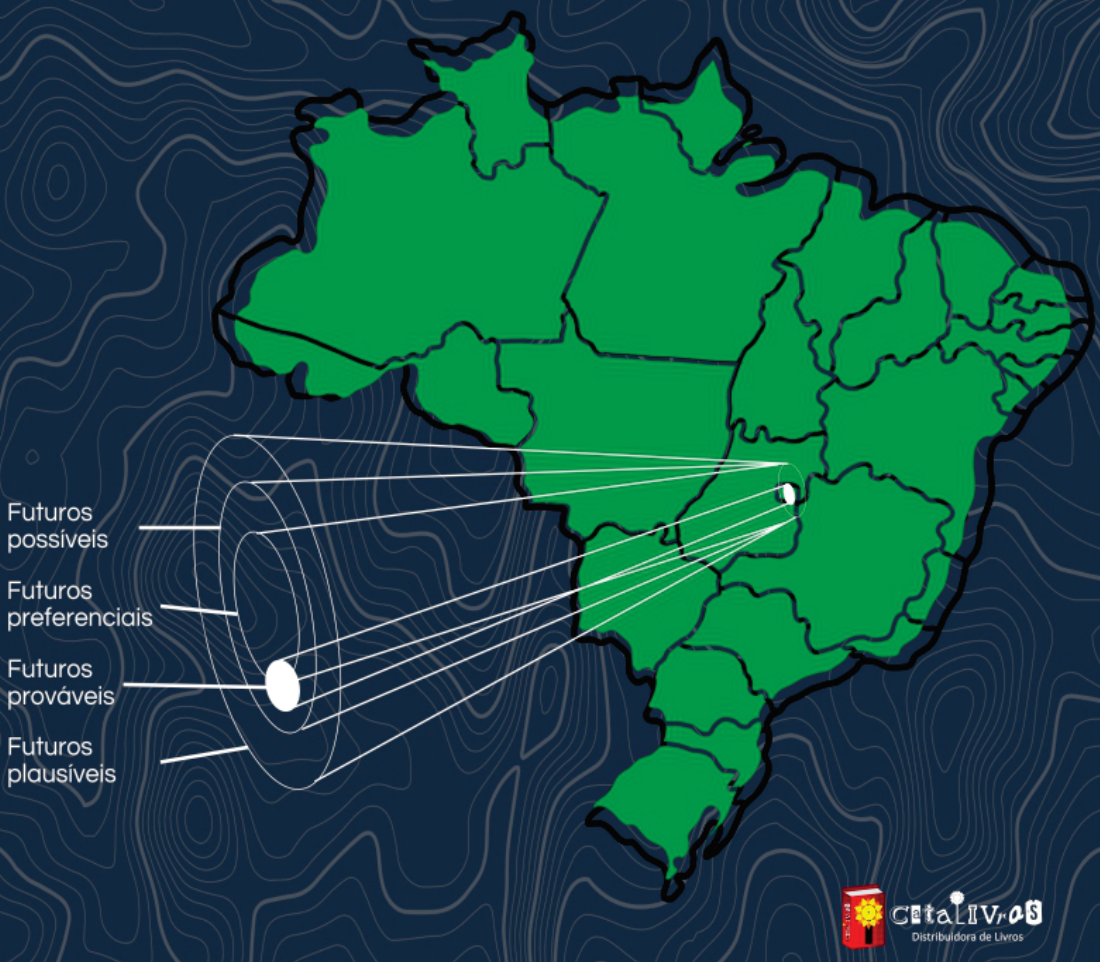
ANTONIO DOS SANTOS LÍDIA MARIA RIBAS
GUILHERME SANDOVAL GÓES
(ORGANIZADORES)



CataLIVROS
Distribuidora de Livros

BRASIL E SUA INSERÇÃO FUTURA NA ORDEM MULTIPOLAR

Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança;
Todo o Mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades. Continuamente vemos novidades,
Diferentes em tudo da esperança;
Do mal ficam as mágoas na lembrança,
E do bem, se algum houve, as saudades. O tempo cobre o chão de verde manto,
Que já coberto foi de neve fria,
E em mim converte em choro o doce canto. E, afora este mudar-se cada dia,
Outra mudança faz de mor espanto:
Que não se muda já como soía.

Luís Vaz de Camões

Camões, L. V. de. 200 Sonetos. Porto Alegre: L&PM. 1998

ISBN: 978659975686-3

www.editoraprocesso.com.br

ANTONIO DOS SANTOS

Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra

LÍDIA MARIA RIBAS

Pós-Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

GUILHERME SANDOVAL GÓES

Pós-Doutor em Geopolítica, Cultura e Direito pela Universidade da Força Aérea

O fim da educação não é preparar eruditos frios, nem sábios secos, nem ideólogos impassíveis, indiferentes às lutas sociais: é preparar homens de pensamento e ação, a um tempo compassivos e enérgicos, corajosos e hábeis, capazes de empregar valiosamente em proveito da coletividade todas as forças vivas da sua alma e todo o arsenal de conhecimentos de que os apercebeu o estudo.

Olavo Bilac
Trecho retirado do livro "Conferencias Literarias. 2ª edição. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1930."

Uma criatura sem educação é como um terreno onde só há mato. A educação é que transforma esse terreno em canteiro de cultura das artes e ciências úteis e belas.

Monteiro Lobato
Trecho retirado do livro "Os doze trabalhos de Hércules. Obras Completas de Monteiro Lobato, Literatura Infantil, Vol. 16, 2ª série, II tomo. São Paulo: Editora Brasiliense Ltda, 1956."

Ó mar salgado, quanto do teu sal
São lágrimas de Portugal!
Por te cruzarmos, quantas mães choraram,
Quantos filhos em vão rezaram!
Quantas noivas ficaram por casar
Para que fosses nosso, ó mar!
Valeu a pena? Tudo vale a pena
Se a alma não é pequena.
Quem quer passar além do Bojador
Tem que passar além da dor.
Deus ao mar o perigo e o abismo deu,
Mas nele é que espelhou o céu.
Fernando António Nogueira Pessoa

Fernando António Nogueira Pessoa

A cultura não amadurece, nem as letras se fecundam, senão à custa de aturado e laborioso esforço.

Rui Barbosa
Trecho retirado do livro "Obras Completas, Vol. X, Tomo III. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947."

BRASIL E SUA INSERÇÃO FUTURA NA ORDEM MULTIPOLAR

Antonio dos Santos
Lídia Maria Ribas
Guilherme Sandoval Góes
Organizadores

BRASIL E SUA INSERÇÃO FUTURA NA ORDEM MULTIPOLAR

Rio de Janeiro
2025

CATALIVROS DISTRIBUIDORA COMERCIO LTDA-ME
Tels: (21) 3889-8181 / (21) 2209-0401

www.catalivros.com.br
Distribuição exclusiva da Catalivros Distribuidora Comércio LTDA ME

Copyright © 2025 - Antonio dos Santos, Lídia Maria Ribas, Guilherme Sandoval Góes (Organizadores)

Todos os direitos reservados.

Conselho Editorial

Maria Celina Bodin de Moraes *(Presidente)*
Luiz Edson Fachin

Ana Carolina Brochado Teixeira
Ana Frazão
Antônio Augusto Cançado Trindade (*In memoriam*)
Antônio Celso Alves Pereira
Caitlin Sampaio Mulholland
Carla Adriana Comitri Giberton
Carlos Edison do Rêgo Monteiro Filho
Carlos Martins Neto
Cleyson de Moraes Mello
Eneas de Oliveira Matos
Eugênio Facchini Neto
Fernando de Almeida Pedroso
Gustavo Pereira Leite Ribeiro
Hélio do Vale Pereira
Joyceane Bezerra de Menezes
Marco Aurélio Lagreca Casamasso
Marco Aurélio Peri Guedes
Marcos Ehrhardt Jr.
Maria Cristina De Cicco
Mariana Pinto
Martonio Mont' Alverne Barreto Lima
Mauricio Moreira Menezes
Melhim Namem Chalhub
Sergio Campinho
Zeno Veloso (*In memoriam*)

Diagramação
Marco Medeiros

Autoria da Capa

Beatriz Cristhina Pegorini Torrezam - Graduanda em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, Estagiária da Escola Superior de Guerra, auxiliar de pesquisa, diagramação, design e elaboração de eventos.

João Pedro Rosa Musser – Graduando em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, Estagiário da Escola Superior de Guerra, auxiliar de pesquisa, diagramação, design e elaboração de eventos.

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

S346b Dos Santos, Antonio *et al*.

Brasil e a sua Inserção Futura na Ordem Multipolar / Antonio dos Santos, Lídia Maria Ribas, Guilherme Sandoval Góes (Org.)

Rio de Janeiro: Catalivros, 2025
Bibliografia
388 ; 23cm
ISBN - 978659975686-3

1. Geopolítica 2. Direito. 3. Brasil. I. Título. CDD 343.810922

Reservados todos os direitos desta obra.
Proibida toda e qualquer comercialização desta edição por qualquer meio ou forma.
Disponibilização gratuita.

AGRADECIMENTOS

Expressamos nossa profunda gratidão a todas as instituições que, direta ou indiretamente, contribuíram para a edição desta obra, permitindo escolher temas relevantes e convidar autores qualificados para os abordar.

Inicialmente, agradecemos ao Ministério da Defesa (MD) pelo compromisso com a segurança nacional e a soberania do país e pelo apoio incondicional ao projeto PROCAD; à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo fomento à pesquisa e formação acadêmica; à Escola Superior de Guerra (ESG) e à Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), pela excelência no ensino e na produção científica.

Ao Vice-Almirante Gilberto Santos Kerr por ter nos brindado com o prefácio desta obra, discriminando os aspectos mais relevantes e dando nova roupagem a algumas ideias de forma a destacar o relevo da obra em tela. Capturou ainda as partes componentes do livro e o fio condutor que os orienta: o interesse nacional, aqui desenvolvido de forma interdisciplinar, inclusive com a participação de pesquisadores do além-mar.

À Professora Elaine Coutinho Marcial por ter confeccionado a apresentação da obra, cujo conteúdo a enriqueceu e destacou, em razão da clareza e profundidade de sua análise, que certamente vai provocar os leitores a refletirem sobre os desafios e oportunidades da inserção do Estado brasileiro na ordem internacional multipolar da conjuntura hodierna.

Aos autores dos capítulos que compõem esta coletânea, nosso reconhecimento pela qualidade acadêmica, relevância estratégica e atualidade de suas contribuições, que fazem desta obra uma ferramenta distinta para todos aqueles que se debruçam no estudo do Brasil e do seu lugar no cenário internacional, bem como de seu

necessário protagonismo com a finalidade de promover o desenvolvimento e a defesa da soberania nacional.

Por fim, ao Comandante Professor Doutor Claudio Correa, Coordenador do Projeto Prospectiva para Segurança e Defesa, cuja visão, liderança e dinamismo foram essenciais para que fosse alcançado o objetivo da publicação desse livro.

Antonio dos Santos, Lídia Maria Ribas
e Guilherme Sandoval Góes
(*Organizadores*)

PREFÁCIO

A obra "BRASIL E SUA INSERÇÃO FUTURA NA ORDEM MULTIPOLAR" é fruto de pesquisas interdisciplinares e multivariadas, desenvolvidas por um grupo interinstitucional que, por meio de um esforço coletivo, busca contribuir para a formulação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento nacional e a projeção internacional do Brasil.

Seu objetivo, portanto, é fortalecer os Poderes Nacionais, a Democracia, a Soberania, a Segurança e a Defesa do Brasil, assegurando à sociedade brasileira seu devido lugar no contexto das nações civilizadas.

Nesse sentido dois aspectos, que se fazem urgentes no debate em tela, são: compreender o papel da economia do mar e da oceanopolítica, para impulsionar o desenvolvimento do Brasil, alcançando os objetivos nacionais permanentes de integração nacional e fortalecimento da integridade territorial. Em segundo lugar, e em decorrência do supracitado entendimento do valor da Amazônia Azul, proporcionar aos formuladores de políticas nacionais a oportunidade de enfatizar objetivos e ações estratégicas estruturantes de uma política marítima nacional inovadora, abrangente e efetiva.

Assim, considerando o reordenamento da ordem global, marcado por uma crescente instabilidade decorrente da transição para um sistema multipolar, torna-se necessária a adoção de técnicas avançadas de planejamento estratégico, com ênfase na construção de cenários prospectivos.

Essa abordagem é crucial para consolidar a inserção do Brasil na nova ordem internacional em construção, demandando que administradores, juristas, acadêmicos e formuladores de políticas públicas estejam alinhados ao interesse nacional, atentos tanto às ameaças e oportunidades no cenário externo quanto aos fatores de

força e fraqueza no plano interno, que poderão influenciar a trajetória do Estado brasileiro rumo ao seu destino como uma nação livre, justa e solidária, comprometida com a garantia de vida digna e plena para todos os seus cidadãos.

A obra está organizada em três eixos temáticos, que garantem sua organicidade e abrangência: Segurança Internacional e Grande Estratégia Nacional, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável para o Futuro e Geopolítica do Brasil e Perspectivas Futuras. Esses eixos apresentam discussões interligadas, evidenciando uma abordagem em rede, essencial para compreender a complexidade dos temas abordados.

No primeiro eixo, Segurança Internacional e Grande Estratégia Nacional, são tradados temas centrais como a concepção e execução de uma estratégia abrangente e autóctone para o país, as implicações geopolíticas do sistema de segurança internacional, questões de defesa, gestão de fronteiras, cooperação multilateral e planejamento estratégico. Enfatiza-se a relevância da participação democrática e da inclusão social como pilares fundamentais para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento nacional e integração. Além disso, análises comparativas de experiências internacionais são apresentadas, proporcionando reflexões e lições valiosas que podem ser adaptadas e aplicadas ao contexto brasileiro, enriquecendo o debate e fortalecendo as bases para uma atuação mais assertiva do país no cenário global.

Já no segundo eixo, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável para o Futuro, são tratadas questões estratégicas ligadas à exploração e gestão dos recursos naturais do Brasil, analisadas sob uma ótica geopolítica. Discute-se o papel do país em temas de relevância global, como migração, preservação ambiental e a implementação de políticas emergentes, sempre com um olhar voltado para tendências futuras que possam impulsionar o desenvolvimento sustentável e fortalecer a defesa nacional. Essas reflexões buscam alinhar o crescimento econômico à proteção do meio ambiente e à promoção da justiça social, consolidando um modelo de progresso que harmonize as necessidades do presente com as responsabilidades para com as gerações futuras.

Finalmente, o terceiro eixo, Geopolítica do Brasil e Perspectivas Futuras, trata de temas como defesa, estratégia e geopolítica, com ênfase na proteção de recursos naturais estratégicos, nas relações de poder do Brasil com outros países e na influência do país em organizações regionais de defesa. Esse eixo ressalta a importância de o Brasil se posicionar de forma autônoma e estratégica, sem alinhamentos automáticos, contribuindo para a formação de uma ordem multipolar mais equilibrada e justa.

Em linhas gerais, a presente publicação, realizada no âmbito do Projeto Prospectiva para Segurança e Defesa (PROCAD-DEFESA), oferece uma leitura relevante, atual e oportuna. Financiada pelo PROCAD-CAPES, a obra promove a aglutinação de pesquisadores em torno do tema Segurança e Defesa, divulgando a cultura de defesa e capacitando futuros especialistas que integrarão a Rede de Monitoramento de Cenários.

Como obra coletiva, é resultado da participação multidisciplinar de pesquisadores com expertise em diversas áreas, respondendo a um edital no contexto do projeto de pesquisa "Geopolítica, Direito, Segurança Internacional e Defesa (GDSID) ", aprovado pela Escola Superior de Guerra (ESG) e pela Faculdade de Direito da UFMS. Essa colaboração estimula a participação institucional de polos geográficos diversos, enriquecendo o debate e a produção de conhecimento.

Fruto das atividades dos Grupos de Pesquisa do CNPq – "Geopolítica do Brasil" (ESG) e "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável" (UFMS) – e com apoio institucional do MD, MEC e CAPES, esta obra adere às linhas de pesquisa das Instituições de Ensino Superior (IES), no contexto dos perfis institucionais estratégicos do Programa de Pós-graduação em Geopolítica, Segurança Internacional e Defesa (PPGSID) da ESG e do Programa de Pós-graduação em Direito (PPGD) da UFMS.

Sua relevância e abordagem inovadora evidenciam o impacto desejado não apenas na comunidade científica, mas também no ambiente técnico e estatal. Com efeito, em um mundo cada vez mais marcado pela crescente tensão geopolítica entre os Estados Unidos e a China, o Brasil se encontra diante de uma oportunidade única: posicionar-se como um ator estratégico, capaz de contribuir

para a construção de uma ordem multipolar mais equilibrada e justa.

Nesse contexto, esta obra emerge como um convite urgente para que o Brasil assuma um papel protagonista na reconfiguração da ordem geopolítica mundial rumo à multipolaridade, ancorado em princípios universais de cooperação cosmopolita voltada para a cidadania global.

Por Contra-Almirante Gilberto Santos Kerr

APRESENTAÇÃO

O mundo multipolar atual se caracteriza pela fragmentação, incerteza e instabilidade geopolítica, com a ascensão de novos atores e a erosão da ordem mundial tradicional. A globalização, embora prometesse maior integração, intensificou as desigualdades e a competição geopolítica entre os Estados. As mudanças climáticas, as crises humanitárias e os conflitos armados amplificam a instabilidade global, gerando incertezas e desafios para a cooperação internacional. A pandemia de COVID-19, a guerra na Ucrânia e o ataque a Israel pelo Hamas evidenciaram a fragilidade do sistema internacional e a necessidade de reformulação das estruturas de governança global. A crescente polarização entre os países e a ascensão de novas potências, como a China, desafiam a hegemonia tradicional e impõem a necessidade de construir um novo modelo de ordem mundial mais justo, inclusivo e sustentável.

Destaca-se que a conjuntura multipolar que ora se apresenta decorre principalmente do reordenamento global com caráter instável, o que exige a adoção da metodologia de formulação de estratégicas suportada pela construção de cenários prospectivos (*scenario planning*). Essa abordagem possibilita o fornecimento de subsídios informacionais de qualidade e antecipativos aos envolvidos no processo decisório. De se lembrar que os cenários proporcionam a maior compreensão das incertezas e o gerenciamento dos riscos existentes na conjuntura internacional, favorecendo a adoção de políticas públicas robustas.

Nesse contexto, livro "Brasil e sua Inserção Futura na Ordem Multipolar" apresenta reflexões sobre o papel geopolítico do Brasil nesse mundo multipolar, a partir de abordagens interdisciplinares, contemplando desde questões de segurança e defesa nacional até políticas públicas para o desenvolvimento sustentável e a inserção do país nas cadeias globais de valor. Esses temas são apresentados sempre com um olhar voltado para o futuro do país.

Este livro sintetiza as pesquisas dos grupos "Geopolítica do Brasil" e "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável" e do programa PROCAD-CAPES, com capítulos organizados em três eixos temáticos principais: Segurança Internacional e Grande Estratégia Nacional; Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável para o Futuro; e Geopolítica do Brasil e Perspectivas Futuras.

Os capítulos do Eixo 1 – *Segurança Internacional e Grande Estratégia Nacional* – examinam o papel do Brasil na segurança internacional e na construção de uma grande estratégia nacional, com foco em temas como estudos de defesa, segurança regional, política migratória, e o papel das Forças Armadas na proteção da Amazônia.

Jacintho Maia Neto, Camila Cordeiro Gomes e Rebeca Cristina do Prado Lima, no capítulo 1, argumentam que a área de Estudos de Defesa no Brasil tem se tornado cada vez mais importante para a formulação de uma Grande Estratégia Nacional, que una segurança, desenvolvimento e defesa. Defendem a criação de políticas públicas integradas que promovam a estabilidade, segurança e projeção internacional do Brasil.

Thais da Silva Alpires e Elisa Pinheiro de Freitas analisam, no segundo capítulo, como a cultura organizacional do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) influencia a política migratória brasileira. Argumentam que essa cultura de segurança, focada no controle e proteção das fronteiras, contribui para a formulação de políticas migratórias restritivas, contrapondo a visão humanitária da Lei de Migração (2017).

No capítulo seguinte, Felipe Pathé Duarte analisa o aumento de golpes militares na África Ocidental, explorando suas causas e consequências e atribuindo como consequência a fraca resposta internacional, as dificuldades econômicas, a instabilidade política e a influência russa na região. O autor destaca como preocupante o uso excessivo da força por líderes, as lacunas de segurança exploradas por jihadistas e o aumento da insegurança regional.

Guilherme Sandoval Góes argumenta, no capítulo seguinte, que o Brasil precisa formular uma Grande Estratégia, se posicionando entre as maiores potências globais. Essa estratégia deve

integrar os anseios dos diversos setores e promover o bem dos brasileiros. O país deve fortalecer seus núcleos estratégicos (como o energético, alimentar, aquífero e ambiental) para competir internacionalmente, priorizando o desenvolvimento nacional de forma autônoma e sem alinhamentos subservientes a outros países.

No último capítulo deste eixo, Francisco Pereira Coutinho discute a crescente militarização do espaço exterior e as implicações para Portugal. Defende que, embora as atividades militares não sejam proibidas no espaço, devem aderir ao princípio dos usos pacíficos. Considera o atual quadro jurídico internacional para as atividades espaciais inadequado para evitar uma corrida armamentista no espaço exterior, sendo destacado a importância da cooperação e do diálogo para garantir sua ocupação pacífica.

Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável para o Futuro é o título do Eixo 2, que explora desafios e oportunidades para o desenvolvimento sustentável do Brasil, incluindo políticas públicas para a Amazônia, gestão de recursos naturais, políticas migratórias, finanças públicas ambientais, e o impacto das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis.

Jacintho Maia Neto e Mariane Ferraz Felizardo exploram, no primeiro capítulo do eixo, a intensificação do uso das Forças Armadas na Amazônia no combate aos crimes ambientais e garimpo ilegal, destacando seu importante papel, inclusive na proteção das comunidades amazônicas. Analisam a presença militar na região e revisam os marcos legais sobre o meio ambiente. Enfatizam a necessidade de políticas estruturais para enfrentar as causas profundas dos problemas elencados.

Vitor Stegemann Dieter, Catarina Mendes Valente Ramos e Natália Faria Resende Castro são os autores do capítulo seguinte que analisa a ambiguidade das políticas migratórias brasileiras, que oscilam entre acolhimento e restrição. É destacado a crescente xenofobia, o aumento das solicitações de refúgio e a complexa política migratória brasileira, que, apesar de pretender defender os direitos humanos, muitas vezes se opõe a eles na prática.

A seguir, Caio Gama Mascarenhas investiga a ineficiência das políticas públicas ambientais no Brasil, apontando problemas de governança, como a falta de indicadores de desempenho adequa-

dos e a suspensão de novos projetos. Discute os desafios da tributação ambiental e sua pouca eficácia na preservação dos recursos naturais, bem como apresenta propostas para mitigar esses problemas.

No capítulo seguinte, Daiane Borowic e Cleide Calgaro investigam como as mudanças climáticas e a desigualdade social agravam a vulnerabilidade nas enchentes no Brasil. Urbanização desordenada, ocupação de áreas de risco e políticas públicas ineficazes expõem populações marginalizadas a riscos maiores. O estudo defende a reformulação de políticas públicas focadas em mitigação de riscos, redução de desigualdades e resiliência comunitária.

Guilherme Silva Rossi e Hendrick Pinheiro analisam, no capítulo seguinte, as influências das diretrizes produzidas por órgãos internacionais, como a ONU e a OCDE, na reforma tributária brasileira implementada pela Emenda Constitucional 132/2023. Expõem que as diretrizes internacionais não oferecem soluções completas para os desafios do federalismo fiscal brasileiro, como a desigualdade regional e a autonomia dos entes subnacionais, sendo necessário a busca de respostas às peculiaridades brasileiras.

A seguir, o estudo apresentado por Hudson Carlos Avancini Persch e Maria de Fátima Ribeiro mostra como tributação ambiental tanto pode ser utilizada para arrecadar recursos para políticas públicas ambientais (fiscalidade) quanto para influenciar comportamentos, incentivado a proteção ambiental, por meio de incentivos e desincentivos (extrafiscalidade).

O último capítulo deste eixo, das autoras Thaise Nara Graziottin Costa e Martha Branco Araujo de Faria Santos, aborda a necessidade de medidas para proteger consumidores idosos superendividados por meio da mediação de conflitos, para garantia de seus direitos e dignidade, promovendo a autocomposição e o resgate da cidadania. O estudo também aborda a vulnerabilidade financeira dos idosos e a necessidade de políticas públicas eficazes para protegê-los de práticas abusivas de crédito.

Quanto ao Eixo 3 – *Geopolítica do Brasil e Perspectivas Futuras* – discute o papel geopolítico do Brasil em um mundo multipolar, com foco na Amazônia e no Pantanal como regiões estratégicas, na cooperação militar com países africanos da Comunidade de Países

da Língua Portuguesa (CPLP) e no uso de tecnologias da informação e comunicação para a segurança nacional.

O primeiro capítulo desse eixo, Lídia Maria Ribas, Antonio dos Santos e Fernanda Ramos Konno examinam a importância da geopolítica e da formulação de estratégias para o desenvolvimento do Brasil, focando na Amazônia, bem como seus impactos nas relações internacionais. É destacado a interação entre poder, território e recursos naturais, nessa região estratégica para o país. O capítulo apresenta como a formulação de estratégia com base em cenários prospectivos poderia orientar o desenvolvimento nacional para que o Brasil se consolide como uma potência global.

A importância da geopolítica na defesa dos recursos naturais estratégicos, com foco nas mudanças legislativas e na formulação de políticas públicas para o Pantanal é o tema abordado por Gleicy Denise Vasques Moreira no capítulo seguinte. É destacado a necessidade de integrar o planejamento ambiental com o desenvolvimento econômico, especialmente em regiões ricas em recursos naturais como o Pantanal. É abordado como a degradação ambiental, a legislação, as políticas públicas de proteção do meio ambiente e a defesa dos recursos naturais estratégicos da região impactam na promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Eduardo Freitas Gorga e Elisa Pinheiro de Freitas apresentam, no capítulo seguinte, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) tem servido como plataforma para a cooperação militar do Brasil com nações africanas e mostra como a cooperação militar brasileira na CPLP contribui para o desenvolvimento das capacidades de defesa dos países africanos, promovendo a integração regional e a segurança coletiva.

Por fim, no último capítulo, Gabriela Werner Oliveira, Maira Angélica Dal Conte Tonial e Priscila Matulaitis Cottarelli apresentam o papel das tecnologias da informação e comunicação (TICs) na cooperação em segurança entre os países do BRICS+, destacando os desafios e oportunidades da globalização digital, em especial no tema segurança. Examina-se a atuação do BRICS+ na promoção da segurança cibernética e no combate ao ciberterrorismo, à luz da crescente digitalização e seus impactos na segurança dos estados. Por fim, destacam que ainda são incipientes os esforços do

BRICS+, exigindo maior atenção para a garantia da cibersegurança e do desenvolvimento tecnológico de seus membros.

A obra contribui para o debate sobre o futuro do Brasil, destacando a importância de políticas públicas efetivas, da cooperação internacional e da formulação de estratégias, em especial de longo prazo, para a garantia da soberania, do desenvolvimento sustentável e da inserção competitiva do país nas cadeias globais de valor.

Em uma estrutura ampla e diversificada sobre os desafios estratégicos do Brasil, buscou-se oferecer reflexões acerca de segurança, políticas públicas e geopolítica. Deseja-se, portanto, uma excelente leitura, com vistas a contribuir para o debate sobre o papel do Brasil na ordem multipolar do século XXI.

Por Elaine C. Marcial

SUMÁRIO

PREFÁCIO VII

APRESENTAÇÃO XI

EIXO 1. SEGURANÇA INTERNACIONAL E GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL 1

OS ESTUDOS DE DEFESA COMO FATOR MOTRIZ PARA UMA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA 3

NÚCLEOS ESTRATÉGICOS DO CAMPO AEROESPACIAL: CENÁRIO DESEJADO PARA 2050 27

A CULTURA ORGANIZACIONAL E O CARÁTER DE SEGURANÇA NA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL 59

THE RECENT WAVE OF MILITARY COUPS IN WEST AFRICA. THREE CAUSES. TWO CONSEQUENCES 79

A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA ORDEM MULTIPOLAR NO HORIZONTE 2050 95

PORTUGAL E A MILITARIZAÇÃO DO ESPAÇO EXTERIOR.... 123

EIXO 2. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O FUTURO 141

AMAZÔNIA E DEFESA: INTERCONECTIVIDADES ATUAIS E FUTURAS 143

HOSPITALIDADE BRASILEIRA? REFUGIADOS E A ARBITRARIEDADE DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL 167

POR QUE AS FINANÇAS PÚBLICAS AMBIENTAIS SÃO TÃO INEFETIVAS? 183

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESIGUALDADE SOCIAL: O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE POPULAÇÕES VULNERÁVEIS EM CASOS DE ENCHENTES..... 205

DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA SISTEMAS TRIBUTÁRIOS E O CASO DA REFORMA BRASILEIRA..... 223

DOIS LADOS DA MESMA MOEDA: A EXTRAFISCALIDADE E A FISCALIDADE DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE..... 245

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS AOS CONSUMIDORES IDOSOS EM SUPERENDIVIDAMENTO: O CAMINHO PARA A RECONSTRUÇÃO DA DIGNIDADE... 267

EIXO 3. GEOPOLÍTICA DO BRASIL E PERSPECTIVAS FUTURAS..... 287

GEOPOLÍTICA, AMAZÔNIA E FUTURO DO BRASIL 289

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A GEOPOLÍTICA E A DEFESA DOS RECURSOS NATURAIS ESTRATÉGICOS: MUDANÇAS LEGISLATIVAS ACERCA DO PANTANAL..... 309

A COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA CPLP: TENDÊNCIAS JUNTO AOS PAÍSES AFRICANOS..... 329

AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA NO BRICS+ 349

ÍNDICE REMISSIVO 367

EIXO 1.

SEGURANÇA INTERNACIONAL E GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL

OS ESTUDOS DE DEFESA COMO FATOR MOTRIZ PARA UMA GRANDE ESTRATÉGIA BRASILEIRA

Jacintho Maia Neto

Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas. Pesquisador Líder do Observatório de Segurança e Defesa da ESG. Atualmente é Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e Diretor do Instituto Therezinha de Castro da Escola Superior de Guerra. E-mail jacintho.neto@esg.br, ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5694-448X e Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5927345327001433.

Camila Cordeiro Gomes

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG), graduada em Relações Internacionais pela Universidade Estácio de Sá (UNESA) e com MBA em Inteligência e Gestão Estratégica de Negócios pela Universidade Veiga de Almeida (UVA). Pesquisadora do Observatório de Segurança e Defesa da ESG e bolsista da CAPES. Email: camilacordeiro539@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-6589-2108. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8568120802441247.

Rebeca Cristina do Prado Lima

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG) e graduada em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Pesquisadora do Observatório de Segurança e Defesa da ESG e bolsista da CAPES. Email: rebecacplima@gmail.com. ORCID: 0009-0005-0180-1138. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/2638061050976746.

Resumo: Os Estudos de Defesa no Brasil surgem como um campo interdisciplinar fundamental para a formulação de uma Grande Estratégia Nacional, integrando segurança, desenvolvimento e defesa. Documentos como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) têm orientado ações para proteger a soberania, promover a paz e ampliar a influência do Brasil no cenário global. A academia tem desempenhado papel crucial nesse processo, fomentando o diálogo entre governo, sociedade civil e especialistas. Nesse sentido, a questão de pesquisa buscou compreender como os Estudos de Defesa podem contribuir para a formulação de uma grande estratégia brasileira e tornarem-se um dos pilares na construção de políticas públicas integradas, promovendo estabilidade, segurança e projeção internacional.

Palavras-chave: Estudos de Defesa, Grande Estratégia, Política Nacional de Defesa, Segurança e Defesa Nacional, Políticas Públicas.

Abstract: *Defense Studies in Brazil have emerged as a fundamental interdisciplinary field for the formulation of a National Grand Strategy, integrating security, development and defense. Documents such as the National Defense Policy (PND) and the National Defense Strategy (END) have guided actions to protect sovereignty, promote peace and expand Brazil's influence on the global stage. Academia has played a crucial role in this process, fostering dialogue between government, civil society and experts. In this sense, the research question sought to understand how Defense Studies can contribute to the formulation of a Brazilian grand strategy and become one of the pillars in the construction of integrated public policies, promoting stability, security and international projection.*

Keywords*: Defense Studies, Grand Strategy, National Defense Policy, National Security and Defense, Public Policies.*

Sumário: 1 Introdução. 2 Considerações sobre a Grande Estratégia. 3 Os Estudos de Defesa. 4 Considerações Finais.

1 INTRODUÇÃO

A elaboração de uma Grande Estratégia que integre segurança, desenvolvimento e defesa tem se destacado como uma abordagem essencial para enfrentar os desafios multifacetados do século XXI. A segurança nacional é inerente ao desenvolvimento econômico e social, já que desequilíbrios estruturais frequentemente geram instabilidade, facilitando o surgimento de ameaças tanto internas quanto externas. Nesse sentido, a articulação dessas dimensões é vital para assegurar uma real resposta sustentável aos riscos globais. (Nye, 2021, p.89).

Além disso, estratégias fragmentadas têm mostrado resultados limitados em contextos de alta complexidade cada vez mais presentes. Segundo Baldwin (2020, p.25), a integração de segurança e desenvolvimento não é apenas uma questão de eficiência operacional, mas também de legitimidade política, já que políticas coesas tendem a garantir maior suporte público e internacional. Isso é particularmente relevante em um cenário de interdependência global, onde cenários complexos, como as mudanças climáticas, demandam soluções que transcendam fronteiras e enfoquem as causas estruturais dos problemas.

Os Estudos de Defesa no Brasil emergem como um campo interdisciplinar que busca compreender as dinâmicas de segurança e poder no contexto nacional e internacional. A formulação de políticas de defesa no país, como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), refletem a complexidade de proteger a soberania e os interesses nacionais em cenários que vão além de ameaças externas tradicionais. Paralelamente, a academia tem contribuído significativamente para o desenvolvimento dessa área, integrando abordagens teóricas diversificadas e ampliando o escopo de análise para incluir aspectos sociais, econômicos e tecnológicos. Essa evolução destaca a importância do diálogo entre governos, sociedade civil e especialistas, promovendo uma visão estratégica mais abrangente e alinhada às demandas contemporâneas.

A Defesa, como pilar central da Grande Estratégia, deve ser vista de forma ampliada, abrangendo desde capacidades militares

tradicionais até a resiliência cibernética e social. Como sugere Gaddis (2019, p.133), as estratégias eficazes são aquelas que combinam recursos tangíveis como a força militar, com fatores intangíveis, como diplomacia e cooperação internacional. Assim, integrar segurança, desenvolvimento e defesa não é apenas uma necessidade operacional, mas um imperativo estratégico para nações que buscam prosperar em um mundo cada vez mais volátil e interconectado.

Dessa forma, torna-se essencial realizar estudos que destacam a relevância de consolidar os estudos de defesa como pilar central para a formulação de uma grande estratégia nacional abrangente. Sendo imprescindível realizar análises acerca da integração de capacidades civis e militares em prol de segurança, estabilidade econômica e projeção internacional do país. Essa abordagem visa fortalecer a autonomia brasileira frente a desafios globais emergentes, garantindo a soberania nacional e o alinhamento de objetivos estratégicos a longo prazo.

A metodologia adotada neste capítulo foi baseada em uma abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica de fontes estratégicas e acadêmicas sobre grande estratégia e estudos de defesa. O problema de pesquisa busca compreender como esses estudos podem atuar como motor para a formulação de uma grande estratégia brasileira. No presente capítulo, serão explorados tópicos sobre conceitos da grande estratégia, análises de estudos de defesa existentes e perspectivas futuras para o fortalecimento dessa interface estratégica.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A GRANDE ESTRATÉGIA

Ao alinhar o conceito de grande estratégia é necessário reconhecer que não há um consenso universal para sua definição. Para alguns, sequer é possível defini-la com precisão ou tratá-la como um conceito ímpar aplicável aos Estados do Sistema internacional. A ideia de grande estratégia tem origem no conceito de estratégia, que, na perspectiva clausewitziana[1], envolve o uso das batalhas (ou engajamentos) como meio para alcançar a vitória em uma guerra. (Gray, 2006, p.123).

No entanto, a noção de grande estratégia surge da percepção amplamente disseminada por B.H. Liddell Hart e anteriormente explorada por autores como Julian Corbett e J.F.C. Fuller, de que conquistar a vitória em um conflito bélico não é suficiente para assegurar que a paz resultante seja vantajosa ao vencedor. (Liddell Hart, 1991, p.322).

Corbett foi pioneiro em distinguir entre "estratégia menor" e "estratégia maior", sendo esta última associada ao conceito de grande estratégia. Já Fuller foi um dos primeiros a empregar explicitamente o termo grande estratégia para ampliar o escopo da estratégia tradicional, como era compreendida no século XX. Nesse contexto ampliado, para esses autores, a grande estratégia vai além da guerra e inclui o planejamento e a mobilização de recursos de diferentes tipos, mesmo em períodos de paz, com o objetivo de garantir que os resultados obtidos estejam alinhados aos interesses do vencedor.

A grande estratégia é um conceito central nas relações internacionais e nos estudos estratégicos, referindo-se ao planejamento e coordenação de recursos de um Estado para alcançar objetivos de longo prazo, geralmente relacionados à segurança e ao poder nacional. Segundo Gaddis (2019, p.135) a grande estratégia engloba a articulação entre fins e meios, exigindo uma visão abrangente que transcende ações táticas ou operacionais, incluindo fatores militares, econômicos, diplomáticos e ideológicos.

Esse conceito busca conectar ações imediatas às metas estratégicas de longo prazo, considerando as dinâmicas do sistema internacional e as capacidades internas de um país. Barry Posen (1984, p.20) argumenta que a grande estratégia envolve decisões fundamentais sobre como um Estado utiliza seus recursos para se proteger contra ameaças externas.

---

1 A perspectiva clausewitziana se baseia nas ideias do teórico militar prussiano Carl von Clausewitz, especialmente expostas em sua obra "Da Guerra" (em alemão: Vom Kriege). Sua abordagem é considerada central para o estudo da estratégia e dos conflitos, apresentando a guerra como um instrumento para alcançar objetivos políticos.

Isso inclui projetar a influência no cenário global com um entendimento claro do ambiente estratégico e da avaliação precisa dos interesses nacionais. Por sua vez, Paul Kennedy (1987, p.223) destaca a importância do equilíbrio entre recursos e ambições.

Ele ressalta que, ao longo da história, Estados que exageram suas capacidades acabaram enfrentando declínio, enquanto aqueles que ajustaram suas metas aos recursos disponíveis conseguiram sustentar sua influência e poder.

A grande estratégia é um conceito multidimensional que exige uma compreensão profunda das interações entre objetivos políticos, capacidades econômicas e militares, e dinâmicas internacionais. Ao articular os fins e os meios de maneira coerente, ela permite que os Estados maximizem suas chances de alcançar seus objetivos a longo prazo, enquanto gerenciam os riscos e desafios impostos pelo ambiente estratégico global.

Por integrar objetivos nacionais de segurança, defesa e desenvolvimento, a grande estratégia pode ser observada de diferentes maneiras ao longo do tempo e em diversos contextos nacionais. Por exemplo, a grande estratégia dos Estados Unidos frequentemente foca na manutenção da primazia global através de uma combinação de poder militar, alianças estratégicas e liderança econômica. Durante as administrações de George W. Bush, Barack Obama, Donald Trump e Joe Biden, houve continuidades e contrastes significativos. (Balzacq; Dombrowski; Reich, 2019, p.227).

Enquanto Bush enfatizou intervenções militares, Obama priorizou diplomacia e Trump adotou uma postura mais isolacionista, desafiando aliados tradicionais como a OTAN. Já Biden buscou centrar sua estratégia em um multilateralismo e a revitalização de alianças internacionais. Essa estratégia também inclui uma visão expandida para o Indo-Pacífico, enfatizando a contenção da influência da China na região. (Balzacq; Dombrowski; Reich, 2019, p.227).

Por sua vez, a grande estratégia chinesa tem por foco consolidar o crescimento econômico, fortalecer a liderança regional e garantir a segurança interna e territorial. O país busca equilibrar suas ambições globais com desafios internos, projetando sua influência principalmente por meio da Iniciativa do Cinturão e Rota[2] que ao longo

prazo poderá resultar em cenários expansionistas de cooperação econômica e ao mesmo tempo competição com potências ocidentais. (Chatham House, 2022, p. 7).

Em relação aos países da União Europeia há a presença de uma abordagem integrada que combina segurança, diplomacia e desenvolvimento econômico para enfrentar desafios globais e regionais.

Segundo Kundnani (2021, p. 344), o foco principal está na promoção da cooperação multilateral e do fortalecimento das instituições internas. Essa estratégia também reflete a tentativa de consolidar a autonomia estratégica da UE frente à potências como os Estados Unidos e a China.

Como exemplo, a Alemanha, líder econômica da União Europeia, adota uma grande estratégia que combina multilateralismo, diplomacia econômica e influência regional. A gestão de Angela Merkel foi marcada por esforços para estabilizar a zona do Euro. Destacando a integração europeia como um pilar central de sua estratégia e refletindo o compromisso do país com instituições multilaterais e cooperação global. (Kundnani, 2021, p. 345).

Já na Espanha sua grande estratégia enfatiza segurança interna, integração com a Europa, e parcerias globais para enfrentar ameaças como o terrorismo e instabilidades no mediterrâneo. Nos últimos anos, o país reforçou sua posição na OTAN, intensificou ações contra o tráfico humano e em apoio às ações decorrentes da crise de refugiados na Europa. Essas ações demonstram a interdependência entre segurança nacional e cooperação regional. (Fernández Sola, 2021, p. 92).

Esses exemplos mostram como a grande estratégia, independentemente do país, depende de fatores como capacidades nacionais, contexto regional e prioridades políticas. Ao comparar esses casos, é possível identificar como cada nação equilibra recursos militares e econômicos com poder diplomático e cooperação, ajustando-se às demandas do cenário internacional.

---

2 A Iniciativa Cinturão e Rota, ou a Nova Rota da Seda, é um projeto estratégico da China para promover infraestrutura, comércio e conectividade global, inspirado na antiga Rota da Seda.

No Brasil sua grande estratégia busca integrar elementos de poder econômico, político-diplomático e militar para assegurar o interesse nacional, promover a paz e fortalecer sua influência regional e global (Brasil, 2020). Autores como Alsina Júnior (2018), argumentam que, apesar das limitações históricas, o Brasil tem buscado articular políticas setoriais em uma abordagem integrada, enfatizando a cooperação regional e a projeção de soft power. Iniciativas como a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e o Conselho de Defesa Sul - Americano exemplificam essa estratégia.

A intenção de combinar diplomacia, desenvolvimento econômico e defesa para consolidar a liderança na América do Sul e a estabilidade regional são pilares do que seria uma grande estratégia brasileira. Apesar dos desafios, esses esforços reforçam a necessidade de uma visão estratégica que articule os recursos disponíveis de forma coerente e prospectiva.

Sob o ponto de vista da Defesa, a grande estratégia do Brasil, apesar de não existir um documento explícito, está fundamentada em documentos estruturantes que orientam as ações do Estado para proteger a soberania, promover a paz e garantir a segurança nacional. Um dos principais documentos é a Política Nacional de Defesa (PND), que define os objetivos e diretrizes estratégicas de longo prazo para essa área, em consonância com outros ministérios e órgãos governamentais.

Como destaca Oliveira (2020, p.92), a PND reflete a busca do Brasil por uma postura de dissuasão estratégica, ao mesmo tempo em que promove a cooperação regional, especialmente no âmbito da América do Sul. Essa abordagem demonstra o compromisso do país em consolidar sua posição como uma potência regional, pautada pela estabilidade e pelo diálogo.

Outro documento essencial é a Estratégia Nacional de Defesa (END), que detalha os meios e as ações necessárias para implementar a PND. De acordo com Santos (2020, p. 56), a END prioriza o fortalecimento da indústria de defesa nacional e o desenvolvimento de setores estratégicos, como o nuclear, o cibernético e o espacial. Ao mesmo tempo que enfatiza a autonomia tecnológica como uma resposta aos desafios globais, buscando reduzir a depen-

dência do Brasil de atores externos em questões sensíveis de segurança e defesa nacionais (Brasil, 2020).

A contextualização desses documentos está diretamente relacionada ao ambiente estratégico em que o Brasil está inserido. A Amazônia, por exemplo, ocupa uma posição central nas preocupações de defesa dada sua importância ambiental e geopolítica. A defesa da Amazônia é vista como um eixo fundamental da grande estratégia brasileira por razões de segurança, além da preservação do bioma. Essa prioridade é reforçada na END, que menciona a necessidade de uma presença militar permanente na região. (Souza, 2021, p.90).

Em relação à cooperação internacional, ela é enfatizada tanto na Política Nacional de Defesa (PND) quanto na Estratégia Nacional de Defesa (END), em especial a participação em missões de paz e fóruns multilaterais que contribuem para projetar o *soft power* brasileiro e a modernização das forças armadas. Essas iniciativas integram defesa, diplomacia e desenvolvimento, posicionando o Brasil como ator global relevante. (Lima, 2010, p. 402; Brasil, 2020).

Em suma, os documentos de defesa do Brasil refletem uma tentativa de equilibrar a busca por autonomia através da cooperação internacional, adaptando-se às peculiaridades do contexto regional e global. Os documentos como a PND e a END oferecem uma visão abrangente, mas sua eficácia depende da capacidade de superar os desafios internos e de fortalecer a integração entre os diferentes setores do Estado. Essa dinâmica demonstra que a defesa no Brasil não é apenas uma questão militar, mas um componente vital de sua projeção estratégica e de protagonismo em uma futura grande estratégia brasileira.

3 OS ESTUDOS DE DEFESA

Em Estados democráticos, a política de defesa necessita ser conduzida como uma política pública, que, embora requeira certa confidencialidade, deve ser elaborada em uma parceria que envolva amplamente diversos setores da sociedade, as autoridades democraticamente legitimadas e o Setor de Defesa, aqui entendido

como o Ministério da Defesa e as Forças Armadas[3]. Esses atores são responsáveis por estabelecer os princípios fundamentais para a Defesa, identificar os interesses nacionais a serem protegidos, definir objetivos políticos e traçar estratégias para alcançá-los. Nessa direção, a formulação da estratégia de defesa é, dessa forma, uma tarefa do governo, com o Congresso e a sociedade civil, e os resultados dessa política são divulgados periodicamente para garantir transparência e controle público (Donadelli; Saint-Pierre; Vitelli, 2021, p. 141).

No Brasil, a Política Nacional de Defesa (2020, p.11) define Defesa Nacional como o conjunto de ações, com ênfase militar, destinadas a proteger o território, a soberania e os interesses nacionais contra ameaças externas, sejam elas potenciais ou concretas. A Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2020 destaca a Defesa Nacional como fundamental para a segurança do Brasil, porque propõe uma abordagem estratégica que, em tempos de paz ou crise, busca evitar conflitos por meio do uso coordenado do Poder Nacional. Embora a dissuasão envolva principalmente ações militares, o plano é mais abrangente, visando resolver rapidamente possíveis crises e restaurar a paz, preservando a soberania e os interesses nacionais com o mínimo de danos (Brasil, 2020).

A institucionalização dos Estudos de Defesa nas universidades brasileiras é um fenômeno relativamente recente. Embora os primeiros programas de pós-graduação focados na área tenham surgido nos anos 2000 e o curso de graduação pioneiro tenha iniciado na UFRJ apenas em 2010, as raízes desse campo acadêmico são mais antigas. Desde as últimas décadas do século XX, pesquisadores, especialmente da Ciência Política, começaram a analisar, de forma sistemática, o aparato militar brasileiro, suas particularidades e sua relação com o sistema político do país (Marques; Fuccille, 2015, p. 57).

Entre as décadas de 1960 e 1970, a América Latina vivenciou um período de instabilidade política com a ascensão de regimes militares, em meio à Guerra Fria e à rivalidade entre as superpotên-

---

3 A definição do termo "Setor de Defesa" está plasmada em diversos documentos que direcionam o planejamento estratégico da Defesa, em especial no "Planejamento Estratégico Setorial de Defesa - Método" (Brasil, 2022).

cias. Esse modelo resultou na transformação das forças armadas latino-americanas, que passaram a adotar funções repressivas, abandonando suas funções de defesa externa para atuar como "guardiãs nacionais", em um cenário de confrontos ideológicos (Donadelli; Saint-Pierre; Vitelli, 2021, p. 145).

Durante esse período, no campo das Ciências Sociais, o sistema universitário brasileiro era restrito e concentrado principalmente na região sudeste, em especial no eixo Rio-São Paulo. Em São Paulo, as universidades, como a USP e, posteriormente, a Unicamp, que criou seu mestrado em Ciência Política em 1974, estavam fortemente influenciadas pelo estruturalismo francês e pelo marxismo. Essas correntes teóricas moldaram a visão predominante nesses centros acadêmicos, que interpretavam a atuação das Forças Armadas como um reflexo direto das tensões da luta de classes no Brasil (Marques; Fuccille, 2015, p. 59).

Durante o período militar, os Estudos de Defesa no Brasil se beneficiaram de convênios internacionais com países como França e Estados Unidos, permitindo que jovens pesquisadores estudassem as Forças Armadas fora do país. Tal distanciamento moldou o desenvolvimento da área, tendo em vista as dificuldades em obter fontes de pesquisa no país, além de que as pesquisas no exterior puderam contar com metodologias de pesquisa e teorias que não as limitadas no país (Marques; Fuccille, 2015, p. 61).

Ao longo da década de 1980, a redemocratização na América Latina e em outras partes do mundo tornou-se o tema central da pesquisa dos cientistas sociais. Durante esse período, os acadêmicos que haviam ido para o exterior retornaram ao Brasil e o foco das pesquisas sobre as Forças Armadas estava centrado na análise da possível ameaça que os militares poderiam representar para a estabilidade dos novos regimes democráticos (Marques; Fuccille, 2015, p. 62).

Na década de 1990, houve a formulação do primeiro documento de defesa, a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 (Brasil, 1996) e a criação do Ministério da Defesa em 1999 (Brasil, 1999), com a extinção dos Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica e do Estado-Maior das Forças Armadas.

Na década seguinte, em 2005 ocorreu a atualização da PDN e, em 2008, a elaboração da primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) que seria um marco direcionador e estruturante para a Defesa brasileira, como a definição de "três setores decisivos para a defesa nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear." (Brasil, 2008, p.6). Além de estabelecer que uma "Estratégia nacional de defesa é inseparável de [uma] estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação" (Brasil, 2008, p. 8).

Interessante observar que, a END já apresentava como uma das "principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País" a "inexistência de [uma] carreira civil na área de defesa" (Brasil, 2008, p. 42 e 43) e tinha em seu escopo o estabelecimento de um prazo (30 de junho de 2009) para ser apresentado o projeto de lei que a regulamentasse (Brasil, 2008, p. 68). Somente em 2024, depois de várias tentativas feitas pelo MD junto ao Executivo Federal, ao longo dos anos, é que foi criada a carreira transversal de Defesa[4].

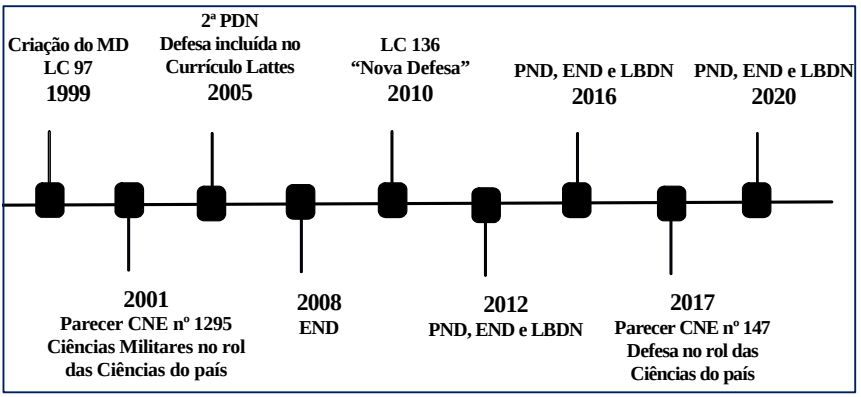
O ano de 2010, foi um marco para a Defesa, com a promulgação da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto, denominada "Nova Defesa" (Brasil, 2010), que trouxe novas e determinantes diretrizes em relação aos documentos de defesa. Tais como, a definição de que, a partir de 2012, eles deveriam ser atualizados a cada quatro anos, a PDN passaria a ser denominada de Política Nacional de Defesa (PND) e outro documento deveria ser criado, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Além dessas mudanças, foi criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que passaria a orientar o emprego conjunto das Forças Armadas.

Segue-se uma linha do tempo que materializa esses marcos legais, acrescida dos pareceres do Conselho Nacional de Educação que incluíram as Ciências Militares e a Defesa no rol das Ciências estudadas no país:

---

4 Em 31 de dezembro de 2024, através de Medida Provisória nº 1.286, foi criada a carreira de Desenvolvimento das Políticas de Justiça e Defesa, entre outras medidas. Mais informações em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/mpv/mpv1286.htm.

Figura 1 – Marcos Legais para a Defesa



Fonte: os Autores

A partir dos anos 90, o foco estratégico na área militar mudou das fronteiras sul para as amazônicas, gerando pesquisas sobre cooperação com países vizinhos, a atuação militar nas fronteiras e, nos anos 2000 passou a incorporar o debate sobre as "novas ameaças" à segurança estatal (Marques; Fuccille, 2015; Maia Neto, 2020).

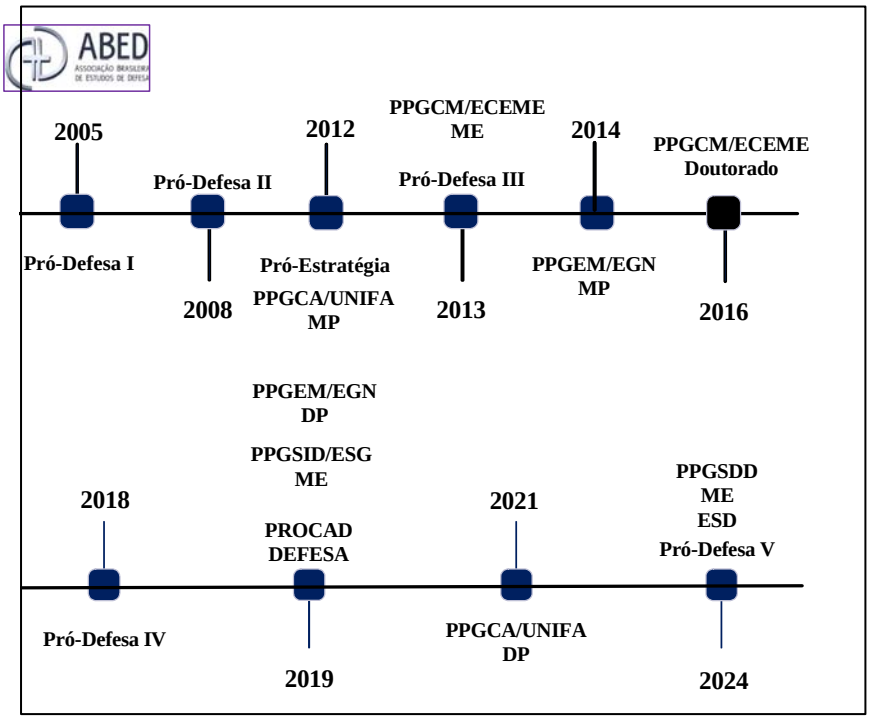
Em 2005, mesmo ano da atualização da PDN, dois outros eventos impulsionaram os Estudos de Defesa: a criação da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, que passou a reunir em encontros anuais os pesquisadores que, independentemente de suas áreas de formação, tinham um "objeto de estudo em comum: a Defesa" (Saint Pierre, 2015, p. 30).

O segundo evento foi o lançamento, pelo MD e a CAPES, do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), que viria a ser um marco no incentivo à pesquisa e à formação de mestres e doutores na área da Defesa.

Os Estudos de Defesa, nas duas próximas décadas, teriam um grande impulso, seja pela continuidade dos programas de incentivo à pesquisa e formação de pesquisadores, como a aprovação pela CAPES dos primeiros Programas de Pós-Graduação (PPG) em escolas militares na área de Ciência Política e Relações Internacionais

(CP/RI). Segue-se uma linha do tempo que buscou sintetizar esses marcos:

Figura 2 – Linha do Tempo



Fonte: os Autores[5]

5 PPGCA/UNIFA: Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea; PPGCM/ECEME: Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; PPGEM/EGN: Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos da Escola de Guerra Naval; PPGSID/ESG: Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra; PPGSDD/ESD: Programa de Pós-Graduação em Segurança, Desenvolvimento e Defesa da Escola Superior de Defesa; ME: Mestrado Acadêmico; MP: Mestrado Profissional; DP: Doutorado Profissional e PROCAD-DEFESA: Programa de Cooperação Acadêmica em Defesa Nacional. Os anos nos quais estão colocados os PPGs referem-se ao início de suas atividades.

Observa-se que a criação dos PPGs nas escolas militares deve-se em parte aos programas de fomento que incrementaram a elaboração de projetos de pesquisa e a formação de mestres, doutores e pós-doutores no contexto dos Estudos de Defesa. Esses programas possibilitaram o apoio a cerca de 100 projetos, a formação de mais de 160 pesquisadores e o incremento de quase 100 milhões de reais em pesquisas e formação, ao longo dos últimos 20 anos[6]. Diversos PPGs, tanto das escolas militares, quanto de universidades possuem pesquisas e trabalhos acadêmicos que se relacionam com a temática da grande estratégia, envolvendo militares e civis nesse debate[7].

Outra contribuição importante para a área é o que se entende por Defesa, para Soares (2015) ela é um conjunto de medidas que busca enfrentar ou reduzir riscos, incluindo a possibilidade de uso da força. Ele destaca que a Defesa não deve se restringir apenas às ameaças externas, como sugerido em documentos normativos, mas também deve ser claramente diferenciada da Segurança, especialmente no contexto interno, como na Segurança Pública e nas questões de fronteiras.

Maia Neto (2019) ao analisar os documentos de defesa, em especial as definições de Segurança e Defesa que foram inseridas ao longo das várias edições, desde a PDN de 1996, observa que a Segurança se relaciona "com a sensação de garantia que a Nação tem contra ameaças de qualquer natureza" e a Defesa com as "ações que devem ser realizadas para obter essa sensação de segurança perante àquelas ameaças", quer sejam externas ou não (Maia Neto, 2019, p. 138, tradução nossa)[8].

---

6 Os valores e quantidades de projetos são com base nos editais e dos resultados dos cinco Pró-Defesa, do Procad-Defesa e do Pró-Estratégia (CAPES/SAE). O quantitativo de pesquisadores tem por base levantamento da CAPES feito com os três primeiros Pró-Defesa (ver: https://www.gov.br/capes/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/formacao-de-recursos-humanos-em-areas-estrategicas/pro-defesa), ou seja, o número poderá ser quase o dobro após a consolidação dos próximos relatórios.

7 Para saber mais, acesse a plataforma Sucupira, no link: https://sucupira-v2.capes.gov.br/observatorio/teses-e-dissertacoes?search=estrat%C3%A9gia+e+defesa&size=100&page=0.

8 Basically, the term Security is related to the feeling of guarantee that the

Nesse sentido, adentrando a delimitação epistêmica, para Diniz (2015, p. 22), a Defesa não se enquadra como uma ciência tradicional, como as exatas ou biológicas, que possuem métodos bem definidos para formular e testar teorias abrangentes, mas trata-se de um campo interdisciplinar, onde conhecimentos de diversas áreas se integram para analisar fenômenos estratégicos, sem a autonomia metodológica que caracteriza outras ciências formais. Destarte, para ele, a dimensão epistêmica dos Estudos de Defesa deve ser compreendida como uma atividade científica dedicada à análise e resolução de questões relacionadas às políticas de defesa, envolvendo diversas disciplinas, com destaque para as Relações Internacionais (Diniz, 2015, p. 27).

Nesse contexto, Saint-Pierre (2015, p. 30) aponta que a objetividade científica seria então alcançada quando a perspectiva de um indivíduo fosse validada por outros dentro de uma "comunidade epistêmica", ou seja, um grupo de especialistas cujos entendimentos são moldados por uma troca constante de conhecimentos e experiências dentro do campo científico.

Salienta, por isso, que a "Comunidade Epistêmica da Defesa" é composta por acadêmicos de diversas áreas, como História, Sociologia, Filosofia e Relações Internacionais, que se dedicam ao estudo da Defesa e que ela se distingue da "Comunidade de Defesa", formada por profissionais diretamente ligados às Forças Armadas e à gestão da defesa. Isso porque, enquanto a Comunidade de Defesa trata de questões práticas e operacionais, a Comunidade Epistêmica foca na produção científica e no entendimento teórico dos problemas ligados à Defesa, reunindo especialistas que, embora possuam formações diversas, compartilham um interesse comum pelo tema (Saint-Pierre, 2015, p. 30).

Por outro lado, Oliveira (2015) entende que o paradigma estratégico-realista, centrado na busca de poder e segurança entre os Estados, enfrenta limitações diante da complexidade crescente das

---

Nation has against threats of any nature, while the usual concept of Defense is linked to the actions that must be performed to obtain that sense of security in the face of those threats, that is, Security it is a feeling and Defense action necessary for the maintenance of that feeling (Maia Neto, 2019, p. 138)

relações internacionais. A diversidade de atores, contextos históricos e questões locais desafiam sua visão universalista. No Brasil, por exemplo, a agenda de defesa incorporaria aspectos como identidade pacífica, justiça social e meio ambiente, elementos que transcendem preocupações militares tradicionais. Nesse cenário, o pluralismo epistemológico seria indispensável para capturar a complexidade e as especificidades das questões de defesa em diferentes contextos (Oliveira, 2015, p. 189-190).

Uma outra perspectiva, nos traz Caminha (2021, p. 3) de que para iniciar uma pesquisa em Estudos de Defesa, necessário se faz a avaliação da documentação de alto nível da temática. Assim, percebe-se que a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional são documentos essenciais que destacam a importância da interseção entre educação, ensino e defesa no Brasil. Isso tendo por objetivo a promoção de uma "cultura de defesa" e a implementação de estratégias que integrem a temática ao ensino (Caminha, 2021, p. 4).

A autora ressalta que, entre 2014 e 2018, o catálogo de dissertações e teses da CAPES registrou 321 estudos acadêmicos sobre Defesa, sendo que 217 deles trouxeram contribuições relevantes ao campo. Esses trabalhos abordaram temas variados, como a atuação das Forças Armadas, segurança cibernética e nuclear, o Atlântico Sul, a economia de defesa, operações de paz, geopolítica e diplomacia de defesa. A ampla gama de assuntos demonstra a riqueza interdisciplinar dos Estudos de Defesa, destacando sua importância para o fortalecimento da segurança e das políticas estratégicas tanto no âmbito nacional quanto internacional (Caminha, 2021, p. 5-7).

A expertise nacional e internacional, aliada à motivação dos pesquisadores em áreas como inovação, tecnologia e teoria organizacional, pode enriquecer significativamente os estudos sobre Defesa Nacional. Originalmente focados na guerra, esses estudos agora abrangem temas mais amplos, como educação e direito, ampliando seu escopo para incluir novas perspectivas interdisciplinares. Com a crescente relevância de áreas como ciência e tecnologia, economia e governança, há um espaço para expandir os estudos de defesa, interligando teoria e prática e buscando soluções pragmáti-

cas para problemas complexos, por meio de métodos científicos e observação empírica (Silva, 2023, p. 247).

Uma característica dos documentos de defesa, desde 1996 até 2020, que materializa sua contribuição para a construção de uma grande estratégia brasileira, foi, de certa forma, a perenidade dos Objetivos Nacionais de Defesa (OND), apesar das diferenças ideológicas dos diversos governos, ao longo do período. Segundo Marques e Maia Neto:

> Os Objetivos da Defesa Nacional (ODN) permaneceram relativamente estáveis em todas as versões da PND, independentemente do espectro político-partidário do governo brasileiro e das constantes mudanças ministeriais. Vale destacar que o Brasil teve 11 Ministros da Defesa durante os 19 anos de existência do Ministério (2020, p. 18, tradução nossa).[9]

Cabe destacar que a linha temporal da análise de Marques e Maia Neto, incluiu os documentos de 1996 até 2016, assim como os Ministros da Defesa até aquela data[10], no entanto, observou-se que os OND da PND de 2020 (Brasil, 2020), foram muito similares aos de 2016, confirmando a referida perenidade citada pelos autores.

Desse modo, entende-se que os debates acadêmicos no contexto dos Estudos de Defesa e os próprios documentos norteadores da Defesa Nacional, trazem em seu escopo, as contribuições para um debate mais aprofundado sobre o desenvolvimento de uma Grande Estratégia brasileira e que tal debate torna-se essencial para compreender o papel dessa área na formulação de políticas públicas integradas e na proteção dos interesses nacionais.

---

9 The National Defence Objectives (ODN in Portuguese) have remained relatively stable in all PND versions, regardless of the political party spectrum of the Brazilian government, and the constant ministerial changes. It is worth noting that Brazil had 11 Defence Ministers during the 19 years of existence of the Ministry (Marques; Maia Neto, 2020, p. 18).

10 Posteriormente, o Brasil teve mais quatro Ministros de 2019 até o final de 2024. Totalizando 15 Ministros, sendo 11 civis e 4 militares da reserva.

Os autores entendem que o delineamento de uma Grande Estratégia vai além de uma possível contribuição dos Estudos de Defesa, pois aquela apresenta uma abordagem mais abrangente, busca alinhar os recursos de um Estado — sejam militares, econômicos, diplomáticos ou culturais, por exemplo — para alcançar objetivos políticos de longo prazo. No entanto, acredita-se que os Estudos de Defesa contribuem com uma base epistemológica e metodológica que permite analisar como esses elementos podem ser articulados estrategicamente. Ao ampliar o escopo da Defesa para além de ameaças militares, incorporando questões como governança, inovação e identidade nacional, cria-se uma ponte para a formulação de estratégias que promovam segurança, estabilidade e projeção internacional de forma coesa e sustentável.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizar este capítulo, entende-se que os estudos de defesa podem contribuir significativamente para a formulação de uma grande estratégia nacional, ao oferecer fundamentos teóricos e práticos para a articulação de políticas integradas de segurança e defesa. Ao analisar ameaças, oportunidades e capacidades estratégicas no âmbito da Defesa e nos níveis internacional, regional e nacional, esses estudos auxiliam na elaboração de medidas que possibilitam o alinhamento da segurança nacional com a diplomacia, o desenvolvimento e a defesa, promovendo a proteção dos interesses nacionais em um contexto global complexo.

Além disso, observa-se que os estudos de defesa têm sido essenciais para orientar as políticas de defesa, permitindo a identificação de vulnerabilidades e a formulação de respostas eficazes. Essas pesquisas fortalecem a capacidade do Estado em lidar com desafios contemporâneos, como os impactos das ameaças decorrentes das mudanças climáticas, das ameaças cibernéticas e das dinâmicas geopolíticas globais.

A integração dos Estudos de Defesa em uma estratégia nacional bem definida permite que o Brasil otimize seus recursos, estabeleça prioridades e consolide sua posição no sistema internacional. Ao incorporar estudos e análises das diversas dimensões do poder na-

cional, tais como a política, econômica, científico-tecnológica, psicossocial e militar, eles promovem uma abordagem coordenada que potencializa a projeção de poder e o alcance de objetivos estratégicos no longo prazo.

Ademais, os Estudos de Defesa fortalecem o diálogo entre a academia, os militares e os formuladores de políticas, ampliando a base de conhecimento disponível para a tomada de decisões estratégicas. Essa conexão entre teoria e prática potencializa a formulação de uma grande estratégia nacional robusta, adaptável e alinhada aos interesses brasileiros. Assim, promove-se maior efetividade na defesa e na projeção internacional do país, integrando perspectivas acadêmicas à realidade das políticas públicas e das demandas do cenário global.

REFERÊNCIAS

ALSINA JÚNIOR, João Paulo. **Ensaios de grande estratégia brasileira**. Brasília: FUNAG, 2018.

BALDWIN, David A. **Economic Statecraft**. Princeton: Princeton University Press, 2020.

BALZACQ, Thierry; DOMBROWSKI, Peter; REICH, Simon (Orgs.)**. Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases.** Oxford: Oxford University Press, 2019.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1996.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União** de 10 de junho de 1999. Brasília: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que "dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas", para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União** de 26 de agosto de 2010. Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2008.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 3. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. Disponível em: https://www.defesa.gov.br. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Planejamento Estratégico Setorial de Defesa: Método**. Brasília: Ministério da Defesa, 2022.

CAMINHA, Viviane Machado. Educação, ensino e estudos de defesa no Brasil: reflexões para a integração com a sociedade. REPATS - **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, v. 7, n. 1, jan./jul. 2020; v. 8, n. 1, jan./jul. 2021.

CHATHAM HOUSE. **Annual review 2022–2023**. Londres: Chatham House, 2023. Disponível em: https://www.chathamhouse.org. Acesso em: 03 dez. 2024.

DINIZ, Eugenio. Breve ensaio sobre estudos de defesa como atividade científica. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 21-28, jul./dez. 2015.

DONADELLI, Laura Meneghim; SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela. Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, v. 16, n. 2, jul./dez. 2021, p. 141-156.

FERNÁNDEZ SOLA, Natividad. Desafíos y amenazas comunes en el área transatlántica. **Revista de Estudios en Seguridad Internacional**, v. 36, p. 20-23, nov. 2021.

GADDIS, John Lewis. **On Grand Strategy**. Nova York: Penguin Books, 2019.

GRAY, Colin S.. Clausewitz, history, and the future strategic world. In: MURRAY, Williamson, SINNREICH, Richard H. (edts.). **The Past as Prologue: the importance of history to the military profession.** Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000**. New York: Random House, 1987.

KUNDNANI, Hans. Mainstream Parties in Crisis: The Cost of Convergence. **Journal of Democracy**, v. 32, n. 1, p. 22-36, jan. 2021.

LIDDELL HART, Basil Henry. **Strategy**. New York: Meridian Books, 1991. p.322.

LIMA, Maria Regina Soares de. A articulação entre a política externa e a política de defesa no Brasil. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2010.

MAIA NETO, Jacintho. Strategic Defense Management: Transforming the Military Environment in Face of the New Demands in Security and Defense. **REPATS - Journal of Studies and Advanced Researchers on Third Sector**, Special Issue, n. 2, jul./dez., p. 135-152, 2019.

MAIA NETO, Jacintho. A Gestão Estratégica da Defesa: Novos Tempos, Novos Desafios. **Revista Hemisferio**, v. 6, p. 102-122, 2020.

MARQUES, A. A.; MAIA NETO, J. Brazil's National Defense Strategy, Defense Diplomacy, and management of Strategic Resources In: **Defence Diplomacy and National Security Strategy: Views from the Global South**.1 ed.Cape Town - South Africa: African Sun Media, 2020, v.2020, p. 13-32.

MARQUES, Adriana A.; FUCCILLE, Alexandre. Ensino e pesquisa em defesa no Brasil: estruturação do campo e desafios. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 57-73, jul./dez. 2015.

NYE, Joseph S. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **A força da dissuasão: Uma análise da dissuasão estratégica do Brasil e sua atuação na América do Sul**. 1. ed. São Paulo: Editora Defesa Net, 2020.

OLIVEIRA, Gilberto Carvalho de. Rompendo o paradigma estratégico-realista: por uma perspectiva epistemológica eclética dos estudos de defesa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 173-195, jul./dez. 2015.

POSEN, Barry R. **The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars**. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Ensaio sobre os estudos de defesa e a comunidade que os prática. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 29-39, jul./dez. 2015.

SANTOS, João Carlos. **Política e Estratégia Nacionais de Defesa: integração e consensos políticos**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2020.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves da. Estudos de Defesa Nacional: bases epistemológicas e interdisciplinares. **Revista Humanidades e Inovação**, v. 9, n. 24, 2023.

SOARES, Samuel Alves. Por uma nova ontologia da defesa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 2, p. 15-20, jul./dez. 2015.

SOUZA, Ana Beatriz. A Amazônia como eixo central da defesa brasileira. In: MOURA, Carlos Henrique (Org.). **Segurança Regional e Defesa no Brasil**. Brasília: Editora Defesa, 2021.

NÚCLEOS ESTRATÉGICOS DO CAMPO AEROESPACIAL: CENÁRIO DESEJADO PARA 2050

Guilherme Sandoval Góes

Coordenador e Professor de Geopolítica do Programa de Mestrado em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (ESG). Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Doutor em Geopolítica, Cultura e Direito pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). Professor de Direito da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Diplomado pelo Naval War College e Conferencista do William Perry Center dos Estados Unidos da América. Líder do Grupo de Pesquisa Geopolítica do Brasil (CNPQ). E-mail: guilherme.sandoval@terra.com.br

Carlos Alberto Gonçalves de Araujo

Mestre em Sensoriamento Remoto pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Pós-graduado: em Análise de Sistemas (PUC-RJ); em Gravimetria Aplicada à Geodésia (IME); em Desenvolvimento Gerencial (PUC-RJ); em Desenvolvimento Avançado de Executivos (MBA-UFF); em Política e Estratégia Aeroespaciais (ECEMAR); em *Space Cartography Course (*França) e em Logística e Mobilização Nacional (ESG). Graduado em Engenharia Cartográfica pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Foi Presidente da Comissão Técnica de Cartografia Especial da Sociedade Brasileira de Cartografia (SBC). Coautor do livro "Planejamento Estratégico: via expressa para o futuro". Escreveu diversos artigos relacionados as Atividades Espaciais no Brasil. E-mail:carlos.caga@gmail.com.

Resumo: A disputa pelo controle das cadeias globais de valor e inovação tecnológica entre Estados Unidos e China tem se intensificado nas últimas décadas, refletindo a crescente competição econômica e geopolítica entre as duas maiores economias do mundo. Tal contexto projeta, a um só tempo, grandes desafios e oportunidades para o setor Aeroespacial brasileiro, notadamente, no que tange ao desenvolvimento de novos núcleos estratégicos, aqui percebidos como a hélice tríplice brasileira englobando a interação indústria-universidades-governo. Dessarte, o presente artigo pretende apresentar uma concepção estratégica para o setor Aeroespacial brasileiro com espeque exatamente nessa ideia de fortalecimento das empresas, universidades e entidades estatais que atuam no setor Aeroespacial do País. Para tanto, uma análise da situação atual dos núcleos estratégicos do campo Aeroespacial foi realizada visando identificar fraquezas existentes bem como oportunidades para que possamos almejar um cenário desejado e corroborar com a segurança, defesa e desenvolvimento nacional.

Palavras-chave: Grande Estratégia Aeroespacial; núcleos Estratégicos do setor aeroespacial; Industria Aeroespacial Nacional; Cadeias de Valor atreladas ao poder aeroespacial.

Abstract: The dispute for control of global value chains and technological innovation between the United States and China has intensified in recent decades, reflecting the growing economic and geopolitical competition between the world's two largest economies. This context projects, at the same time, great challenges and opportunities for the Brazilian space sector, notably with regard to the development of new strategic centers, here perceived as the Brazilian triple helix encompassing the industry-universities- government interaction. Therefore, this article intends to present a strategic conception for the Brazilian space sector with emphasis on exactly this idea of strengthening companies, universities and state entities that operate in the country's space sector. To that end, an analysis of the current situation of the strategic nucleus in the space sector was carried out to identify existing weaknesses as well as opportunities to support national security, defense, and development.

Keywords: *Grand Aerospace Strategy; Strategic Hubs of the Aerospace Sector; National Aerospace Industry; Value Chains Linked to Aerospace Power*.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo propor um modelo de grande estratégia do setor aeroespacial brasileiro a partir da ideia de fortalecimento e expansão das empresas, privadas ou estatais, universidades e centros de pesquisa, atrelados ao setor aeroespacial brasileiros, entendidos como núcleos estratégicos de desenvolvimento (NED) do País.

Tais núcleos estratégicos podem ser definidos como todos aqueles atores, entes, empresas ou segmentos, privados ou estatais, quer sejam econômicos, comerciais, tecnológicos, acadêmicos, científicos, financeiros, normativos/reguladores ou industriais, desde que sejam capazes de participar eficazmente da competição internacional sob os influxos das cadeias globais de produção, conhecimento e valor, com ou sem investimento por parte do Estado brasileiro. Não se pode confundir, portanto, a ideia de "núcleos estratégicos" com os tão propalados "campeões nacionais", associados à corrupção sistêmica no Brasil (Góes, 2022, p. 37 e 65).

Defende-se assim a visão de que o planejamento estratégico no horizonte temporal 2050 do setor aeroespacial brasileiro necessita levar em consideração a reconfiguração da atual ordem internacional, que ainda se encontra em construção, mas que coloca, de um lado, ações de reafirmação da globalização liberal, focadas na abertura mundial do comércio e, do outro, movimentos de desglobalização e protecionismo, voltados para a retomada de musculatura geopolítica por parte dos Estados Unidos da América.

Na verdade, a renovação da percepção da interligação entre a era da desglobalização e o choque de civilizações huntingtoniano encontra, na arena contemporânea do mundo pós-2008, um laboratório instigante de desafios que vai muito além da mera guerra comercial entre os EUA e China, as principais potências globais.

É, portanto, com tal espírito crítico de investigação, que urge compreender a formação da ordem internacional contemporânea,

que já vivenciou, em curtíssimo espaço de tempo, três grandes momentos de ruptura paradigmática da História da humanidade: a crise planetária da covid (2019), a guerra russo-ucraniana (2022) e o conflito entre Israel e Hamas (2023).

É preciso entender a engenharia de poder global da era atual, cujas relações entre nações centrais envolviam, inicialmente, a tríade de Brzezinsk, Estados Unidos, União Europeia e Japão, mas, que, atualmente, envolvem também a China e os demais componentes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia e África do Sul).

Com tal tipo de cosmovisão, é possível analisar a ordem internacional no horizonte 2050 a partir de marco científico mais sofisticado, atrelado ao atual jogo geopolítico de poder entre superpotências e seus respetivos mecanismos de hegemonia global, vale dizer G7 x G20, OTAN x OCS (Organização de Cooperação de Xangai), OCDE x BRICS +, Dólar X Yuan, disputa ChatGPT x Deep Seek e muitos outros.

Entretanto, sem embargo desses fatores citados, a disputa pela hegemonia global entre China e Estados Unidos envolve, principalmente, a competição entre o dólar americano (USD) e o yuan chinês (CNY/RMB). Essa rivalidade monetária reflete uma luta mais ampla pelo poder econômico e financeiro global.

Observe-se que o dólar como moeda hegemônica global remonta ao fim da Segunda Guerra Mundial, nas Conferências de Bretton Woods (1944), e ainda continua a ser a principal moeda de reserva global e o pilar do sistema financeiro internacional.

Ou seja, a maioria dos bancos centrais do mundo mantém grandes reservas em dólares, o dólar é usado em cerca de 88% das transações cambiais no mundo, a maioria das trocas de petróleo e outras commodities ocorre em dólares, reforçando sua demanda. Assim, o domínio do dólar permite que os EUA imponham sanções econômicas eficazes, bloqueando transações de países adversários.

Por outro lado, a China busca aumentar a influência do yuan a partir do comércio bilateral, *e.g*, o acordo com a Rússia para compras de petróleo e gás, do fortalecimento da internacionalização do yuan com o sistema de pagamentos transfronteiriços CIPS, que se apresenta como alternativa ao SWIFT, da criação pioneira de uma moeda digital estatal, fortalecendo o controle sobre transações e

promovendo o uso global do yuan, e a partir da Iniciativa do Cinturão e Rota (BRI) com investimentos massivos em infraestrutura global com financiamentos feitos em yuan.

Finalmente, é importante destacar que a busca de hegemonia do yuan ainda envolve o papel dos BRICS + e sua tentativa de provocar a desdolarização do sistema financeiro internacional. Isto significa que a China procura, junto com países do BRICS + (Brasil, Rússia, Índia, África do Sul, Egito, Etiópia, Irã, Emirados Árabes Unidos e Indonésia), reduzir a dependência do dólar, seja com a criação de alternativas financeiras do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), seja com a proposta de uma moeda comum dos BRICS +. O Brasil e a China já fecharam acordos para transações diretas entre real e yuan, sem necessidade do dólar.

Em suma, a disputa entre o dólar e o yuan é um reflexo da luta pelo domínio da geopolítica mundial entre EUA e China. Embora o dólar ainda seja dominante, a China tem feito avanços significativos na internacionalização do yuan, daí a defesa da tese de que, no horizonte temporal 2050, o sistema financeiro mundial se apresentará dividido.

E mais: as consequências geopolíticas e econômicas dessa fragmentação do sistema financeiro global entre dólar e yuan incluem a pressão sobre países emergentes, que precisarão escolher, necessariamente, entre alinhar-se necessariamente aos Estados Unidos ou a China.

Com isso, desponta, em pleno Século XXI, o ressurgimento do **princípio geopolítico do alinhamento necessário** da época da Guerra Fria, (Góes, 2015)[11], na qual todos os demais Estados eram obrigados a alinhar-se ou ao bloco ocidental liderado pelos EUA, ou

11 No paradigma da Guerra Fria, havia grande previsibilidade estratégica em decorrência do princípio do alinhamento geopolítico necessário. Vale explicitar melhor: o sistema de forças internacionais era impulsionado pela disputa entre dois grandes centros com completa correspondência econômica, geopolítica e militar. Existia, por conseguinte, plena paridade em todos os campos do poder nacional. O poder de atração das duas superpotências era completo em si próprio. As demais nações se limitavam a observar o princípio do alinhamento geopolítico necessário, isto é, escolher a qual das duas superpotências iriam se perfilhar.

ao bloco oriental liderado pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Tal estrutura de fragmentação monetária pode criar uma nova divisão do mundo, e, principalmente, a divisão das cadeias de valor e inovação tecnológica. O retorno do princípio do alinhamento geopolíticos necessário se projeta diretamente sobre o desenvolvimento dos demais Estados, notadamente, aqueles componentes do Sul Global, de modernidade tardia, como infelizmente, ainda é o caso do Brasil.

Esse novo cenário 2050 exige a incorporação de variáveis geopolíticas antes negligenciadas, tornando a sociedade internacional pós-moderna ainda mais imprevisível e desafiadora para os países de industrialização tardia.

Diante disso, a principal missão do estrategista pátrio é desenvolver um modelo estratégico próprio, identificando as oportunidades e ameaças no campo externo e os fatores de força e fraqueza, no campo interno, elementos centrais para uma inserção internacional autônoma e assertiva.

Para isso, é fundamental analisar a ordem mundial contemporânea sob dois eixos geopolíticos principais:

a) Eixo horizontal – Representa a competição entre potências globais no centro da geopolítica mundial, ressaltando a necessidade de cooperação internacional do Brasil com Estados Unidos, China e União Europeia.

b) Eixo vertical – Reflete o neocolonialismo entre nações centrais e o Sul Global, destacando o papel do Brasil como liderança regional na articulação dos três grandes espaços geopolíticos sul-americanos: arco amazônico, cone sul e bloco andino.

Assim, a racionalidade intrínseca da Grande Estratégia brasileira perpassa a ideia de promover os objetivos constitucionais de desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, dentro de uma sociedade justa, livre e solidária. Portanto, a Grande Estratégia Nacional deve buscar o desenvolvimento nacional, sem violar os princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, notadamente o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana.

Com isso, fica mais fácil defender a tese de que a Grande Estratégia Nacional deve articular os elementos do Poder Nacional,

transformando poder potencial em poder real. Ou seja, consolidar o Brasil no concerto das nações a partir dos seus quatro grandes arquétipos geopolíticos fundantes, que posicionam o Brasil como uma potência energética, uma potência alimentar, uma potência aquífera e uma potência ambiental (potência verde).

A competição sino-americana pelo controle das cadeias globais de valor e inovação tecnológica não é apenas uma questão de economia, mas também de poder e influência global. De rigor, a capacidade de dominar tais cadeias e de liderar as tecnologias disruptivas serão cruciais para determinar qual nação liderará o próximo de governança global. E mais: tal rivalidade entre os EUA e a China é multifacetada, abrangendo aspectos militares, econômicos, políticos, tecnológicos e psicossociais, e terá implicações profundas para a ordem mundial nas próximas décadas.

Em sentido estratégico, isto significa dizer que não há vácuo de poder na geopolítica e nas relações internacionais, ou seja, sempre haverá algum Estado tentando influir nas grandes decisões internacionais; sempre existirá disputa entre nações hegemônicas versando sobre a resiliência e expansão de suas respectivas corporações supranacionais, por exemplo, a disputa entre as empresas chinesas (Huawei e ZTE) versus as empresas Nokia (finlandesa) e Ericsson (sueca) na tecnologia 5G (Góes, 2022).

A corrida pela liderança global no campo da inovação tecnológica é a pedra angular do respectivo controle de grandes cadeias globais de produção, valor e inovação tecnológica. Nesse aspecto, o estrategista americano não tardou a incluir na sua atual *National Security Strategy* (NSS) de Joe Biden a urgência de manter a sua supremacia científica e tecnológica, quando afirma que:

> Mudanças rápidas na tecnologia moldarão todos os aspectos de nossas vidas e nossos interesses nacionais, mas a direção e as consequências da revolução tecnológica permanecem indefinidas [...]. Os Estados Unidos devem reinvestir na manutenção de nossa vantagem científica e tecnológica e, mais uma vez, liderar, trabalhando ao lado de nossos aliados estratégicos para estabelecer as novas regras e práticas que nos permitirão aproveitar as oportuni-

dades que os avanços tecnológicos apresentam. (tradução livre) (United States of America, 2021, p. 8-9)[12].

É por isso que a inserção internacional do Brasil, principalmente, no setor aeroespacial, deve levar em consideração a reconfiguração da ordem geopolítica mundial, que ainda se encontra em construção, mas que coloca, de um lado, ações de reafirmação da globalização liberal, focadas na abertura mundial do comércio e, do outro, movimentos de desglobalização e protecionismo, voltados para a retomada de musculatura geopolítica das potências ocidentais, notadamente, dos Estados Unidos.

É exatamente nesse diapasão que o conceito de núcleo estratégico[13] ganha relevância cada vez maior, na medida em que a Guerra Comercial entre a China e os Estados Unidos abre uma estrada longa de desafios e oportunidades para os países de modernidade tardia, como, infelizmente, ainda é o caso do Brasil.

Portanto, é essencial formular uma Grande Estratégia que articule todos os elementos do poder nacional, como os estabelecimentos empresariais e industriais; as universidades e os centros de pesquisa; e as próprias entidades governamentais, aqui denominados núcleos estratégicos do Estado brasileiro, os verdadeiros vetores do desenvolvimento nacional (Góes, 2024).

A falta de uma Grande Estratégia para o setor aeroespacial dificulta as interações universidade-indústria-governo, que formam a hélice tríplice brasileira de inovação tecnológica e empreendedorismo das atividades espaciais e que são, efetivamente, importan-

---

12 *Rapid changes in technology will shape every aspect of our lives and our national interests, but the direction and consequences of the technological revolution remain unsettled. () America must reinvest in retaining our scientific and technological edge and once again lead, working alongside our partners to establish the new rules and practices that will allow us to seize the opportunities that advances in technology present* (United States of America, 2021, p. 8-9).

13 Pode-se considerar que o núcleo estratégico de um país é composto pelos elementos que corroboram para a sua segurança, desenvolvimento, com capacidade de projetar poder nos médio e longo prazos e ser inserido como um importante *stakeholder* no cenário internacional.

tes polos de crescimento econômico e desenvolvimento social do Brasil.

É urgente, portanto, superar a posição periférica do Brasil nas cadeias globais de produtos de alto valor agregado e de alta tecnologia, priorizando os quatro grandes arquétipos geopolíticos do Brasil, com a finalidade de fortalecer e reconstruir os núcleos já existentes e criar novas organizações empresariais e industriais com competividade internacional juntamente com modernos institutos de excelência acadêmica e centros de pesquisa integrados às cadeias globais de inovação e conhecimento (Góes, 2024, p. 48).

Com efeito, seja pela sua tradição no setor aeroespacial, seja pelo atual estágio de alguns núcleos estratégicos já existentes, tais como, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o acordo firmado com agência espacial chinesa (CAST) visando ao desenvolvimento de satélites da série Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS).

Na mesma toada tecnológica de núcleos que já existem, mas, que devem ser potencializados pelas ações estratégicas do Estado, pode-se citar o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), atualmente atuando comercialmente a partir do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) com os Estados Unidos, com objetivo específico de proteger tecnologias e patentes utilizadas no Centro.

Sem embargo da importância do AST para o Programa Espacial Brasileiro, o fato é que, com rigor, Alcântara não chega, efetivamente, a representar, no atual momento, um verdadeiro núcleo estratégico brasileiro no setor espacial, na medida em que não tem capacidade tecnológica autônoma para lançar satélites de baixa órbita.

Em consequência, cabe ao estrategista pátrio pensar parcerias internacionais e projetos multinacionais para fortalecer as operações do Centro de Lançamento de Alcântara, expandindo suas capacidades operacionais e autonomia tecnológica de modo a transformá-lo em verdadeiro núcleo estratégico do setor espacial, notadamente no que tange ao lançamento de satélites de baixa órbita.

Em síntese, o presente trabalho tem a finalidade de, a partir de uma análise do cenário atual do campo aeroespacial brasileiro, constatar a importância da sinergia entre empresas, universidades

e governo, hélice tríplice fundamental para integrar um país nas grandes cadeias globais de valor e inovação tecnológica, visando ao ingresso do Brasil no seleto grupo de países que possuem um programa espacial completo, meta perseguida desde o final da década de 70.

2 POR QUE ENGENDRAR UMA GRANDE ESTRATÉGIA AEROESPACIAL PARA O BRASIL?

A governança global pós-Guerra da Ucrânia possui duas faces diametralmente opostas, na medida em que projeta cenários geopolíticos e regimes jurídicos de cooperação internacional que se contrapõem entre si.

Isto significa dizer que, no campo da geopolítica, a Guerra da Ucrânia transcende as fronteiras dos beligerantes para se projetar sobre o todo o sistema internacional. Com efeito, aqui estão presentes as estratégias não apenas da Rússia e da Ucrânia, mas, também dos Estados Unidos, China e Europa. O desfecho da Guerra da Ucrânia tanto pode gerar o resgate de uma governança global hobbesiana, regida pela tensão entre megapotências (EUA e China), mas, pode, também, gerar, por outro lado, uma governança global kantiana, capitaneada por diferentes polos de poder mundial a partir de novas estruturas multilaterais não mais controladas por uma única superpotência dominante (Góes, 2023, p. 126).

Dessarte, nesses tempos de estatalidade pós-moderna, surge a chamada *Lawfare*, aqui compreendida como a guerra jurídica de última geração, cuja dinâmica própria é capaz de assegurar a destruição dos núcleos estratégicos de oponentes geopolíticos. Não se trata mais da forma clássica de fazer a guerra em suas três dimensões, mas, sim, do uso da lei como arma de guerra para destruir competidores geopolíticos e/ou econômicos. Basicamente, trata-se do manejo da ordem jurídica interna e externa como substituto de ações armadas, cujo alcance se projeta sobre a concretização de objetivos de política externa ou de segurança nacional.

Nesse sentido, a *Lawfare* seria comparável ao uso estratégico de forças militares tais como, aviões, navios, carros de combate, entre outros vetores bélicos, destruindo a base industrial de um determi-

nado país concorrente, impedindo-o de adquirir autonomia tecnológica e permanecer dependente de importação de produtos manufaturados de alto valor agregado produzidos no mercado externo.

Em linhas gerais, o *Lawfare* é a nova forma de conflito geopolítico na pós-modernidade, na qual o direito é usado como arma de guerra para destruir a hélice tríplice do inimigo (interações universidade-indústria-governo)[14].

Em consequência, a Grande Estratégia das atividades espaciais do Brasil deve priorizar o fortalecimento e a expansão dos núcleos estratégicos do poder espacial do Brasil, tais como:

a) os **núcleos da Infraestrutura Espacial**, aí incluídos os centros de lançamento de veículos espaciais, como, por exemplo, o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) e o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), o Centro de Rastreio e Controle de Satélites (CRC), o Centro de Operações Espaciais (COPE), as estações de rasteio localizadas em Cuiabá (MT), em Alcântara (MA) e estações móveis distribuídas pelo País.

b) os **núcleos da Indústria Aeroespacial e de Defesa**, em especial o cluster Aeroespacial de São José dos Campos, SP, englobando o desenvolvimento e a produção de aeronaves, mísseis, satélites, foguetes, e outros equipamentos atrelados às atividades espaciais de emprego civil e militar.

c) os **núcleos estratégicos do Complexo Científico e Tecnológico Aeroespacial**, tais como o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), o Instituto Nacional de Atividades Espaciais (INPE), a Universidade de Santa Maria (UFSM), a Universidade Federal de Santa Catarina

---

14 Nesse contexto, ações jurídicas substituem as ações das forças armadas para alcançar objetivos fundamentais do Estado, sejam eles de natureza política, econômica, militar, psicossocial ou científico-tecnológica. Em resumo, a guerra jurídica representa uma nova dimensão da polemologia (estudo científico das guerras e seus efeitos, formas, causas e funções enquanto fenômeno social), na qual o direito e a geopolítica se entrelaçam, e sua compreensão é essencial para a formulação da Grande Estratégia do Brasil. Com essa visão alargada do lawfare, é importante agora examinar os desafios e oportunidades que se apresentam ao desenvolvimento estratégico do Brasil sem desvio dos princípios da ordem democrática. (Góes, 2024, p. 44).

(UFSC), a Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entre outras. Essas são as principais instituições responsáveis pela capacitação dos recursos humanos no campo Espacial.

d) os **núcleos estratégicos de regulação e financiamento** do Estado brasileiro, tais como a Agência Espacial Brasileira (AEB), a Comissão de Coordenação de Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), o Instituto Nacional de Meteorologia (INMET), entre outros.

Em suma, uma Grande Estratégia Espacial para o Brasil pressupõe a capacidade de engendrar, a um só tempo, investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação tecnológica nesse campo, ao lado do aperfeiçoamento e formação de recursos humanos especializados e com alta capacitação profissional, de modo a imprimir competividade internacional às empresas brasileiras, inserindo-as nas cadeias globais de alto valor agregado. Uma proposta para uma Grande Estratégia Espacial é apresentada na figura 1.

Figura 1 – Grande Estratégia Espacial Brasileira

Fonte: Os Autores, 2024.

Em resumo, o fortalecimento do Poder Aeroespacial de um país envolve uma combinação sinérgica de empresas e indústrias de alta competividade internacional, institutos de pesquisa e recursos humanos altamente qualificados, infraestrutura crítica estratégica desenvolvida e operada de modo autóctone em relação aos países externos, cujas ações coordenadas deverão ser concebidas a partir de uma Grande Estratégia, capaz de promover o desenvolvimento nacional e os demais objetivos fundamentais previstos no artigo 3º, incisos I a IV, da Constituição de 1988.

Em consequência, a Grande Estratégia Nacional, com base nos quatro grandes arquétipos geopolíticos, que posicionam o Brasil como uma superpotência nos âmbitos energético, alimentar, ambiental e aquífero, (Góes, 2024, p. 48-49), não impede o desenvolvimento de outras áreas, como, por exemplo, o setor aeroespacial.

E mais: é neste momento, em meio à inúmeros conflitos no âmbito global, que desponta grande oportunidade para o fortalecimento e expansão nos núcleos estratégicos brasileiros a partir da reorganização das cadeias globais de valor e inovação, seja na perspectiva do *near-shoring*, seja na perspectiva do *friendly-shoring*, que desempenham um papel crucial na reconfiguração da ordem mundial pós-moderna em construção. Tais conceitos são estrategicamente importantes porque projetam a disputa pelo controle das cadeias globais entre as potências ocidentais, lideradas pelos Estados Unidos, e as potências eurasianas capitaneadas pela China. (Góes, 2024, p.50).

Enfim, a rivalidade e disputa geopolítica entre os Estados Unidos e a China, pela liderança dos eventos mundiais, abre grande oportunidade para o desenvolvimento das atividades aeroespaciais do Brasil. É a própria Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1)[15], aprovada pela Portaria no 1.224/GC3, de 10 de no-

15 A Doutrina Básica da Força Aérea Brasileira (DCA 1-1), aprovada pela Portaria no 1.224/GC3, de 10 de novembro de 2020, estabelece os princípios e conceitos que orientam o preparo e o emprego da Força Aérea Brasileira (FAB) em suas missões. Para tanto, é composta por dois volumes: o primeiro volume versa sobre a visão, missão, valores e objetivos da FAB, enquanto o segundo trata das capacidades, funções e operações aéreas.

vembro de 2020, que destaca que a ascensão de novas potências globais, que venham a contestar a predominância unipolar dos EUA, ressuscita no debate da guerra aérea o caráter primordial na luta pelo controle do ar.

Nesse ponto, surge a necessidade de se repensar a discussão teórica sobre o poder aeroespacial do País, fruto dessa evolução da história da guerra em geral e da guerra jurídica (*lawfare*). Ou seja, a questão da soberania no espaço evolui a cada dia que passa e não pode se afastar da expressão científico-tecnológica do poder nacional. Nesse ponto, surge a necessidade de se repensar a discussão teórica sobre o Poder Aeroespacial dentro desse contexto de núcleos estratégicos, enquanto vetores de desenvolvimento nacional e garantidores efetivos da soberania e defesa nacionais.

3 O CENÁRIO ATUAL

Compõem o campo Aeroespacial os setores aeronáutico e espacial, que nos dias de hoje ocupam posições distintas no cenário internacional. Enquanto o setor aeronáutico capitaneado pela Embraer a partir da sua privatização na década de 90, se tornou um dos principais *stakeholder* da indústria mundial, o mesmo protagonismo não é exercido pelo nosso setor espacial, apesar de todo potencial e capacidades existente no país.

3.1 Setor Aeronáutico

Em São José dos Campos estão instaladas as principais empresas que compõem o cluster aeroespacial do país, com destaque para a Embraer uma das maiores fabricantes de aeronaves do mundo, especialmente no segmento de jatos executivos.

Muito embora, cabe destacar o sucesso alcançado pela aeronave de transporte e reabastecimento, KC-390, que tem despertado o interesse de importantes atores internacionais.

Para a condução de seus projetos tem realizado alianças com outros países e empresas que facilitaram a sua inserção no competitivo mundo globalizado.

Outro segmento que tem despertado interesse da indústria aeronáutica nacional é a Mobilidade Aérea Urbana[16]. Nesse contexto, existe uma previsão do carro voador da Embraer estar operacional até o final de 2026.

Assim, o segmento aeronáutico apesar da instabilidade da economia global impactada em especial pelos diversos conflitos bélicos espalhados pelo mundo, tem se sustentado e aumentando inclusive seu portifólio de clientes nacionais e internacionais.

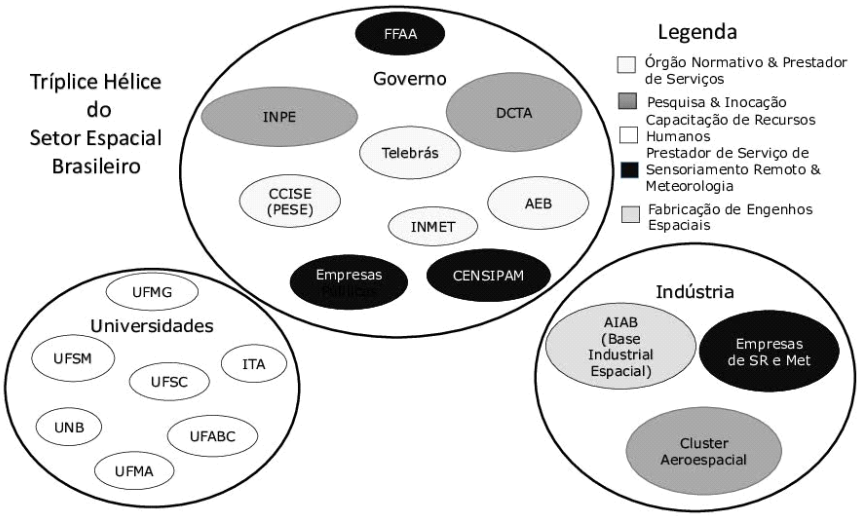
3.2 Setor Espacial

Diferente do setor aeronáutico, este segmento não possui uma empresa protagonista que se destaca entre tantas outras de menor porte que orbitam ao seu redor, mas tem a agência Espacial Brasileira (AEB), responsável por formular, coordenar e executar a Política Espacial Brasileira e desempenhar as funções de órgão central do Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais - SINDAE (BRASIL, 1994).

Uma das primeiras ações da AEB foi elaborar um programa para atender a Política Espacial Brasileira, denominado Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), que visava propor a integração de projetos espaciais com a participação do setor governamental, universitário e industrial atendendo às demandas da sociedade, conforme preconiza a tríplice hélice (AEB, 2020). Na figura 2, é apresentada a participação dos principais atores que compõem a tríplice hélice nacional.

16 Uso de veículos para realizar as operações de pouso e decolagem verticais com propulsão elétrica (eVTOL).

Figura 2 – Tríplice Hélice Nacional



Fonte: Os Autores, 2024.

Com o lançamento da 1ª edição da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, o setor Espacial foi identificado como estratégico para a Segurança e Defesa do País, e coube ao Comando da Aeronáutica a responsabilidade de coordenar a implantação das atividades previstas nesse segmento (BRASIL, 2008).

Para tal, foi criada a Comissão de Coordenação de Implantação de Sistemas Espaciais (CCISE), que de imediato constatou que os sensores de imageamentos previstos no PNAE não atendiam aos requisitos necessários a determinadas atividades de emprego militar, em função das suas resoluções[17] espaciais limitadas, entre outras (DEFESANET, 2021).

Por conseguinte, em 2012, a CCISE apresentou um programa que cobria um *gap* deixado pelo PNAE, pois previa o emprego de sensores de alta resoluções que poderiam satisfazer tanto às necessidades de aplicações civis, quanto às militares, denominado Programa Estratégico de Sistemas Espaciais - PESE (FAB, 2012).

17 Resolução espacial – é o menor elemento em uma imagem. Portanto, é a capacidade de um sensor distinguir detalhes em uma imagem.

Cabe ressaltar que alguns projetos espaciais estão contidos tanto no PNAE quanto no PESE como é o caso do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC), da implantação do Complexo Espacial Brasileiro (CEBRA)[18] e do Veículo Lançador de Microssatélites (VLM-1).

Em 2020, o Brasil firmou, pelo Decreto 10.220, de 05 de fevereiro de 2020, um acordo com os Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas (AST). Esse acordo é de suma importância para o emprego comercial do complexo espacial a partir de condições que permitam a sua autossustentabilidade (BRASIL, 2020).

A vertente estratégica das atividades espaciais ganha notoriedade quando se verifica que o mercado global movimenta alguns bilhões de dólares com construção de satélites, emprego de veículos espaciais e utilização de centros de lançamentos, como veremos a seguir.

3.2.1 Núcleos Estratégicos do Setor Espacial

Neste trabalho, serão discutidos apenas os três principais processos que compõem o *upstream* de um sistema Espacial, que são: a construção de satélites, de veículos espaciais e os centros de lançamentos, meta que o país persegue desde o final dos anos 70, visando concluir o ciclo necessário de um Programa Espacial completo.

3.2.1.1 *Construção de Satélites*

A primeiras sementes desse segmento foram lançadas ainda na década de 70 pelo INPE, que desde então vem capacitando recursos humanos em ciências espaciais com destaque para a construção de satélites.

Nesse sentido, cabe mencionar o acordo firmado em meados dos anos 80, entre o INPE e a agência espacial chinesa (CAST) vi-

18 CEBRA – estrutura de solo para apoiar os lançamentos dos engenhos espaciais, com destaque para o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

sando ao desenvolvimento de satélites da série Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres - CBERS[19], (INPE, 2018). Fruto dessa cooperação internacional, até o momento, em 2024, já foram colocados em órbita cinco satélites dessa família, sendo que está em desenvolvimento o CBERS-6 (INPE, 2018). Todos os lançamentos foram realizados do território chinês com foguetes também daquele país.

Em junho de 2024, dando continuidade na parceria bem-sucedida no campo Espacial, o Brasil e a China assinaram uma Declaração Conjunta de Intenções para o desenvolvimento do satélite CBERS-5. Esse empreendimento significa um importante passo neste segmento, pois se trata da construção de um satélite geoestacionário meteorológico, com capacidade de monitorar eventos climáticos extremos visando mitigar os estragos oriundos de desastres naturais (INPE, 2024). Esse empreendimento é de suma importância para a manutenção da soberania nacional, que no momento o país é dependente de informações meteorológicas de satélites americanos.

Conforme já comentado, o SGDC é um satélite geoestacionário de comunicações que opera na banda x de emprego militar e na banda ka para atender ao Programa Nacional de Banda Larga, fabricado pela empresa francesa Thales Alenia Space, cujo lançamento foi realizado pelo foguete Ariane 5, do Centro Espacial de Kourou, na Guiana (BRASIL, 2012).

A partir de 2010, houve um crescimento considerável na construção de pequenos satélites, com massa até 10 kg, em especial com a participação do setor acadêmico tais como o Instituto Tecnológica de Aeronáutica (ITA), a Universidade de Santa Maria (UFSM)[20], a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade de Brasília (UNB), Universidade Federal do Maranhão (UFMA), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), entre outras, em geral em parceria com o INPE.

---

19 A sigla deriva no nome do programa em inglês – *China-Brazil Earth Resources Satellite*.

20 Disponível em: https://spacelab.ufsc.br/en/home-pt/. Acesso em: 10 out 2023.

Os custos e valores reduzidos dessa categoria de satélites foram fundamentais para também a participação da própria indústria nacional, como o exemplo da empresa Visiona que, em 2023, construiu o Vcub1, considerado o primeiro satélite de Observação da Terra e Coleta de Dados desenvolvido por uma empresa integrante da base industrial espacial nacional em parceria técnica com outras empresas[21].

Em 2021, a partir do Centro Espacial Satish Dhawan, na Índia, foi colocado no espaço o Amazônia1, primeiro satélite de sensoriamento remoto genuinamente nacional desenvolvido pelo INPE.

Em 2022, os dois satélites finlandeses que compõem a constelação Lessônia do PESE, foram adquiridos com recursos do Ministério da Defesa, e lançados do Centro Espacial Kennedy (EUA), por um foguete da empresa americana SpaceX[22]. Esses satélites utilizam sensores com tecnologia SAR[23] (Radar de Abertura Sintética), mais adequados para monitorar regiões com constante cobertura de nuvens, tal como a Amazônia (FAB, 2022).

É oportuno salientar que, os dois principais programas que conduzem as atividades espaciais no País no segmento satelital, utilizam estratégias distintas para a sua implantação.

Os satélites previstos no PNAE, na maioria das vezes são projetados e desenvolvidos pelo INPE com exceção da parcela referente aos nanossatélites que foi assumida pela academia e a iniciativa privada, mas quase sempre com o apoio técnico do INPE.

Em geral, os projetos de satélites de sensoriamento remoto, em função de recursos financeiros disponibilizados pelos órgãos públicos e de sua engenharia mais complexa, demandam mais tempo para o seu desenvolvimento, com duração de aproximadamente

---

21 Disponível em: https://visionaespacial.com/plataforma-vcub/. Acesso em: 24 out 2023.

22 Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2022/05/lancados-dois-satelites-do-projeto-lessonia-da-forca-aerea-brasileira#:~:text=Os%20dois%20primeiros%20sat%C3%A9lites%20de,feira%20(25%2F05). Acesso em: 23 out 2023.

23 Sensor ativo que opera na faixa de microondas que permite produzir imagens de alta resolução independente das condições meteorológicas e de iluminação.

cinco anos, entre as fases de projeto, de integração, de testes e finalmente do lançamento propriamente dito.

A CCISE não possui a mesma estrutura e capacidade técnica do INPE, assim, resolveu conduzir seus projetos a partir da contratação de serviços.

Existe a intenção do programa aproveitar a capacidade da indústria nacional para a execução dos próximos projetos com destaque para o Carponis, um pequeno satélite com sensor ótico de alta resolução.

Nesse contexto, pode-se inferir que o País já possui capacidade para projetar e construir satélites de pequeno e médio portes, que descrevem órbitas até 1000 km, envolvendo os núcleos estratégicos oriundos dos centros de pesquisas, da academia e das empresas da base industrial espacial.

3.2.1.2 *Veículos de Acesso ao Espaço*

Se o INPE detém o protagonismo do núcleo estratégico do segmento de satélites, o DCTA ocupa o mesmo posicionamento no segmento de construção de veículos de acesso ao espaço.

Na estrutura organizacional do DCTA entre outros institutos, destaca-se na fabricação de foguetes, o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) com a formação de recursos humanos e o Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE) no desenvolvimento de projetos de construção de veículos lançadores de satélites e foguetes em geral (Garcia, 2019).

Nesse segmento, merece destaque o projeto do foguete suborbital VSB-30 desenvolvido pelo IAE em parceria com a Agência Espacial Alemã e empregado para realizar experimentos científicos em ambiente de microgravidade, inclusive de apoio ao Programa de Microgravidade da Agência Espacial Européia - ESA (Garcia, 2019).

Em 2014, o IAE firmou mais uma parceria com a DLR para a implementação do projeto do Veículo Lançador de Microssatélites (VLM-1), uma espaçonave com capacidade de colocar em órbita baixa pequenos satélites de até 100 kg (Otero, 2018).

Segundo Garcia (2019), estudos foram realizados e identificaram as condições *sine qua non* para o desenvolvimento de um foguete dessa natureza perpassa pela obtenção do domínio de 44 tecnologias críticas nas áreas de Propulsão, Eletrônica, Sistemas Espaciais, Materiais, Química e de Integração e Ensaios.

3.2.1.3 *Infraestrutura de Apoio Terrestre*

A infraestrutura de apoio terrestre pode ser dividida em centro de lançamento e centro de recepção de dados dos satélites.

Os dois centros de lançamentos de foguetes no território nacional são: o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI) e o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA).

Em função da densidade demográfica no seu entorno, atualmente, o CLBI é utilizado apenas para o lançamento de pequenos foguetes de sondagem e como centro de rastreio e monitoramento de satélites (AEB, 2023).

Todavia, o CLA tem potencial para se tornar um dos principais centro de lançamentos de foguetes no contexto mundial.

Para tal, são necessárias a implementação de uma série de ações estratégicas, como o investimento na ampliação das capacidades do centro, incluindo a construção de novas plataformas de lançamento e sistemas de apoio, visando torná-lo atraente no mercado internacional em especial pelo seu posicionamento geográfico e da confiabilidade na prestação do serviço (Andrade, 2018).

Em 2024, surgiu um novo alento para fortalecer os núcleos estratégicos espaciais com a provável criação da Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S.A. (ALADA), pois o processo está em tramitação no Congresso Nacional.

Esta empresa terá entre as suas atribuições, a captação de recursos do setor privados para serem investidos no Programa Espacial Brasileiro, a gestão da comercialização dos serviços prestados pelo CEBRA, entre outras. Os recursos arrecadados serão reinvestidos no PEB[24].

---

24 Disponível em: https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/43492. Acesso em: 30 nov 2024.

3.2.1.4 *Base Industrial Espacial*

A base industrial nacional é um núcleo estratégico que precisa ser preservado e protegido de ameaças dos grandes *players* mundiais, pois está inserida ativamente da cadeia produtiva do setor Espacial.

Neste contexto, encontram-se os diversos *clusters* aeroespaciais espalhados pelo território nacional, mas sem dúvida alguma, deve-se destacar o principal que se encontra na cidade de São José dos Campos- SP, pois reúne instituições de Pesquisa e Ensino como o INPE e o ITA, além de mais de 100 empresas que atuam no setor aeroespacial.

No segmento de construção de satélites, a Visiona tem assumido um protagonismo no cenário atual por ser a primeira empresa privada nacional a adquirir capacidade para desenvolver e integrar pequenos satélites de imageamento em todas as suas fases.

Na construção de foguetes, quem vinha ocupando essa liderança era a Avibrás, mas atualmente está passando por um processo de recuperação judicial. A tendência é que um grupo nacional de investidores assuma o controle acionário da empresa.

3.1.4.1 *O Novo Espaço*

O Novo Espaço pode ser considerado como a inclusão mais pujante da iniciativa privada na cadeia de valor da indústria espacial, com propostas de gestão que permitam a participação inclusive de pequenas empresas e *starups* na fabricação de sistemas espaciais de dimensões reduzidas, mas com capacidade de atender a demanda crescente do segmento de satélites e foguetes dessa categoria.

Assim, é de suma importância a participação dos órgãos de fomento para apoiar projetos de inovação tecnológica que corroboram para o crescimento dos núcleos estratégicos.

Neste contexto, vale salientar as ações nos últimos anos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em parceria com a AEB que promoveram algumas concessões de subvenção econômica para o desenvolvimento de projetos estruturantes da indústria espacial, onde pode-se destacar:

• A construção de um veículo lançador de pequeno porte, intitulado Microlançador Brasileiro (ML-BR). Este empreendimento, precursor no segmento de veículos lançadores de satélites por empresas privadas visa lançar pequenos satélites em órbita baixa[25].

• A construção de um satélite óptico de alta resolução para o monitoramento e vigilância de florestas, rios e mares, proteção de terras indígenas, defesa e segurança pública, pela empresa Visiona Tecnologia Espacial S.A., que também conta com a participação de outros parceiros estratégicos[26].

• A construção do foguete de decolagem para veículo hipersônico, pela empresa Equipaer Indústria Aeronáutica, do grupo Mac Jee[27].

Esses projetos são estratégicos para perseguir a autonomia tecnológica do país no campo espacial.

A figura 3 mostra as capacidades dos núcleos estratégicos do campo Espacial nacional.

Figura 3 – Capacidades do Campo Espacial Brasileiro

Tipos de Satélites	UPSTREAM				DOWNSTREAM				
	Projeto	Satélites	Veículos lançadores de satélites	Capacidade para Lançamento	Operadores de Satélites	Serviços de Telecomunicações	Serviço de Localização	Processamento de imagens	Meteorologia
Nanossatélites									
Sensoriamento Remoto									
Navegação									
Geoestacionário									

Capacidades			
Possui	Não possui	Em desenvolvimento	Não aplicável

Fonte: Os Autores, 2024.

25 Disponível em:https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/projeto-de-foguete-brasileiro-conclui-primeira-fase-e-e-apresentado-em-sao-jose-dos-campos. Acesso em: 01 ago 2024.

26 Disponível em: http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/6574-finep-e-mcti-vao-apoiar-com-r-360-milhoes-o-desenvolvimento-de-tecnologias-estrategicas-dos-setores-aeronautico-e-espacial Acesso em: 01 ago 2024.

27 Disponível em: http://www.finep.gov.br/noticias/todas-noticias/6828-finep-aprova-subvencao-recorde-para-foguete-hipersonico-construido-pelo-brasil-r-117-milhoes. Acesso em: 28 nov 2024.

Analisando a figura 3, identifica-se que o segmento mais fragilizado da cadeia de valor do Programa Espacial Brasileiro é a construção de veículos espaciais que, apesar de o País possuir uma larga experiência na construção de foguetes suborbitais, ainda está na pendência de finalizar o projeto do primeiro lançador de microssatélites, cuja conclusão é seguidamente postergada.

Outras capacidades que ainda não foram adquiridas, estão relacionadas ao desenvolvimento de satélites geoestacionários, assim como lançadores de satélites em órbitas baixas e altas, acima de 20.000 km de altitude, um mercado bastante restrito, altamente especializado, e já ocupado pelos principais *players* mundiais. Portanto, é pouco provável que a indústria espacial nacional, a curto prazo, pretenda enveredar nesse mercado altamente competitivo.

4 CENÁRIO DESEJADO PARA 2050

Desde os primórdios das atividades espaciais, o setor tem sobrevivido com investimentos muito aquém do necessário para atender aos projetos estratégicos previstos para proporcionar segurança e preservar a soberania do País. A dependência significativa do orçamento público ou por questões políticas e a baixa prioridade dispensada a esses projetos entre outras, corroboraram para o estabelecimento de um *gap* tecnológico do setor Espacial em relação aos principais *players* mundiais.

Mas, como minimizar esse distanciamento?

Um bom caminho seria a elaboração de uma Grande Estratégia.

A formulação de uma Grande Estratégia do setor Aeroespacial deve ser estabelecida por objetivos e ações extraídos de um cenário desejado que seria uma visão do futuro das atividades aeroespaciais, enfim uma realidade pretendida pelo Decisor Estratégico.

Nesse cenário será dado ênfase ao campo Espacial, pois a partir da privatização, da Embraer, na década de 90, o setor Aeronáutico deslanchou e está posicionado entre os principais atores internacionais no segmento de aeronaves de porte médio e executivos.

É desejável que nos próximos anos venha obter esse mesmo sucesso no segmento de carros voadores.

Assim, o cenário desejado descrito contempla o fortalecimento das capacidades nacionais em tecnologia espacial, em especial na construção de veículos espaciais, a produção de satélites e o emprego comercial dos seus centros de lançamentos de engenhos espaciais, tal como o apresentado a seguir.

Em 2050, o País adquiriu a capacidade de desenvolver e lançar seus próprios foguetes de médio porte em órbita baixa e entrado definitivamente nesse competitivo mercado internacional de construção e lançamentos de foguetes.

Para tal, foi necessário a modernização de seu principal Centro a partir de investimentos públicos e privados, fundamentais para o desenvolvimento de infraestrutura e serviços relacionados aos lançamentos espaciais, inclusive com a construção de mais duas áreas visando atender foguetes mais robustos de médio porte.

Assim, o CLA se consolidou como um ator global de grande relevância, um ponto de lançamento preferencial, comercialmente atrativo que despertou o interesse de empresas e países em lançar satélites e outras cargas para o espaço.

A indústria de satélites adquiriu capacidade para atender a demanda interna e ao mercado internacional, em especial aos países do entorno estratégico. Uma maior interação público-privada permitiu o crescimento da indústria nacional com novas *startups* e o desenvolvimento de tecnologias inovadoras que possibilitaram atender à crescente demanda mundial por satélites comerciais.

A capacidade adquirida na construção de satélites permitiu conduzir o desenvolvimento das constelações previstas nos projetos estratégicos do setor Espacial constantes no PNAE e no PESE, com destaque para o sistema regional de navegação apoiado por satélites que atende o Brasil e os demais países sul-americano.

Esse cenário fomentou a indústria Aeroespacial e corroborou para causar uma ruptura na tendência de aumento da fuga de cérebros do país a partir de novas oportunidades no mercado de trabalho.

Entretanto para alcançar esse cenário desejado, será necessário enfrentar sérios desafios como tornar o Programa Espacial um objetivo de Estado que garanta financiamento continuo visando ao desenvolvimento de tecnologias críticas, estabelecer parcerias es-

tratégicas e fortalecer a infraestrutura comercial que sustente um programa espacial de longo prazo.

Portanto, ao investir no desenvolvimento de veículos espaciais próprios, expandir a produção de satélites e transformar o CLA em um polo global de lançamentos, o Brasil vai se posicionar como um ator importante na economia espacial, gerando tantos benefícios econômicos quanto tecnológicos fundamentais para a defesa, segurança e soberania nacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho acadêmico buscou analisar a importância da formulação de uma Grande Estratégia para as atividades aeroespaciais do Brasil para o cenário 2050. Dessa forma, analisou as características desse cenário, procurando destacar as ameaças e oportunidades que poderão se apresentar para as atividades aeroespaciais do Brasil.

Partindo do conceito de núcleos estratégicos como base fundante dessa Grande Estratégia, foi possível perceber que a projeção internacional de um país exige ações estratégicas voltadas para o fortalecimento e expansão da sua hélice tríplice aeroespacial, envolvendo a sinergia indústria-academia-governo do setor.

Dada sua relevância geopolítica, o Brasil não pode submeter-se às estratégias das potências dominantes, Estados Unidos e China, dentro de uma perspectiva de reedição do princípio do alinhamento geopolítico necessário da época da Guerra Fria. Isto significa que o sistema de forças internacionais 2050 poderá ser impulsionado pela disputa entre dois grandes centros de poder em equivalência econômica, geopolítica e militar.

Essa paridade em termos de poder nacional projeta também o poder de atração das duas superpotências em relação às demais nações do planeta, que podem ficar limitadas a observar o princípio do alinhamento geopolítico necessário, isto é, escolher a qual das duas superpotências iriam se perfilhar.

De fato, o princípio do alinhamento geopolítico necessário cria as condições de possibilidade para a implantação de cadeias de valor e inovação tecnológica fragmentadas, colocando de um lado as

potências ocidentais regidas pelo G7, OCDE, OTAN, FMI, BIRD, SWIFT e o dólar como moeda do bloco, e, outro lado, as potências revisionistas regidas pelo G20, BRICS+, OCX, Banco Asiático, CIPS e o Yuan como moeda do bloco.

Nesse contexto, o planejamento estratégico das atividades aeroespaciais do Brasil deve estruturar-se em função do fortalecimento e expansão de suas empresas, universidades e entes estatais, os grandes vetores do desenvolvimento nacional. Pela sua dimensão geopolítica, o Brasil não pode ficar submetido às estratégias das potências dominantes, notadamente dos Estados Unidos e da China.

É nesse sentido que as atividades aeroespaciais do Brasil devem seguir as conexões empresa-universidade-governo que melhor sirvam de fundamento para a consecução dos objetivos fundamentais constitucionais. Sob este aspecto, desponta a importância da inserção das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor do setor aeroespacial, abrindo cada vez mais o mercado para a Embraer e outras empresas ligadas ao poder aeroespacial.

Sob essa perspectiva, é incontestável a necessidade de inserção das empresas brasileiras nas cadeias globais de valor; é inegável a urgência da evolução científico-tecnológica das universidades, centros de pesquisa e da academia como um todo; e é indiscutível a formulação de ações estratégicas estatais para regulamentar e financiar as atividades espaciais brasileiras.

A solução deve priorizar a criação de novos núcleos estratégicos voltados à construção de satélites, ao desenvolvimento de um sistema próprio de navegação, à expansão estratégica do Centro de Lançamento de Alcântara e a outras frentes essenciais. É urgente que o Brasil abandone sua postura geopolítica hesitante e recupere o tempo perdido, assumindo definitivamente uma posição autônoma entre as potências espaciais, dado que, no setor aeronáutico, o país já alcançou esse patamar.

Do ponto de vista estratégico, propõe-se fortalecer os núcleos existentes e restabelecer aqueles desarticulados pelo Consenso de Washington. Em síntese, consolidar os núcleos atuais e planejar novos é um desafio árduo, mas viável.

Ao diagnosticar o cenário dos núcleos estratégicos do sistema aeroespacial brasileiro, identificam-se ameaças que dificultam a

construção de um setor capaz de desenvolver aeronaves, veículos espaciais e satélites para atender às necessidades da sociedade, da segurança e defesa, e do desenvolvimento nacional, além de manter uma estrutura terrestre de apoio ao acesso ao espaço. Esse mercado, altamente competitivo, é dominado por grandes players globais, que impõem barreiras à entrada de novos concorrentes. Para alcançar seus objetivos, o Brasil precisa priorizar o desenvolvimento tecnológico, garantindo os meios necessários para dominar tecnologias críticas essenciais ao sucesso dos projetos estratégicos aeroespaciais.

Portanto, torna-se crucial ampliar parcerias com universidades e centros de pesquisa, com foco em inovação e soluções aeroespaciais, além de investir em empresas especializadas no desenvolvimento de software para tratamento e processamento de dados espaciais.

Ou o Brasil se integra às grandes cadeias globais das atividades aeroespaciais, ou permanecerá na posição de mero consumidor de produtos de alta tecnologia — uma condição que historicamente inferioriza o país no cenário das potências aeroespaciais.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA – AEB. **Programa Nacional de Atividades Espaciais**. Disponível em: https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/programa-nacional-de-atividades-espaciais. 06 mar. 2020. Acesso em: 01 jun. 2021.

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA – AEB. **Satélite brasileiro foi lançado pela SpaceX, em Cabo Canaveral, Flórida**. Disponível em: https://www.gov.br/aeb/pt-br/assuntos/noticias/satelite-brasileiro-foi-lancado-pela-spacex-em-cabo-canaveral-florida. 13 jan. 2022.Acesso em: 17 out 2023.

ANDRADE, Israel; CRUZ, Rogério Luiz Veríssimo; HILLEBRAND, Giovanni Roriz Lyra; SOARES, Matheus Augusto. **O Centro de Lançamento de Alcântara: abertura para o mercado internacional de satélites e salvaguardas para a soberania nacional**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para Discussão, nº 2423). Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2423.pdf. Acesso em: 02 jun 2021.

ARAUJO, Carlos Alberto Gonçalves de. A Indústria Espacial Brasileira: alternativas para a sua sustentação utilizando técnica de análise da Matriz SWOT. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 63, jul./dez., 2016.

BRASIL. Lei nº 8.854, de 10 de fevereiro de 1994. **Cria, com natureza civil, a Agência Espacial Brasileira (AEB) e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8854.htm.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Decreto nº 10.220, de 05 fevereiro de 2020**. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, firmado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019**. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10220.htm.Acesso em: 01 jun. 2021.

DEFESANET. **Programa de Sistemas Espaciais terá foco no lançamento de satélites de uso civil e militar**. Disponível em: https://www.defesanet.com.br/space/noticia/30074/Programa-de-Sistemas-Espaciais-tera-foco-no-lancamento-de-satelites-de-uso-civil-e-militar/. Acesso em: 31 mai. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. **História**. [*s.l.*]: INPE, 2018. Disponível em: http://www.cbers.inpe.br/sobre/historia.php. Acesso em: 10 set. 2023.

DEFESANET. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Lançamento CBERS-04A. Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS).** [*s.l.*]: INPE, 2018. Disponível em: http://www.cbers.inpe.br/lancamentos/cbers04a.php. Acesso em: 04 ago. 2020.

DEFESANET. INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. **Brasil e China assinam acordo para construção conjunta de satélites.** [*s.l.*]: INPE, 2024. Disponível em: http://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/brasil-e-china-assinam-acordo-para-construcao-conjunta-de-satelite. Acesso em: 19 ago. 2024.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA – FAB. Comissão de Coordenação e Implantação de Sistemas Espaciais. 2012. **O que é o PESE?** Disponível em: http: //www2.fab.mil.br/ccise/index.php/o-que-e-o-pese. Acesso em: 19 mai. 2021.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA – FAB. **FAB lança primeiros satélites do projeto Lessonia-1**. Disponível em: https://www.fab.mil.br/noticias/mostra/39179/TECNOLOGIA%20ESPACIAL%20%20FAB%20lança%20primeiros%20satélites%20do%20Projeto%20Lessonia%20%201#:~:text=Os%20sat%C3%A9lites%20foram%20contratados%20e%20adquiridos%20da%20empresa,integra%20o%20Programa%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Sistemas%20Espaciais%20%28PESE%29. 25 mai. 2022. Acesso em: 18 out. 2023.

GARCIA, Abílio Neves. **Uma Radiografia do Desenvolvimento de Veículos Lançadores de Satélites no Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE).** Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2019.

GÓES, Guilherme Sandoval. A Grande Estratégia Brasileira da Tríplice Tríade: pensando o futuro do País. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 39, n. 86, p. 34-61, mai./ago. 2024. Disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1372/1110, Acesso em: 25 ago. 2024.

GÓES, Guilherme Sandoval. Multipolaridade, governança global e questões humanitárias. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**. v. 10, n. 1, jan./jun., 2023, p. 119–140. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75358/42198. Acesso em: 25 ago. 2024.

GÓES, Guilherme Sandoval. Geopolítica e Constituição à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2020, p 107-131. Disponível em:

https://doi.org/10.22456/2238-6912.108981. Acesso em: 11 jul. 2024.

GÓES, Guilherme Sandoval. 200 Anos de Independência: em busca de uma Estratégia de Segurança Nacional para o Brasil. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 65-93, mai./ago., 2022. disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1264/1032. Acesso em: 11 jan. 2025.

OTERO, Augusto Luiz de Castro. **VLM-1: Veículo Lançador de Microssatélites – Projeto Brasileiro de Acesso ao Espaço.** Instituto de Aeronáutica e Espaço. São José dos Campos-SP, 2018.

RIBEIRO, Gustavo. Indústria espacial brasileira busca regularidade de projetos para se consolidar. **Revista MundoGeo**. 28 jul. 2021. Disponível em: https://mundogeo.com/2021/07/28/industria-espacial-brasileira-busca-regularidade-de-projetos-para-se-consolidar/. Acesso em: 18 out. 2023.

SILVEIRA, Vírginia. Satélite favorece Indústria Brasileira**. Revista Valor Econômico**. Curitiba, 04 fev. 2013. Disponível em: https://valor.globo.com/empresas/noticia/2013/02/04/satelite-brasileiro-atrai-sete-grupos-mundiais.ghtml.

TELEBRÁS. **Conheça o COPE**. Disponível em: https://www.telebras.com.br/telebras-sat/conheca-o-cope/. Acesso em: 19 out. 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Strategy of Defending: the nation against its enemies**. Administration of Georg W. Bush. Washington, D.C. Press, set. 2002.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Strategy of Engagement and Enlargement**. Administration of William Clinton. Washington, D.C. Press, 01 fev. 1996.

UNITED STATES OF AMERICA. **National strategy of making America great again.** Administration of Donald Trump. Washington, D.C. Press, dez. 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Strategy of Nation Renewal and Global**

UNITED STATES OF AMERICA. **Renewing America's Advantages** - interim national security strategic guidance of Joseph R. Biden. Washington, D.C. Press, mar. 2021.

A CULTURA ORGANIZACIONAL E O CARÁTER DE SEGURANÇA NA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL

Thais da Silva Alpires

Mestra em Estudos Fronteiriços pela Universidade de Mato Grosso do Sul (UFMS), pós-graduada em Ciência Política pela Faculdade Famart, Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Atualmente Assessora no Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH). E-mail: thais.alpires@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9386-151X. Lattes: https://lattes.cnpq.br/9119140689151911.

Elisa Pinheiro de Freitas

Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é Docente do Curso de Geografia do Campus do Pantanal (CPAN) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços (PPGEF) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). E-mail: elisa.freitas@ufmt.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7384-0156. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5423753194446094.

Resumo: A migração é um tema recorrente em diferentes agendas, como política, economia, desenvolvimento, entre outras. Embora seja amplamente debatida e tenha alcançado adesão de múltiplos atores que defendem uma migração segura e digna, ainda existem obstáculos para essa efetivação, em grande parte, relacionada às políticas adotadas pelos Estados em relação ao tema. A forma como as políticas migratórias são concebidas e implementadas reflete diretamente o perfil da instituição responsável por sua gestão, como o Ministério da Justiça

e Segurança Pública (MJSP), encarregado dessa temática no Brasil. No contexto nacional, observa-se que o tema migração está frequentemente alinhado a uma abordagem de caráter securitário, que perpetua a visão da migração como um problema de segurança. Desta forma, o presente artigo se propõe a explorar como a cultura organizacional do MJSP para compreender a posição tomada pelo órgão frente a temática migração.

Palavras-chaves: Migração; Securitização; Instituições Políticas; Políticas Públicas; Governança.

Abstract: Migration is a recurring theme across various agendas, such as politics, economics, development, and others. Although widely debated and embraced by multiple stakeholders advocating for safe and dignified migration, significant obstacles remain to its realization, largely related to the policies adopted by states on the subject. The way migration policies are designed and implemented directly reflects the profile of the institution responsible for their management, such as the Ministry of Justice and Public Security (MJSP), which oversees this area in Brazil. In the national context, migration is often aligned with a securitarian approach that perpetuates the perception of migration as a security issue. Therefore, this article aims to explore how the organizational culture of the MJSP to understand the position taken by the agency regarding the migration issue.

Keywords*: Migration; Securitization; Political Institutions; Public Policies; Governance.*

1 INTRODUÇÃO

O tema da migração pode ser abordado sob diversas perspectivas, abrangendo aspectos como identidade, ocupação, economia, política e questões ambientais, entre outros. Essa diversidade faz com que a migração ocupe um lugar central em muitos debates. No entanto, quando inserida nessas agendas, a migração é frequentemente analisada sob a ótica da segurança, destacando como pode afetar o equilíbrio desses aspectos.

A preocupação com a defesa do Estado está profundamente enraizada na história da construção dos Estados-nação. Esse comportamento reflete uma mentalidade histórica que, apesar das promessas da globalização e da universalização de direitos e oportunidades, permanece difícil de superar. Na prática, a globalização, está longe de aproximar as partes do globo, especialmente no que diz respeito à mobilidade humana e às políticas migratórias.

Essas divisões são intensificadas pela crescente securitização da migração, um fenômeno que vem ganhando espaço no cenário global. Embora a globalização tenha prometido maior conectividade e livre circulação de pessoas, bens e ideias, ela também provocou ansiedades em relação à preservação de fronteiras, identidades culturais e segurança. Em muitos contextos, os migrantes passaram a ser retratados como potenciais ameaças à estabilidade estatal.

A Teoria da Securitização, desenvolvida pela Escola de Copenhague, ajuda a explicar esse processo ao argumentar que determinadas questões, como a migração, acabam enquadradas como ameaças existenciais. Esse enquadramento transforma a migração em uma pauta de segurança, legitimando medidas extraordinárias para controlá-la. Na prática, isso significa tratar migrantes como possíveis riscos que precisam ser contidos, prioritariamente através de barreiras físicas, políticas e administrativas.

No contexto brasileiro, a tensão entre os ideais globais de integração e as respostas securitárias locais torna-se evidente nas políticas migratórias recentes. Apesar dos avanços normativos, como a Lei de Migração de 2017, os desafios relacionados à implementação de políticas humanitárias revelam como a lógica securitária ainda prevalece. O Brasil, que historicamente se posicionou como um país acolhedor, agora enfrenta dilemas típicos de sociedades globalizadas, onde fluxos migratórios são simultaneamente vistos como oportunidades e ameaças.

Essa abordagem securitária também reflete as pressões da globalização econômica, que demanda flexibilidade nas fronteiras para o capital e as mercadorias, mas impõe severas restrições à mobilidade humana. Tal paradoxo fica evidente em políticas migratórias que, mesmo sob o discurso de acolhimento, priorizam a lógica de controle e exclusão.

Exemplos disso temos a Portaria Interministerial nº 42 e a Nota Técnica nº 18/2024 que ilustram como medidas destinadas a regulamentar a migração podem, na prática, ferir a dignidade humana e impossibilitar a entrada no Brasil de pessoas em situação de vulnerabilidade. A primeira, criada em resposta à crise no Afeganistão, condicionava a concessão de vistos temporários para afegãos à prévia comprovação de existência de capacidade de abrigamento no Brasil, a ser provida por organizações da sociedade civil, mesmo antes de sua chegada ao país. No entanto, a ausência de editais para o cadastro dessas organizações inviabilizou a chegada ou permanência desses sujeitos, dificultando o acolhimento dos afegãos. Já a Nota Técnica nº 18/2024 impôs restrições ao refúgio de migrantes em trânsito no Brasil, proibindo solicitações de refúgio por aqueles que, em voos com escala no país, desistissem de seguir viagem para pedir proteção. Essa decisão, justificada pelo aumento de solicitações de migrantes asiáticos, resultou no aumento de pessoas retidas no Aeroporto Internacional de Guarulhos, sem acesso à regularização ou aos direitos básicos.

Essas decisões, somadas a outras de natureza similar, refletem o atual posicionamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), instituição burocrática responsável por lidar com a temática da migração no Brasil. Embora o país conte com o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), instalado no âmbito do MJSP para avaliar pedidos de refúgio de forma individualizada, técnica e com a participação da sociedade civil, garantindo um olhar humanitário, as decisões do Comitê nem sempre favorecem os migrantes. Pelo contrário, têm priorizado conter o avanço de fluxos migratórios para o Brasil, como evidenciado nos casos citados. Essas medidas, têm contribuído para a criação de barreiras que dificultam o ingresso e permanência de pessoas no Brasil, limitando a proteção de populações em situação de vulnerabilidade.

Tais medidas suscitam um questionamento mais profundo: estariam essas ações alinhadas a uma governança migratória rotineira ou evidenciam uma prática emergencial de caráter securitário? Essa reflexão é especialmente relevante ao considerar a cultura organizacional do MJSP, que parece priorizar o controle e a proteção da soberania em detrimento do acolhimento humanitário.

2 A GLOBALIZAÇÃO E A MIGRAÇÃO FORÇADA

A migração contemporânea é um fenômeno intensificado pela globalização, a qual impulsiona disparidades econômicas globais, que forçam milhões a deixarem suas terras de origem, particularmente em regiões marcadas por crises econômicas, políticas e ambientais.

Saskia Sassen (2014), argumenta que os processos de globalização e as políticas econômicas promovidas pelos países mais ricos desestabilizam economias locais nos países em desenvolvimento, criando condições para a migração forçada. Ela observa que, a partir de 2006, houve um aumento significativo na aquisição de terras por estrangeiros, muitas vezes adquiridas em regiões antes sustentadas por sistemas agrícolas locais. Esse fenômeno contribui para o deslocamento de comunidades e a erosão das economias locais, resultando em um ciclo de migração forçada. Segundo a autora, a globalização desestrutura essas economias, intensificando as desigualdades globais.

Nesse cenário, Zygmunt Bauman (1998), amplia essa perspectiva ao destacar a divisão gerada pela globalização: enquanto as elites globais podem se mover livremente, a grande maioria da população é forçada a migrar devido às condições econômicas e políticas adversas. Bauman afirma que o capitalismo global depende dessas populações deslocadas, pois elas fornecem uma mão de obra barata, mas ao mesmo tempo, ao chegarem nos países ricos, tornam-se alvo de políticas restritivas. Esta contradição revela como a globalização cria e alimenta as tensões sobre a migração.

Em sua análise, Sassen e Bauman indicam que os Estados-nação, ao adotarem políticas migratórias restritivas contribuem para o aumento das desigualdades globais, criando um ciclo vicioso de exclusão e controle. Esses movimentos migratórios, longe de serem fenômenos isolados ou acidentais, são consequências diretas de um sistema econômico global interconectado que impõe regras assimétricas sobre os fluxos de capital e pessoas.

Sendo assim, os Estados desenvolvidos desempenham um papel central na dinâmica que fomenta os fluxos migratórios globais, muitas vezes de forma indireta, mas profundamente estruturada

por interesses econômicos e geopolíticos. A busca por mão de obra barata, essencial para sustentar setores específicos de suas economias, é apenas um dos fatores que impulsionam essas migrações. Contudo, a complexidade desse fenômeno vai além do mercado de trabalho, envolvendo estratégias econômicas e políticas que, paradoxalmente, criam as condições para o deslocamento forçado de populações.

Esses Estados, em sua atuação no sistema capitalista global, frequentemente adotam práticas que desestabilizam economias locais nos países em desenvolvimento. Entre essas práticas, destacam-se o financiamento de guerras, a exploração de recursos naturais e a imposição de empréstimos a juros elevados por meio de instituições financeiras internacionais. Essas ações criam ciclos de dependência econômica e dívida externa que asfixiam as economias periféricas, levando a crises sociais e econômicas que recaem diretamente sobre as populações mais vulneráveis.

Além disso, a aquisição de terras e a exploração predatória de recursos naturais em países subdesenvolvidos, muitas vezes conduzidas por empresas multinacionais sediadas em países ricos, desestruturam comunidades locais, minam a sustentabilidade de sistemas agrícolas e promovem a expropriação de populações. Como consequência, milhares de indivíduos perdem suas condições de subsistência e são forçados a migrar, seja em busca de melhores condições de vida, seja para fugir de conflitos e instabilidades políticas, frequentemente exacerbados por ingerências externas.

Embora esses fluxos migratórios sejam, em grande parte, um resultado direto dessas dinâmicas globais, os Estados desenvolvidos demonstram uma incapacidade crônica de gerir os efeitos das crises que ajudam a criar. A expectativa de integrar migrantes como mão de obra barata frequentemente esbarra na incapacidade de absorver esses trabalhadores de maneira planejada, levando a sobrecargas nos sistemas públicos de saúde, educação e assistência social. Isso cria um paradoxo: enquanto os Estados desenvolvidos se beneficiam da exploração indireta de países periféricos, são também confrontados com as pressões sociais e políticas decorrentes dos fluxos migratórios que eles mesmos fomentaram.

Diante desse cenário, a resposta política predominante tem sido a adoção de medidas restritivas e securitárias. Esses Estados

recorrem a políticas migratórias mais rigorosas, apresentadas como formas de proteger suas fronteiras e garantir a estabilidade interna. Ao agir dessa forma, os Estados desenvolvidos reafirmam uma lógica de exclusão e controle que perpetua a exploração das populações migrantes enquanto tenta esconder as contradições do sistema econômico global.

2.1 Globalização e a Securitização da Migração

Os Estados desenvolvidos tendem a tratar os fluxos migratórios como ameaças à estabilidade social e econômica, implementando políticas restritivas justificadas pela necessidade de proteger o Estado e suas fronteiras.

O carácter dessas políticas configuram como uma ação de securitização da migração. A securitização, de acordo com a Teoria da Securitização, ocorre quando uma questão, qualquer que seja, é transformada em uma ameaça à segurança nacional, dependendo de como ela é apresentada por atores políticos e como essa narrativa é aceita pelo público. Wæver (1995) explica que a securitização acontece quando um ator, geralmente político, identifica uma questão como uma ameaça existencial, possibilitando a adoção de medidas extraordinárias para lidar com essa ameaça. A securitização é, portanto, um processo pelo qual um agente insere uma questão na agenda de segurança, obtendo a legitimação pública, e a transforma em uma emergência que exige ações extraordinárias, como políticas restritivas ou intervenção estatal (Mlambo, 2021).

A partir do 11 de setembro de 2001, a migração passou a ser associada diretamente à ameaça do terrorismo, o que intensificou significativamente o discurso securitário no tratamento dos fluxos migratórios. O atentado gerou uma reação global em que a segurança nacional foi colocada em primeiro plano, e a migração foi cada vez mais vinculada à ideia de risco a Nações. De acordo com Castells (2018, p. 29), instaurou-se um medo global relacionado ao terrorismo e à política, configurado pelo que o autor chama de um "ménage à trois" entre terrorismo, medo e política. Esses três elementos passaram a ser estrategicamente utilizados como instrumentos de controle sobre a população, permitindo que Estados

adotassem medidas extremas sob o pretexto de garantir segurança e prevenir novos ataques. Essa dinâmica perpetuou um estado de vigilância constante, que, por sua vez, alimentou um sentimento generalizado de desconfiança em relação ao "outro". Esse ambiente de temor foi crucial para legitimar, ainda que de forma indireta, práticas xenofóbicas, islamofóbicas e autoritárias, aprofundando divisões sociais e culturais.

Castells (2018) afirma que, em momentos de instabilidade política e econômica, a migração é facilmente instrumentalizada como um bode expiatório, um alvo em que são projetadas as ansiedades sociais e econômicas. Por meio dessa instrumentalização, atores políticos conseguem reafirmar seu domínio sobre a população, utilizando a retórica do "outro" como uma ameaça para justificar ações autoritárias e medidas de controle. Nesse contexto, o movimento de securitização analisado por Castells não se limita a ser uma resposta reativa a crises imediatas; ao contrário, insere-se em uma agenda política mais ampla, voltada para reforçar o controle estatal sobre as fronteiras e explorar o medo generalizado como um mecanismo de legitimação.

Nesse contexto, os fluxos migratórios desempenham um papel crucial para o capitalismo, mas estão longe de beneficiar os seres humanos de maneira equitativa. Como destaca Wood (2014), enquanto o capital atravessa fronteiras livremente, os Estados mantêm um controle rigoroso sobre a mobilidade das pessoas. Essa discrepância não é acidental, mas um mecanismo fundamental para sustentar a lógica de exploração do sistema capitalista.

De acordo com Wood (2014), o mercado global não é um espaço homogêneo ou integrado. A autora aponta que há grandes disparidades em salários, preços e condições de trabalho em diferentes partes do mundo, reflexo de um sistema capitalista que organiza a produção e o trabalho de maneira desigual. Essas diferenças são resultado do atual imperialismo do capital, no qual existe uma nítida divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Essa divisão não é apenas econômica, mas também geopolítica, e recai desproporcionalmente sobre os trabalhadores dos países subordinados, que muitas vezes migram em busca de melhores condições de vida e salários mais altos.

A perspectiva de Wood nos leva a entender que a globalização, longe de ser um fenômeno de integração equitativa, é um sistema de Estados múltiplos, onde o capital global utiliza as estruturas estatais para garantir seu domínio. A subordinação dos Estados, especialmente dos países em desenvolvimento, é fundamental para o funcionamento desse sistema. Assim, a migração, ao invés de ser um fenômeno espontâneo, é profundamente enraizada nas dinâmicas de poder e exploração do capitalismo global (Wood, 2014, p. 116).

3 A CULTURA ORGANIZACIONAL E SUAS DINÂMICAS BUROCRÁTICAS

As políticas restritivas de migração não são apenas respostas pontuais a crises ou pressões externas. Elas refletem construções históricas e institucionais profundamente enraizadas, que operam como mecanismos estratégicos em prol dos interesses do Estado. Essas instituições, por sua própria natureza e constituição, desenvolvem culturas organizacionais específicas que justificam e reforçam comportamentos rígidos frente à questão migratória. Essa rigidez não é um fenômeno aleatório, mas sim resultado de um alinhamento deliberado entre os valores institucionais e a função que as políticas migratórias desempenham na proteção das fronteiras e na manutenção da ordem estatal.

A cultura organizacional das instituições é, portanto, um ponto-chave para compreender a construção, implementação e monitoramento dessas políticas. Essa cultura estabelece os parâmetros que norteiam as decisões institucionais, garantindo que as medidas adotadas estejam alinhadas à missão organizacional. Para Edgar Schein (1985) a cultura organizacional é um conjunto de valores, crenças e normas compartilhadas que moldam o comportamento e as decisões dentro das empresas. Schein (1985) argumenta que essas culturas organizacionais, embora muitas vezes invisíveis, têm um impacto direto na eficácia organizacional e no sucesso estratégico.

A definição de cultura organizacional pode variar de acordo com a abordagem teórica adotada. Smircich (1983), por exemplo,

propôs uma distinção importante entre duas perspectivas: uma mais objetivista e outra mais subjetivista. Na abordagem objetivista, a cultura organizacional é vista como algo que a organização "possui", ou seja, ela é uma entidade separada da própria organização, algo que pode ser "medido" e "gerido", e que pode ser influenciado por ações externas. Já na abordagem subjetivista, a cultura organizacional é percebida como parte intrínseca da identidade da organização. Nesse caso, a cultura é algo que está profundamente enraizado nos membros da organização, em seus comportamentos e em suas interações cotidianas, e é muitas vezes invisível ou difícil de identificar de maneira explícita (Smircich, 1983). A partir dessa perspectiva, a cultura organizacional não é algo que pode ser simplesmente controlado ou alterado, mas sim um reflexo de práticas e valores compartilhados ao longo do tempo.

3.1 Cultura das Organizações de Segurança

As instituições são, por definição, organizações burocráticas, caracterizadas por estruturas normativas compostas por regras, mandatos formalmente estabelecidos, hierarquias bem definidas, divisão de tarefas, distribuição de poder e responsabilidades, além de formadas por atores, objetivos específicos, recursos alocados e um conjunto de normas que orientam seu funcionamento.

No entanto, mesmo dentro dessa aparente estabilidade, as organizações enfrentam conflitos internos, tensões e disputas de poder. As instituições de segurança, em particular, frequentemente competem para definir quais ameaças devem ser priorizadas — como terrorismo, tráfico, crimes diversos ou migração — uma vez que a alocação de recursos para enfrentá-las varia de acordo com a ameaça identificada. Esse processo de priorização não é neutro; ao longo do tempo, as organizações desenvolvem preferências e percepções específicas sobre sua missão institucional, o que influencia diretamente sua atuação e suas estratégias (Côté-Boucher; Paquet, 2021, p.84).

As organizações de segurança que lidam com questões migratórias são fortemente influenciadas por uma cultura policial que molda sua estrutura e dinâmica interna. Uma das características mais

marcantes dessas instituições é a maneira como as relações de poder são estabelecidas, frequentemente resultando em altos níveis de burocracia e autoritarismo. Essa hierarquia é visível em elementos simbólicos, como uniformes, distintivos e diferenças de patentes, que reforçam valores manifestos de obediência e respeito à ordem. Essas organizações seguem um padrão de comportamento pré-determinado, com o uso de treinamentos rigorosos e códigos detalhados para orientar a atuação dos agentes, tanto em interações internas quanto no trato com o público externo. Esse modelo organizacional busca manter a previsibilidade e o controle, mas também impõe limites à autonomia individual dos agentes, reforçando uma cultura de disciplina estrita (MJC/SENASP, 2016, pp. 26 e 27).

As relações de poder desempenham um papel central na dinâmica organizacional, influenciando as interações entre os diversos níveis hierárquicos e moldando as práticas institucionais. No entanto, essa estrutura hierárquica rígida também afeta a qualidade dos serviços prestados à sociedade e a qualidade de vida dos próprios profissionais. A pressão constante pela promoção, o abuso de poder por parte de superiores e as tensões hierárquicas contribuem para altos níveis de estresse, o que pode refletir negativamente no atendimento à população. Assim, a cultura organizacional dessas instituições, enquanto essencial para garantir a ordem e o funcionamento interno, pode gerar desafios significativos tanto para os profissionais quanto para a sociedade que atendem (MJC/SENASP, 2016, pp. 26 e 27).

A pesquisa de Manning (2007) sobre a segmentação das redes de poder dentro das organizações públicas ilustra como as divisões internas e a competição entre diferentes grupos de poder podem gerar tensões que influenciam a execução das políticas e até mesmo a adaptação das práticas organizacionais. Essa segmentação pode resultar em um ambiente onde os membros das agências se sentem mais conectados uns aos outros do que ao público que atendem, o que pode afetar a percepção de justiça e eficácia dos serviços oferecidos.

A cultura organizacional de agências de imigração, por exemplo, tende a ser orientada para o controle de entrada e saída do ter-

ritório, o que pode levar a uma abordagem ríspida e, por vezes, impessoal na interação com os migrantes. O perfil dessas organizações é, portanto, voltado para a manutenção da ordem no espaço territorial, priorizando a proteção das fronteiras e a segurança nacional. Nesse contexto, o trato com o migrante é frequentemente marcado por uma postura de desconfiança, na qual os agentes buscam agir de forma imparcial e evitar envolvimento emocional com as histórias apresentadas. Essa abordagem objetiva permite identificar possíveis tentativas de engano ou atividades ilícitas, como tráfico de pessoas, contrabando ou outros crimes.

Desta forma, a execução das políticas migratórias, ainda que tenha, primcipios de direitos humanos, acaba prevalecendo em maior instância o controle do território, levando a postura de vigilância constante. Nesse contexto, a aplicação da política migratória reflete valores normativos próprios das instituições de segurança, exigindo uma gestão cuidadosa do uso da discricionariedade pelos servidores públicos

Desta forma, a execução das políticas migratórias, embora fundamentada em princípios de direitos humanos, acaba sendo preterida durante a ação de agentes, pois está na missão dos agentes priorizar a segurança do país, levando-os a ter principalmente uma postura de controle do território, através de uma vigilância constante por parte das instituições responsáveis. Nesse contexto, acima da aplicação das políticas migratórias estão os valores normativos característicos das instituições de segurança, como disciplina e autoridade, o que demanda uma gestão cuidadosa do uso da discricionariedade pelos servidores públicos. Essa discricionariedade, quando utilizada sem critérios claros, pode reforçar práticas de controle excessivo e criar barreiras adicionais para migrantes em situação de vulnerabilidade, evidenciando as tensões entre segurança e acolhimento humanitário (Côté-Boucher; Paquet, 2021, p. 86).

3.2 O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP): Organização e Dinâmica.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) é uma das instituições mais importantes do Brasil, desempenhando um papel

central na formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a justiça e a segurança no país. Sua estrutura abrange desde a coordenação de órgãos de segurança pública até a proteção dos direitos dos cidadãos, visando promover a segurança da sociedade brasileira, sendo responsável pela supervisão de políticas que impactam diretamente a vida da população (MJSP, 2019).

A análise do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) é fundamental para compreender como a temática da migração é tratada no Brasil. Sendo este, o órgão responsável pela gestão de questões relacionadas à migração e refúgio no Brasil. Sua estrutura, competências e cultura organizacional influenciam as decisões e práticas que moldam a experiência migratória no Brasil, reforçando sua relevância no debate sobre o tema.

Como órgão da administração pública federal direta, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) possui suas competências estabelecidas pela Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, posteriormente revogada pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, que organiza a estrutura básica dos ministérios, e pelo Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022, substituído pelo Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023, que define sua estrutura regimental. Entre os temas sob a competência do MJSP, o Artigo 1º, inciso VII, do decreto inclui a gestão de nacionalidade, migração e refúgio, que são responsabilidades do Departamento de Migrações (Delemig), vinculado à Secretaria Nacional de Justiça (Senajus). Além disso, a temática migratória é tratada por órgãos colegiados subordinados ao ministério, como o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), que desempenham papéis cruciais na formulação e execução de políticas públicas voltadas à mobilidade humana no Brasil (Brasil, 2023).

O Departamento de Migrações (Delemig) é responsável por estruturar, implementar e monitorar a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, atuando para garantir os direitos dos migrantes e refugiados no Brasil. Suas atribuições incluem a promoção de políticas públicas voltadas à prevenção de violações e à inclusão social de migrantes, em parceria com órgãos federais, estaduais, municipais e a sociedade civil. Além disso, o Delemig conduz estudos para o aperfeiçoamento do regime jurídico migratório,

articula ações entre o Executivo, Judiciário e Ministério Público, e analisa processos relacionados a nacionalidade, naturalização, refúgio, apatridia, concessão de vistos e permanência no país. O departamento também desempenha papel fundamental no combate ao tráfico de pessoas e migrantes, estruturando planos nacionais e coordenando ações com entidades governamentais e não governamentais, além de liderar a gestão da política imigratória laboral no Brasil (Brasil, 2023).

O Departamento de Migrações (Delemig) trabalha em estreita parceria com a Polícia Federal (PF), cuja atuação é crucial na execução das políticas migratórias no Brasil. Enquanto o Delemig, composto por uma equipe diversificada de servidores públicos de carreira, como técnicos e analistas administrativos, se dedica à formulação e coordenação das políticas migratórias, os agentes da Polícia Federal estão na linha de frente, especialmente em fronteiras e aeroportos, onde ocorre o primeiro contato com os migrantes. Esses agentes têm a responsabilidade de analisar documentos e conduzir processos relacionados à naturalização, refúgio e concessão de residência, além de atuar na fiscalização de entrada e saída do território nacional.

A Polícia Federal também desempenha um papel estratégico na investigação de crimes relacionados à migração, como o tráfico de pessoas, o contrabando de migrantes e fraudes documentais. A cultura organizacional da Polícia Federal, marcada por seu foco em segurança estatal, autoridade, disciplina e cumprimento rigoroso das leis, influencia diretamente a forma como os migrantes são tratados. Esse posicionamento, embora essencial para a segurança do país, reforça uma abordagem de controle que pode, em alguns casos, dificultar práticas mais humanitárias e inclusivas.

Além disso, o MJSP também comporta o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão responsável por deliberar sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. Suas decisões são tomadas em reuniões periódicas, com pareceres elaborados pela Coordenação-Geral, sendo necessário um quórum mínimo de quatro membros votantes para aprovação ou rejeição das recomendações (MJSP, 2024).

Entre os membros com direito a voto estão o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que também preside o Comitê, além de outros ministérios estratégicos, como Educação, Saúde, Trabalho e Relações Exteriores, a Polícia Federal e representantes da sociedade civil. Embora o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) seja membro nato, não possui direito a voto, o que pode limitar a influência de uma perspectiva humanitária mais alinhada às normas internacionais de proteção aos direitos humanos. O Conare também conta com observadores de diferentes ministérios e órgãos, como a Defensoria Pública da União (DPU) e o Ministério Público Federal (MPF), o que fortalece sua capacidade de articulação interinstitucional (MJSP, 2024).

4 CONCLUSÃO

Ao analisar o papel do MJSP como gestor do tema migração, entende-se a escolha do órgão, pois envolve questões sensíveis, como crimes transnacionais, tráfico de pessoas, contrabando e possíveis outros crimes que possam ser camuflados, a postura adotada pelos agentes que atendem o público na maioria das vezes reflete uma abordagem de vigilância, desconfiança, autoritária e rígida, característica da cultura organizacional de instituições de segurança.

Ainda que a imparcialidade seja essencial para que os profissionais analisem casos com objetividade e evitem possíveis fraudes, é necessário buscar um equilíbrio que permita combinar o rigor técnico com um atendimento mais humanizado. Esse equilíbrio deve envolver tanto os agentes que implementam as políticas, como a Polícia Federal, quanto aqueles que formulam e estabelecem os dispositivos legais, como o Delemig.

O trabalho desenvolvido por agentes humanitários em organizações internacionais e ONGs oferece um modelo que pode inspirar mudanças significativas na forma como agentes governamentais lidam com migrantes. Esses profissionais, além de estarem capacitados para atender pessoas em contextos de extrema vulnerabilidade, passam por treinamentos especializados que lhes permitem garantir tanto a segurança pessoal quanto a de seus atendidos. Eles são preparados para identificar possíveis contradições nas

histórias apresentadas pelos migrantes, garantindo a imparcialidade necessária para prevenir fraudes ou irregularidades, mas sem deixar de lado uma abordagem acolhedora e sensível.

Além da capacitação técnica, o trabalho humanitário se diferencia pelo uso de soft skills, como empatia, comunicação assertiva e sensibilidade intercultural, tal posição reflete a cultura da organização, de acolhimento e ajuda. Um exemplo notável está na escolha consciente de uniformes e veículos. Os uniformes, em vez de transmitirem uma ideia de autoridade ou fiscalização, utilizam cores e designs que simbolizam neutralidade e ajuda. Veículos utilizados por agências humanitárias, como aqueles promovidos pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), também seguem a mesma lógica. Esse cuidado com a imagem visual é intencional e vai além de aspectos estéticos, desempenhando um papel importante na percepção dos migrantes sobre as organizações humanitárias.

Por outro lado, a cultura organizacional de segurança, exemplificada pela Polícia Federal, está marcada por uma postura de autoridade e fiscalização, refletida no uso de uniformes em cores escuras, símbolos de hierarquia e uma abordagem rígida. Embora essa configuração seja eficaz em contextos de controle, como a proteção de fronteiras e a vigilância territorial, ela se torna inadequada no trato com migrantes, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade. Essa lógica de autoridade e controle tende a se estender ao Departamento de Migrações (Delemig), onde a formulação de políticas migratórias frequentemente prioriza a restrição de entrada e permanência de migrantes no Brasil. Em muitos casos, prevalece a ideia de que pessoas em situação de vulnerabilidade representarão mais custos ao Estado do que benefícios, o que leva à criação de portarias, notas técnicas e normativas que reforçam uma abordagem excludente.

Contudo, é possível integrar a missão de segurança desses órgãos com uma perspectiva mais humanizada no trato com migrantes. Para isso, é necessário investir em treinamentos que desenvolvam habilidades interpessoais como a capacitação em soft skills, para desenvolver empatia, escuta ativa e comunicação eficaz, é um passo fundamental para transformar as interações com migrantes. Em-

bora superar a lógica de securitização da migração seja um desafio estrutural, mudanças no comportamento institucional podem gerar impactos positivos tanto no atendimento direto quanto na formulação de políticas migratórias mais equilibradas.

Ao adotar uma abordagem que priorize o diálogo e a compreensão das realidades dos migrantes, o Brasil pode não apenas melhorar sua gestão migratória, mas também criar um ambiente mais acolhedor e alinhado aos princípios de direitos humanos, promovendo um exemplo positivo para a sociedade e reforçando sua posição no cenário internacional.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As Consequências Humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BRASIL. Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Dispõe sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. **Revogada pela Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

BRASIL. Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023. Dispõe sobre a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.103, de 24 de junho de 2022. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Revogado pelo Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2022-2026/2022/decreto/D11103.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. Dispõe sobre a estrutura regimental do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2022-2026/2023/decreto/D11348.htm. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura: a crise da democracia liberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p.150.

CÔTÉ-BOUCHER, Karine; PAQUET, Mireille. Occupational cultures and immigration enforcement. In: DAUVERGNE, Catherine (Org.). **Research Handbook on the Law and Politics of Migration.** 1. ed. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2021. p. 83-95.

FREITAS, David de Lima. **As implicações do bloqueio e cancelamento de despesas públicas inscritas em restos a pagar na execução das políticas a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).** 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Brasília, Brasília.

MANNING, P. (2007) 'A dialectic of organisational and occupational culture', in M. O'Neill, M. Marks and A. Singh (eds.) **Police Occupational Culture**: Volume 8, Bingley: Emerald Group Publishing, pp. 47–83

MLAMBO, Victor H. Irregular migration, cross border crime and the securitization theory: a South African reflection. **Journal of Social Political Sciences**, v. 2, n. 1, p. 12-28, 2021.MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Hierarquia, aspectos da cultura organizacional e implicações na qualidade de vida: um estudo nas polícias militares brasileiras**. Coordenação: David Mamblona Marques Romão ... [et al.]. – Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2016. 26-36pp. ISBN: 978-85-5506-053MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA/SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Comitê Nacional para os Refugiados, órgão vinculado ao MJSP, tem novo presidente**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/comite-nacional-para-os-refugiados-orgao-vinculado-ao-mjsp-tem-novo-presidente?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 17 de janeiro de 2025.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/institucional. Acesso em: 15 de janeiro de 2025.

PIERSON, Paul. **Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis**. Princeton University Press, 2004.

SASSEN, Saskia. **Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy**. Harvard University Press, 2014.
SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership**. 2.ed. San Francisco: Jossey-Bass, 1992.
SMIRCICH, L. **Concepts of culture and organizational analysi**s. Administrative Science Quarterly, v.28, n.3, p.339-358, Sep. 1983.
SNOW, C. C.; HAMBRICK, D. C. Measuring organizational strategies some theoretical and methodological problems. Academy of ManagementReviewv8n4p527-5381980.
WAEVER, Ole. **Securitization and Desecuritization**. In: LIPSCHUTZ, Ronnie D. (Ed.). On Security. New York: Columbia University Press, 1995. p. 46-86.
WOOD, Ellen Meiksins. **O império do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2014. p. 224.

THE RECENT WAVE OF MILITARY COUPS IN WEST AFRICA. THREE CAUSES. TWO CONSEQUENCES

Felipe Pathé Duarte

Professor auxiliar e investigador na NOVA School of Law e no IS-CPSI. Consultor de risco geopolítico e segurança na VisionWare-Sistemas de Informação SA. Comentador residente de assuntos de segurança internacional na RTP. Mestre e Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade Católica Licenciado em Filosofia pela Universidade de Coimbra. Foi bolseiro Fulbright no programa US National Security Policymaking. É ainda professor convidado no Instituto Universitário Militar e no CEPOL.

Resumo: Nos últimos três anos, houve sete golpes de Estado (e uma tentativa) nos Estados do Sahel e da África Ocidental: Burkina Faso (janeiro e setembro de 2022), Chade (abril de 2021), Guiné-Conacri (setembro de 2021), Guiné-Bissau (tentativa de golpe de Estado, fevereiro de 2022), Mali (agosto de 2020 e maio de 2021) e Níger (julho de 2023). A confluência de crises constitucionais na região levanta várias questões. Por que esses países? O que eles têm em comum? Existe uma tendência? Por que agora, em uma sucessão tão curta? Além disso, finalmente, o que o futuro reserva para suas populações, cada uma ainda sob regime militar? Devemos analisar as possíveis causas e consequências dessa onda para responder à pergunta. Como causas, consideramos três variáveis. Primeiro, a fraca resposta internacional a essa onda de golpes que varreu a África Ocidental pode ter encorajado líderes militares oportunistas a derrubar governos frágeis. O segundo é que a dinâmica interna parece estabelecer as bases para golpes militares na região. Além disso, o terceiro é a retirada progressiva da presença militar francesa na região, paralelamente à presença russa.

Como consequência, apresentamos três outras variáveis. Primeiro, alguns líderes da África Ocidental podem responder a ameaças com força excessiva para evitar um potencial ataque ao seu poder. Segundo, esse foco mais significativo no engajamento da força contra uma oposição poderosa pode criar mais lacunas de segurança que a insurgência jihadista em andamento pode explorar. Finalmente, a crescente influência da Rússia, por meio do antigo Grupo Wagner, em nome da estabilidade e da segurança, pode aumentar os riscos de maior insegurança regional, provavelmente representando novas ameaças à estabilidade política. Ao articular essas variáveis, buscamos analisar as causas e consequências de segurança dessa recente onda de golpes de estado na África Ocidental.

Palavras-chave: África Ocidental, Golpe de Estado, Rússia, Wagner, França, Instabilidade Política, Jihadismo, Insurgência, Terrorismo.

Abstract: In the last three years, there have been seven coups d' État (and one attempt) in the Sahel and West African States: Burkina Faso (January & September 2022), Chad (April 2021), Guinea-Conakry (September 2021), Guinea-Bissau (attempted Coup d'état, February 2022), Mali (August 2020 and May 2021), and Niger (July 2023). The confluence of constitutional crises in the region raises several questions. Why these countries? What do they have in common? Is there a trend? Why now, in such a short succession? Furthermore, finally, what does the future hold for their populations, each still under military rule? We must analyse this wave's possible causes and consequences to answer the question. As causes, we consider three variables. First, the weak international response to this coup wave that has swept West Africa may have emboldened opportunistic military leaders to overthrow fragile governments. The second is that internal dynamics seem to lay the groundwork for military coups in the region. Moreover, the third is the progressive withdrawal of the French military presence in the region, in parallel with the Russian presence. As a consequence, we present three other variables. First, some West African leaders may respond to threats with excessive force to avoid a potential attack on their power. Second, this more significant focus on

force engagement against powerful opposition may create more security gaps that the ongoing jihadist insurgency can exploit. Finally, the growing influence of Russia, through the former Wagner Group, in the name of stability and security, may increase the risks of greater regional insecurity, likely posing new threats to political stability. In articulating these variables, we then seek to analyse the security causes and consequences of this recent wave of coups d'état in West Africa.

Keywords*: West Africa, Coup d' État, Russia, Wagner, France, Political Instability, Jihadism, Insurgency, Terrorism.*

1 INTRODUCTION

Since August 2020, military forces have taken control of governments in Chad, Mali, Guinea-Conakry, Burkina Faso, and Niger, prompting claims from regional leaders that West Africa is amid a "coup season".

In August 2020, a group of colonels in Mali deposed President Ibrahim Boubacar Keita and subsequently agreed to an 18-month civilian-led transition period before elections (Béranger, 2020, August 20). Nevertheless, in May 2021, military leaders clashed with the interim president and carried out a second coup (BBC, 2021, May 29). The current junta, led by Colonel Assimi Goita, announced that it will postpone the elections until 2026 (Ahmed, 2022, January 02). In response to the electoral delay, the Economic Community of West African States (ECOWAS) cut diplomatic relations with Mali and imposed sanctions.

Chad is a unique case. After President Idriss Deby was killed while visiting troops in the north in April 2021, a military council dissolved parliament, which was supposed to take power in the event of the president's death (Olivier, 2021, May 11). Deby's son, General Mahamat Idriss Deby, was named interim president and – supported by parliament – is currently leading Chad for an 18-month transition period. France has supported Deby since the transition.

In Guinea-Conakry, special forces commander Colonel

Mamady Doumbouya led a coup against President Alpha Conde on September 05 21, following a backlash against Conde's efforts to change the constitution to bypass term limits and run to a third term (BBC, 2021, September 06). Since then, ECOWAS has suspended Conakry's membership in the bloc and imposed sanctions on the country.

Burkina Faso went through two coups in 2022. In January, the army deposed President Kabore, suspended the constitution, dissolved the government and the National Assembly, and closed the country's borders following a mutiny and heavy gunfire outside the presidential palace. It was led by Lt. Colonel Paul-Henri Damiba (BBC, 2022, January 24). Then, in September, the army Captain Ibrahim Traore deposed him, dissolving the government. After both coups, civilians and troops alike said they wanted to replace the country's security partnership with France with a partnership with Russia (Associated Press, 2022, October 17). Both coups were marked by images of young people waving Russian flags in the capital's streets and by violent anti-French demonstrations.

This year, on July 26, a group of Nigerien soldiers calling themselves the National Council for the Protection of the Homeland announced that it had seized power, suspended all institutions, dissolved the National Assembly and the constitution, and closed the country's borders (Peter, 2023, June 27). The day after, the Nigerien military issued a communique supporting the National Council for the Protection of the Homeland, even though it initially sided with ousted President Mohamed Bazoum in a standoff. Then, Gen. Abdourahmane Tchiani, the chief of Niger's presidential guard, formally announced that he is the country's transitional leader and the president of the National Council for the Protection of the Homeland, a faction of the military that led Niger's successful coup. In his statement, Tchiani said he appreciated the support of external powers (Africa News, 2023, August 03).

2 VARIABLE ONE – INTERNAL DYNAMICS

Internal dynamics seem to lay the groundwork for military coups in the region, including economic difficulties, turbulent po-

litical legacies, and fractured military forces – that lay the groundwork for opportunistic military leaders to undertake power grabs. Nevertheless, of the seven recent coups, each is unique in its context and drivers. However, there are three similarities.

The first is that the probability of a government fall is significantly influenced by economic well-being, with highly impoverished countries more likely to suffer coups than rich countries (Jakobsen et al., 2013; Londregan & Poole, 1990). Second, countries that have previously experienced a coup are also at greater risk, meaning that a nation that has experienced a military coup in its history is more likely to experience it again (McGowan & Johnson, 1984; McGowan, 2003, 2005, 2006). Moreover, finally, countries with a more disjointed security apparatus are more likely to suffer military coups (Harkness, 2016).

These three factors apply to each of the Sahel and West African countries that have suffered coups since August 2020. Burkina Faso, Chad, Guinea-Conakry, Mali, and Niger are among the least developed nations in the world concerning GDP growth (UN – OHRLLS – UN, 2023). Also, most countries consistently rank high on the?Fragile State Index, mainly Chad, Mali, and Nigeria (Fragile States Index, 2023). They all also suffered coups before 2020. Each recent downfall in these countries has occurred at the hands of security forces, highlighting the importance of internal military fissures.

3 VARIABLE TWO – INTERNATIONAL RESPONSE

ECOWAS and the European Union (EU) have implemented a sanctions regime against some of the new military juntas (Council of the EU, 2022, February 04). However, the measures were not enforced, which limited their deterrent effect (Aubyn, 2022, February 02; Cascais, 2022, May 05). The external response to recent actions by West African juntas has significantly varied, falling far short of the resounding pro-democracy message that several regional leaders have championed.

The ECOWAS and EU sanctions imposed following the recent postponement of elections in Mali were a heavier response, fol-

lowed by the ECOWAS sanctions package – similar to what was done against the Guinea-Conakry coup leaders in late 2021 (Kedem, 2021, September 20). The junta has not accepted the European demands for a quick return to civilian rule or given any indication that sanctions will force them to participate in negotiations.

The coups in Chad and Burkina Faso, on the other hand, did not trigger any sanctions. The result of this disjointed response is low deterrence – meaning that opportunistic military leaders already considering political overthrows in other African nations are unlikely to reconsider based solely on the threat of inciting regional and international repercussions.

The coup in Niger was condemned by both EU and ECOWAS. In the days after, while EU foreign ministers agreed to draw up sanctions, the bloc stood quiet on whether it would back a potential move by ECOWAS to use military action to restore Niger's ousted government (Krippahl, 2023, July 31). After three months, the EU adopted a framework for restrictive measures given the situation in Niger. The decision comes in the wake of sanctions already imposed on Niger by ECOWAS and the suspension of aid by the United States government (Council of the EU, 2023, October 23).

4 VARIABLE THREE – RUSSIAN INFLUENCE OPERATIONS

Russia is trying to place itself further in Africa. There is a strong presence of Russian private military contractors in West Africa. Russia is sending mercenaries from former Wagner to show strength instead of making direct security interventions (Parens, 2020; Reynolds, 2019; Rondeaux, 2019) . Meanwhile, it closes arms deals and plans to expand its military presence, such as in Niger, Mali, and Burkina Faso (Schmitt, 2019, March 31).

Besides the support to violent non-state actors, the use of private military contractors, and the targeting of critical infrastructure, Russia looks for the subversion of political power through "information disorder" campaigns via social media, which is a subtle

and ambiguous form of threat (Faleg & Kovalèíková, 2022; Siegle, 2021, 2022). If we consider the State fragility and political instability in many African countries, combined with an aggravation of conflict and violence, influence operations become challenging to tackle.

In the last five years, Russia centred and focused its campaign on numerous African countries, such as Mali, Cameroon, the Central African Republic, Congo, the Ivory Coast, Libya, Madagascar, Mozambique, and Sudan (Africa Center for Strategic Studies, 2022; Grossman et al., 2019). The Kremlin blends pro-Moscow propaganda, anti-Western material, and local content. Russia uses Africa as a base for its continuing disinformation and mal-information campaigns targeting the European Union and the United States. Thus, to subvert the political power in the African States, it has also weaponised online social media through information disorder.

Those campaigns materialised on social media platforms, including a network of accounts dubbed Russosphère, which have proliferated anti-French content and pro-Russian content on Facebook, YouTube and Twitter, in addition to Telegram and VK. Russian-backed accounts on these social media sites spread narratives that likened French activity in the region to modern-day colonialism, as well as positive posts depicting Russia's former Wagner mercenary group as a positive force throughout the region. Local groups on the ground, including some believed to have direct connections with the Russian government, also supplemented Russia's influence operations by dispersing disinformation within local Facebook groups that aligned with anti-France and pro-Russian narratives; in Niger, these groups staged physical protests calling for revolution against France's presence in the country as well.

Of the three Sahelian countries on this list (Mali, Burkina Faso and Niger), the coup leaders leveraged anger toward French political and military activity in the region to justify their political takeover (among other reasons). They took steps to suspend French media sites — like Radio France International and France 24 — from operating within their borders, thereby cutting off credible French news sites. Amid the consequent information vacuum,

Russian-aligned threat actors could quickly and effectively launch disinformation campaigns to fuel anti-French sentiment among local populaces further while bolstering positive perceptions of Russia. The pro-Russian message is being heard, especially in West Africa, from where the French forces are withdrawing.

However, Russia's involvement is still limited to areas of conflict and States trying to transition from autocratic regimes and/or under international sanctions – as is the case with some countries in the Sahel and West Africa (Faleg & Kovalèíková, 2022). Russia is gaining a strategic foothold against European interests at a critical time for Moscow.

5 INTERNAL CONSEQUENCES

Given the prevalence of these commonalities and the lack of effective international deterrence measures, some Sahelian and West African leaders may respond to threats with excessive force in the hope of avoiding a potential attack on their power. The recent coups may have many Sahelian and West African leaders looking over their shoulders, trying to shore up domestic support to avoid becoming the following country in political turmoil. This will likely force heads of state to confront dissent – whether from opposition parties, members of their security establishment, or otherwise – with more force than under normal circumstances. The use of such disproportionate force against dissidents, however, could backfire by increasing the risk of a coup d'état.

The recent wave of military acquisitions and the potential for more means the region will struggle to defend itself against ongoing insurgencies and could face financial repercussions (Nyabiage, 2023, August 21; Ozkan & Kanté, 2022; SIPRI, 2023).

The leaders of the recent junta of Mali, Niger and Burkina Faso will likely try to contain jihadist insurgencies, just as their predecessors did (Janes, 2023, March 02; Stanicek & Betant-Rasmussen, 2021; The Soufan Center, 2023). However, unlike their predecessors, the Malian, Nigerian and Burkinabe coup leaders may not have access to the same regional and international security support

due to how they seized power and/or refused to adhere to electoral calendars.

6 REGIONAL CONSEQUENCES

The flourishing insecurity and factionalism create a permissive environment for opportunistic military leaders to harness anti-French and anti-Western sentiment to overthrow their predecessors, risking repeat coups and open margin for more Russian influence. Expanding insurgencies drive discontent among civilians and within security establishments in the region.

Major jihadist attacks on Burkinabe security forces preceded both of the country's last two coups (UNDP, 2023). In Mali, transitional President Asimi Goita's rise to power was also facilitated by the civilian government's failure to curb jihadist attacks (Booty & Pivac, 2023, July 23). The recent military coup in Niger against civilian leader Mohamed Bazoum was justified to the public by Bazoum's closeness with France and failure to stop jihadist groups encroaching on Niger's eastern border (Châtelot, 2023, August 17).

In all three cases, government failure to address insecurity bred public discontent, which opportunistic military leaders blamed on France's presence in the country and catalysed into support for the new regime. Given that subsequent regimes have not successfully stemmed the jihadist threat, factionalism among regional militaries persists.

If militant groups operating in Mali, Burkina Faso or Niger can expand their spheres of influence and increase the frequency and intensity of attacks, their increased capabilities could result in attacks on relatively stable states along the West African coast, such as Ghana and Cote D'Ivoire (International Crisis Group, 2023). Both Ghana and Cote D'Ivoire have suffered attacks in border areas shared with Mali and Burkina Faso and have, so far, managed to protect themselves from significant violence. However, it could change if the regional security situation deteriorates further.

Military coups tend to exacerbate security crises, as security forces' preoccupation with maintaining a grip on power draws at-

tention and resources away from other threats. It bodes ill for containing the Anglophone separatist conflict and Islamic State West African Province insurgency in Cameroon (Fru & Tayo, 2023), the jihadist insurgencies in the Sahel, and/or the rebellion in northern Chad, among other security challenges.

Furthermore, regimes fearing for their longevity — whether the threat is real or perceived — are more likely to call on external security support. Given Russia's demonstrated interest in ingratiating itself in African countries via paramilitary forces, the heightened threat of coups in Cameroon and elsewhere could facilitate the former Wagner Group's entry into more African countries, which would likely exacerbate conflict drivers given the Russian paramilitary organisation's propensity for violence against civilians.

7 CONCLUSION

The recent surge of military coups in West Africa reflects a multifaceted crisis characterized by deeply entrenched structural weaknesses and shifting geopolitical dynamics. At its core, this wave of political instability arises from internal challenges, including persistent economic difficulties, fragile political systems, and disjointed military structures. These vulnerabilities, coupled with a history of coups that foster a cyclical pattern of power seizures, have created an environment where military interventions are perceived by some factions as inevitable or even necessary responses to governance failures.

Compounding these internal dynamics is a fragmented and inconsistent international response. The reluctance of global and regional actors, such as ECOWAS and the European Union, to enforce decisive and coherent sanctions or other deterrent measures has emboldened opportunistic military leaders. By failing to articulate and execute a unified stance on the restoration of civilian governance, international actors inadvertently signal that the repercussions of such undemocratic actions are limited and negotiable.

The vacuum left by the diminishing presence of traditional security partners like France has further complicated the situation, allowing alternative external players to exploit the region's fragil-

ity. Russia, in particular, has strategically expanded its influence through private military contractors like the former Wagner Group, information manipulation campaigns, and arms deals. This not only shifts the geopolitical landscape in West Africa but also exacerbates internal divisions by fueling anti-Western sentiment and promoting narratives that align with authoritarian rule.

The consequences of these dynamics are far-reaching and deeply troubling. Internally, the rise of military regimes has led to the prioritization of regime preservation over addressing pressing security concerns, such as the escalating jihadist insurgencies in the Sahel. The preoccupation with internal power consolidation has drained resources and attention from combating insurgencies, leaving vast regions vulnerable to militant activities. Furthermore, the use of disproportionate force to suppress dissent risks deepening social fractures and triggering further unrest.

Regionally, the cumulative effect of these coups has destabilized West Africa's political environment and undermined prospects for cooperative security frameworks. The anti-French and anti-Western sentiment harnessed by coup leaders has the potential to inspire similar movements in neighboring countries, creating a domino effect that could destabilize relatively stable states like Ghana and Côte d'Ivoire. The spread of insecurity from the Sahel to coastal West Africa poses an existential threat to the broader region's stability, given the interconnected nature of political, economic, and security challenges.

Moreover, the growing influence of external actors like Russia presents new risks. While such actors often enter the region under the guise of providing stability, their involvement frequently exacerbates local conflicts, weakens governance, and fuels violence against civilians. The former Wagner Group's role in shaping the political and security narratives of countries like Mali, Burkina Faso, and Niger exemplifies how external players can deepen fragility while advancing their geopolitical agendas.

To reverse this trajectory, a multifaceted and sustained approach is urgently required. Regional organizations, such as ECOWAS, must strengthen their internal cohesion and commitment to upholding democratic norms, ensuring that their actions

carry credibility and impact. This includes aligning sanctions with effective enforcement mechanisms and exploring diplomatic strategies that engage local populations and military regimes alike. Internationally, partnerships should prioritize addressing root causes of instability, such as economic inequality, governance reforms, and the professionalization of security forces.

Finally, any solution must account for the broader geopolitical competition playing out in West Africa. Efforts to counter external influence should focus on building local resilience against disinformation and foreign-backed paramilitary interventions. This can only be achieved through investments in education, transparent governance, and inclusive political processes that restore trust in civilian institutions.

In conclusion, the recent wave of coups in West Africa is not merely a series of isolated events but a manifestation of deeper systemic challenges that demand coordinated, long-term solutions. Failure to address these interconnected issues risks not only perpetuating the current cycle of instability but also transforming the region into a focal point for global rivalries, further undermining its prospects for peace and development.

REFERENCES

AFRICA NEWS. Niger's military ruler warns against foreign meddling. August 03, 2023. Available at: https://www.africanews.com/2023/08/03/nigers-military-ruler-warns-against-foreign-meddling/. Accessed on: September 18, 2023.

AHMED, Baba. Mali junta defies mediators with 5-year transition plan. **Associated Press**, January 02, 2022. Available at: https://www.rfi.fr/en/africa/20200820-assimi-goita-declares-himself-head-of-mali-s-junta-coup-keita. Accessed on: September 18, 2023.

ASSOCIATED PRESS. Russian role in Burkina Faso crisis comes under scrutiny. October 21, 2022. Available at: https://apnews.com/article/russia-ukraine-africa-france-west-a6384d7134e8688c367a68721f657857. Accessed on: September 18, 2023.

AUBY, K. F. ECOWAS Sanctions Against Mali Necessary, but May

Be Counter-Productive. **IPI Global Observatory**, February 02, 2022. Available at: https://theglobalobservatory.org/2022/02/ecowas-sanctions-against-mali-necessary-but-may-be-counter-productive/. Accessed on: September 28, 2023.

BBC. Mali names coup leader Col Assimi Goïta as transitional president. May 29, 2021. Available at: https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-57290761. Accessed on: September 18, 2023.

BBC. Guinea coup leader to form new government in weeks. September 06, 2021. Available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-58461436. Accessed on: September 18, 2023.

BBC. Burkina Faso military says it has seized power. January 22, 2020. Available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-60118993. Accessed on: September 18, 2023.

BERÁNGER, Arnab. Army colonel Assimi Goita declares himself head of Mali's junta. **Radio France Internationale**, August 20, 2020. Available at: https://www.rfi.fr/en/africa/20200820-assimi-goita-declares-himself-head-of-mali-s-junta-coup-keita. Accessed on: September 18, 2023.

BOOTY, N.; PIVAC, M. Assimi Goïta: President gets sweeping powers in new Mali constitution. **BBC**, July 23, 2023. Available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-66282417. Accessed on: October 4, 2023.

CASCAIS, Antonio. ECOWAS criticised over West African coups. **DW**, May 05, 2022. Available at: https://www.dw.com/en/ecowas-criticized-over-west-african-coups/a-61685721. Accessed on: September 28, 2023.

CHÂTELOT, Christophe. Jihadist attacks are on the rise since Niger coup. **Le Monde**, August 17, 2023. Available at: https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2023/08/17/jihadist-attacks-are-on-the-rise-since-niger-coup_6096546_124.html. Accessed on: October 4, 2023.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Mali**: EU adopts targeted sanctions against five individuals. February 04, 2022. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-relea-

ses/2022/02/04/mali-eu-adopts-targeted-sanctions-against-five-individuals/. Accessed on: September 28, 2023.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Niger**: EU sets up an autonomous framework for restrictive measures. October 23, 2023. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/23/niger-eu-sets-up-an-autonomous-framework-for-restrictive-measures/. Accessed on: October 24, 2023.

FALEG, Giovanni; KOVALÈIKOVÁ, Nad'a. **Rising Hybrid Threats in Africa**: Challenges and Implications for the EU. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2022.

FRAGILE STATES INDEX ANNUAL REPORT. The Fund for Peace. 2023. Available at: https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2023/06/FSI-2023-Report_final.pdf. Accessed on: September 24, 2023.

FRU, Agha-nwi; TAYO, Teniola. ISWAP takes aim at the state in Cameroon. Institute for Security Studies, 2023. Disponível em: https://issafrica.org/iss-today/iswap-takes-aim-at-the-state-in-cameroon. Acesso em: 4 out. 2023.

GROSSMAN, Shelby; BUSH, Daniel Bush; DIRESTA, Renee. **Evidence of Russia-Linked Influence Operations in Africa**. Stanford: Stanford Internet Observatory, 2019.

HARKNESS, K. A. The Ethnic Army and the State: Explaining Coup Traps and the Difficulties of Democratization in Africa. **The Journal of Conflict Resolution**, v. 60, n. 4, p. 587–616, 2016.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. Keeping Jihadists Out of Northern Côte d'Ivoire. **Crisis Group Africa Briefing**, n. 192, 2023.

JANES. Into the cities: West African militaries face up to the challenge of urban warfare. March 02, 2023. Available at: https://www.janes.com/defence-news/news-detail/west-african-militaries-face-up-to-the-challenge-of-urban-warfare. Accessed on: October 2, 2023.

KEDEM, S. ECOWAS sanctions Guinea coup leaders. **Africa Business**, September 20, 2021. Available at: https://african.business/2021/09/trade-investment/ecowas-sanctions-on-guinea-unlikely. Accessed on: September 29, 2023.

KRIPPAHL, Cristina. ECOWAS threatens 'use of force' against Ni-

ger junta. **DW**, July 31, 2023. Available at: https://www.dw.com/en/ecowas-threatens-use-of-force-against-niger-junta/a-66398008. Accessed on: September 30, 2023.

LONDREGAN, J. B.; POOLE, K. T. Poverty, The Coup Trap, and the Seizure of Executive Power. **World Politics**, v. 42, n. 2, p. 151–183, 1990.

MCGOWAN, P. J. African military coups d'état, 1956–2001: frequency, trends and distribution. **The Journal of Modern African Studies**, v. 41, p. 339–370, 2003.

MCGOWAN, P. J. Coups and conflict in West Africa, 1955-2004: Part I, theoretical perspectives. **Armed Forces & Society**, v. 32, p. 5–23, 2005.

MCGOWAN, P. J. Coups and conflict in West Africa, 1955-2004: Part II, empirical findings. **Armed Forces & Society**, v. 32, p. 234–253, 2006.

NYABIAGE, J. Chinese weapons supplier Norinco expands influence in West Africa, challenging Russia and France. **South China Morning Post**, August 21, 2023. Available at: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3231408/chinese-weapons-supplier-norinco-expands-influence-west-africa-challenging-russia-and-france. Accessed on: October 1, 2023.

OLIVIER, Mathieu. Chad: New details emerge about the death of former president Déby. **The Africa Report**, May 11, 2021. Available at: https://www.theafricareport.com/86851/chad-new-information-about-the-death-of-former-president-idriss-deby-itno/. Accessed on: September 18, 2023.

OSKAN, Mehmet; KANTÉ, Aissatou. West Africa and Turkey forge new security relations. **Institute for Security Studies**, 2022. Available at: https://issafrica.org/iss-today/west-africa-and-turkey-forge-new-security-relations. Accessed on: October 1, 2023.

PARENS, Raphael. **Wagner Group's Africa Playbook**. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2022.

PETER, L. Niger soldiers declare coup on national TV. **BBC**, July 27, 2023. Available at: https://www.bbc.com/news/world-africa-66320895. Accessed on: September 18, 2023.

REYNOLDS, N. **Putin's Not-So-Secret Mercenaries: Patronage,**

Geopolitics, and the Wagner Group. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2019.
RONDEAUX, C. Decoding the Wagner Group: Analysing the Role of Private Military Security Contractors in Russian Proxy Warfare. **New America Foundation**, 2019.
SCHMITT, E. Russia's Military Mission Creep Advances to a New Front: Africa. **The New York Times**, March 31, 2019.
SIEGLE, J. Russia's Asymmetric Strategy for Expanding Influence in Africa. **London School of Economics Africa Blog**, September 17, 2021.
SIEGLE, J. Russia's Activities and Influences in Africa. U.S. **House of Representatives House Foreign Affairs Committee Subcommittee on Africa, Global Health, and Global Human Rights**, 2022.
SIPRI MILITARY EXPENDITURE DATABASE. Database 2023. Available at: https://www.sipri.org/databases/milex. Accessed on: October 1, 2023.
STANICEKM, Branislav; BETANT-RASMUSSEN, Mathilde. Jihadist networks in sub-Saharan Africa Origins, patterns and responses. **European Parliamentary Research Service**, 2021.
THE SOUFAN CENTER. **IntelBrief**: Jihadist Groups Threaten to Destabilise the Sahel and Coastal West Africa. 2023. Available at: https://thesoufancenter.org/intelbrief-2023-april-4/. Accessed on: October 3, 2023.
THOMPSON, W. R. Regime Vulnerability and the Military Coup. **Comparative Politics**, v. 7, n. 4, p. 459–487, 1975.
UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. Vulnerability Assessment On The Threats Of Violent Extremism And Radicalisation In Northern Regions Of Ghana. 2023.
UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE FOR THE LEAST DEVELOPED COUNTRIES, LANDLOCKED DEVELOPING COUNTRIES AND SMALL ISLAND DEVELOPING STATES. **List of LDCs**. 2023. Disponível em: https://www.un.org/ohrlls/content/list-ldcs. Acesso em: 30 set. 2023.

A GRANDE ESTRATÉGIA DO BRASIL E A CONSTRUÇÃO DA ORDEM MULTIPOLAR NO HORIZONTE 2050

Guilherme Sandoval Góes

Coordenador do Programa de Mestrado em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (ESG). Professor Emérito da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Doutor em Geopolítica, Cultura e Direito pela Universidade da Força Aérea (UNIFA). Professor de Direito Constitucional da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ) e da Universidade Cândido Mendes (UCAM). Diplomado pelo Naval War College dos Estados Unidos da América do Norte e Conferencista do William Perry Center dos Estados Unidos. Líder do Grupo de Pesquisa Geopolítica do Brasil (CNPQ) Docente do Programa de Mestrado em Ciências Aeronáuticas da UNIFA. ID Lattes: http://lattes.cnpq.br/2871461339617415 E-mail: guilherme.sandoval@terra.com.br.

Resumo: O presente artigo pretende demonstrar que a posição geopolítica do Brasil no âmbito da construção de uma ordem mundial multipolar vai depender da capacidade da sociedade brasileira em formular, de modo autóctone, uma Grande Estratégia, que articule a hélice tríplice nacional (indústria-academia-governo) juntamente com o modelo da tríplice tríade, composto pela tríade sul-americana, tríade atlântica e tríade do poder mundial. Para tanto, parte de três grandes premissas a saber: a busca pela consecução dos objetivos constitucionais fundamentais contidos no artigo 3º da CRFB/88, a realização do imperativo categórico da geopolítica brasileira, que posiciona o País entre as cinco primeiras potências globais e a priorização dos arquéti-

pos fundantes nos setores energético, alimentar, ambiental/verde e aquífero. Para tanto, analisa as ameaças e oportunidades da ordem mundial em trânsito para a multipolaridade, regida pela tensão de placas tectônicas entre o bloco de potências ocidentais e o bloco de potências revisionistas.

Palavras-chave: Ordem mundial multipolar; Tríade Sul-americana; Tríade Atlântica; Tríade do Poder Mundial; Núcleos Estratégicos.

Abstract: The present article aims to demonstrate that Brazil's geopolitical position in the construction of a multipolar world order will depend on the Brazilian society's ability to autonomously formulate a Grand Strategy. This strategy must integrate the national triple helix (industry-academia-government) alongside the triple triad model, which consists of the South American triad, the Atlantic triad, and the Global Power triad. To this end, the study is based on three major premises: the pursuit of the fundamental constitutional objectives outlined in Article 3 of the Brazilian Federal Constitution of 1988 (CRFB/88), the fulfillment of the categorical imperative of Brazilian geopolitics, which positions the country among the world's top five powers, and the prioritization of foundational archetypes in the energy, food, environmental/green, and water sectors. Accordingly, the article examines the threats and opportunities within the transitioning world order toward multipolarity, shaped by tectonic tensions between the bloc of Western powers and the bloc of revisionist powers.

Keywords: *Multipolar world order; South American Triad; Atlantic Triad; Global Power Triad; Strategic Hubs.*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo foi elaborado com o propósito de apresentar uma análise sobre a importância do Brasil para a construção de uma ordem geopolítica multipolar no horizonte temporal 2050.

Seu grande desafio epistêmico é demonstrar que a incapacidade da sociedade brasileira para formular sua Grande Estratégia, de

forma autóctone e sem alinhamentos subservientes às potências globais, tenderá a manter o Brasil como um país de modernidade tardia do Sul Global, sem latitude científica e empresarial para participar ativamente das cadeias internacionais intensas em tecnologia e de alto valor agregado.

Assim, o lugar do Brasil na ordem mundial multipolar em construção dependerá, essencialmente, da vontade nacional de assumir um papel ativo nessa reconfiguração global ou de permanecer como mero espectador passivo do cenário internacional.

Essa vontade nacional, no entanto, deve ser compreendida como a capacidade da sociedade brasileira de formular uma Grande Estratégia que articule todos os setores do Estado e da sociedade em torno de objetivos comuns.

Nesse sentido, é urgente a formulação de uma Grande Estratégia brasileira, que não se confunde com a Estratégia Nacional de Defesa (2020), ou com a Política de Defesa Nacional (2020), e nem ainda com os planos econômicos de governo. Trata-se de um modelo muito mais amplo que se volta para a consecução dos objetivos nacionais permanentes da nação brasileira, os quais estão expressos em nossa própria Constituição.

Em consequência, a primeira premissa de uma Grande Estratégia Nacional deve estabelecer que seus objetivos inerentes são os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil já devidamente catalogados nos incisos I a IV, do artigo 3º, da Constituição de 1988. (Brasil, 2024). Ou seja, os objetivos da Grande Estratégia brasileira devem estar alinhados aos propósitos constitucionais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação. [28]

---

28 Assim, levando-se em consideração os conceitos de objetivos nacionais permanentes e de Conceito Estratégico Nacional de Golbery do Couto e Silva (1981) em conjunção com as ideias de geopolítica da democracia e busca da dignidade humana de Meira Mattos (2007), defende-se aqui a tese de que a Grande Estratégia do País tem a missão de concretizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, já devidamente catalogados na Constituição

A segunda premissa de uma futura Grande Estratégia brasileira deve ser a concretização do imperativo categórico da geopolítica nacional: posicionar o Brasil entre as cinco maiores potências globais, dotando-o de capacidade real para influenciar a reconfiguração da complexa ordem mundial pós-moderna em construção.

Nesse sentido, este trabalho acadêmico não busca apresentar reflexões utópicas, irrealistas, retrógradas ou ufanistas, que podem posicionar o País entre as cinco primeiras potências mundiais, mas sim destacar a necessidade de a sociedade brasileira reconhecer o potencial geopolítico do Brasil, que, lamentavelmente, ainda não foi transformado em poder real. Quando isso ocorrer, o Brasil certamente ocupará tal posição, realizando dessarte nosso imperativo geopolítico.

Com efeito, em um mundo onde poder geopolítico e estratégia nacional são cada vez mais decisivos, a realização do imperativo categórico da nossa geopolítica pode ser embasada na metodologia de Ray Cline (1975), que avalia fatores como território, população, capacidade econômica e militar, estratégia nacional e vontade de implementá-la, oferecendo assim um caminho para aferir o poder perceptível de um país dentro das dinâmicas da ordem multipolar em construção.[29]

Como bem destaca Mafra (2006, p. 150-152), em 1978, Ray Cline posicionou o Brasil em terceiro lugar no ranking de poder, atrás apenas da União Soviética e dos Estados Unidos, e à frente da China. No entanto, nas décadas seguintes, enquanto a China ascendeu ao *status* de segunda potência mundial, o Brasil regrediu, mantendo-se como um país subdesenvolvido de modernidade tardia do Sul Global.

A pergunta que se impõe é: por que isso aconteceu?

---

de 1988, em seu artigo 3º, incisos I a IV.

29 Além das variáveis de Ray Cline, pode-se ainda acrescentar outras potencialidades do Estado brasileiro, como a coesão linguística e a diversidade cultural, dentro de um quadro mais amplo de assimilação de outros costumes e tradições estrangeiros pelo povo brasileiro. Também como variável importante na equação do poder perceptível a satisfação territorial do Brasil com relação a seus vizinhos da América do Sul, sem nenhuma pretensão de expansão territorial na região.

E para respondê-la, o presente trabalho vai procurar demonstrar exatamente a falta que faz a formulação de uma grande estratégia.

Enquanto a China desenvolveu um modelo estratégico de fortalecimento e expansão de seus núcleos estratégicos, isto é, suas empresas e universidades com capacidade de competir internacionalmente, o Brasil fez o inverso, além de não as criar, promoveu a desindustrialização das que existiam, restando apenas poucos exemplos de núcleos estratégicos internacionalmente competitivos, tais como, Petrobras, Eletrobrás, Vale e Embraer.[30]

Essa desindustrialização não apenas eliminou empregos qualificados, mas também comprometeu a capacidade do país de produzir bens de alto valor agregado, aumentando a dependência de importações e aprofundando a pobreza, a marginalização e as desigualdades sociais e regionais (primeira premissa da Grande Estratégia Nacional).

A experiência brasileira, no fim da Guerra Fria e no alvorecer da globalização liberal, evidenciou como a falta de uma grande estratégia, sem considerar as potencialidades geopolíticas do país, pode levar ao retrocesso econômico e ao agravamento das disparidades sociais, em vez de promover o desenvolvimento nacional. Com isso, o Brasil afastou-se ainda mais das duas primeiras premissas de sua grande estratégia, quais sejam: concretizar os objetivos fundamentais previstos no artigo terceiro, incisos I a IV, da CRFB/88 e realizar o seu imperativo geopolítico de estar entre as cinco primeiras nações mais ricas do planeta.

Enfim, a inexistência de uma Grande Estratégia nacional compromete a expansão do poder perceptível do Brasil. Diante disso, emerge o terceiro pilar da Grande Estratégia brasileira para o sécu-

---

30 Faltou ao estrategista pátrio a visão de que a sinergia da hélice tríplice é fundamental para o desenvolvimento geopolítico e econômico de qualquer nação. A indústria, com empresas competitivas em escala global, a academia, com pesquisas avançadas voltadas para a inovação tecnológica, e o governo, atuando como órgão financiador e órgão regulador, formando juntos um ecossistema essencial para a projeção internacional do País.

lo XXI: a priorização do desenvolvimento nacional com base em seus quatro arquétipos geopolíticos fundamentais, que posicionam o Brasil como superpotência energética, alimentar, aquífera e ambiental/verde (Góes, 2024, p. 37).

Como superpotência energética, o Brasil possui vastos recursos, como o pré-sal, a energia hidrelétrica, o potencial eólico e solar, além da liderança global em biocombustíveis, como o etanol. Na dimensão alimentar, o país é um dos maiores exportadores de commodities agrícolas, com um agronegócio altamente competitivo e capacidade de expandir sua produção de forma sustentável. Como superpotência aquífera, detém cerca de 12% da água doce do planeta, recurso estratégico para o futuro global. E, como superpotência ambiental, abriga a maior biodiversidade do mundo, com destaque para a Amazônia Verde, que representa não apenas um patrimônio ecológico, mas também uma fonte de inovação em bioeconomia.

Além disso, a Amazônia Azul, com sua vasta extensão marítima e recursos minerais e energéticos, reforça o potencial estratégico do Brasil no Atlântico Sul. A integração sul-americana, por sua vez, é essencial para consolidar o Brasil como líder regional, promovendo infraestrutura, comércio e cooperação em áreas como energia, logística e defesa. Paralelamente, o país deve manter relações equilibradas com os polos de poder global, como Estados Unidos, China e Europa, aproveitando oportunidades de parcerias tecnológicas, investimentos e inserção em cadeias globais de valor.

Essa abordagem integrada forma a estratégia da tríplice tríade, composta pela tríade sul-americana (foco na integração regional), pela tríade atlântica (exploração sustentável da Amazônia Azul e fortalecimento da presença no Atlântico Sul) e pela tríade dos polos de poder (relações equilibradas com EUA, China e Europa).

Somente com essa visão ampla e articulada o Brasil poderá transformar seu potencial em poder real, assumindo um papel de liderança no cenário global do século XXI. A figura abaixo sintetiza todas essas considerações até aqui feitas.

Fonte: (Góes, 2024, p. 50).

Com esta perspectiva, a figura acima apresenta as vigas mestras da Grande Estratégia brasileira para o século XXI, destacando a necessidade de fortalecimento da sinergia indústria-universidade-governo, ou seja, dos seus núcleos estratégicos. Urge, pois, debater e retomar o caminho do bem-estar da sociedade brasileira a partir de uma Grande Estratégia genuinamente brasileira.

Enfim, este é o espectro temático do presente artigo.

2 A POSIÇÃO IDEAL DO BRASIL NA ORDEM MUNDIAL EM TRANSIÇÃO PARA A MULTIPOLARIDADE

O mundo Pós-Guerra Fria vem passando por transformações paradigmáticas e já vivenciou e vem vivenciando grandes momentos da História da humanidade: a queda do muro de Berlim (1989), a queda das torres gêmeas (2001), a crise financeira global (2008), a crise do coronavírus (2019), a guerra russo-ucraniana (2022) e agora, mais recentemente, o conflito Israel x Hamas.

Tais eventos têm desdobramentos geopolíticos complexos que trazem no seu âmago impactos diretos sobre a geopolítica mundial

e sobre a composição das cadeias globais de suprimentos, produção e conhecimento.

E assim é que, na esteira desta complexidade pós-moderna, a dinâmica da geopolítica mundial também se acelera, na medida em que se vê compelida a incorporar na sua equação epistemológica novas variáveis até então desconsideradas, como, por exemplo, a ascensão geopolítica da China e a relativização da hegemonia mundial americana. Urge, portanto, compreender o panorama geopolítico mundial em construção e as estruturas hegemônicas de poder que se projetam em escala planetária.

Ademais, é imprescindível investigar a verticalização de relações geopolíticas entre os centros mundiais de poder, notadamente, EUA, China e Europa, e as demais áreas da periferia do sistema mundial. Com efeito, o estudioso da geopolítica brasileira tem a missão de desvelar a intrincada tessitura estratégica da era pós-moderna, que se projeta sempre com uma retórica kantiano-wilsoniana, de cooperação internacional benigna para toda a humanidade, mas que se desenvolve, na realidade, a partir de uma prática maquiavélico-hobbesiana, voltada para os interesses egoísticos das grandes potências.

É por todas essas evidências que, no presente trabalho, outro caminho não se terá senão o de examinar a tensão geopolítica entre os EUA e a China, procurando identificar as perspectivas de cooperação internacional que melhor atendam ao fortalecimento e à criação de núcleos estratégicos brasileiros, devidamente inseridos nas cadeias globais em reordenação devido ao repatriamento das indústrias ocidentais.

A figura abaixo sintetiza as duas posições que podem ser ocupadas pelos países no contexto multipolar em construção: ou o país é mero mercado consumidor ou participa ativamente da reordenação de cadeias mundiais de valor e conhecimento.

Fonte: Góes (2022, p. 83).

É dizer, ou o país compra satélite de outros países, ou está inserido nas cadeias de valor e inovação tecnológica desse setor. Ou o país compra avião, ou participa da cadeia de valor da indústria aeronáutica. Observe que, no primeiro caso, o Brasil é mero mercado consumidor, praticamente sem nenhum núcleo estratégico no setor de telecomunicações, enquanto, no segundo, temos a Embraer, verdadeiro núcleo estratégico, vetor de desenvolvimento nacional no setor da indústria aeronáutica.

Esta é a razão pela qual se acredita que o estrategista brasileiro tem o grande desafio de conceber, com agudeza de espírito, um novo paradigma estratégico, que se harmonize, de um lado, com os benefícios do friendly-shoring e do near-shoring advindos da desglobalização do America First do Governo Trump II e, do outro, as vantagens que podem vir da expansão dos BRICS e da Rota da Seda da China.

Para tanto, deve saber enfrentar o grande dilema geopolítico dos países de modernidade tardia, como, infelizmente, ainda é o caso do Brasil: se se alinharem automaticamente às potências mundiais, provavelmente serão obrigados a aceitar o simples papel de exportadores de commodities. Por outro lado, se rejeitarem grandes acordos multilaterais de abertura comercial, poderão ficar iso-

lados dos maiores mercados consumidores do planeta. (Góes, 2020, p. 110).

Nesse sentido, a pergunta é simples: um país com mais de 203 milhões de habitantes, como o Brasil, pode abrir mão do fortalecimento e expansão dos seus núcleos estratégicos tecnológico-industriais, transformando-se em mera sociedade de serviços, exportadora de produtos primários, sem valor agregado?

Eis aqui a essência do papel geopolítico do Brasil em um mundo em transição para a multipolaridade. Se o país continuar limitado à condição de mero exportador de commodities, certamente ficará à margem da formulação das políticas globais e da influência nos principais organismos de poder hegemônico.

Por outro lado, é fundamental que a Grande Estratégia do Brasil promova a ampliação e o fortalecimento de empresas nacionais capazes de competir com as multinacionais tradicionais do capitalismo democrático. Essas empresas devem se consolidar como polos de produção e inovação em escala global, e não apenas como mercados consumidores passivos, dependentes da importação de produtos estrangeiros (Góes, 2020).

Assim, é preciso fazer a compilação do quadro mundial contemporâneo, regido pela tensão geopolítica entre os Estados Unidos e a China, de modo a projetar ações estratégicas de inserção das empresas brasileiras nos elos das diferentes cadeias de valor e conhecimento, posicionando o Brasil entre as cinco primeiras potências do planeta, no horizonte temporal 2050.

Insistir nessa visão do imperativo categórico da geopolítica brasileira é crucial para romper os ciclos de empobrecimento estatal que assolam o Brasil, um fenômeno comum na periferia do sistema mundial, especialmente em países de industrialização tardia. Esses ciclos não apenas perpetuam a pobreza, a marginalização e a exclusão social no Sul Global, mas também impedem a projeção internacional do Brasil.

Diante das oportunidades de reindustrialização geradas pela reordenação das cadeias globais na era da desglobalização – impulsionada pela estratégia América em Primeiro Lugar de Donald Trump – o Brasil não pode repetir os erros cometidos no fim da Guerra Fria e na globalização liderada pelos EUA e seus aliados europeus e japoneses.

A adoção acrítica dos princípios neoliberais, especialmente durante o Consenso de Washington, levou à desindustrialização do país ao priorizar a abertura comercial irrestrita, a desregulamentação financeira, a privatização desenfreada e a dependência excessiva de commodities.

Esse modelo fragilizou a indústria nacional, reduziu investimentos em tecnologia e inovação e deixou o Brasil vulnerável às oscilações do mercado externo.

John Williamson, um dos idealizadores do Consenso de Washington, reconhece que, embora a privatização tenha trazido benefícios líquidos em termos de qualidade e ampliação dos serviços, ela é extremamente impopular na América Latina. Essa impopularidade pode ser atribuída, em parte, à percepção de corrupção em alguns processos de desestatização e à falta de um sistema regulatório moderno para setores não competitivos (Kuczynski; Williamson, 2003, p. 6).

As promessas de prosperidade global associadas à democracia liberal como forma final de governo humano, como proposto pelo "Fim da História" de Francis Fukuyama (1998), mostraram-se distantes da realidade.

No Brasil, a aplicação dessas políticas resultou na desarticulação de grandes núcleos estratégicos industriais do País. Um exemplo marcante foi a desindustrialização acelerada, que reduziu a participação da indústria no PIB nacional de 27% em 1985 para apenas 11% em 2020, segundo dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

A indústria naval, que antes respondia por 44% da construção de navios para o transporte marítimo brasileiro, foi praticamente dizimada após a privatização mal conduzida na década de 1990. Estaleiros foram fechados, e o número de trabalhadores no setor caiu de 40 mil para menos de 2 mil entre 1990 e 2000, segundo o Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro.

Nessa mesma toada, a indústria de fertilizantes, que antes praticamente garantia a autossuficiência do país, viu sua capacidade produtiva drasticamente reduzida, obrigando o Brasil a importar mais de 70% dos fertilizantes utilizados na agricultura, segundo dados da Associação Nacional para Difusão de Adubos (ANDA). [31]

Esses exemplos ilustram como a privatização, quando realizada sem planejamento estratégico adequado e sem mecanismos de regulação eficientes feitos pelo próprio Estado, pode levar à desindustrialização, à perda de soberania tecnológica e ao aumento da pobreza, marginalização e exclusão social, em vez de promover o desenvolvimento nacional ambientalmente sustentável e socialmente inclusivo.

Com a devida agudeza de espírito, o leitor haverá de concordar que não se trata de combater os processos de privatização, ao revés, defende-se aqui a importância estratégica da privatização máxima de empresas estatais. No entanto, sem zotismo estratégico, "privatizar" não pode representar "transferir o controle" de núcleo estratégico brasileiro, seja de empresa privada, seja de empresa pública, para países do centro do poder mundial.

Em vista disso, o papel do Estado é garantir que a hélice tríplice funcione bem, incluindo as relações governo-universidade, universidade-indústria e indústria-governo (Etzkowitz; Zhou, 2017). Como já dito, em vez de modernizar e fortalecer as empresas dessas áreas, dotando-as de maior competitividade internacional, o Brasil optou por um processo que desmantelou os estaleiros e as demais empresas dessas cadeias produtivas de alto valor agregado, levou à perda de milhares de empregos qualificados e aumentou a dependência de importações desses produtos que antes eram fabricados nacionalmente. Hoje em dia a indústria naval brasileira encontra-se praticamente dizimada.

É por tudo isso que diante de um cenário global em transforma-

---

31 Como já mencionado, a privatização de setores estratégicos, como a indústria naval, a indústria de fertilizantes, as telecomunicações, o setor aeroespacial (incluindo a produção de satélites e equipamentos de comunicação), além de setores como energia elétrica, siderurgia e mineração, resultou em consequências negativas para o desenvolvimento nacional e para a sociedade brasileira como um todo. Essas privatizações, muitas vezes realizadas sem planejamento estratégico de longo prazo e com foco no curto prazo do governo de ocasião, levaram à perda de capacidade produtiva, à dependência tecnológica externa e à fragilização de infraestruturas críticas, comprometendo a soberania e as duas primeiras premissas da grande estratégia brasileira (objetivos constitucionais fundamentais e imperativo categórico da geopolítica).

ção, é imprescindível que o Brasil adote uma estratégia industrial autóctone, garantindo que todo o seu potencial energético, alimentar, aquífero e ambiental (verde) das tríades sul-americana e atlântica, seja utilizado em benefício do desenvolvimento nacional e da inserção competitiva do país nas cadeias globais de valor, controladas pela tríade do poder mundial (EUA, China e Europa).

A falta de uma estratégia nacional autóctone e a desarticulação entre indústria, academia e governo levaram ao enfraquecimento do poder perceptível do Brasil no cenário mundial, nos termos da equação de Ray Cline.

A lição que fica é clara: o Brasil deve ser buscar a concretização das três premissas centrais de sua grande estratégia: cumprir seus objetivos constitucionais fundamentais, consolidar-se entre as cinco maiores potências globais e impulsionar a industrialização do país com base em seus quatro arquétipos geopolíticos essenciais: potência energética, alimentar, ambiental/verde e aquífera.

É urgente a transformação do imenso potencial dos biomas brasileiros, de sua biodiversidade, recursos naturais e riquezas estratégicas, em poder real e sustentável para a nação. Somente com uma visão clara, planejamento de longo prazo e execução eficiente será possível converter essas vantagens comparativas em instrumentos concretos de influência e desenvolvimento, posicionando o Brasil como um ator central no novo ordenamento global.

Na virada do primeiro para o segundo quartel do século XXI, já não há mais espaço para a ingenuidade estratégica: nesse sentido, cabe ao estrategista pátrio a missão de planejar o futuro do País para os próximos 25 anos a partir da visão mais ampla do fortalecimento e expansão da hélice tríplice brasileira (indústria-academia-governo) no âmbito da tríplice tríade do desenvolvimento nacional (tríade sul-americana, tríade atlântica e tríade do poder mundial).

3 ESTRATÉGIA DA TRÍPLICE TRÍADE: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O FUTURO DO BRASIL

A estagnação do Brasil e a ascensão da China podem ser explicadas por diferenças estruturais em suas estratégias de desenvolvi-

mento. Enquanto a China implementou um plano de longo prazo baseado em industrialização, inovação tecnológica e inserção agressiva nos mercados globais, o Brasil não conseguiu construir uma base sólida de competitividade internacional.

As empresas chinesas expandiram-se globalmente, dominando setores estratégicos como telecomunicações (Huawei), comércio eletrônico (Alibaba), automotivo (BYD) e inteligência artificial (Tencent).

Além disso, a China investiu pesadamente em infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, criando centros de excelência como a Universidade de Tsinghua e a Academia Chinesa de Ciências. Essas instituições impulsionaram a inovação, formando mão de obra altamente qualificada e desenvolvendo tecnologias de ponta em áreas como 5G, semicondutores e inteligência artificial.

Em contraste, o Brasil manteve um modelo econômico baseado na exportação de commodities e não consolidou políticas robustas para incentivar tecnologia e inovação. A falta de investimentos estruturais, o baixo desempenho educacional e a ausência de uma estratégia industrial coerente impediram o país de competir em setores de alta tecnologia e, consequentemente, de sustentar uma posição de liderança geopolítica (realizar o imperativo categórico da nossa geopolítica).

Portanto, a ascensão da China e a regressão do Brasil refletem, acima de tudo, a diferença na capacidade de formular e executar estratégias nacionais voltadas para a competitividade global de seus núcleos estratégicos.

Em consequência, urge à sociedade brasileira formular uma Grande Estratégia Nacional, no horizonte temporal 2050, que saiba articular todos os elementos do Poder Nacional brasileiro, transformando poder potencial em poder real e projetando o País no concerto das nações, notadamente a partir de três grandes tríades a saber: tríade sul-americana, tríade atlântica e tríade do poder central.

Figura 1 - Visão ampla da Estratégia Nacional

Fonte: (Góes, 2024, p. 39).

Diante disso, este trabalho propõe-se a apresentar as bases fundantes dessa estratégia, centradas na vitalidade e expansão dos núcleos estratégicos brasileiros, garantindo-lhes competitividade nas cadeias globais de valor e inovação tecnológica da ordem mundial multipolar em construção.

A geopolítica contemporânea busca compreender o jogo de forças hegemônicas como elemento fundante não somente de reafirmação da soberania nacional, mas também, do próprio sistema internacional, cuja fonte de legitimação reclama o respeito às regras do sistema de governança global, até então regido pelas potências ocidentais. [32]

32 Como bem destaca o professor Carlos Gaspar da Universidade Nova de Lisboa: A ordem liberal construída pelos Estados Unidos e pela comunidade das democracias passa a ser o centro da ordem internacional, assente nas normas do direito e nas instituições multilaterais, e garante um período notável de paz e de desenvolvimento no pós-Guerra Fria. Não obstante, o declínio relativo dos Estados Unidos e dos seus aliados e a erosão da ordem liberal são inevitáveis: a posição de poder dos vencedores da Guerra Fria é máxima no momento da vitória e a legitimidade do seu modelo normativo joga-se nesse "momento orde-

Em consequência, é necessário o aprofundamento dos estudos sobre os impactos desse sistema de governança global sobre os países de industrialização tardia. Nesse aspecto, há graves consequências geopolíticas para a América do Sul, que dimanam diretamente da tensão entre placas tectônicas que colocam de um lado as potências do Ocidente lideradas pelos EUA e, do outro, as potências eurasianas controladas pela China.

É nesse sentido que o presente trabalho se orienta para identificação e análise dos desafios da integração geopolítica da América do Sul e seus desdobramentos em termos de criação de núcleos estratégicos genuinamente sul-americanos.

Portanto, o foco de interesse é marcado pelo encaminhamento da reflexão científica para a elucidação de questões que afetam a geopolítica do sistema sul-americano de nações, aqui representado pela tríade sul-americana, vale dizer a interligação dos três principais conjuntos geopolíticos do cenário sul-americano: Arco Amazônico, Pacto Andino e Cone Sul.

No âmbito dessa tríade, também se examina a perspectiva da saída brasileira para o Oceano Pacífico, tal qual vislumbrada por Mario Travassos (1935).

Sua pedra angular é a tese de que a América do Sul é o natural *lebensraum* brasileiro, isto é, o espaço vital para o fortalecimento da posição internacional do Brasil na ordem mundial pós-moderna em construção. Com rigor científico, entretanto, o artigo 4º, § único, da Constituição de 1988, estabelece que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (Brasil, 2024).

Esse dispositivo constitucional não apenas reflete uma diretriz geopolítica central para a Grande Estratégia brasileira, mas também evidencia o reconhecimento do potencial estratégico dessa região em um mundo em transição para a multipolaridade. No entan-

---

nador". (...) A ressurgência da China e a ressurreição da Rússia tornam necessário reformar a ordem dominante para integrar as novas grandes potências e reconhecer os seus interesses legítimos, mas o sucesso das tentativas de mudança não está assegurado à partida. (Gaspar, 2023, p. 9).

to, acredita-se que a integração latino-americana, muito embora seja a melhor trajetória geopolítica a trilhar para o longo prazo, é de difícil execução no horizonte temporal 2050, daí a construção estratégica da tríade sul-americana, como espaço vital da Grande Estratégia brasileira.

E mais: nesse sentido, o Brasil é o único país com dimensão geopolítica suficiente para exercer a liderança regional, traçando um futuro autônomo para o mundo sul-americano. O apotegma é simples: "Ou o Brasil assume sua natural liderança na América do Sul, ou então se subordina geopoliticamente a um ou mais centros de poder, principalmente China ou Estados Unidos". (Góes, 2024, p. 38).

Dentro deste tema extremamente amplo, inscrevem-se questões referentes ao posicionamento geopolítico das nações sul-americanas componentes do MERCOSUL, da Aliança para o Pacífico, do Pacto Andino e da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, o que descortina um novo caminho para a integração regional autóctone, sem interferências externas advindas do sistema de poder hegemônico.

Com efeito, é possível, sim, diagnosticar a possibilidade de realização de um projeto geopolítico autóctone, edificado na identidade sul-americana e no respeito ao Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, a construção desse projeto geopolítico sul-americano gira em torno de dois grandes eixos, a saber:

a) a reconfiguração da ordem mundial na direção do multipolarismo multilateral;

b) a consolidação do espaço sul-americano como centro autônomo de poder no processo decisório do sistema internacional.

É preciso traçar caminhos próprios que transcendam o mero campo econômico-comercial, promovendo o fortalecimento do espírito de confiança mútua entre os países sul-americanos, elemento fundante de uma futura estratégia de integração regional autônoma. Por essas razões, é preciso extrair da complexa reconfiguração da ordem mundial do segundo quartel do século XXI as ameaças e oportunidades que se apresentam para a região como um todo, cabendo ao Brasil, atuar como "ponte estratégica" essencial de integração regional. (Góes, Massera, 2015).

Em um cenário global marcado pela rivalidade entre potências tradicionais e emergentes, como Estados Unidos, China, Rússia e União Europeia, a integração sul-americana pode posicionar a região como um ator relevante no novo equilíbrio de poder multipolar.[33] A formação de um bloco coeso permitiria aos países sul-americanos negociar coletivamente em fóruns internacionais, ampliando sua influência em temas como comércio global, segurança energética, mudanças climáticas e governança multilateral.[34]

Apesar dessas dificuldades, em um mundo multipolar, a capacidade de atuar coletivamente pode fortalecer a autonomia sul-americana frente a pressões externas, promover o desenvolvimento sustentável e garantir maior protagonismo em questões globais. A criação de mecanismos regionais robustos, como a ampliação do Mercosul, a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a cooperação em infraestrutura e logística, são passos fundamentais para transformar a América do Sul em um polo de influência no século XXI.

Urge, pois, construir um novo conjunto de núcleos estratégicos sul-americanos que seja capaz de se integrar ao comércio global, notadamente em cadeias de inovação tecnológica, de exportação de produtos industrializados e de partes e componentes intensivos em biodiversidade, gerando assim mais benefícios à região[35].

---

33 É por isso que, em sentido acadêmico, ganha relevância a teorização feita pelo Coronel Roberto Machado de Oliveira Mafra, da Escola Superior de Guerra, ao engendrar a sua Teoria do Quaterno. Seu grande mérito repousa na ideia-força de que o Brasil e os demais países latino-americanos não devem aceitar tratamento inferiorizado por parte dos demais blocos ou lideranças mundiais (2006, p. 197).

34 No entanto, embora a integração latino-americana seja amplamente reconhecida como a trajetória geopolítica mais promissora a longo prazo, sua implementação enfrenta desafios significativos. Entre esses obstáculos, destacam-se as assimetrias econômicas e políticas entre os países da região, a falta de coordenação institucional efetiva, as divergências ideológicas e, em alguns casos, a histórica influência de potências externas que buscam fragilizar a unidade regional. Além disso, questões internas, como instabilidades políticas e prioridades nacionais divergentes, muitas vezes dificultam a consolidação de projetos comuns.

35 Com relação ao Arco Amazônico, comparando as obras de Golbery e Meira Mattos, Freitas (2004, p. 65-66) salienta que: Na linha de Golbery do Couto e

A tríade atlântica é uma das três grandes vertentes da grande estratégia brasileira, ao lado da tríade sul-americana e da tríade do poder mundial. Essa tríade é composta por três eixos principais: a Amazônia Azul, a projeção brasileira para a África Ocidental e países da língua portuguesa (CPLP), e Frente Antártica. Cada um desses eixos representa uma dimensão estratégica que contribui para o fortalecimento do poder nacional brasileiro e na consecução dos objetivos constitucionais fundamentais.

A Amazônia Azul é o principal pilar da tríade atlântica, representando a área marítima sob jurisdição brasileira no Atlântico Sul. Essa região é rica em recursos naturais, como petróleo, gás, minerais e biodiversidade marinha, que podem ser explorados para o desenvolvimento econômico do país. Além disso, a Amazônia Azul é estratégica para a defesa nacional, uma vez que controla rotas marítimas importantes e garante a soberania brasileira sobre suas águas territoriais.

A exploração da Amazônia Azul depende da criação de novos núcleos estratégicos, como empresas especializadas em energia eólica offshore, indústrias navais e centros de pesquisa voltados para a biodiversidade marinha. A sinergia entre esses núcleos é essencial para transformar o potencial da Amazônia Azul em poder real, garantindo a competitividade internacional do Brasil.

A transformação do potencial dos recursos pesqueiros, energéticos, minerais estratégicos e da rica biodiversidade da Amazônia Azul pode contribuir sobremaneira para que o Brasil se transforme, efetivamente, em uma superpotência energética, alimentar, ambiental/verde e aquífera.

Silva, também subjaz ao pensamento de Meira Mattos a procura de estabelecer uma geopolítica aplicada tendo inerente a ideia de que "as relações geográficas compreendidas devem estar contidas na política do governo". [...] merecem especial destaque o enfoque geopolítico dado à complexa questão da integração da Amazônia, o particular interesse devotado pelo autor ao estudo das potencialidades e desafios geopolíticos do Brasil como "potência mundial em expansão"; e, de forma mais ampla, a análise sobre a capacidade do "homem brasílico" de construir uma civilização dos trópicos, ou, em outros termos, as potencialidades para o Brasil competir no cenário mundial.

No âmbito da transformação do Brasil em superpotência energética, a Amazônia Azul é uma das principais fontes de energia do Brasil, com vastas reservas de petróleo e gás no pré-sal e na margem equatorial. Além disso, a região possui um enorme potencial para a geração de energia renovável, como a energia eólica offshore e a solar flutuante. A exploração dessas fontes de energia pode reduzir a dependência de combustíveis fósseis e posicionar o Brasil como líder global em energia limpa.

No que diz respeito à superpotência alimentar, a biodiversidade marinha da Amazônia Azul oferece oportunidades para o desenvolvimento da aquicultura e da pesca sustentável, que podem contribuir para a segurança alimentar do país e para a exportação de produtos marinhos de alto valor agregado.

Já no campo da superpotência ambiental/verde, a Amazônia Azul é um ecossistema rico e diversificado, que desempenha um papel crucial na regulação do clima global e na preservação da biodiversidade marinha. A exploração sustentável desses recursos pode posicionar o Brasil como uma potência ambiental, capaz de liderar iniciativas globais de conservação dos oceanos.

Por fim, no que se refere à superpotência aquífera, a Amazônia Azul também é uma fonte importante de água doce, com vastos aquíferos submarinos que podem ser explorados para abastecimento humano e industrial. A gestão sustentável desses recursos aquíferos é essencial para garantir a segurança hídrica do país.

Além da Amazônia Azul, a projeção brasileira para a África Ocidental e para os países da CPLP é outra dimensão estratégica da tríade atlântica. A África Ocidental é uma região de grande importância para o Brasil, tanto do ponto de vista econômico quanto político. A presença brasileira nessa região pode ser fortalecida por meio de acordos comerciais, cooperação técnica e investimentos em infraestrutura. A África Ocidental é rica em recursos naturais, como petróleo, gás e minerais, e possui um mercado em crescimento para produtos industriais brasileiros. A projeção brasileira para a África Ocidental também contribui para a consolidação do Brasil como uma potência regional no Atlântico Sul, fortalecendo sua influência geopolítica e sua capacidade de atuar como mediador em conflitos regionais.

Por fim, a Frente Antártica representa a terceira dimensão da Tríade Atlântica, sendo uma região de grande potencial econômico e científico para o futuro. Embora a exploração de recursos na Antártica seja limitada por tratados internacionais, a região oferece oportunidades para pesquisas científicas e para o desenvolvimento de novas tecnologias. A presença brasileira na Antártica, por meio da Estação Comandante Ferraz, é um exemplo de como o país pode se posicionar como uma potência científica e ambiental, contribuindo para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis.

Em suma, a criação de novos núcleos estratégicos é essencial para a concretização da tríade atlântica como base fundante da oceanopolítica brasileira. Esses núcleos englobam empresas, universidades e o próprio governo, que atuam como agentes financiadores e reguladores dos recursos existentes na Amazônia Azul e nas demais áreas da Tríade Atlântica. As empresas são os principais agentes de exploração dos recursos marítimos, atuando em setores como energia, mineração, indústria naval e biotecnologia.[36]

O governo atua como agente financiador e regulador dos recursos existentes na Amazônia Azul e nas demais áreas da Tríade Atlântica, notadamente a partir do BNDES Azul. Da mesma forma, a criação de marcos regulatórios adequados e o financiamento de projetos estratégicos são essenciais para garantir a exploração sustentável dos recursos marítimos e a competitividade internacional do Brasil.

Em um cenário global marcado pela competição por recursos e pela reconfiguração das cadeias globais de valor, a Tríade Atlântica se apresenta como uma oportunidade estratégica para o Brasil consolidar sua posição como uma potência marítima e ambiental, con-

---

36 A criação de empresas competitivas internacionalmente é essencial para transformar o potencial da Amazônia Azul em poder real, garantindo a inserção do Brasil nas cadeias globais de valor. As universidades e os centros de pesquisa desempenham um papel crucial no desenvolvimento de tecnologias e na formação de profissionais qualificados para atuar na exploração dos recursos marítimos. A colaboração entre universidades e empresas é essencial para promover a inovação e o desenvolvimento de novos produtos e serviços.

tribuindo para o desenvolvimento sustentável e para a projeção de influência no cenário internacional.

Finalmente, as relações estratégicas do Brasil com a tríade do poder mundial são essenciais dentro da grande estratégia brasileira para o segundo quartel do século XXI. Com efeito, essa terceira tríade conecta-se às relações estratégicas do Brasil com os Estados Unidos, Europa e China, sem desconsiderar, entretanto, outras potências de relevo, como Índia, Rússia e Japão. No cenário global atual, marcado pela transição para um sistema multipolar e pela crescente rivalidade entre blocos antagônicos — como os BRICS+ (Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul e novos parceiros) e as potências ocidentais lideradas pelos Estados Unidos e União Europeia —, o Brasil enfrenta tanto ameaças quanto oportunidades para consolidar sua posição como ator global, posicionado entre as cinco primeiras forças do sistema mundial de poder.

No plano econômico e tecnológico, a tão almejada inserção competitiva das organizações empresariais e industriais brasileiras nas cadeias globais de suprimentos, produção e inovação poderia ser alcançada por meio de uma linha de frente tripla, direcionada para os Estados Unidos, Europa e Ásia (especialmente a China).

No entanto, essa inserção exige a criação de novos núcleos estratégicos nacionais, baseados no modelo empresa-academia-governo, capazes de impulsionar a inovação, a soberania tecnológica e a competitividade internacional. Esses núcleos poderiam atuar em áreas críticas, como inteligência artificial, energias renováveis, defesa, biotecnologia e mineração de recursos estratégicos, fortalecendo a capacidade brasileira de atuar de forma autônoma e assertiva no cenário global.

O eixo central da tríade do poder mundial, também chamada de tríade de influência global, é pensar a Grande Estratégia brasileira de modo independente, sem submissão geopolítica a nenhum dos três polos hegemônicos. Para isso, o Brasil precisa equilibrar suas relações com esses atores, aproveitando as oportunidades de cooperação com os BRICS+ — como o acesso a mercados emergentes, investimentos em infraestrutura e parcerias tecnológicas —, ao mesmo tempo em que mantém diálogos estratégicos com potências ocidentais, especialmente em áreas como comércio, segurança e sustentabilidade.

No entanto, essa trajetória não está isenta de desafios. As ameaças incluem a pressão de potências externas para alinhar o Brasil a seus interesses, a dependência tecnológica em setores críticos, a concorrência desleal em mercados globais e os riscos de fragmentação política interna que possam comprometer a coesão necessária para implementar uma estratégia de longo prazo. Por outro lado, as oportunidades residem na capacidade de o Brasil se posicionar como mediador e articulador entre os blocos antagônicos, promovendo uma agenda de desenvolvimento sustentável e inclusivo que atraia investimentos e parcerias diversificadas.

Em suma, a consolidação de uma Grande Estratégia brasileira autônoma e eficaz depende da capacidade de construir alianças flexíveis, fortalecer a base industrial e tecnológica nacional e promover a integração de esforços entre setores público, privado e acadêmico. Somente assim o Brasil poderá navegar com sucesso no cenário global em transformação, maximizando suas oportunidades e minimizando suas vulnerabilidades.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar o papel geopolítico do Brasil em um mundo em transição para a multipolaridade, destacando a necessidade de o país superar sua condição de mero exportador de commodities. Para isso, é essencial a formulação de ações estratégicas sistematizadas no âmbito de uma Grande Estratégia Nacional, capaz de reposicionar o Brasil como ator relevante no cenário global.

É crucial que o país supere sua posição periférica nas cadeias de valor de alto conteúdo tecnológico e de alto valor agregado. Isso demanda ações estratégicas do Estado para fortalecer e promover organizações empresariais e industriais competitivas internacionalmente, integrando institutos acadêmicos e centros de pesquisa modernos às redes globais de inovação e conhecimento. O objetivo é garantir que o Brasil não apenas consuma, mas também produza tecnologia de ponta, consolidando-se como um polo de inovação e desenvolvimento.

A Grande Estratégia Nacional deve, além de concretizar os objetivos fundamentais da Constituição e almejar uma posição entre

as cinco maiores potências globais, priorizar seus arquétipos fundantes: os campos energético, alimentar, ambiental/verde e aquífero. Esses setores são vitais para assegurar a autonomia estratégica e a sustentabilidade do desenvolvimento brasileiro.

Não há mais espaço para repetir os erros do passado, como os cometidos durante a formação inicial das cadeias globais após a queda do Muro de Berlim, em 1989. A privatização de setores estratégicos, como a indústria naval e a de fertilizantes, resultou em consequências negativas para a sociedade brasileira, com a desarticulação de cadeias produtivas de alto valor agregado e a perda de milhares de empregos qualificados. Um exemplo emblemático foi a destruição da indústria naval brasileira, que, antes da privatização nos anos 1990, respondia por 44% da construção de navios para o transporte marítimo nacional.

As promessas de uma nova era de prosperidade global, baseada na democracia liberal como forma definitiva de governo humano, conforme defendido por Francis Fukuyama (1998), mostraram-se ilusórias. A aplicação dogmática de políticas neoliberais, sem considerar as especificidades locais e a necessidade de um Estado regulador forte, resultou em desindustrialização, aprofundamento das desigualdades e dependência de importações de produtos que antes eram fabricados nacionalmente.

Em consequência, é fundamental que o país desenvolva uma Grande Estratégia Nacional focada em três premissas essenciais: concretização dos objetivos constitucionais fundamentais do artigo terceiro da CRFB/88, realização do imperativo categórico da geopolítica brasileira e priorização dos setores energético, alimentar, ambiental e aquífero.

Para tanto, o presente trabalho procurou analisar a Grande Estratégia Nacional estruturada em três tríades principais: a tríade sul-americana, a tríade atlântica e a tríade do poder mundial.

A tríade sul-americana propõe a integração regional por meio da interligação dos três principais conjuntos geopolíticos da América do Sul: o Arco Amazônico, o Pacto Andino e o Cone Sul. O Brasil, como único país com dimensão geopolítica suficiente para liderar a região, deve assumir esse papel, promovendo um futuro autônomo e integrado para a América do Sul.

A tríade atlântica forma a base da oceanopolítica brasileira, abrangendo a Amazônia Azul, a projeção estratégica para a África Ocidental e a Frente Antártica. Essa tríade é essencial no contexto da nova configuração energética global, que envolve não apenas a diversificação para fontes de energia verde, mas também a competição geopolítica pelo controle do mercado global de energia, dominado por grandes corporações e governos.

Por fim, a tríade do poder mundial conecta-se às relações estratégicas do Brasil com os Estados Unidos, a União Europeia e a China, sem desconsiderar outras potências, como Índia, Rússia e Japão. Seu eixo central é a rejeição a alinhamentos automáticos e subservientes, especialmente com EUA e China, buscando uma posição autônoma e equilibrada no cenário global em trânsito para a multipolaridade multilateral.

A ideia da tríade do poder mundial (EUA, UE e China) visa identificar arranjos de cooperação multilateral que fortaleçam a resiliência dos núcleos estratégicos já estabelecidos e promovam a competitividade internacional de novos núcleos emergentes. Organismos como o Mercosul, a União Europeia, os BRICS+ e acordos bilaterais com EUA e China podem ampliar a participação de empresas e universidades brasileiras nas cadeias globais de valor.

Esses mecanismos oferecem oportunidades para acessar novos mercados, impulsionar o crescimento e aumentar a competitividade dos núcleos estratégicos brasileiros. Além disso, a colaboração científica entre países de diferentes blocos pode acelerar a inserção do Brasil nas cadeias globais de pesquisa e inovação. Instituições como o Banco dos BRICS também fornecem financiamento para projetos de pesquisa e desenvolvimento, beneficiando universidades e indústrias.

Em síntese, a Grande Estratégia Nacional deve priorizar a integração sul-americana, o fortalecimento da presença atlântica e a construção de relações internacionais equilibradas com os centros de poder mundial.

Somente assim o Brasil poderá superar suas vulnerabilidades históricas e assumir um papel preponderante no mundo multipolar em construção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: 5 de outubro de 1988. Organização de Alexandre de Morais. 52. ed. Barueri (SP): Atlas, 2024.

CLINE, Ray S. **World Power Assessment**: a calculus of strategic drift. Boulder: Westview Press, 1975.

COUTO E SILVA, Golbery do. **Conjuntura política nacional**: o poder executivo & geopolítica do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981

ETZKOWITZ, H.; ZHOU, C. **Triple helix**: university-industry-government innovation and entrepreneurship. London: Routledge, 2017, Disponível em: https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.3190003. Acesso em: 6 jan. 2025.

FREITAS, Jorge Manuel da Costa. **A escola geopolítica brasileira**: Golbery do Couto e Silva; Carlos de Meira Mattos e Therezinha de Castro. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1975.

FUKUYAMA, Francis. **O fim da história**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1998.

GASPAR, Carlos. **O mundo de amanhã**. Geopolítica contemporânea. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2023.

GÓES, Guilherme Sandoval. 200 anos de independência: em busca de uma Estratégia de Segurança Nacional para o Brasil. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, maio-ago., 2022, p. 65-93.

GÓES, Guilherme Sandoval. (2024). A Grande Estratégia Brasileira da Tríplice Tríade: pensando o futuro do País. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 39, n. 86, p. 34-61, maio - ago. 2024. Disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/1372/1110, Acesso em 25 ago

GÓES, Guilherme Sandoval. Geopolítica e Constituição à luz do Estado Democrático de Direito. **Revista Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2020, p. 107-131.

GÓES, Guilherme Sandoval; MASSERA, Héctor Villagra. **Brasil e Chile**: posição geopolítica no contexto mundial contemporâneo. Rio de Janeiro: ESG - ANEPE, 2015. 320 p.

KUCZYNSKI, Pedro-Pablo; WILLIAMSON, John. **Depois do Consenso de Washington**: Retomando crescimento e reforma na América Latina. São Paulo: Saraiva, 2003.

MAFRA, Sergio Machado de Oliveira. **Geopolítica**: Introdução ao Estudo. Rio de Janeiro: Sicurezza, 2006.

MATTOS, Carlos de MEIRA. **Geopolítica e modernidade**. Rio de Janeiro: ESG, 2007.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa.** Brasília**,** 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf Acesso em: 23 ago. 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_1.pdf Acesso em: 9 ago. 2021.

TRAVASSOS, M. **Projeção continental do Brasil.** Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1935. Disponível em: https://bdor.sibi.ufrj.br/bitstream/doc/132/1/50%20PDF%20-%20OCR%20-%20RED.pdf Acesso em 15 out.2019.

UNITED STATES OF AMÉRICA. **National strategy of making America great again.** Administration of Donald Trump. Washington, D.C. Press, dec. 2017.

PORTUGAL E A MILITARIZAÇÃO DO ESPAÇO EXTERIOR

Francisco Pereira Coutinho

Professor Associado na NOVA School of Law (Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa). Membro do CEDIS – Centro de I&D sobre Direito e Sociedade. Coordenador do SPARC – Centro de Investigação de Direito Espacial.

João Nuno Frazão

Doutorando na NOVA School of Law (Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa). Coordenador do SPARC – Centro de Investigação de Direito Espacial. Advogado, inscrito na Ordem dos Advogados Portugueses, desde 2016. Membro do ECSL – European Centre for Space Law.

Resumo: Está em curso uma nova corrida espacial impulsionada pela democratização da tecnologia. O espaço exterior está a tornar-se um domínio cada vez mais congestionado, disputado e competitivo, envolvendo um número cada vez maior de Estados. Portugal anunciou que quer reforçar o papel das suas forças armadas na exploração espacial. Este artigo aborda o âmbito das atividades militares permitidas no espaço exterior. As atividades militares não são proibidas no espaço exterior, mas devem reger-se pelo princípio da utilização pacífica do espaço exterior, que implica várias restrições ao uso de armas. Isto significa que existe uma vasta gama de atividades militares lícitas que podem ser desenvolvidas no espaço exterior. O quadro jurídico internacional existente que rege as atividades espaciais é, no entanto, inadequado para evitar uma corrida ao armamento no espaço exterior.

Palavras-chave: atividades militares; direito espacial; direito internacional; espaço exterior; Portugal.

Abstract: A new space race driven by the democratization of technology is underway. Outer space is becoming an increasingly congested, contested, and competitive domain, involving an ever-increasing number of states. Portugal has announced its intention to strengthen the role of its armed forces in space exploration. This article addresses the scope of military activities permitted in outer space. Military activities are not prohibited in outer space but must comply with the principle of its peaceful use, which entails various restrictions on the use of weapons. This means that a wide range of lawful military activities may be conducted in outer space. The existing international legal framework governing space activities is, however, inadequate to prevent an arms race in outer space.

Keywords*: military activities; space law; international law; outer space; Portugal.*

1 PORTUGAL E A NOVA CORRIDA ESPACIAL

A "Era Espacial" começou em 4 de outubro de 1957, com o lançamento do primeiro objeto espacial artificial (Sputnik 1) em órbita pela União Soviética (Byers; Simon-Butler, 2023, p. 4). Uma nova corrida espacial está agora em curso, impulsionada pela democratização da tecnologia. O espaço exterior é um domínio cada vez mais congestionado, disputado e competitivo, envolvendo um número cada vez maior de Estados, mas também de organizações internacionais e de entidades privadas. Deixou de ser exclusivo às superpotências. O espaço, enquanto domínio estratégico, é crucial para os Estados, que têm vindo a desenvolver e a lançar objetos espaciais para múltiplos propósitos, incluindo o da segurança e defesa, utilizando, entre outros, satélites de comunicação, reconhecimento e navegação, que são capazes de reforçar as capacidades "C4/ISR" (Comando, Controlo, Comunicações e Computadores / Inteligência, Vigilância e Reconhecimento).

O Estado português não é alheio à crescente dupla utilização de aplicações e sistemas espaciais para responder a necessidades civis e militares. Em 2018, Portugal adotou uma estratégia espacial ("Estratégia Portugal Espaço 2030") (Resolução n.º 30/2018, 2018), cujo principal propósito é o de estimular o desenvolvimento de dados e sinais baseados no espaço através de serviços e aplicações espaciais. Esta estratégia pretende também promover o crescimento económico e a criação de emprego qualificado através de mercados relacionados com o espaço, como a agricultura, o ambiente, a monitorização de infraestruturas, o desenvolvimento urbano ou a defesa e a segurança. Em 2017, Portugal passou a fazer parte do programa "*European Space Surveillance and Tracking*" (EU SST). Tal levou à criação do "Grupo de Projeto *Space Surveillance and Tracking*" (GPSST), encarregado de preparar e implementar as capacidades nacionais de SST (Resolução n.º 116/2017, 2017); o SST da UE é atualmente uma das componentes do "Programa Espacial da UE", em vigor desde abril de 2021 (Regulamento (UE) 2021/696, 2021). Mais recentemente, em outubro de 2021, o governo português anunciou a "Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030" destinada a reforçar o papel das Forças Armadas na exploração espacial (Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030, 2021, p. 15), reconhecendo o espaço como um domínio distinto no âmbito das atividades de defesa nacional, a par da terra, do mar, do ar e do ciberespaço (Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030, 2021, p. 16). Pouco depois, a Força Aérea Portuguesa adotou a "Diretiva Estratégica 2022-2025", em que declara que o espaço e o ciberespaço serão integrados nas capacidades operacionais da Força Aérea (Diretiva Estratégica 2022-2025, 2022, pp. 18-19).

No contexto da crescente militarização do espaço exterior, este artigo aborda o âmbito das atividades militares permitidas no espaço exterior. O Tratado do Espaço Exterior (1967) ("TEE") proíbe as reivindicações territoriais sobre corpos celestes e a colocação de armas nucleares no espaço. Não menciona a utilização de armas convencionais. As atividades militares não são, portanto, proibidas no espaço exterior, mas devem respeitar o princípio da utilização pacífica do espaço exterior (secção dois), o que implica várias

restrições à utilização de armas no espaço exterior (secção três). Isto significa que existe uma vasta gama de atividades militares lícitas que podem ser realizadas no espaço exterior (secção quatro). O quadro jurídico internacional que rege as atividades espaciais é, no entanto, inadequado para prevenir uma corrida ao armamento no espaço exterior (secção cinco).

2 O PRINCÍPIO DA UTILIZAÇÃO PACÍFICA DO ESPAÇO EXTERIOR

Portugal é parte dos tratados internacionais adotados há meio século para abordar as atividades no espaço exterior durante a primeira corrida espacial. Estes incluem o TEE, o Acordo relativo ao Salvamento dos Astronautas, Regresso dos Astronautas e Restituição dos Objetos Lançados no Espaço Exterior (1968) ("Acordo de Salvamento"), a Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (1972) ("Convenção de Responsabilidade") e a Convenção relativa ao Registo de Objetos Lançados no Espaço Exterior (1975) ("Convenção de Registo"). Portugal ratificou o Acordo de Salvamento em 1969 (Decreto-Lei n.º 49057, 1969), o TEE em 1971 (Decreto-Lei n.º 286/71, 1971), a Convenção de Registo em 2018 (Decreto n.º 24/2018, 2018) e a Convenção de Responsabilidade em 2019 (Decreto n.º 14/2019, 2019). As duas últimas ratificações foram desencadeadas pela adoção do regime jurídico interno relativo ao acesso e exercício de atividades espaciais (Decreto-Lei n.º 16/2019, 2019). Portugal assinou, mas ainda não ratificou, o Tratado que Proíbe Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e Debaixo d'Água (1963) ("Tratado de Proibição Parcial de Testes").

O TEE é o tratado internacional mais relevante sobre o espaço e as atividades espaciais e tem o maior número de ratificações (114)[37]. É um "tratado de princípios" cujas disposições são em geral amplas e, em grande medida, indeterminadas. O seu propósito não é regular uma atividade específica, "mas sim estabelecer os

37 À data de 1 de janeiro de 2024.

princípios que regem e são comuns a todas essas atividades", para que esses "princípios gerais possam ser ainda mais densificados, dependendo da atividade em causa" (Veiga, 2004, p. 425). Em suma, o TEE aspira a ser "um quadro jurídico universal" (Marchán, 1990, p. 132) que "cristaliza" os princípios estabelecidos na Resolução 1962 (XVIII) da ONU (1963)[38], e deve, por conseguinte, ser reconhecido como direito internacional consuetudinário (Freeland, 2016, p. 185).

O TEE estabelece um conjunto de princípios gerais aplicáveis às atividades no espaço exterior. O espaço exterior, incluindo a Lua e outros corpos celestes, são livres para exploração e utilização pelos Estados sem qualquer tipo de discriminação (princípio da liberdade de exploração e utilização do espaço exterior – Artigo I TEE). O espaço exterior não está sujeito a apropriação nacional por reivindicação de soberania, por meio de uso ou ocupação, ou por qualquer outro meio (princípio da não apropriação – Artigo II TEE). As atividades levadas a cabo no espaço exterior, incluindo na Lua e noutros corpos celestes, devem ser desenvolvidas em conformidade com o direito internacional – incluindo a Carta das Nações Unidas ("Carta da ONU") – no interesse de manter paz e a segurança internacionais e promover cooperação e compreensão internacionais (princípio da conformidade com o direito internacional na realização de atividades no espaço exterior – Artigo III TEE).

OTEE estabelece o princípio da utilização pacífica do espaço exterior no Artigo IV. No entanto, o termo "pacífico" não é definido e, consequentemente, não é totalmente claro que atividades realizadas no espaço podem ser consideradas como tal (Lyall; Larsen, 2009, p. 514). Será que "pacífico" significa "não militar" ou "não agressivo"? De acordo com os Estados Unidos da América – e muitos outros Estados ocidentais – "pacífico" implica "não agressivo", de acordo com a distinção feita pela Carta da ONU entre a solução pacífica de controvérsias (Capítulo VI da Carta da ONU) e ações em caso de ameaças à paz, ruturas da paz e atos de agressão

38 Adotada por unanimidade pela Assembleia Geral da ONU, esta resolução inclui a "Declaração dos Princípios Legais Que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior".

(Capítulo VII da Carta da ONU) (Lyall; Larsen, 2009, p. 503). Isto significa que o princípio da utilização pacífica do espaço exterior não implica uma proibição de atividades militares no espaço exterior. Uma interpretação restritiva do princípio identifica "pacífico" como atividades estritamente "não militares" e, por conseguinte, proíbe qualquer utilização militar do espaço exterior. Esta interpretação restritiva não parece razoável ou consistente com a prática dos Estados. Desde os primórdios das atividades espaciais, e particularmente nas últimas três décadas, os Estados colocaram no espaço exterior satélites militares para comunicações de dupla utilização e de deteção remota, bem como outros satélites para usos e aplicações civis e militares – por exemplo, para navegação, meteorologia ou para reconhecimento e vigilância. Além disso, o Artigo IV TEE permite, literalmente, a utilização de pessoal militar para investigação científica e quaisquer outros propósitos pacíficos.

No entanto, permanece o facto de que a tecnologia de dupla utilização pode ser modificada para ameaçar, danificar ou destruir objetos espaciais de outros Estados em órbita (Ferreira-Snyman, 2022, pp. 73-74). O que acontece se um Estado atacar diretamente o satélite de outro? Ou pior, o que acontece se um Estado decidir utilizar um dispositivo nuclear no espaço exterior, assim danificando ou destruindo um grande número de objetos espaciais e tornando praticamente impossível a utilização de áreas específicas de uma ou mais órbitas da Terra? O desafio começa aqui. O espaço exterior é entendido como um local de exploração pacífica, mas é também um domínio cada vez mais militarizado, visto que os satélites são cruciais para quase tudo o que acontece no terreno em termos militares. Os satélites fornecem sinais para posicionamento, navegação e cronometria, comunicações, alerta prévio de lançamento de mísseis, observação da Terra para encontrar alvos e para o fornecimento de apoio geral crucial em terra, no ar e no mar.

O TEE não fornece quaisquer orientações sobre o que significa um "comportamento normal" ou um "comportamento perigoso" de um Estado no espaço exterior. Não cobre adequadamente cenários de escalada de um conflito, ou mesmo um conflito armado no espaço exterior – o que nunca aconteceu.

Os satélites e os objetos espaciais são ótimas plataformas que servem as capacidades operacionais dos Estados, que dependem cada vez mais da utilização de drones. No entanto, os satélites são difíceis de operar e bastante fáceis de rastrear. Por esta razão, são difíceis de proteger.

Atendendo ao número de satélites ativos[39], os Estados (e outras entidades públicas e privadas a operar no espaço) devem ser cautelosos para não prejudicar os ativos espaciais de terceiros. Os Estados devem, com efeito, evitar quaisquer atividades espaciais destinadas a impedir ou ameaçar as atividades espaciais de outros Estados (Marchisio, 2017, pp. 568-569).

Ao abordar a regulação das atividades militares no espaço, e especialmente no caso de um potencial conflito militar entre Estados, estamos a navegar em águas desconhecidas. Uma regra importante a considerar é a do Artigo IX TEE, que prevê um mecanismo de consultas prévias, ancorado nos princípios da cooperação e assistência mútua. O mecanismo é acionado quando um Estado tem motivos para crer que uma atividade espacial planeada pode causar um potencial "interferência prejudicial" às atividades de outros Estados. Este seria certamente o caso se um Estado testasse uma arma nuclear espacial, ou qualquer outro dispositivo semelhante, como se diz que a Rússia está a desenvolver no contexto da agressão contra a Ucrânia (Lillis *et al.*, 2024).

As operações militares podem ter um elemento de interferência nas atividades espaciais de outros atores a operar no espaço exterior. Por exemplo, os detritos espaciais ou o bloqueio (*jamming*) de satélites resultantes dessas atividades podem ser considerados como causa de tal interferência. Consequentemente, se um Estado planeia uma operação militar que cria detritos espaciais ou que, de qualquer outra forma, afete os ativos de outros Estados, espera-se que realize consultas prévias. No entanto, na ausência de uma definição de "interferência prejudicial" no TEE[40], os Estados dispõem

---

39 Existem mais de 8.000 satélites apenas na Órbita Terrestre Baixa (LEO), pois esta é a órbita ideal para comunicações, razão pela qual é a órbita preferida para mega-constelações de satélites, tais como o "Starlink" da Space X (Washington Post, 2023).

de um elevado grau de discricionariedade para decidir se as suas atividades requerem consultas prévias.

Durante pelo menos duas décadas, os Estados Unidos consideraram a interferência prejudicial como uma violação da sua soberania, o que poderia implicar a adoção de medidas de legítima defesa adequadas, incluindo o uso da força, para responder a tais transgressões (Departamento de Defesa, 2023: 954). Os Estados Unidos consideram-se, assim, isentos do mecanismo de consulta prévia em caso de interferência prejudicial proveniente dos sistemas espaciais de um inimigo (Schmitt M., 2006, pp. 96-105).

Parece claro, portanto, que o princípio de não interferência no espaço exterior decorrente do Artigo I TEE – que implica que os sistemas espaciais de cada nação têm direitos de passagem pelo espaço sem interferência – não se aplica durante um conflito armado internacional que abranja o domínio espacial. As hostilidades militares no espaço exterior são geralmente regidas pelas mesmas regras de direito internacional humanitário e da Carta da ONU sobre o uso da força aplicáveis a atividades em quaisquer outros ambientes (terrestre, marítimo, aéreo ou cibernético).

3 RESTRIÇÕES A ATIVIDADES MILITARES NO ESPAÇO EXTERIOR

3.1 Restrições ao uso de armas nucleares e outros tipos de armas de destruição maciça no espaço exterior

Os Estados estão proibidos de colocar armas nucleares ou armas de destruição maciça "em órbita à volta da Terra" (Artigo IV (1) TEE). Embora se trate de uma proibição que parece incluir qualquer uma das órbitas da Terra (Schrogl; Neumann, 2017, p.

40 O mesmo se aplica à regulação das telecomunicações, onde "interferência prejudicial" foi definida como uma "interferência que comprometa o funcionamento de um serviço de radionavegação ou de outros serviços de segurança ou que degrade gravemente, obstrua, ou interrompa repetidamente um serviço de radiocomunicações operado de acordo com o Regulamento de Radiocomunicações" (Regulamento das Radiocomunicações da União Internacional de Telecomunicações, 2016).

308), constitui, na verdade, apenas uma restrição parcial ao uso de armas no espaço exterior.

O uso de armas nucleares ou outras armas de destruição maciça não é proibido se a sua trajetória se deslocar para uma órbita fracionada ou se realizar voos suborbitais – isto é, acima da Linha Kármán, uma proposta de limite convencional entre a atmosfera da Terra e o espaço exterior, a uma altitude de 100 quilómetros. Por exemplo, os mísseis balísticos intercontinentais (ICBM) só percorrem uma parte da sua trajetória no espaço exterior. Além disso, os Estados são livres de instalar qualquer tipo de objetos espaciais militares, incluindo, entre outros, comunicações, reconhecimento, posicionamento e navegação, ou satélites meteorológicos, desde que estes não se qualifiquem como armas de destruição maciça (Hobe, 2019, p. 77).

O artigo IV (1) TEE não estabelece quaisquer restrições relativamente a armas que não sejam armas de destruição maciça. Mas será esse o caso das armas laser antissatélite (ASATs)? As ASATs podem ser de ascensão direta ou coorbitais – os mísseis de ascensão direta são lançados diretamente para destruir um satélite específico, enquanto as armas coorbitais são colocadas no espaço e depois manobradas perto do alvo, onde podem atingir um satélite por colisão, explosão ou até através da utilização de braços robóticos (Schrogl; Neumann, 2017, p. 308). A Rússia usou ASATs em 2021, e a nuvem de detritos gerada adicionou à órbita da Terra cerca de 1.500 fragmentos de lixo espacial de tamanho considerável. As ASATs foram também usadas pela China, em 2007, e pela Índia, em 2019 (Roulette, 2021).

Um ponto parece claro. A alegada intenção da Rússia de instalar uma arma nuclear em órbita constituiria, certamente, um flagrante violação do Artigo IV (1) TEE, tal como constituiria uma violação do Tratado de Proibição Parcial de Testes (1963), nos termos do qual as detonações nucleares no espaço exterior são proibidas. Tal ato resultaria, obviamente, em danos causados a outros objetos espaciais. A Rússia seria também responsável por tais danos nos termos do Artigo VII TEE, que é ainda complementado pela Convenção de Responsabilidade (1972), cujas regras gerais estabelecem que os Estados de lançamento são absolutamente responsá-

veis por danos causados na Terra ou a aeronaves em voo (Artigos II e III).

3.2 Restrições às atividades militares na Lua e noutros corpos celestes

Inspirado pelo Tratado da Antártida (1959) (Lyall; Larsen, 2009, p. 512), o Artigo IV (2) TEE exige a desmilitarização da Lua e de outros corpos celestes. Esta disposição proíbe o estabelecimento de bases militares, instalações e fortificações, o teste de qualquer tipo de armas e a realização de manobras militares. Apenas permite a utilização de pessoal militar para investigação científica ou outros propósitos pacíficos em missões no espaço exterior, e o uso de qualquer equipamento ou instalação necessários para a exploração pacífica da Lua e de outros corpos celestes. É intencionalmente omitida uma referência explícita ao "espaço exterior", a fim de permitir que os Estados levem a cabo certas atividades espaciais para propósitos militares, tais como a utilização de satélites de reconhecimento, navegação ou observação da Terra (Schrogl; Neumann, 2017, p. 317).

4 A AMPLA DUPLA UTILIZAÇÃO DO ESPAÇO EXTERIOR

A utilização militar do espaço exterior tem sido constante desde o início da era espacial. A guerra é atualmente impensável sem o apoio das capacidades espaciais. Os satélites são utilizados para comunicações militares, observação da Terra, posicionamento, navegação e cronometria e meteorologia, entre outros. Os exemplos clássicos são o GPS (*Global Positioning System*) dos Estados Unidos, o GLONASS (*Global'naya Navigatsionnaya Sputnikovaya Sistema*) da Rússia e o BeiDou da China, todos eles sistemas militares de posicionamento, navegação e cronometria por satélite, desenvolvidos e operados pelos respetivos departamentos de defesa (Lyall; Larsen, 2009, p. 519).

Estes sistemas de satélite são também representativos de uma tendência global crescente de dupla utilização dos satélites, agora generalizada entre vários Estados que utilizam o espaço e a UE.

A UE desenvolveu o Galileo para posicionamento, navegação e cronometria. O Galileo é um sistema de navegação por satélite global, autónomo e de controlo e operação civis, composto por uma constelação de satélites, que tem vindo progressivamente a integrar elementos de segurança e defesa a fim de auxiliar as instituições da UE e os Estados-Membros (Regulamento (UE) 2021/696, Artigo 5.º). A UE também desenvolveu o Copernicus, um sistema de observação da Terra que integra o Programa Espacial da UE e é considerado o mais desenvolvido no mundo. O Copernicus desempenha, igualmente, tarefas cruciais em matéria de segurança e defesa ao apoiar atividades de vigilância dentro da UE e nas suas fronteiras externas, bem como vigilância marítima.

O Programa Espacial da UE é de natureza e controlo civis, não obstante a natureza de dupla utilização dos seus sistemas e aplicações. Atingir e manter um elevado grau segurança é uma prioridade chave para o Programa, particularmente para salvaguardar os interesses da União e dos seus Estados-Membros, incluindo aqueles relativos a informação classificada e outra sensível não classificada (Regulamento (UE) 2021/696, 2021, considerando 51). Portugal e os outros Estados-Membros, bem como as instituições da UE (em particular, a Comissão Europeia e o Conselho), beneficiam de todas as ferramentas que o Programa Espacial da UE fornece, incluindo para fins de segurança e defesa.

5 A IMINENTE CORRIDA AO ARMAMENTO NO ESPAÇO EXTERIOR

Os Estados estão cada vez mais a transformar o espaço exterior num domínio militar. Em 2015, a China criou uma força espacial de defesa como parte da Força de Apoio Estratégico do exército chinês (Jones, 2023). Em 2019, os EUA criaram a sua própria força espacial como o sexto ramo das suas forças armadas (Economist, 2019). A Espanha integrou o domínio operacional do espaço nas suas forças aéreas, em 2022 (Dubois, 2022). Portugal já anunciou que também seguirá o exemplo em breve, com a integração do espaço nas capacidades operacionais da sua força aérea (Diretiva Estratégica 2022-2025, 2022, pp. 18-19). À medida que os conflitos

aumentam na Terra, a geopolítica do espaço está a progredir em direção a uma presença cada vez maior de ativos espaciais que apoiam decisões políticas e militares, mesmo que a sua natureza seja de dupla utilização. A questão fundamental é a de saber como evitar uma corrida ao armamento no espaço exterior.

Em 2008 e 2014, as tentativas da Rússia e da China para a adoção de um "Projeto de Tratado sobre a Prevenção da Colocação de Armas no Espaço Exterior, a Ameaça do Uso da Força Contra Objetos do Espaço Exterior" foram infrutíferas (Byers; Boley, 2023, p. 274). A conjuntura geopolítica atual de guerra na Europa, combinada com a crescente hostilidade entre os Estados Unidos e a China em relação a Taiwan, torna virtualmente impossível a possibilidade de encontrar um acordo vinculativo abramgente sobre a militarização do espaço exterior (Ferreira-Snyman, 2022, p. 70). Felizmente, isso não impediu o surgimento de instrumentos jurídicos não vinculativos (*soft law*) pela Conferência sobre Desarmamento e do Comité da ONU para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS). Esta é uma plataforma fundamental para a cooperação no direito espacial internacional. Os seus esforços foram bem-sucedidos na adoção de resoluções da Assembleia Geral sobre a prevenção de uma corrida ao armamento no espaço exterior, sendo a mais recente de dezembro de 2022 (Resolução 77/40, 2022). No entanto, ainda não existem orientações ou códigos de conduta que forneçam "orientações claras" no que concerne às atividades militares no espaço exterior, particularmente no contexto de um conflito armado. Agora, mais do que nunca, o diálogo multilateral é essencial.

REFERÊNCIAS

ACORDO relativo ao Salvamento dos Astronautas, Regresso dos Astronautas e Restituição dos Objetos Lançados no Espaço Extra-Atmosférico. Aberto para assinatura em 22 de abril de 1968 e entrada em vigor em 3 de dezembro de 1978. 672 United Nations Treaty Series, p. 119.

BYERS, M.; Boley, A. **Who Owns Outer Space?** Cambridge: Cambridge University Press, 2023.

BYERS, M.; SIMON-BUTLER. Space Law. *In*: PETER, A.; WOLFRUM, R. (Eds.) **Max Planck Encyclopedia of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2023.

CONVENÇÃO sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais. Aberta para assinatura em 29 de março de 1972 e entrada em vigor em 1 de setembro de 1972. 961 United Nations Treaty Series, p. 187.

CONVENÇÃO relativa ao Registo de Objetos Lançados no Espaço Exterior. Aberta para assinatura em 14 de janeiro de 1975 e entrada em vigor em 15 de setembro de 1976. 1023 United Nations Treaty Series, p. 15.

DUBOIS, G. The Spanish Air Force in now a Space Force too. **Aviacionline**, 26 de Junho, 2022. Disponível em https://www.aviacionline.com/2022/06/the-spanish-air-forceis-now-a-space-force-too/?utm_content=cmp-true.

ECONOMIST. Donald Trump creates Space Command but must wait for Space Force. **The Economist**, 30 de agosto, 2019. Disponível em https://www.economist.com/united-states/2019/08/30/donald-trump-creates-spacecommand-but-must-wait-for-space-force.

ESTADOS UNIDOS. Departamento de Defesa. **Law of War Manual June 2015 – Updated July 2023**. Washington: Departamento de Defesa, Office of the General Counsel, 2023. Disponível em: https://media.defense.gov/2023/Jul/31/2003271432/-1/-1/0/DOD-LAW-OF-WAR-MANUAL-JUNE-2015-UPDATED-JULY%202023.PDF.

FERREIRA-SNYMAN, A. Military activities in outer space. *In*: FAILAT, Y. A.; FERREIRA-SNYMAN, A. (Eds.). **Outer Space Law**: Legal Policy and Practice. 2. ed. London: Globe Law and Business, 2022. pp. 65-94.

FORÇA AÉREA PORTUGUESA. Diretiva Estratégica da Força Aérea 2022-2025. 2022. Disponível em: https://www.emfa.pt/paginas/fap/ficheiros/noticias/2023/Planeamento%20Estrategico%2022-25.pdf.

FREELAND, S. **The Relationship Between the Outer Space Treaty and Customary International Law**. *In:* Proceedings of the 59th

Colloquium on the Law of Outer Space, 59. Guadalajara. Guadalajara: Eleven International Publishing, 2016. pp. 183-199.
HOBE, S. **Space Law**. Oxford: Nomos, Beck and Hart, 2019.
JONES, A. China's military sets up new base for space domain awareness. **Space News**, 14 de setembro, 2023. Disponível em https://spacenews.com/chinas-military-sets-up-new-base-for-space-domain-awareness/#:~:text=China%20created%20the%20PLASSF%20in,strategic%20support%20to%20the%20PLA.
LILLIS, K.; SCIUTTO, J.; FISHER, K.; BERTRAND, N. (2024). Exclusive: Russia attempting to develop nuclear space weapon to destroy satellites with massive energy wave, sources familiar with intel say. **CNN**, 17 de fevereiro, 2024. Disponível em https://edition.cnn.com/2024/02/16/politics/russianuclear-space-weapon-intelligence/index.html.
LYALL, F.; LARSEN, P. B. **Space Law: a treatise**. Londres: Ashgate Publishing, 2009.
MARCHÁN, J. **Derecho Internacional del Espacio**: teoría y política. Madri: Civitas, 1990.
MARCHISIO, S. Article IX. *In*: HOBE, S.; SCHMIDT-TEDD, B.; SCHROGL, K. (Eds.). **Cologne Commentary on Space Law – Outer Space Treaty**. Berlim: Berliner Wissenschafts–Verlag, 2017. pp. 551-589.
MARCHISIO, S. **The Law of Outer Space Activities**. Roma: Edizione Nuova Cultura, 2022.
MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL. **Estratégia da Defesa Nacional para o Espaço 2020-2030**. 2021. Disponível em: https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Estrategia-Defesa-Nacional-Espaco_2020-2030.pdf.
NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 1962 (XVIII)**. Declaração dos Princípios Legais que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior. Adotada pela Assembleia Geral em 13 de dezembro de 1963.
NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 77/40**. Prevenção de uma Corrida ao Armamento no Espaço Exterior. Adotada pela Assembleia Geral em 1 de dezembro de 2022.
PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2018, de

12 de março de 2018. Aprova a Estratégia Nacional do Espaço. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/30-2018-114848692#:~:text=Garantir%20o%20desenvolvimento%20e%20evolu%C3%A7%C3%A3o,internacional%20para%20a%20pr%C3%B3xima%20d%C3%A9cada.

PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2017, de 24 de agosto de 2017. Cria, na dependência do Ministro da Defesa Nacional, uma estrutura temporária de projeto designada por Grupo de Projeto *Space Surveillance and Tracking*. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-conselho-ministros/116-2017-108051991.

PORTUGAL. Decreto-Lei n.º 49057 (1969). Aprova, para ratificação, o Acordo Relativo ao Salvamento dos Astronautas, Regresso dos Astronautas e Restituição dos Objectos Lançados no Espaço Extra-Atmosférico, concluído em Londres em 11 de Abril de 1968. Diário do Governo n.º 137/1969, Série I, de 12 de Junho. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/analise-juridica/decreto-lei/49057-200815.

PORTUGAL. Decreto-Lei 286/71 (1971). Aprova, para adesão, o Tratado sobre os Princípios Que Regem as Actividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior, Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes, assinado em Washington, Londres e Moscovo em 27 de Janeiro de 1967. Diário do Governo n.º 152/1971, Série I, de 30 de Junho. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/286-1971-643688.

PORTUGAL. Decreto n.º 24/2018 (2018). Aprova, para adesão, a Convenção relativa ao Registo de Objetos Lançados no Espaço Exterior, adotada em Nova Iorque, em 12 de novembro de 1974. Diário da República n.º 192/2018, Série I, de 4 de Outubro. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/24-2018-116587955.

PORTUGAL. Decreto n.º 14/2019 (2019). Aprova, para adesão, a Convenção sobre Responsabilidade por Danos Causados por Objetos Espaciais, adotada em Washington, Londres e Moscovo, em 29 de março de 1972. Diário da República n.º 75/2019, Série I, de 16 de Abril. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto/14-2019-122110907.

PORTUGAL. Decreto-Lei 16/2019 (2019), alterado pelo Decreto-Lei n.º 20/2024, de 2 de Fevereiro. Altera o regime de acesso e exercício de atividades espaciais. Disponível em: https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/20-2024-840060196.

ROULETTE, J. Debris from Test of Russian Antisatellite Weapon Forces Astronauts to Shelter. **New York Times**, 15 de novembro, 2021. Disponível em https://www.nytimes.com/2021/11/15/science/russia-anti-satellite-missile-testdebris.html.

SCHMITT, M. N. International Law and Military Operations in Space. *In*: BOGDANDY, A.; WOLFRUM, R. (Eds.). **Max Planck United Nations Yearbook**. Leiden: Koninklijke Brill N.V, 2006. pp. 89-125.

SCHROGL, K.; NEUMANN, J. Article IV. *In*: HOBE, S.; SCHMIDT-TEDD, B.; SCHROGL, K. (Eds.). **Cologne Commentary on Space Law – Outer Space Treaty**, Berlim: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2017. pp. 285-350.

TRATADO sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Exterior, Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes. Aberto para assinatura em 27 de janeiro de 1967 e entrada em vigor em 10 de outubro de 1967. 610 United Nations Treaty Series, p. 205.

TRATADO que Proíbe Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e Debaixo d'Água. Assinado em Moscou em 5 de agosto de 1963 e em vigor desde 10 de outubro de 1963. 480 United Nations Treaty Series, p. 43.

TRATADO da Antártida. Assinado em Washington em 1 de dezembro de 1959 e entrada em vigor em 23 de junho de 1961. 402 United Nations Treaty Series, p. 71.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/696 do Parlamento Europeu e do Conselho de 28 de Abril de 2021 que cria o Programa Espacial da União e a Agência da União Europeia para o Programa Espacial e que revoga os Regulamentos (UE) n.º 912/2010, (UE) n.º 1285/2013 e (UE) N.º 377/2014 e a Decisão n.º 541/2014/UE. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/696/oj?locale=pt.

UNIÃO INTERNACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Regula-

mento das Radiocomunicações da União Internacional de Telecomunicações. Vol. I, artigo nº 1.169, 2016.
VEIGA, P. Direito do Espaço-atmosférico: notas sobre uma nova área do direito. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**, LXXX, 2004, pp. 403- 481.
WASHINGTON POST (opinião editorial). Space Junk is out of control. Here's why – and what to do about it. **Washington Post**, 2 de novembro, 2023. Disponível em https://www.washingtonpost.com/opinions/interactive/2023/space-junk-debrisremoval/

EIXO 2.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O FUTURO

AMAZÔNIA E DEFESA: INTERCONECTIVIDADES ATUAIS E FUTURAS

Jacintho Maia Neto

Doutor em Administração pela Fundação Getulio Vargas. Pesquisador Líder do Observatório de Segurança e Defesa da ESG. Atualmente é Professor do Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa, Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação e Diretor do Instituto Therezinha de Castro da Escola Superior de Guerra. E-mail jacintho.neto@esg.br, ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5694-448X e Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/5927345327001433.

Mariane Ferraz Felizardo

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG) e graduada em Defesa e Gestão Estratégica Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora do Observatório de Segurança e Defesa da ESG e bolsista do CNPq. Email: marefelizardo@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-6201-5925. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/0901134920113288.

Resumo: Entre 2019 e 2024, o Brasil intensificou o uso das Forças Armadas na Amazônia para combater crimes ambientais e o garimpo ilegal, através de operações de Garantia da Lei e da Ordem e em parceria com órgãos ambientais e de segurança. As ações incluíram repressão ao desmatamento, às queimadas e atividades ilegais, além de assistência humanitária e proteção às comunidades indígenas. Nesse sentido, a questão de pesquisa buscou entender como as Forças Armadas têm contribuído com o combate aos crimes ambientais, ilícitos

transnacionais e o garimpo ilegal na região amazônica. Observou-se que as Forças Armadas também desempenharam importante papel no apoio logístico, distribuição de alimentos e atendimento médico às comunidades afetadas. O trabalho apresenta, também, uma visão geral da presença militar na região e faz uma revisão documental sobre os marcos legais relacionados ao meio ambiente, em especial, às mudanças climáticas.

Palavras-chave: Amazônia, crimes ambientais, Forças Armadas, desmatamento e queimadas, sustentabilidade.

Abstract: Between 2019 and 2024, Brazil intensified the use of the Armed Forces in the Amazon to combat environmental crimes and illegal mining, through Law and Order Guarantee operations and in partnership with environmental and security agencies. The actions included repression of deforestation, fires and illegal activities, as well as humanitarian assistance and protection of indigenous communities. In this sense, the research question sought to understand how the Armed Forces have contributed to the fight against environmental crimes, transnational illicit activities and illegal mining in the Amazon region. It was observed that the Armed Forces also played an important role in logistical support, food distribution and medical care to affected communities. The work also presents an overview of the military presence in the region and makes a documentary review of the legal frameworks related to the environment, especially climate change.

Keywords*: Amazon, environmental crimes, Armed Forces, deforestation and fires, sustainability.*

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia é uma das regiões mais ricas em biodiversidade do mundo e tem papel essencial para o equilíbrio climático global, contando com uma extensão de cerca de cinco milhões e meio de quilômetros quadrados, a floresta amazônica abrange nove países, mas é no Brasil que se encontra aproximadamente 60% dessa área,

e consequentemente, a floresta ocupa cerca de 59% do território brasileiro. A Amazônia se faz essencial por desempenhar um papel fundamental na regulação do clima, armazenamento de carbono e preservação da biodiversidade. Sua importância, no entanto, para o Brasil, vai além do aspecto ambiental, estendendo-se para a esfera de defesa, pois sua vastidão e riqueza fazem dessa região um espaço estratégico e desafiador em termos de segurança e soberania.

A defesa na Amazônia enfrenta diversos desafios ligados principalmente à sua geografia e biodiversidade únicas, como florestas densas, rios de difícil navegação e infraestrutura limitada, que dificultam o monitoramento e a proteção. Ainda, se destaca a presença de recursos naturais valiosos, que aumentam a atratividade de atividades ilícitas, como garimpo ilegal, desmatamento, queimadas e tráfico. Dentro desse contexto, é importante acrescentar como as operações militares acabam por exigir não somente o cumprimento de uma missão em si, mas também têm que lidar com a singularidade e impactos sobre o meio ambiente, além de atuarem em um contexto interagências. Assim, o Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas (FA), ao atuarem na região amazônica, têm um grande desafio, cumprir a missão imposta por determinação constitucional, proteger os recursos naturais e apoiar o desenvolvimento sustentável da região.

A presença das FA na região amazônica sempre foi uma realidade, direcionadas para manter a soberania e a integridade territorial brasileiras, passaram a incorporar em suas atividades o apoio ao combate aos crimes ambientais e transnacionais, atuando em um ambiente interagências.

A partir de 2019, com o incremento dos crimes ambientais, em especial o desmatamento e as queimadas, o garimpo ilegal e os ilícitos transfronteiriços, foram realizadas diversas operações decorrentes de decretos presidenciais no contexto da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), tais como as operações Verde Brasil 1 e 2, Samaúma, Guardiões do Bioma, Yanomami e Catrimani I e II. Atualmente, permanecem ativas as operações Guardiões do Bioma (a cargo do Ministério da Justiça e Segurança Pública) e Catrimani II (coordenada pelo MD).

Assim, surge a questão do presente trabalho: Como as Forças Armadas têm contribuído com o combate aos crimes ambientais, ilícitos transnacionais e o garimpo ilegal na região amazônica? A delimitação da pesquisa foi central na análise das operações Verde Brasil 1 e 2, Samaúma, Yanomami e Catrimani I e II. No entanto, fez-se uma referência à operação Guardiões dos Biomas, por tratar da temática central do problema de pesquisa.

Nesse contexto, vale ressaltar o papel que as mudanças climáticas, como por exemplo a seca na região amazônica, afetam intensamente as populações da região, o comércio e a atuação das Forças Armadas em seu papel de defesa do território.

Esse capítulo adotou uma metodologia qualitativa e de natureza exploratório-descritiva, com nível de análise doméstico. Foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, com análise de notícias, documentos governamentais e internacionais, atas do Conselho Nacional da Amazônia Legal, trabalhos científicos sobre a temática, além de estudar as Operações Verde Brasil, Samaúma e Catrimani para compreender a atuação do Ministério da Defesa, através das FA, na Amazônia.

2 A AMAZÔNIA E A DEFESA

A Amazônia é a maior floresta tropical do mundo, ocupando cerca de 6,1 milhões de km2, representando mais da metade das florestas tropicais do mundo e 44% da área da América do Sul, ela está distribuída por oito países da América do Sul: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, além do território ultramarino francês, a Guiana Francesa. No Brasil, ela ocupa 60% do território nacional e é denominada Amazônia Legal, abrangendo nove estados[41]. A região é caracterizada por sua rica biodiversidade, com milhões de espécies de plantas, animais e minerais. Além disso, a Amazônia abriga também 20% da água doce da superfície do planeta, graças ao rio Amazonas e mais de 1.000 afluentes, bem como conta com mais de 50 milhões de pessoas na

41 Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Maranhão e Tocantins.

sua população, estando entre essas mais de 420 povos indígenas, ocupando cerca de 28% do território amazônico, onde 17,7% desses estão em áreas protegidas em prol da conservação do meio ambiente (OTCA, 2024).

Graças a esses fatores é possível compreender o tamanho da importância da Amazônia não somente para o Brasil, mas para todo o globo. No âmbito nacional, ela desempenha papel crucial na regulação do clima, no fornecimento de recursos naturais e na conservação da biodiversidade, além de abrigar comunidades indígenas e tradicionais que preservam saberes e culturas ancestrais essenciais para a história do país. Já a nível global, a Amazônia é um dos principais reguladores climáticos do planeta, contribuindo para o equilíbrio do ciclo do carbono e da água, além de ser um reservatório de biodiversidade único, fundamental para o enfrentamento das mudanças climáticas e o desenvolvimento de novas tecnologias e medicamentos.

Dessa forma, é possível observar como, principalmente, com a ascensão de discussões sobre temáticas voltadas às questões ambientais e mudanças climáticas, a Amazônia se mostra como um local essencial a ser evidenciado, discutido e protegido, conectando-se então, com a missão da defesa brasileira na região.

A história da defesa brasileira na Amazônia não é recente, ela teve início no período colonial, em 1616, com a fundação do Forte do Presépio em Belém (PA), que naquele momento, tinha o objetivo de proteger o território contra invasores estrangeiros. E ao longo do tempo foram estabelecidas diversas estruturas e comandos militares a fim de consolidar a presença da defesa brasileira na área (Comando Militar da Amazônia, 2024).

Nesse sentido, foi criado em 1956, o Comando Militar da Amazônia (CMA) "com sede em Belém e jurisdição sobre os elementos do Exército sediados nos Estados do Amazonas, Pará, parte Norte de Goiás (a partir de Pôrto Nacional) parte do Estado de Mato Grosso (município de Aripuná), e os Territórios Federais do Amapá, Rio Branco, Acre e Rondônia" (Brasil, 1956, Art. 1º), lidando com questões como defesa, vigilância e proteção das fronteiras. A sede foi transferida para Manaus em 1969, em função da necessidade de se estabelecer uma maior proximidade com os desafios enfrentados na região (Brasil, 1969, Art. 3º).

Em 2013, foi criado o Comando Militar do Norte (CMN), com sede em Belém, e parte das responsabilidades do CMA foram transferidas para o CMN, tendo a partir de então a incumbência de garantir a segurança estratégica sobre a parte oriental da Amazônia Legal (Brasil, 2013; Comando Militar da Amazônia, 2024), ocupando uma área de cerca de 1.722.000 km2, permanecendo o CMA com 2.185.173,52 km2.

Os dois Comandos (CMA e CMN), além de atuarem em prol da defesa nacional, lidam com questões como a segurança de infraestruturas estratégicas, como grandes usinas hidrelétricas, contribuem com o combate aos crimes ambientais, ilícitos transnacionais e ao garimpo ilegal. As características da região amazônica exigiram o desenvolvimento de uma doutrina específica adaptada ao ambiente de selva e mudanças no apoio ao desenvolvimento regional, tendo por foco central o desenvolvimento sustentável da região e o apoio aos povos originários.

Em relação à Marinha do Brasil, devido à necessidade regional, a estrutura passou a ser aperfeiçoada na Amazônia, contando com a criação, em 1940, do Comando Naval do Amazonas, vindo a ser nomeado Comando Naval do Norte em 1942, até receber a nomeação atual em 1945 de Comando do 4° Distrito Naval. A partir daí, a presença da Marinha na Amazônia passou a se afirmar, promovendo ações que contribuem para a soberania nacional, proteção ambiental e o apoio às populações ribeirinhas (Ferreira, 2019).

Ainda, no que tange a defesa amazônica, é válido ressaltar que em 2002 foi implantado o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), sendo uma das principais ferramentas tecnológicas voltadas para o monitoramento da região. A utilização de radares, satélites e sensores contribui para o monitoramento do espaço aéreo, terrestre e fluvial, detecção de atividades ilegais e apoio de operações de defesa e segurança. O SIVAM, posteriormente, se tornará, em 2006, o Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA IV), com sede em Manaus, representando um marco essencial para a integração soberana do espaço aéreo brasileiro (Jasper; Nunes, 2022).

O Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM), criado em 2002, com subordinação ao

Ministério da Defesa, exerce a função de integrar informações e gerar conhecimento atualizado a fim de articular, integrar, planejar e coordenar ações na Amazônia, e diferentemente das organizações apresentadas anteriormente, o IBAMA tem seu foco principal na proteção ambiental e desenvolvimento sustentável da região (Ministério da Defesa, 2024).

Dessa forma, é possível observar como a defesa na Amazônia Legal se caracterizou por uma transição onde a maior preocupação estava ligada à proteção da região e à garantia da soberania brasileira, para, somados a esses pontos, a temática ambiental, fatores que foram evidenciados pelos compromissos travados pelo Brasil no âmbito nacional e internacional voltados à proteção do meio ambiente e referente às mudanças climáticas, como se verifica a seguir.

3 MARCOS AMBIENTAIS

Com a globalização e as mudanças no contexto mundial acarretadas pelas revoluções industriais, com a observação da potencialização do efeito estufa e a ocorrência de mudanças climáticas e desastres ambientais frequentes, cresceu no âmbito internacional a preocupação com questões ambientais e climáticas, o que levou à criação de importantes marcos ambientais, tendo influência também a nível nacional.

A Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972 foi a primeira conferência global da ONU sobre a temática ambiental, e tinha como objetivo buscar conscientização sobre os problemas ambientais, bem como integrar o meio ambiente às políticas de desenvolvimento. Ao final da Conferência os países assinaram a Declaração de Estocolmo (ONU, 1972), que estabeleceu as bases e princípios para a nova agenda ambiental global, tendo como resultado a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Em 1992, aconteceu no Rio de Janeiro a Rio-92, a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável e criar compromissos globais. Dentre seus principais resultados es-

tão a Agenda 21, que foi um plano de ação para o desenvolvimento sustentável; a Declaração do Rio, tratando de princípios de sustentabilidade; a Convenção-Quadro da ONU sobre Mudança Climática (UNFCCC, em suas iniciais em inglês); e a Convenção sobre Diversidade Biológica (ONU, 1992).

Em 1997, na terceira Conferência das Partes (COP 3) da UNFCCC, foi firmado o Protocolo de Kyoto, um acordo internacional visando reduzir as emissões de gases do efeito estufa entre os países desenvolvidos. Seus principais resultados foram metas legalmente vinculantes a esses países, de redução desses gases e mecanismos como o Comércio de Emissões e Desenvolvimento Limpo. Ficou vigente entre 2005 e 2020, quando foi substituído pelo Acordo de Paris.

Esse novo acordo foi firmado em 2015, durante a COP 21 e seu principal objetivo estava voltado à limitação do aumento da temperatura global. Dessa maneira, houve compromissos voluntários da redução de emissão de gases do efeito estufa por todos os países, bem como foco em adaptação, mitigação e financiamento climático.

Por fim, no âmbito global, também em 2015 a ONU traçou um plano de ação global com foco em sustentabilidade e erradicação da pobreza, que foi chamado "Agenda 2030", visando alcançar um desenvolvimento sustentável até 2030. Por isso, foram propostas 17 Metas Globais para o Desenvolvimento Sustentável, incluindo pontos importantes como energia limpa, ação climática e preservação da vida terrestre e nos oceanos (ONU, 2015).

Dentro desse contexto, ainda no âmbito internacional, mas agora em nível regional, é interessante compreender o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), criada em 1995, é composta por oito países da Bacia Amazônica: Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela, e se baseia no Tratado de Cooperação Amazônica assinado em 1978, objetivando a promoção do desenvolvimento sustentável bem como a preservação da Amazônia, por meio da cooperação entre os países componentes.

Dessa forma, vale destacar a Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica um importante marco ambiental aprovado em

2010, na X Reunião de Ministros de Relações Exteriores do TCA, onde são descritas questões como o papel e funções a serem empreendidos pela OTCA, e principalmente, apresentados os temas e atividades a serem observados como pontos essenciais de atenção, sendo eles: Conservação, proteção e aproveitamento sustentável dos recursos naturais renováveis; Assuntos Indígenas; Gestão do conhecimento e intercâmbio de informação; Gestão regional de saúde; Infraestrutura e transporte; Turismo; Fortalecimento institucional, financeiro e jurídico e temas emergentes, tais como: Mudanças Climáticas, Desenvolvimento Regional e Energia (Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, 2010).

O Observatório Regional Amazônico (ORA), criado no âmbito da OTCA em 2021, tem por objetivo de ser um Centro de Referência de informações e dados, visando auxiliar tomadas de decisão no contexto de gestão e políticas públicas nos países amazônicos, bem como acessar outras partes interessadas na Amazônia, como ONGs, academia, comunidade científica, autoridades governamentais e sociedade civil em geral (ORA, 2024). Dessa forma, centralizando e compartilhando informações sobre temáticas como biodiversidade, recursos hídricos, florestas e povos indígenas; gerando dados para monitorar desmatamento, inundações e incêndios; promovendo capacitação técnica; colaboração regional; produzindo relatórios e mapas interativos que podem apoiar pesquisas e políticas públicas, o ORA se torna um importante aliado no contexto de preservação amazônica por meio da contribuição para o estabelecimento de uma governança regional e visão integrada da floresta amazônica em um contexto tão delicado marcado pelo desafio de proteção da Amazônia.

Para além dos marcos essenciais a nível internacional, o Brasil, como se colocou à frente para ser destaque no quesito da proteção ambiental, também foi responsável por instaurar a nível interno diversas questões importantes para o contexto ambiental.

Na Constituição Federal de 1988, o Brasil estabeleceu, no Artigo 225, o meio ambiente como direito fundamental, atribuindo ao Estado e à sociedade o dever de protegê-lo para as gerações presentes e futuras, ligando a sua preservação à garantia da qualidade de vida, além de definir a Floresta Amazônica como um dos patrimônios nacionais (Brasil, 1988).

No entanto, anteriormente à Constituição, a Lei nº 6.938 de 1981 estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, e introduziu o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), estabelecendo uma base institucional para a gestão ambiental no país (Brasil, 1981).

O Código Florestal, instituído em 1934 e revisado em 1965 e 2012, é responsável por regular o uso das florestas, visando a proteção de Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação dos recursos hídricos e da biodiversidade presente no território nacional (Brasil, 2012).

Em 1998 foi aprovada a Lei dos Crimes Ambientais, que foi responsável por introduzir sanções administrativas e penais para ações que viessem a causar danos ambientais, sendo um importante marco no combate a crimes ambientais como queimadas e desmatamento, por exemplo (Brasil, 1998).

Em termos estruturais, somente em 1989 foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), integrando a gestão ambiental do país, consolidando a implementação das políticas ambientais no Brasil, atribuindo ao órgão a função de monitorar e fiscalizar atividades que impactam o meio ambiente (Brasil, 1989). Em 2007, com a fundação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), a gestão das Unidades de Conservação federais foi fortalecida, promovendo a proteção de ecossistemas estratégicos (Brasil, 2007).

A expansão das áreas protegidas, como Parques Nacionais, Reservas Extrativistas e Terras Indígenas, tem sido essencial para a proteção da biodiversidade no país, em especial para a região amazônica. Entre 2004 e 2012, políticas como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) reduziram o desmatamento na Amazônia em mais de 80%, demonstrando o impacto positivo de ações coordenadas (Brasil, 2023). O PPCDAm foi lançado pelo governo federal em 2004 com o objetivo de reduzir de maneira contínua o desmatamento na Amazônia e de possibilitar a criação de um modelo de desenvolvimento sustentável na AL (Fundo Amazônia, s.d.). O PPCDAm

está ligado a quatro principais estratégias de implementação, como: "fomento a atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; ordenamento fundiário e territorial; e instrumentos normativos e econômicos" (Fundo Amazônia, s.d.).

Nesse contexto, cabe destacar a criação do Fundo Amazônia, em 2008, com o apoio da Noruega e da Alemanha, que visa financiar projetos voltados à conservação florestal e ao uso sustentável da Amazônia.

Por fim, é importante destacar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Plano Clima), que será o guia da política climática brasileira até 2035. Sua nova versão, prevista para 2025, está sendo elaborada com participação social e definirá ações para reduzir emissões de gases de efeito estufa e adaptar o país aos impactos das mudanças climáticas, em alinhamento com a atualização da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) (Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 2024).

Observando os diversos marcos que demonstram a preocupação não somente do Brasil, mas também do mundo com questões ambientais é possível compreender o motivo da ascensão de temáticas e problemas ambientais também no que tange à defesa brasileira, especialmente voltados à Amazônia Legal.

4 AS OPERAÇÕES AMBIENTAIS

De 2019 até 2024, com o crescimento do índice de crimes ambientais e do garimpo ilegal na região amazônica, o governo brasileiro entendeu como necessário o emprego das Forças Armadas para atuarem na região sob a égide do dispositivo constitucional da Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Este trabalho passou a designá-las como Operações Ambientais, quais sejam: Operação Verde Brasil 1 e 2, Samaúma, Guardiões do Bioma, Yanomami e Catrimani I e II.

A Operação Verde Brasil 1 foi a primeira dentre as sete, tendo por temporalidade o período de 24 de agosto a 24 de outubro de 2019 (Brasil, 2019a; 2019b), para atuar "nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas dos Estados da Amazônia Legal" que necessitavam

"ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais" e o "levantamento e combate a focos de incêndio" (Brasil, 2019b). A atuação das Forças Armadas deveria ser coordenada com os órgãos de segurança pública e de proteção ambiental, em regime de parceria no combate aos delitos ambientais (Brasil, 2019a).

Durante as operações, o Centro de Operações Conjuntas (COC) do Ministério da Defesa foi empregado em nível estratégico, direcionando orientações do governo federal aos escalões operacionais e agências envolvidas. O COC não executava tarefas operacionais ou táticas diretamente, mas coordenava esforços em conjunto com Comandos Conjuntos e outras agências federais e estaduais, otimizando recursos para transporte e logística e implementando respostas integradas e prioritárias (Ministério da Defesa, 2019).

Ainda, vale destacar que na Verde Brasil o foco inicial foi o combate a focos de calor, com uso intensivo de aeronaves para deslocamentos rápidos. Após a chegada das chuvas em outubro, a atenção voltou-se para o combate a crimes ambientais em geral, incluindo patrulhas aéreas, terrestres e fluviais, capacitação civil e militar, combate a incêndios, ações educativas, civis e sociais, instalação de pontos de fiscalização, apreensões e aplicação de multas que ultrapassaram R$ 100 milhões. Entre os resultados, destacaram-se a apreensão de madeira e equipamentos, detenção de infratores e a destruição de materiais ilegais (Ministério da Defesa, 2019). Em 2020, frente ao aumento dos índices de desmatamento e de focos de incêndio, o Governo Federal, através do Decreto Nº 10.341/2020 (Brasil, 2020a), autorizou a realização da Operação Verde Brasil 2, com a mesma finalidade da operação anterior e para ocorrer, inicialmente, no período de 11 de maio a 10 de junho de 2020, sendo prorrogado seu final por mais duas vezes, até que o seu término foi definido para 30 de abril de 2021 (Brasil, 2020b).

Diferentemente da primeira operação, que teve caráter emergencial, a Verde Brasil 2 foi planejada para ter maior duração e foco estratégico. As principais atividades empreendidas foram de caráter preventivo, voltadas à fiscalização de pontos de desmatamento apontados nos relatórios semanais elaborados pelo Grupo Integrado de Proteção da Amazônia (GIPAM), contando também com a-

ções como inspeções navais, terrestres e fluviais. Ainda, apesar de em menor número, foram realizadas ações de apoio logístico às agências ambientais e órgãos de segurança pública, além de ações cívico-sociais e atividades preventivas de combate a incêndios (Ministério da Defesa, 2021).

A fim de prosseguir com as ações, em 2021 foi implementada a Operação Samaúma, operando de 28 de junho até 31 de agosto de 2021 (Brasil, 2021), visando também a combater os ilícitos ambientais na região amazônica, ampliar a fiscalização, coibir a atuação de organizações ilegais que exploram os recursos naturais e apoiar os órgãos ambientais, essa operação partiu dos esforços do Conselho Nacional da Amazônia Legal (CNAL), atuando somente nos estados onde houve solicitação de seus governadores (Pará, Mato Grosso, Rondônia e Amazonas) (Godoy, 2022). Apesar de alcançar alguns resultados práticos, com um total de R$270.376.263,50 de valor em multas aplicadas (Brasil, 2021) e a redução momentânea de desmatamento em áreas monitoradas, a Operação Samaúma enfrentou críticas semelhantes às operações anteriores. Especialistas apontaram que, embora as ações pontuais pudessem ser eficazes no curto prazo, elas não atacavam as causas estruturais do desmatamento, como a grilagem de terras, a expansão agropecuária irregular e a falta de incentivos para práticas sustentáveis.

Em substituição à Operação Samaúma, foi ativada a Operação Guardiões dos Biomas, coordenada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), criada em 2021 e que, diferentemente das operações anteriores, trata-se de uma ação permanente e integrada para combater o desmatamento ilegal, incêndios florestais, queimadas, proteger terras indígenas e desarticular organizações criminosas. Atua em três eixos principais: combate às queimadas e incêndios florestais: estando presente em 15 estados nos biomas Amazônia, Cerrado, Pantanal, Mata Atlântica e Caatinga, em 2021, reduziu em 24% as áreas queimadas, resgatou 1.580 animais e aplicou 1.607 multas; em 2022, passou a combater o desmatamento ilegal com seis bases operacionais no Pará, Amazonas e Rondônia, reduziu em 21,42% o desmatamento em 10 municípios e reduziu 2,16% na Amazônia Legal; em relação à proteção da TIY,

apreendeu 53,7 toneladas de minérios, destruiu 162 aeronaves e prendeu 37 pessoas. A operação possui planos de expansão para outras áreas (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023).

As operações Verde Brasil 1 e 2 e a Samaúma conseguiram cumprir o objetivo de gerar uma queda no índice de queimadas e no desmatamento na região amazônica, porém, assim como o garimpo ilegal voltou a crescer, aqueles índices também, mesmo com a permanência da operação Guardiões dos Biomas. Um dos principais fatores que exemplificam esse crescimento e seus impactos nos povos originários, foi observado em janeiro de 2023, com a crise humanitária dos Yanomami. (Felizardo; Maia Neto, 2024)

A ação do Estado brasileiro se fez presente naquela região, através do que foi denominado de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), tendo o Ministério da Defesa o objetivo de executar "ações preventivas e repressivas contra delitos transfronteiriços e ambientais", e estabelecer, através do Comando da Aeronáutica uma "Zona de Identificação de Defesa Aérea – ZIDA sobre o espaço aéreo sobrejacente e adjacente ao território Yanomami" (Brasil 2023a; 2023b). A Operação Yanomami foi oficialmente iniciada a partir de Diretriz Ministerial (Brasil, 2023c) que orientou o apoio das Forças Armadas para as ações de enfrentamento da ESPIN e de combate ao garimpo ilegal na Terra Indígena Yanomami (TIY).

Ao longo da operação, foram realizadas missões como apoio de saúde, apoio logístico, distribuição de cestas de alimento, controle do espaço aéreo, inteligência, vigilância e reconhecimento. E como resultados, foram transportados mais de 460 toneladas de alimentos, mais de 2075 atendimentos médicos foram realizados, mais de 270 indígenas foram evacuados, se caracterizando como a maior operação de lançamento aéreo da história do Brasil (Silva, 2023). A operação foi finalizada em junho de 2023 (Brasil, 2023d).

A partir de 2024, deram início às atividades referente à Operação Catrimani I que teve por objetivo realizar a distribuição de 15 mil cestas básicas na TIY, entre janeiro e março, através da ativação do Comando Operacional Conjunto Catrimani, a cargo do Comando da Aeronáutica. (Brasil, 2024a).

Dentre as principais ações empreendidas no contexto da Catrimani I, além da distribuição das cestas básicas, estavam a destruição de acampamentos e infraestrutura ilegal, atendimento humanitário prestado a 236 comunidades indígenas, apoio logístico às atividades governamentais, incluindo transporte de combustível, cargas e realizando evacuações aeromédicas. A operação mobilizou cerca de 374 militares. (Ministério da Defesa, 2024).

No final de março de 2024, através de Diretriz Ministerial, foi ativado o Comando Operacional Conjunto Catrimani II, a cargo da Comando da Aeronáutica, que teve por objetivos principais interromper o fluxo logístico das atividades de apoio ao garimpo ilegal e inutilizar a sua infraestrutura de suporte na TIY, ou seja, o foco maior das Forças Armadas passou a ser no enfrentamento ao garimpo ilegal na região.

Em junho de 2024, a Marinha do Brasil assumiu o Comando Operacional Conjunto Catrimani II, com o incremento das forças navais na região (Marinha do Brasil, 2024). A operação tinha previsão de ser finalizada em 31 de dezembro de 2024 (Brasil, 2024b), no entanto, foi prorrogada para 2025 (Brasil, 2024c).

Observa-se que, entre 2019 e 2024, o Brasil intensificou o uso das Forças Armadas para combater crimes ambientais e garimpo ilegal na Amazônia, sob a Garantia da Lei e da Ordem (GLO). As ações envolveram repressão ao desmatamento, queimadas e atividades ilegais, além de apoio logístico, assistência humanitária e proteção a comunidades indígenas.

Essas atividades foram realizadas em parceria com órgãos ambientais e de segurança, combinaram fiscalização, patrulhamento terrestre, aéreo e fluvial, bem como apreensão de materiais e aplicação de multas. Apesar de resultados positivos, como redução temporária de queimadas e desmatamento, as operações enfrentaram críticas por não abordar as causas estruturais do problema, como a grilagem de terras e a falta de incentivos à sustentabilidade, apesar de não demandarem essas atividades.

Além de combater ilícitos, as forças realizaram ações humanitárias, incluindo distribuição de alimentos e atendimento médico em comunidades indígenas afetadas por crises, evidenciando o esforço do Estado em equilibrar a preservação ambiental e o apoio social em um cenário de desafios persistentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia brasileira destaca-se como um território estratégico e ambiental de relevância global, exigindo esforços integrados e contínuos para sua preservação e segurança. Entre 2019 e 2024, a atuação das Forças Armadas em parceria com os órgãos de fiscalização e de segurança foi direcionada ao combate aos crimes ambientais, ilícitos transnacionais e ao garimpo ilegal, bem como no apoio às comunidades vulneráveis.

Embora as operações tenham alcançado resultados significativos, como a redução temporária de desmatamento e queimadas, sua eficácia será sempre limitada quando não acompanhada por políticas estruturais que enfrentem as causas profundas dos problemas e que necessitam de respostas globais por parte do Estado brasileiro, tais como o combate a grilagem de terras, o incremento da regularização fundiária e incentivos para práticas sustentáveis.

Entende-se que o desafio de proteger a Amazônia vai além da repressão, demandando uma abordagem integrada que una defesa territorial, conservação ambiental e desenvolvimento sustentável. Somente por meio de estratégias de longo prazo, alinhadas a compromissos nacionais e internacionais, será possível garantir a preservação desse patrimônio essencial para o Brasil e para o equilíbrio global.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 dez. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional da Amazônia Legal. **Atas das reuniões do Conselho Nacional da Amazônia Legal: 2020-2021.** Brasília: Conselho Nacional da Amazônia Legal, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 40.179, de 27 de outubro de 1956**. Cria o Comando Militar da Amazônia. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1956. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1956/d40179.html. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 64.366, de 17 de abril de 1969.** Transfere a sede do Comando Militar da Amazônia, cria 12ª Região Militar e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1969. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64366-17-abril-1969-405722-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 8.053, de 11 de julho de 2013**. Altera o Decreto nº 3.213, de 19 de outubro de 1999, que dispõe sobre as áreas de jurisdição dos Comandos Militares de Área e das Regiões Militares no Exército Brasileiro, para criar o Comando Militar do Norte. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8053.htm. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019**. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem e para ações subsidiárias nas áreas de fronteira, nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas da Amazônia Legal na hipótese de requerimento do Governador do respectivo Estado. Brasília, DF: Presidência da República, 2019a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9985.htm#textoimpressao. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.022, de 20 de setembro de 2019.** Altera o Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019, para ampliar o prazo do emprego das Forças Armadas na Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10022.htm#textoimpressao. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020.** Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10341impressao.htm. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.539, de 4 de novembro de 2020.** Altera o

Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, que autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10539.htm#art1. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 10.730, de 28 de junho de 2021**. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental, em áreas de propriedade ou sob posse da União e, por requerimento do respectivo Governador, em outras áreas dos Estados abrangidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10730.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.730%2C%20DE%2028,outras%20%C3%A1reas%20dos%20Estados%20abrangidos. Acesso em: 7 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro de 2023**. Dispõe sobre medidas para enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no território Yanomami a serem adotadas por órgãos da administração federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11405.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2011.405%2C%20DE%2030,por%20%C3%B3rg%C3%A3os%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o%20federal. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 11.575, de 21 de junho de 2023.** Altera o Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro de 2023, para dispor sobre a atuação do Ministério da Defesa no enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e no combate ao garimpo ilegal no território Yanomami. Brasília, DF: Presidência da República, 2023b.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, princípios e instrumentos. Brasília, DF, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Dispõe sobre a criação da Secretaria de Defesa Civil e dá outras providências. Brasília, DF, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007.** Cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e dá outras providências. Brasília, DF, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11516.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília, DF, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 8 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 710, de 3 de fevereiro de 2023.** Aprova a Diretriz Ministerial que orienta o apoio das Forças Armadas para as ações de enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e de combate ao garimpo ilegal no Território Yanomami, nos termos do Decreto nº 11.405, de 30 de janeiro de 2023. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2023c. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=710&ANO=2023&SER=A. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 1.511, de 26 de março de 2024**. Aprova a Diretriz Ministerial que regula o emprego, temporário e episódico, de meios das Forças Armadas em apoio às ações governamentais na Terra Indígena Yanomami. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2024b. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=1511&ANO=2024&SER=A. Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD nº 5.831, de 20 de dezembro de 2024**. Altera a Portaria GM-MD nº 1.511, de 26 de março de 2024, para prorrogar o emprego temporário e episódico, de meios das Forças Armadas em apoio às ações governamentais

na Terra Indígena Yanomami. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2024c. Disponível em: https://mdlegis.defesa.gov.br/norma_pdf/?NUM=5831&ANO=2024&SER=A. Acesso em: 22 dez. 2024.

BRASIL. **Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM.** Brasília, DF: Presidência da República, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/ppcdam_2023_sumario-rev.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA. **O CMA: origens, evolução e motivações atuais.** Manaus, 2024. Disponível em: https://cma.eb.mil.br/images/PDF/O_CMA_origens_evoluo_e_motivaes_atuais.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

FERREIRA, Ricardo Jacques. **A Marinha do Brasil na Amazônia Oriental: história, atualidade e perspectivas.** *Revista do IGHMB*, ano 78, n. 106, 2019. Disponível em: https://portaldeperiodicos.marinha.mil.br/index.php/ighmb/article/download/3399/3293/#:~:text=O%20verdadeiro%20embri%C3%A3o%20da%20Ma,reparo%20naval%2C%20a%20que%20se. Acesso em: 17 dez. 2024.

FELIZARDO, Mariane Ferraz; MAIA NETO, Jacintho. **Amazônia e Defesa: uma análise da atuação do Ministério da Defesa e das Forças Armadas**. In: XV Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED), 2024. Disponível em: https://www.enabed2024.abedef.org/resources/anais/15/enabed2024/1727403857_ARQUIVO_094641d7269a8c0ec68230b7cce98f7c.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Quarto Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo (CINDACTA IV).** Histórico. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www2.fab.mil.br/cindacta4/index.php/historico. Acesso em: 8 dez. 2024.

FUNDO AMAZÔNIA. **Políticas Públicas Orientadoras.** Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/politicas-publicas-orientadoras/. Acesso em: 17 dez. 2024.

GODOY, Luciene Patrícia Canoa de. **Segurança e defesa na Amazônia: um enfoque na gestão das ações e operações empreendidas pelas Forças Armadas.** 2022. Tese (Doutorado em Geografia Hu-

mana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. doi:10.11606/T.8.2022.tde-06102022-114154. Acesso em: 22 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Sobre o IBAMA.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/sobre-o-ibama#:~:text=Em%2022%20de%20fevereiro%20de,a%20gest%C3%A3o%20ambiental%20no%20pa%C3%ADs. Acesso em: 8 dez. 2024.

JASPER, Flávio N. H.; NUNES, André F. **Soberania e Controle do Espaço Aéreo: uma visão brasileira.** *Revista do Tempo do Mundo*, n. 28, abr. 2022, p. 345-366.

MARINHA DO BRASIL. Agência Marinha de Notícias. **Marinha assume Estado-Maior Conjunto da Operação Catrimani II.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.agencia.marinha.mil.br/apoio-acoes-do-estado/marinha-assume-estado-maior-conjunto-da-operacao-catrimani-ii. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (CENSIPAM). **Atuação**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/censipam/pt-br/atuacao/atuacao. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Defesa reforça assistência humanitária aos Yanomamis**. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/defesa-reforca-assistencia-humanitaria-aos-yanomamis. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operação Catrimani II: Forças Armadas destroem acampamentos e materiais utilizados em atividades ilegais de garimpo em território indígena Yanomami.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/operacao-catrimani-ii-forcas-armadas-destroem-acampamentos-e-materiais-utilizados-em-atividades-ilegais-de-garimpo-em-territorio-indigena-yanomami. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Operação Catrimani II: Forças Armadas empregam 800 militares em nova fase de combate ao garimpo na TI Yanomami.** Brasília, DF, 2024. Disponível em:

https://www.gov.br/defesa/pt-br/centrais-de-conteudo/noticias/operacao-catrimani-ii-forcas-armadas-empregam-800-militares-em-nova-fase-de-combate-ao-garimpo-na-ti-yanomami. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Final Operação Verde Brasil.** Brasília, nov. de 2019. Disponível em: https://www.academia.edu/106760691/Relat%C3%B3rio_Final_da_Opera%C3%A7%C3%A3o_Verde_Brasil_1. Acesso em: 17 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Relatório Operação Verde Brasil 2**. Brasília, ago. de 2021. Disponível em: https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?idAnexo=3298364&idAws=AnexosManifestacao%2F4928041%2Fdba7e8b9-35cd-414b-b5c1-17d56213d027&fileName=Relatorio_final_VB2.pdf&idTipoAnexo=2&handler=DownloadFile. Acesso em: 17 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Conselho Nacional de Educação. CVCIF - Competências e Valores para a Cidadania e Formação Integral.** Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/cvicf.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Operação Guardiões dos Biomas.** Brasília, DF, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/operacoes-integradas/guardioes-do-bioma/operacao-guardioes-do-bioma. Acesso em: 8 dez. 2024.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Plano Clima.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mma/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/mudanca-do-clima/plano-clima. Acesso em: 6 dez. 2024.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Estudo aborda papel da Amazônia na regulação do clima na América do Sul.** Disponível em: https://www.oc.eco.br/estudo-aborda-papel-da-amazonia-na-regulacao-do-clima-na-america-do-sul/. Acesso em: 8 dez. 2024.

OBSERVATÓRIO REGIONAL AMAZÔNICO (ORA). **Sobre o ORA**. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://oraotca.org/pt/sobre-a-ora/. Acesso em: 8 dez. 2024.

ONU. Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano.

Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano. Estocolmo: ONU, 1972.

ONU. **Rio Declaration on Environment and Development**. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

ONU. **United Nations Conference on Environment and Development.** Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992. Acesso em: 17 dez. 2024.

ONU. **United Nations Conference on the Human Environment – Stockholm 1972.** Disponível em: https://www.un.org/en/conferences/environment/stockholm1972. Acesso em: 17 dez. 2024.

ONU. **United Nations Sustainable Development Summit – New York 2015**. Disponível em: https://www.un.org/en/conferences/environment/newyork2015. Acesso em: 17 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA). Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica. Brasília, DF, 2010. Disponível em: https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2021/04/Agenda-Estrate%CC%81gica-de-Cooperac%CC%A7a%CC%83o-Amazo%CC%82nica.pdf. Acesso em: 8 dez. 2024.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA). **Águas Amazônicas.** Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://aguasamazonicas.otca.org/?lang=pt-br. Acesso em: 8 dez. 2024.

SILVA, Cel Paulo André Santos. Operação Yanomami. Palestra do Ministério da Defesa. 2023.

HOSPITALIDADE BRASILEIRA? REFUGIADOS E A ARBITRARIEDADE DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS NO BRASIL

Vitor Stegemann Dieter

Doutor em Criminologia Global e Cultural pelas Universidades de Kent (Inglaterra) e Universidade Eötvös Loránd (Budapeste, Hungria). Email: vitordieter@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6377-9141. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9651847789387110.

Catarina Mendes Valente Ramos

Mestra em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade Federal do Paraná. Integrante do Núcleo de Estudos em Sistemas de Proteção de Direitos Humanos – NESIDH/UFPR. Email: catamvramos@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4173-0443. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0277703650554533.

Natália Faria Resende Castro

Graduada em Direito pela Universidade de Brasília – UnB. Email: nataliafrc@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0009-0007-4875-3596. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1075514813126402.

Resumo: O artigo objetiva analisar como a política migratória brasileira, reconhecida pela sua legislação considerada hospitaleira, ainda traz uma realidade não condizente com o previsto normativamente, de modo a sustar debates quanto à discricionariedade dos atos administrativos concernentes à migração e ao refúgio. Assim, serão traçados, em primeiro lugar, os contornos dos números quanto às solicitações de refúgio no Brasil, demonstrando sua relevância internacional no

tema em termos quantitativos. Posteriormente, serão trazidas reflexões acerca da política migratória brasileira, com questões práticas que se opõem às teóricas quanto à legislação que se pretende defender direitos humanos. Por fim, os dados serão analisados criticamente, de modo a ressaltar a discricionariedade do Poder Executivo no que tange a decidir demandas de refúgio, bem como a criar normativas que concedem direitos a determinados grupos. Busca-se trazer questionamentos quanto à receptividade do país em relação a refugiados, o que corrobora e acentua seus processos de vulnerabilização.

Palavras-chave: Refúgio, vulnerabilização, discricionariedade, legislação.

Abstract: The aim of this article is to analyse how Brazil's migration policy, known for its hospitable legislation, still has a reality that is not in line with the normative provisions, in order to stop debates about the discretionary nature of administrative acts concerning migration and refuge. Firstly, we will outline the numbers of asylum applications in Brazil, demonstrating its international relevance in quantitative terms. This will be followed by reflections on Brazil's migration policy, with practical issues that oppose theoretical ones in terms of legislation that is intended to defend human rights. Finally, the data will be critically analyzed in order to highlight the Executive Branch's discretion in deciding refugee claims, as well as in creating regulations that grant rights to certain groups. The aim is to raise questions about the country's receptiveness to refugees, which corroborates and accentuates its processes of vulnerability.

Keywords*: Refuge, vulnerability, discretion, legislation.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 2022, Moïse Kabagambe foi assassinado no Rio de Janeiro na praia da Barra da Tijuca, após uma discussão com funcionários de quiosque onde ele prestava serviços de atendente. Para os investigadores, tratar-se-ia de uma "tragédia social", em que pessoas hu-

mildes agridem com desproporcional violência alguém numa condição social semelhante, mas em situação de maior vulnerabilidade" (Duran; Araújo, 2022). Isso pois, conforme foi informado, a vulnerabilização por questões raciais e de origem se demonstrou clara "no fato de o corpo de Moïse ter sido ignorado por pessoas que passaram no local e ninguém ter acionado a polícia durante as agressões, como se a cor e a nacionalidade dele fosse motivo para presunção de culpa de algum delito" (Duran; Araújo, 2022).

Ainda que o Brasil seja considerado um dos 10 países mais acolhedores do mundo para turistas de modo geral (Gov.Br, 2023), este não é um caso isolado no que tange a solicitantes de refúgio e refugiados. De acordo com dados da Central Nacional de Denúncias da Safernet, as denúncias de xenofobia na internet cresceram 874% na internet em 2022 em comparação com o ano anterior (G1, 2023). Neste sentido, como se pretende demonstrar, a política migratória brasileira, reconhecida pela sua legislação considerada hospitaleira, ainda traz uma realidade não condizente com o previsto normativamente, de modo a sustar debates quanto à discricionariedade dos atos administrativos concernentes à migração e ao refúgio.

Assim, serão traçados, em primeiro lugar, os contornos dos números quanto às solicitações de refúgio no Brasil, demonstrando sua relevância internacional no tema em termos quantitativos. Posteriormente, serão trazidas reflexões acerca da política migratória brasileira, com questões práticas que se opõem às teóricas quanto à legislação que se pretende defender direitos humanos. Por fim, os dados serão analisados criticamente, de modo a ressaltar a discricionariedade do Poder Executivo no que tange a decidir demandas de refúgio, bem como a criar normativas que concedem direitos a determinados grupos. Busca-se trazer questionamentos quanto à receptividade do país em relação a refugiados, o que corrobora e acentua processos de vulnerabilização.

2 REFÚGIO NO BRASIL EM NÚMEROS

Quando pensada uma das primeiras normativas quanto à proteção dos refugiados, a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Es-

tatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, além da definição de "refugiado", apresentou uma limitação temporal e geográfica em decorrência das consequências da Segunda Guerra Mundial, e a quantidade de deslocados forçados frutos desta, tendo sido ampliada a proteção no tema Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 31 de janeiro de 1967 (ACNUR, 2000). No concernente à América Latina, a Declaração de Cartagena de 1984 tem papel fundamental no contexto de conflitos armados vivenciados entre as décadas de 1970 e 1980, adotando critérios como a violação massiva de direitos humanos, que é internalizada pelo Brasil, quando prevê "devido a grave e generalizada violação de direitos humanos" (Art. 1°, III do Estatuto do Refugiado).

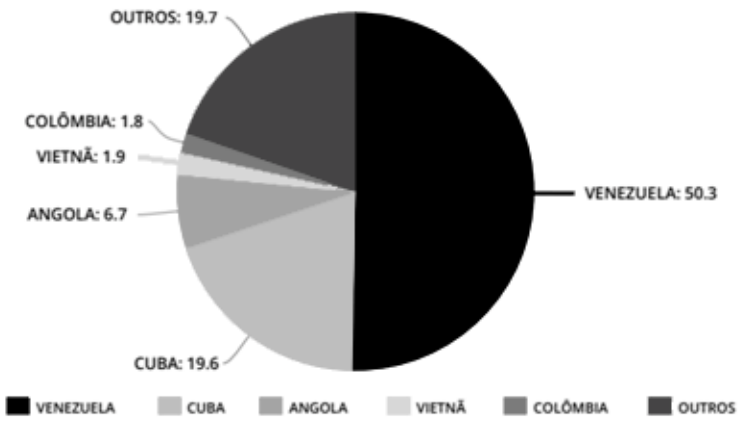
Do mesmo modo, uma mudança relevante quanto à revogação do Estatuto do Estrangeiro de 1980 para a Lei de Migração de 2017 traz um giro epistemológico que retira a ideia centrada em segurança nacional para uma visão centrada na proteção dos direitos humanos. Assim, são criadas "(i) oportunidades para o Brasil se beneficiar da diversidade e do multiculturalismo, bem como (ii) deveres de proteção para impedir a construção jurídica de vulnerabilidades e a superexploração de migrantes, em prejuízo à toda sociedade" (Ramos, 2017).

Os princípios regentes da lei são, dentre outros, a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3°, I), justamente como decorrência da "proteção da dignidade humana, vetor axiológico da Constituição (artigo 1º, III) e dos tratados de direitos humanos celebrados pelo Brasil" (Ramos, 2017).

Conquanto a lei traga mais especificações quanto aos migrantes em geral, traz importantes garantias no que concerne aos solicitantes de refugiados, como a concessão de autorização provisória de residência (art. 30, §4°), ou a facilitação para identificação civil (art. 20), bem como a não repatriação (art. 49, §4°) do refugiado.

Ademais, o Brasil tem uma quantidade considerável de solicitantes de refúgio por ano. Em 2023, por exemplo, o Brasil recebeu 58.628 solicitações que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (348.067), totalizaram 406.695 solicitações protocoladas desde o início da década anterior (Junger Da Silva *et al.*, 2024). Como é possível depreender do gráfico abaixo, a maioria dos pedidos foi recebido de venezuelanos, seguidos de cubanos, angolanos, vietnamitas e colombianos:

Gráfico 1 – Distribuição relativa dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual no Brasil em 2023.



Fonte: Junger da Silva *et al.* (2024)

Tabela 1 – Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual no Brasil em 2023.

Principais Países	Nº de solicitações
Total	58.628
VENEZUELA	29.467
CUBA	11.479
ANGOLA	3.957
VIETNÃ	1.142
COLÔMBIA	1.046
NEPAL	966
ÍNDIA	961
CHINA	818
MARROCOS	487
GUIANA	441
LÍBANO	407
PERU	372
NIGÉRIA	365
BANGLADESH	340
GANA	270
SURINAME	270
REPÚBLICA DOMINICANA	264
AFEGANISTÃO	248
CAMARÕES	220
TURQUIA	216
OUTROS	4.892

Fonte: Junger da Silva *et al.* (2024).

É possível perceber que os movimentos migratórios Sul-Sul se fazem presentes na dinâmica migratória brasileira no tocante à busca por refúgio (Baeninger *et al.*, 2018). Do mesmo modo, "os migrantes que serão lidos e/ou se autodeclararem como negros terão suas experiências cotidianas de busca e acesso a direitos marcadas e atravessadas por racismos e outras discriminações" (Branco-Pereira, 2018; Zelaya, 2016 *apud* Rankings, 2023).

Quanto à apreciação das solicitações, em 2023 o Comitê Nacional para os Refugiados -Conare apreciou o total de 138.359 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Este número representa um aumento de 200% em relação a 2022 (Gov.Br, 2024a). As datas de abertura dos processos de solicitação analisados revelam maior representatividade dos processos iniciados entre os anos de 2019 e 2023, período que concentrou 84,5% das solicitações analisadas (Junger da Silva *et al.*, 2024). Ainda que seja um crescimento considerável, demonstra o descompasso de solicitações e apreciações, existindo casos de 2019 ainda pendentes.

Quanto ao conteúdo das apreciações, tem-se que o Conare decidiu pelo deferimento de 77.065 processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, representando 55,7% do total de decisões. Todavia, foi decidido pela extinção de 60.767 processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (43,9%), o que fez deste tipo de decisão a segunda mais representativa para o período analisado (Junger da Silva *et al.*, 2024). Este é um número extremamente expressivo de pessoas que desistem da solicitação de refúgio ou tentam se regularizar no país por outros meios. Conquanto haja uma média de 3 anos para que o processo de reconhecimento de refúgio seja julgado em primeira instância, há casos que estão há mais de 7 anos aguardando para serem analisados (Conare, 2020; Motari, Martino, 2019).

3 POLÍTICA MIGRATÓRIA: INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Além da legislação citada anteriormente, como a Lei nº 9.474/1997, que define os mecanismos para a implementação do

Estatuto dos Refugiados de 1951, e a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração, destaca-se que boa parte da política migratória brasileira é regulada por meio de Portarias Interministeriais, expedidas pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), dependendo, portanto, da aprovação pelo Poder Executivo.

Como exemplo, citam-se as portarias que dispõem sobre a autorização de residência para pessoas de nacionalidades específicas que tenham processo de reconhecimento da condição de refugiado em trâmite no Brasil, como é o caso de nacionais angolanos e liberianos, dominicanos e senegalenses.

Há, ainda, as portarias que dispõem sobre procedimentos de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para pessoas afetadas pelo conflito armado na República Árabe Síria (Portaria MJSP/MRE nº 9/2019); nacionais afegãos afetados pela situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário no Afeganistão (Portaria MJSP nº 24/2021); nacionais ucranianos afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia (Portaria MJSP/MRE nº 36/2023); ou nacionais haitianos afetados por calamidade de grande proporção, por desastre ambiental ou pela situação de instabilidade institucional na República do Haiti (Portaria MJSP/MRE 37/2023).

Ocorre que esta forma de regularização revela um aspecto instável da política migratória brasileira: não há garantias de que referidos instrumentos não serão revogados ou alterados a depender da discricionariedade do Poder Executivo. Essa falta de garantias fragiliza significativamente a proteção dos direitos humanos dos migrantes.

Destaca-se que, em agosto de 2024, o MJSP alterou, por meio da Nota Técnica nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJSP, as regras para a entrada de migrantes no país e os procedimentos de solicitação de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, aplicáveis aos indivíduos que ingressam no Brasil por aeroportos internacionais. De acordo com o documento, as medidas visam enfrentar o "uso fraudulento e abusivo do instituto do refúgio":

> 3.16. Neste sentido, sugere-se, como ação imediata, que, em observância do disposto no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, sejam efetivamente inadmitidas em território nacional as pessoas que cheguem ao Aeroporto de Guarulhos com voos com destino a outros países, uma vez que foi positivado o interesse de seguir a outro local que não o Brasil, sendo que sua permanência em território nacional viola não apenas a Lei de Migrações, mas a própria soberania nacional no que concerne à decisão sobre quais nacionalidades necessitam ou não de visto de entrada no país.
> 3.17. Ante o flagrante abuso do instituto do refúgio por indivíduos e grupos criminosos que apenas desejam utilizar o Brasil como rota de migração irregular, como evidenciado por esta Nota Técnica, sugere-se que não seja possível aos migrantes inadmitidos com fundamento no Art. 45, VII, da Lei de Migrações, o protocolo de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.
> (MJSP, NOTA TÉCNICA Nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ)

Sob a justificativa de combate ao contrabando de migrantes e do tráfico de pessoas, com fundamento em informações prestadas pelas companhias aéreas e pela Polícia Federal, a Nota apresenta medidas de longo, médio e curto prazo - entre estas, o impedimento da solicitação de refúgio por pessoas sem visto de trânsito, que, segundo a nova regra, devem seguir viagem para o destino final de suas passagens ou retornar à localidade de origem.

Segundo a Nota, o objetivo dos migrantes em trânsito não era solicitar a proteção do Estado brasileiro, mas sim seguir rumo aos Estados Unidos ou Canadá, "consolidada rota de migração irregular, com forte atuação de atores envolvidos no contrabando de migrantes e, quiçá, no tráfico de pessoas" (MJSP, 2024). Além disso, o documento aponta que o baixo número de solicitações para obtenção do Registro Nacional Migratório e Cadastro de Pessoa Física em comparação com a quantidade de solicitações de reconhecimento de refúgio revela que "o único intuito desses imigrantes era seguir em rotas migratórias irregulares".

Referida restrição do acesso ao refúgio viola diretamente a legislação nacional e as obrigações internacionais assumidas pelo Bra-

sil, na medida em que cria regulamentação própria, discriminatória, que restringe direitos e coloca em risco a vida e a integridade de pessoas que já se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, promovendo sua revitimização.

Em primeiro lugar, no tocante à legalidade, a própria Lei 9.474/97 preceitua, em seu art. 8º, que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para solicitação de refúgio às autoridades competentes. Ou seja, independentemente do cumprimento de todos os procedimentos legais, a lei garante expressamente a manifestação de vontade e a solicitação de refúgio.

Ademais, tanto o art. 9º da Lei 9,474/97, como o art. 45 da Lei de Migração apontam para o direito à individualização do migrante, que deve ser individualmente entrevistado, e cujo possível impedimento ao ingresso deve se dar por ato fundamentado.

Ao dispor genérica e indistintamente que as pessoas candidatas ao refúgio no Brasil portadoras de bilhetes aéreos com destino final diverso estariam fazendo uso fraudulento do instituto de refúgio, com a verdadeira intenção de ter o país como rota de migração irregular, a Nota Técnica criminaliza o migrante e fere o seu direito a um tratamento individualizado.

Quanto à convencionalidade, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 consagra, no art. 33, o princípio de *non-refoulement*, ou princípio da não-devolução, que proíbe expressamente a expulsão de refugiados ou solicitantes de refúgio a localidades em que suas vidas ou liberdades estejam ameaçadas em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

A Defensoria Pública da União – DPU já havia demonstrado preocupação com as novas regras, em que passageiros sem autorização não poderão embarcar e serão obrigados a retornar ao país de origem ou seguir para o destino final indicado no bilhete. Isso pois onde centenas de pessoas têm aguardado por dias, às vezes semanas, para terem seus pedidos de refúgio processados pela Polícia Federal (CNN, 2024). Assim, muitas pessoas estavam com dificuldades de alimentação, higiene, dormir, entre outros, sendo necessário uma solução estruturante para processar os pedidos de refúgio mais rapidamente.

Ademais, uma das preocupações debatidas pela DPU foi justamente com o princípio da não-devolução, de modo que busca "es-

truturar melhor o sistema de recepção e processamento de pedidos de refúgio, evitando situações desumanas e garantindo que pessoas em situação de risco não sejam devolvidas a zonas de perigo" (CNN, 2024).

Diante disso, a Defensoria Pública da União impetrou Habeas Corpus com pedido de liminar objetivando suspender os atos de impedimento de ingresso e solicitação de refúgio previstos pela Nota Técnica. Após o deferimento da liminar pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região - TRF3, o Superior Tribunal de Justiça acolheu, em 1º de dezembro de 2024, o pedido da União para suspender a referida liminar até o seu trânsito em julgado, proibindo, ainda, a "concessão de eventuais outras liminares de idêntico teor em ações individuais ou coletivas de qualquer espécie que autorizem a permanência ou o ingresso de postulantes de refúgio e de asilo no Brasil, estejam elas já propostas ou não", em decisão assim ementada:

> PEDIDO DE SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. LIMINAR QUE PROÍBE, EM CARÁTER COLETIVO, A DEPORTAÇÃO DE MIGRANTES ILEGAIS RETIDOS EM ZONA AEROPORTUÁRIA RESTRITA. **SUPOSTOS PRETENDENTES DE REFÚGIO. TRÁFICO INTERNACIONAL DE PESSOAS.** PERCENTUAL DE 97,5% DOS INGRESSOS OBJETIVAM A ENTRADA NO BRASIL PARA, DEPOIS, ALCANÇAR OUTROS DESTINOS. **POSSIBILIDADE DE TRANSFORMAR O BRASIL EM CORREDOR DE PASSAGEM PARA IMIGRAÇÃO ILEGAL, ESPECIALMENTE PARA OS ESTADOS UNIDOS.** AGLOMERAÇÃO HUMANA E CONFINAMENTO NO TERMINAL AEROPORTUÁRIO. AUSÊNCIA DE CONDIÇÕES DE ESTALAGEM. DESCONHECIMENTO SOBRE CONDIÇÕES SANITÁRIAS E ANTECEDENTES, INCLUSIVE CRIMINAIS, DOS RETIDOS. RISCO À SEGURANÇA PESSOAL, SANITÁRIA E AEROPORTUÁRIA. **LIMINAR QUE PROLONGA A PERMANÊNCIA E QUE ACARRETA PERTURBAÇÃO FÍSICA E PSICOLÓGICA. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS QUE OBRIGAM O BRASIL A DESENVOLVER E A PROMOVER PADRÕES INTER-

NACIONAIS DE PREVENÇÃO, DE REPRESSÃO E DE PUNIÇÃO AO TRÁFICO DE PESSOA. SUSPENSÃO DEFERIDA. (STJ, SLS nº 3522/SP, Rel. Min. Presidente Herman Benjamin, julgado em 01/12/2024, publicado em 04/12/2024; grifo nosso)

A DPU recorreu da decisão por meio de agravo interno que, até a data de conclusão do presente trabalho, ainda não foi apreciado.

Recorda-se que a concessão do refúgio é um ato vinculado, cujas hipóteses estão previstas nos tratados dos quais o Brasil é signatário e em lei. Em tese, portanto, preenchidos os requisitos estabelecidos, o Estado tem o dever de conceder o refúgio - na prática, por outro lado, verifica-se o alto nível de discricionariedade na política migratória brasileira, marcada pela imposição de condições que tornam inacessíveis os direitos para as pessoas migrantes e refugiadas.

Ademais, os solicitantes de refúgio não podem ser penalizados pela entrada irregular, de modo que "[e]nquanto o pedido de refúgio estiver sendo analisado, os solicitantes de refúgio têm o direito de não serem investigados ou multados pelo ingresso irregular no território brasileiro" (ACNUR, 2014).

Além dos entraves já mencionados em relação à discricionariedade dos atos normativos que acabam por regulamentar o refúgio na prática, ainda estão presentes diversas outras dificuldades práticas que afastam a ideia utópica de hospitalidade brasileira. Um exemplo é o processo para solicitar refúgio. Anteriormente era realizado por meio de formulário com diversas linguagens disponíveis. Todavia, porém, atualmente é realizado por meio do Sisconare, uma plataforma digital que, quando implementada, contava apenas com português como idioma disponível para seu preenchimento.

Hoje, conforme consulta, é possível acessá-lo em português, inglês, francês e espanhol. Não apenas trazia óbice ao preenchimento por aqueles que não falam os idiomas – considerando, por exemplo, a parcela de solicitantes de locais que falam árabe dentre os 20% do gráfico supramencionado classificado como "outros" -, como também gera vulnerabilização digital, tendo em vista que é necessário ter um e-mail para criar cadastro com login e senha (Sisconare, 2024).

Esta vulnerabilização, além das demais já enfrentadas por soli-

citantes de refúgio, pode ser entendida como o "estado de predisposição a risco nos cyberespaços, que favorece a aparição de iniquidades, assimetrias de poder, diminuições da cidadania, além de violações à privacidade, à intimidade e à autodeterminação informativa" (Azevedo, 2021).

Do mesmo modo, como é possível depreender dos tipos de documentos de identificação disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Justiça e Segurança Pública àqueles que solicitam refúgio, são possíveis dois tipos de documentos: o criado pelo SEI e pelo Sisconare. Neles, consta que seu número de identificação enquanto solicitante de refúgio é o de um protocolo administrativo, com 17 dígitos.

O modelo de Protocolo Sisconare passou a ser emitido após a implementação desse Sistema de tramitação de processos de refúgio, em setembro de 2019. Já as pessoas que solicitaram o reconhecimento da condição de refugiado antes de 2019 possuíam o Protocolo, que começou a ser substituído pelo modelo do Sisconare no momento de renovação do documento (Gov.Br, 2024b).

Figura 1 – Modelos de Documento pelo SEI e pelo Sisconare.

Fonte: Gov.Br (2024b)

Este último documento traz algumas dificuldades. Primeiro, é uma lauda de papel A4, o que dificulta o transporte e a conservação; ademais dificulta o preenchimento de lacunas automáticas em que se aceita somente os 9 dígitos do RG, impossibilitando direitos básicos do solicitante, como abertura de contas em bancos ou cadastros em programas de auxílio.

Por fim, conforme é possível depreender do art. 26 da Lei 9.274/97 (Estatuto do Refugiado), "a decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada". Neste sentido, a demora de mais de 4 anos, conforme relatório supracitado, pode gerar uma grande dificuldade de regularização em caso do indeferimento do refúgio.

Isso pois, quando concedido, o refúgio retroage à data da entrada do solicitante ao Brasil. Ainda que a espera possa ser longa, ao final este tempo é contabilizado para outras solicitações, como naturalização, por exemplo. Todavia, quando indeferido, a pessoa se encontra em verdadeiro limbo jurídico, uma vez que o lapso temporal não é contabilizado para outros processos regulatórios no Brasil. Um indivíduo pode ter trabalhado, constituído família e tem residência fixa, terá que buscar outros modos de regularização que nem sempre são fáceis.

Diante de todo o exposto, a situação dos solicitantes de refúgio no país é deficitária. Embora haja um mito de um Brasil hospitaleiro para migrantes, a burocracia nacional se afasta desse padrão nas garantias aos migrantes forçados - seja por motivos de perseguição ou violação generalizada de direitos humanos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Identificamos uma distância entre a legislação, reconhecida como acolhedora, e a prática política-burocrática, que traz entraves significativos para solicitação e regularização de procedimentos de refúgio no território brasileiro. Um outro exemplo que vale ser mencionado é o fechamento da fronteira do Brasil por meio da Portaria Interministerial n° 652/2021, que pode ser considerada uma "política que institucionaliza a xenofobia" (VERAS, 2023), além

da Nota Técnica nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJSP, que impede a solicitação de refúgio por pessoas sem visto de trânsito.

Para além do fechamento de fronteiras propriamente dito, também ocorrem diversos óbices procedimentais, como a limitação de acesso, fragilidade do documento de identificação, acompanhamento online e discricionariedade de documentos reguladores, com critérios arbitrários e discriminatórios, que sugerem a sedimentação de uma política xenófoba e racista.

Para adequar-nos ao mito fundante hospitaleiro, a burocracia brasileira ainda precisa reformular significativamente suas práticas, que, assim como o mito da democracia racial, mostra a contradição entre promessa de país e realidade efetivamente vivida. Um primeiro passo é reformular os atos normativos de modo crítico e facilitar o acesso dos solicitantes de refúgio ao nosso país.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Cartilha para Solicitantes de refúgio no Brasil**: procedimentos, decisão dos casos, direitos e deveres, informações e contatos úteis, 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/legacy-pdf/Cartilha-para-Solicitantes-de-Ref%25C3%25BAgio-no-Brasil_ACNUR-2015.pdf. Acesso em: 18 dez 2024.

ACNUR. **A situação dos refugiados no mundo**: cinquenta anos de acção humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

AZEVEDO. Júlio Camargo de. Delimitando o conceito de vulnerabilidade digital - Parte I. **JOTA**, 09/12/2021. Disponível em: https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/direito-dos-grupos-vulneraveis/delimitando-conceito-vulnerabilidade-digital. Acesso em: 18 dez 2024.

BAENINGER, Rosana *et al*. **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó"; Nepo/Unicamp, 2018.

BRASIL. **Ministério da Justiça CONARE**. MJ. Disponível em: https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/refugiado/solicitante/cadastro?2. Acesso em 18 dez 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 18/2024/Gab-DEMIG/DEMIG/SENAJUS/MJ**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/secretaria-nacional-de-justica-senajus/nota-tecnica-demig.pdf. Acesso em: 19 dez. 2024.

BRANCO-PEREIRA, Alexandre. O refúgio do trauma. Notas etnográficas sobre trauma, racismo e temporalidades do sofrimento em um serviço de saúde mental para refugiados. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 26, n. 53, p. 79-97, mai. 2018.

CNN. **Nova restrição de entrada de imigrantes no Brasil expõe refugiados, diz defensor público**. 24/08/2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/nova-restricao-de-entrada-de-imigrantes-no-brasil-expoe-refugiados-diz-defensor-publico/. Acesso em: 19 dez 2024.

CONARE. **Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado em 23 de novembro de 2020**. 2020a. Disponível em: Disponível em: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/SITE.CSV. Acesso em: 10 dez 2024.

DURAN, Pedro e ARAÚJO, Thayana. Polícia do RJ vê assassinato de Moïse Kabagambe como "tragédia social". **CNN**, Rio de Janeiro, 08/02/2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/policia-do-rj-ve-assassinato-de-moise-kabagambe-como-tragedia-social/. Acesso em: 10 dez 2024.

G1. **Xenofobia cresceu 874% na internet em 1 ano, diz Safernet**. 07/02/2023. Disponível em: https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2023/02/07/xenofobia-cresceu-874percent-na-internet-em-1-ano-diz-safernet.ghtml. Acesso em: 10 dez 2024.

GOV.BR. **Conare/MJSP destaca aumento de 200% no número de casos analisados de pedido de refúgio em 2023**. 20/02/2024a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-mjsp-destaca-aumento-de-200-no-numero-de-casos-analisados-de-pedido-de-refugio-em-2023. Acesso em: 11 dez 2024.

GOV.BR. **Brasil está entre os 10 países mais acolhedores do mundo**. 16/02/2023. Disponível em: https://www.gov.br/turismo/pt-br/assuntos/noticias/brasil-esta-entre-os-10-paises-mais-acolhedores-do-mundo. Acesso em: 11 dez 2024.

GOV.BR. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Documentos de Identificação**. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/integracao-local/documentos-de-identificacao. 2024b. Acesso em: 12 dez 2024.

JUNGER DA SILVA, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; LEMOS SILVA, Sarah; DE OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro. **Observatrio das Migraçes Internacionais**; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Departamento das Migraçes. Brasília: OBMigra, 2024.

MORTARI, Paulo A. C.; MARTINO, Andressa A. Solicitantes de refúgio no Brasil: tempo de permanência na condição migratória, suas implicações e ponderações sobre o panorama atual. **Ponto-e-Vírgula PUCSP**, n. 25, p. 28-43, 2019.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos humanos são eixo central da nova Lei de Migração. **Consultor Jurídico**, 26/05/2017. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-mai-26/andre-ramos-direitos-humanos-sao-eixo-central-lei-migracao/. Acesso em: 10 dez 2024.

RANKINGS, Scimago Institutions. Entre o limbo jurídico e racismos: reflexões sobre processos de bancarização e acesso a direitos de solicitantes de refúgio em São Paulo. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 31, n. 69, set./dez., 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/remhu/a/hYQkQP7KfDfyqNf4Lv6Qxqd/#. Acesso em: 12 dez 2024.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **SLS nº 3522/SP**, Rel. Min. Presidente Herman Benjamin, julgado em 01/12/2024, publicado em 04/12/2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=284936033&tipo_documento=documento&num_registro=202404525102&data=20241204&formato=PDF. Acesso em: 19 dez. 2024.

ZELAYA, Silvia. A mobilização de refugiados e suas linguagens: notas etnográficas sobre um campo de interlocução em transformação. **Cadernos de Campo**, v. 25, p. 400-420, 2016.

POR QUE AS FINANÇAS PÚBLICAS AMBIENTAIS SÃO TÃO INEFETIVAS?

Caio Gama Mascarenhas

Doutorando em Direito Econômico e Financeiro (USP). Mestre em Direitos Humanos (UFMS). Integrante do grupo de pesquisa "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável" (UFMS). Procurador do Estado do Mato Grosso do Sul (2015-presente). Membro do Corpo Editorial da Revista da PGE-MS (2019-presente).

Resumo: O objetivo deste texto é fazer uma breve reflexão sobre a proteção do meio ambiente por meio do orçamento público. Por que as políticas públicas ambientais são inefetivas? O trabalho tratou brevemente de três hipóteses: problemas de governança pública, captura do regulador e preterição da agenda ambiental. Apresentam-se, então, as seguintes propostas para enfrentar tais problemas: (1) Instrumentos fiscais de boa governança pública como condicionar transferências intergovernamentais ao caráter técnico do provimento do cargo ou função do gestor ambiental, desempenho do currículo escolar ambiental e fortalecimento dos processos de capacitação e aprimoramento para gestão de fundos ambientais; (2) Fragmentação do poder por meio de consórcios públicos e institucionalização de decisões colegiadas na gestão pública ambiental; e (3) desenvolvimento de políticas educativas e garantia social das boas condições de vida aos cidadãos. A pesquisa é teórica, com amparo na análise documental e do método dedutivo.

Palavras-chave: Administração Pública. Fundo Amazônia. Fundo Clima. ICMS Ecológico. Governança pública.

Abstract: This paper provides a brief reflection on environmental protection through public budgeting. Why are environmental pu-

blic policies ineffective? The work briefly addresses three hypotheses: public governance issues, regulatory capture, and the neglect of the environmental agenda. The following proposals are then presented to address these issues: (1) Fiscal instruments of good public governance, such as conditioning grants on the technical qualifications of the appointment of the environmental manager, the performance of environmental education curricula, and the strengthening of training and improvement processes for environmental fund management; (2) Fragmentation of power through "consórcios públicos" and the institutionalization of collective decision-making in environmental public management; and (3) Development of educational policies and social assurance of good living conditions for citizens. The research is theoretical, supported by document analysis and the deductive method.

Keywords: *Public Administration, Amazon Fund, Climate Fund, Ecological ICMS, Public Governance.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A política pública brasileira de preservação do ecossistema é efetiva? O governo federal tem falhado constantemente nas metas do Plano Plurianual, conforme Relatório sobre as contas do Presidente da República (Brasil, 2019).

Para se ter uma ideia, no período de agosto de 2019 a abril de 2020, o sistema DETER do INPE registrou um aumento de 94% na área de alertas. Com efeito, o ano de 2020, dois meses e meio antes do final do período de contabilização dos dados, já tinha a segunda maior área de alertas medida em toda a série iniciada em 2015: 6.059 km2. Somente no primeiro quadrimestre de 2020, a área de alertas havia crescido 55% em relação ao ano passado, sinal de que o desmatamento estava recrudescendo mesmo no período de chuvas. O mesmo DETER observou a área com alertas de degradação florestal crescer 122% entre setembro de 2019 e abril de 2020 (Greenpeace, 2022).

O que explica, portanto, essa inefetividade? O trabalho trabalha brevemente três hipóteses: problemas de governança pública, cap-

tura do regulador e preterição da agenda ambiental. Apresentam-se, então, as seguintes propostas para enfrentar tais problemas: (1) Instrumentos fiscais de boa governança pública; (2) Fragmentação do poder; e (3) desenvolvimento de políticas educativas e garantia social das boas condições de vida aos cidadãos. A pesquisa é teórica, com amparo na análise documental e do método dedutivo.

2 POSSÍVEIS EXPLICAÇÕES PARA A INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS

Trabalha-se brevemente aqui com três hipóteses: problemas de governança pública, crescente captura do regulador ambiental e preterição da agenda ambiental.

2.1 Problemas de governança pública

Para fins do presente trabalho, governança pública pode ser conceituada legalmente como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (inciso I do artigo 2º do decreto federal n. 9.203/2017). Os problemas de governança pública na seara ambiental, portanto, podem ser notados em vários aspectos.

O primeiro problema pode ser exemplificado pelo Acórdão nº 557/2015 do Tribunal de Contas da União, em que se relatou uma auditoria operacional sobre a Função Gestão Ambiental no orçamento federal, por meio da análise de informações referentes à execução orçamentária do Ministério do Meio Ambiente – MMA e de entidades vinculadas aos grandes temas da área ambiental. Ao final, o TCU recomendou ao Ministério do Meio Ambiente – MMA a revisão dos indicadores de desempenho de seus programas temáticos e suas metas correspondentes, ante a sua inadequação. No caso, detectaram-se limitações nos indicadores em razão de: i) defasagem temporal em relação ao atual ciclo de planejamento; e ii) correlação parcial ou inexistente com os objetivos dos respectivos programas orçamentários na área ambiental.

No mesmo sentido, um precedente do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, TC 6.873/2020, decidiu determinar à Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente diversas providências que melhorem a governança ambiental (São Paulo, 2020).

Em 2022, A Controladoria Geral da União, por meio do "relatório de avaliação da governança do Fundo Amazônia exercida pelo ministério do meio ambiente" nos Exercícios 2019, 2020 e 2021. A conclusão do relatório foi no seguinte sentido:

> Com a manutenção da extinção da estrutura de governança, foram verificadas as seguintes consequências e riscos relacionados:
> • A suspensão da autorização de novos projetos. Na data em que o COFA foi extinto, a carteira de projetos em fase de análise, protocolados no BNDES para apoio no âmbito do Fundo Amazônia, compreendia 54 operações, num montante de R$ 2,2 bilhões de recursos solicitados;
> • A possibilidade de os doadores solicitarem a devolução dos recursos não comprometidos em projetos, que totalizam R$3,2 bilhões (posição em 31.12.2021);
> • A inviabilização de captação de novas doações ao Fundo Amazônia;
> • Impactos na implementação da Estratégia Nacional do REDD+, da Política Nacional sobre Mudança do Clima e das políticas de combate ao desmatamento.
> Além disso, observou-se que o processo de mudanças na estrutura de governança do Fundo Amazônia, desde a manutenção da extinção dos Comitês até a apresentação de propostas aos doadores sobre uma nova configuração do Fundo, foi realizado integralmente distante do debate público, sem assegurar mecanismos de participação dos atores sociais envolvidos nesse processo decisório, ferindo os princípios da participação social, da transparência e accountability (Brasil, 2022).

O órgão de controle interno propôs a recomendação para que o MMA atue no sentido de propor o restabelecimento da governança do Fundo Amazônia, com a realização de estudos técnicos das melhorias a serem efetivadas e com espaço de interlocução para os an-

tigos setores representados no COFA, em colaboração com o BNDES e o Conselho Nacional da Amazônia Legal, de forma a se construir uma proposta de reestruturação da governança do Fundo fundamentada e que conte com mais legitimidade (Brasil, 2022).

Estudos empíricos também apontam para a falta de governança ambiental. Um estudo analisou 11 (onze) fundos da Amazônia legal em nove estados amazônicos, que, juntos, possuíam R$ 129,4 milhões em 2012. A avaliação considerou sete indicadores de governança desenvolvidos pela Iniciativa de Governança Florestal, que foram baseados em cinco princípios de boa governança: transparência, participação pública, coordenação, capacidade de execução e de prestação de contas para a sociedade. A pesquisa teve as seguintes conclusões: i) ausência de monitoramento financeiro e de impacto da aplicação de recursos dos fundos, ii) falta de clareza de regras de distribuição e arrecadação de recursos e iii) baixa capacidade administrativa para gestão (Brito et al, 2014).

A questão referente à governança pública, no entanto, possui relação de interdependência com a regulação ambiental e com a agenda política brasileira. A boa governança pública influencia e é influenciada pela aprovação de boas políticas públicas, que necessariamente envolvem normas regulamentadoras, leis, debates legislativos e a participação da sociedade civil. Tais questões serão tratadas a seguir.

2.2 O risco da captura do regulador ambiental e o uso abusivo de normas infralegais

O poder de regulação do Estado ultrapassa os limites da reserva legal, abrangendo atos normativos provenientes de agências reguladoras e normas infralegais como decretos e resoluções.

Os decretos acabam por exercer grande poder de regulação. Segundo o inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal, compete privativamente ao presidente da república "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

É significante o poder que os decretos dão aos governantes. Ressalta-se que um governo que não dispõe de uma coalizão ampla

e estável, disputando aprovação de emendas, leis e MPs dentro do parlamento, pode focar em atos administrativos, ordens presidenciais e na edição de decretos. Dependendo do seu objeto, decretos são meios juridicamente questionáveis, porque devem se ater aos limites legais e constitucionais. No entanto, é perceptível que os decretos são eficientes instrumentos para um governo perseguir parte importante de sua agenda sem que isso passe pelo crivo do Poder Legislativo. Decretos podem destinar-se a reestruturar órgãos da administração pública, com ênfase em criar ou remanejar cargos em comissão; modificar, delegar ou redistribuir competências; alterar a composição de órgãos; e modificar funcionamento de órgãos. As reestruturações nos colegiados também podem acarretar a centralização do poder decisório nas mãos do governo e a diminuição da participação da sociedade civil (Vieira & Glezer, 2019, p. 71-72). Nesse sentido, o conteúdo desses decretos pode ser "capturado" por setores diretamente afetados pela regulação.

O risco da captura do regulador ambiental é uma questão preocupante. A teoria da captura enfatiza o papel dos grupos de interesse na formação das políticas públicas. A premissa da teoria parte da noção de que o processo regulatório pode ser capturado por indústrias, empresas e grupos econômicos organizados, resultando na aquisição da regulação pelos grupos econômicos de interesse e para a operação em seu benefício. Uma indústria, por exemplo, tem mais incentivos do que consumidores dispersos com baixa participação per capita para se organizar e exercer influência política (Laffont & Tirole, 1991, p. 1989-1990).

Esse emprego sistemático de decretos presidenciais para reduzir o impacto de políticas públicas contrárias à sua agenda, especialmente no campo dos direitos fundamentais, não tem passado despercebido pelos demais poderes (Sauer et al, 2020, p. 285-318). Por outro lado, parte significativa da regulação ambiental no Brasil é realizada e executada por decretos.

Em 2020, uma série de decretos federais desestruturaram a gestão pública ambiental no âmbito do Poder Executivo Federal, notadamente os Decretos n. 10.223/2020, 10.224/2020 e 10.239/2020. Tais atos normativos infralegais impediam ou dificultavam a execução orçamentária do Fundo Nacional sobre Mu-

dança do Clima, assim como a do Fundo Amazônia, por meio de extinção de órgãos, conselhos e comitês, modificação de procedimentos, supressão da participação da sociedade civil, governadores de estado, dentre outras questões. Destaca-se que a Noruega, maior contribuinte para o Fundo Amazônia, suspendeu as doações já em 2019 em razão dessa gestão ecológica disfuncional (Revista Exame, 2022). Por meio de várias ações ajuizadas perante o Supremo Tribunal Federal (ADO 59, ADO 60, ADPF 705, ADPF 651), esses decretos foram declarados inconstitucionais e consequentemente invalidados.

Outros exemplos podem ser dados em relação à própria receita pública ambiental. O número de multas por infração ambiental aplicadas pelo Ibama no país recuou 34% em 2019 na comparação com 2018, sendo a menor quantidade em 24 anos. Foram registradas 9.745 autuações ambientais em 2019 (R$ 2,3 bilhões), ante 14.699 em 2018 (R$ 4,09 bilhões), em valores, a queda é de 43,3% (Folha UOL, 2022). Por último, lista-se a demissão do diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) logo após a divulgação de um relatório do instituto que revela um aumento de 88% nos índices de desmatamento da Amazônia em 2019 em relação a 2018 (TERRA, 2022).

No âmbito do contingenciamento orçamentário, prudente citar o caso da ADPF 708. No caso, a arguição de descumprimento de preceito fundamental alegava que a União manteve o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) inoperante durante os anos de 2019 e 2020, deixando de destinar vultosos recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Dentre os pedidos estão: (i) a retomada do funcionamento do Fundo; (ii) a decretação do dever da União de alocação de tais recursos e a determinação de que se abstenha de novas omissões; e (iii) a vedação ao contingenciamento de tais valores, com base no direito constitucional ao meio ambiente saudável.

Além dos valores ambientais, um dos argumentos acolhidos pela Suprema Corte foi de que tais valores se vincularem a despesa objeto de deliberação do Legislativo, voltada ao cumprimento de obrigação constitucional e legal, com destinação específica. O Supremo Tribunal Federal julgou procedente a ação, decidindo que o

Poder Executivo tem o dever constitucional de fazer funcionar e alocar anualmente os recursos do Fundo Clima, para fins de mitigação das mudanças climáticas. Nesse sentido, estaria vedado seu contingenciamento, em razão do dever constitucional de tutela ao meio ambiente (CF, art. 225), de direitos e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil (CF, art. 5º, § 2º), bem como do princípio constitucional da separação dos poderes.

O que se destaca aqui é a significativa concentração de poderes de execução de políticas públicas ambientais nas mãos do chefe do poder executivo federal. O problema não é a utilização dos instrumentos infralegais em si, mas o seu eventual uso abusivo contra valores tutelados pela Constituição Federal. A preterição da agenda ambiental, no entanto, não é um fenômeno individualizado e exclusivo de determinado governo ou Poder, conforme será observado no próximo tópico.

2.3 A generalizada preterição da agenda ambiental

O caso da preterição da agenda política ambiental cuida do desprestígio que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado possui perante autoridades públicas (âmbito político), empresas (âmbito econômico) e os cidadãos (âmbito civil).

No âmbito político, percebe-se que os representantes políticos tendem a atender interesses econômicos e sociais antes dos interesses de preservação do meio ambiente. Para ilustrar, basta analisar a discussão acerca do teto de cobrança de ICMS sobre combustíveis fósseis e energia elétrica que resultou na promulgação da Lei Complementar Federal n. 194/2022. Aqui não se trata de comportamento exclusivo do Poder Executivo Federal. Tal projeto foi aprovado com amplo apoio tanto na Câmara dos Deputados (403 votos favoráveis, 10 contrários e 2 abstenções), quanto no Senado Federal (por 65 votos a favor e 12 contra). O Projeto de Lei Complementar 18/2022 é criticado por governadores, que estimam uma perda de arrecadação entre R$ 64 bilhões e R$ 83 bilhões. Ressalta-se que essa Lei Complementar representa um incentivo para produção e uso de combustíveis fósseis. Adota-se, logo, uma direção contrária ao plano elaborado pelas Nações Unidas pela re-

dução de produção e consumo de tais recursos minerais (The Production Gap) (SEI, 2021).

De fato, há duas outras perspectivas adotadas pela Lei Complementar: a proteção da economia contra a estagflação e a proteção da população contra os efeitos da inflação causados pelo aumento nos preços de combustíveis. A função econômica do governo instrumentalizada no projeto de lei é a de estabilização macroeconômica do país. No fim das contas, a proteção ambiental acaba assumindo a retaguarda quando o assunto afeta o poder econômico e o bem-estar social da população.

No âmbito econômico, empresas colocam seus possíveis lucros em posição superior a outros interesses como a preservação ambiental. Não obstante haja uma pressão global pela sustentabilidade da atividade das empresas, há uma tendência antiética chamada de greenwashing, isto é, uma prática sistemática de iludir consumidores, autoridades públicas e investidores por meio da comunicação de um enganoso desempenho sustentável das políticas da empresa (firm-level greenwashing) ou pela divulgação de duvidosos benefícios ecológicos de um produto ou serviço oferecido (product-level greenwashing) (Delmas & Burbano, 2011, p. 64-87). Alguns estudos identificaram práticas de greenwashing no Brasil (Pagotto, 2013; Aligleri et al, 2016).

Por que os cidadãos/consumidores não pressionam seus representantes políticos e o setor empresarial para a aprovação de boas políticas de governança ambiental? No âmbito político, esse desinteresse ocorre porque os representantes eleitos são reflexo de seu eleitorado. Utiliza-se aqui a noção de representação descritiva, segundo a qual os grupos desfavorecidos da sociedade desejam ser representados por representantes cuja proveniência e características refletem as experiências e as manifestações mais frequentemente relacionadas com o pertencimento àqueles grupos (Strätz & Giudicelli, 2022, p. 21). Essa falta de interesse influencia igualmente o âmbito econômico, porquanto o padrão de comportamento seria bastante parecido na relação entre consumidor e empresa.

Isto implica que o âmbito civil não é diferente, ressaltando que a degradação do meio ambiente possui uma relação direta com as desigualdades sociais. Existe uma hierarquia de preferências em

que as preocupações ecológicas também se encontram em posição desvantajosa, não sendo isso um problema próprio das políticas ambientais ou atividades empresariais, mas um problema do ser humano. O sociólogo Ulrich Beck explica essa questão dentro do que denomina ser uma "sociedade de risco". Explica ele que, na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos. Consequentemente, aos problemas e conflitos distributivos da sociedade da escassez sobrepõem-se os problemas e conflitos surgidos a partir da produção, definição e distribuição de riscos científico-tecnologicamente produzidos (Beck, 2010, p. 23).

Na sociedade de risco, vulneráveis socioeconômicos encontram-se também mais suscetíveis aos riscos da industrialização e das novas tecnologias, porquanto geralmente localizados nas adjacências de centros industriais, ficando continuamente mais expostos a diversos poluentes no ar, na água e no solo. Diante de problemas sociais (miséria, desemprego, fome), uma pessoa deixa de se preocupar com certos riscos em função do mínimo para sobreviver. Destarte, trabalhar sem a utilização de Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), em meio a poluentes e agrotóxicos, seria melhor que o desemprego. Igualmente, alimentar-se de frutas e verduras contaminados seria melhor que a fome. Outrossim, constituir moradia em local inadequado, gerando efluentes poluidores ao meio ambiente, seria melhor que não ter onde morar e assim por diante (Pellanda, 2020, p. 61-62).

Isso tudo implica numa falta de accountability eleitoral dos cidadãos para com seus representantes políticos nos casos de deficiência das políticas públicas ambientais. Resta perquirir então quais instrumentos poderiam ser apresentados para mitigar tais riscos.

3 COMO MITIGAR OS RISCOS DE INEFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS?

Apresentar-se-ão algumas propostas e instrumentos jurídicos que poderiam, em tese, mitigar os riscos apresentados no presente trabalho. Essas propostas adotam as seguintes diretrizes: fortaleci-

mento de boa governança pública ambiental, fragmentação do poder e desenvolvimento de políticas educativas.

3.1 Instrumentos fiscais de boa governança pública

Muitos dos problemas referentes à governança pública são combatidos por meio da (1) capacitação dos agentes públicos e privados e no (2) fornecimento de insumos para boas práticas ambientais. É possível encontrar mecanismos fiscais que induzam esses resultados pretendidos, principalmente no caso das transferências intergovernamentais.

Podem ser melhor exploradas, por exemplo, técnicas de transferências intergovernamentais similares a do ICMS ecológico, vinculando a concessão de financiamento ao desempenho do governo local na prestação de serviços públicos ambientais. Ao se falar em transferências de desempenho ou resultado (Mascarenhas & Ribas, 2021), fala-se em uma técnica de finanças públicas cujo conteúdo é condicionado às metas e resultados pré-determinados, independentemente de seu formato jurídico (transferência voluntária, repasse de ICMS aos municípios, fundos especiais etc.).

Uma ideia do financiamento educacional pode ser aproveitada para a gestão do meio ambiente equilibrado: condicionar transferências intergovernamentais ao caráter técnico do provimento do cargo ou função do gestor ambiental.

O ICMS ecológico, por exemplo, cuida geralmente do desempenho das políticas públicas de gestão de resíduos sólidos, áreas de preservação ambiental e coleta e tratamento de esgotos. Seria interessante se pudesse influenciar a capacitação técnica dos gestores públicos ambientais, a exemplo da legislação do FUNDEB (inciso I do §1º do art. 14 da Lei federal n. 14.113/2020). A pessoa que assumir o cargo de gestor ambiental deveria ser escolhida conforme seu histórico profissional, currículo e demais critérios específicos que indiquem ser qualificada para aquela posição estratégica e não fruto de mero "apadrinhamento político".

A segunda proposta é condicionar transferências intergovernamentais ao desempenho do currículo escolar ambiental. No tocante ao currículo escolar ambiental, poder-se-ia pensar em condicio-

nar repasse de verbas a entes subnacionais conforme indicadores e metas presentes nas linhas de ação, princípios e objetivos definidos na Política Nacional de Educação Ambiental – PNEA (lei federal n. 9.795/1999).

A terceira proposta é de continuidade de política pré-existente. A ideia é fortalecer os processos de capacitação e aprimoramento para gestão de fundos ambientais. Cita-se, por exemplo, um programa do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) destinado ao fortalecimento da governança dos fundos ambientais. No caso, publicou-se o Edital FNMA 04/2005 para "Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos" – o Edital de Fundos. O Edital de Fundos teve por objetivo selecionar projetos voltados à: (1) promoção do fortalecimento institucional de fundos socioambientais públicos, por meio do apoio a pequenos projetos de Educação Ambiental; e (2) estímulo à criação de novos fundos socioambientais públicos com mecanismos participativos de gestão (Tatagiba, 2007, p. 19-20).

Foram promissores os resultados do programa "Apoio à Criação e ao Fortalecimento de Fundos Socioambientais Públicos". Com 63 representantes de fundos públicos capacitados, houve um efeito multiplicador que envolveu aproximadamente 6.500 pessoas em diversas atividades direta ou indiretamente relacionadas com a gestão pública ambiental. Entre os resultados mais expressivos desse programa, pode-se citar a institucionalização de fundos públicos por meio dos instrumentos legais como lei de criação, o decreto de regulamentação e o regimento interno que normatizam sua operacionalização. Um dos maiores desafios citados foi o de dar continuidade ao programa de capacitação e fortalecimento dos fundos, porquanto o processo não se esgota com a capacitação, que é apenas o início de algo maior quando se trata do financiamento socioambiental nacional (Tatagiba, 2007, p. 82-89).

O próximo tópico diz respeito aos mecanismos de estabilidade da política pública ambiental.

3.2 Fragmentação do poder: consórcios públicos e instituição legal de decisões colegiadas

A questão referente à pauta ambiental, julgada pelo Supremo Tribunal Federal entre 2021 e 2022, não decorre simplesmente da

utilização dos instrumentos infralegais pelo Poder Executivo, mas sim do seu uso abusivo contra valores tutelados pela Constituição Federal. O que se nota é a significativa concentração de poderes de execução de políticas públicas ambientais nas mãos do chefe do poder executivo federal.

Ressalta-se que o Supremo, na ADPF 651, julgou inconstitucionais decretos responsáveis por: 1) extinguir a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente; 2) excluir a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e 3) aboliu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Percebe-se que a colegialidade da gestão/fiscalização de fundos era prevista em norma infralegal, mas não era institucionalizada nem estável. Isso somente foi possível em razão da facilidade de extinguir a participação de vários agentes públicos e privados por meio de simples decreto, ou seja, uma decisão unipessoal do chefe do poder executivo federal.

Embora não tenha sido um tema central tratado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da pauta ambiental (ADO 59, ADO 60, ADPF 705, ADPF 651), falar em gestão ambiental é falar também em federalismo. O modelo brasileiro de federalismo cooperativo na arena da preservação do meio ambiente segue o modelo de centralização de competência regulatória no ente central, ou seja, na União[42]. A participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, por exemplo, é um tema sensível ao federalismo ambiental e à fragmentação de poder.

Por que e como fragmentar o poder de decisão sobre políticas ambientais? Fragmenta-se porque há concentração de poder por meio de decretos presidenciais. Defende-se que os instrumentos possíveis para essa fragmentação seriam: (1) consórcios públicos (federalismo) e (2) a instituição legal de decisões colegiadas. Por

---

42 Cita-se, a título de exemplo, o entendimento da ADI 5.077/2022 acerca de licenciamento ambiental. Segundo a Corte Suprema, compete privativamente à União legislar sobre jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (CF/1988, art. 22, XII), "em razão do que incorre em inconstitucionalidade a norma estadual que, a pretexto de regulamentar o licenciamento ambiental, impede o exercício de atividade garimpeira por pessoas físicas".

que esses instrumentos poderiam dar estabilidade e segurança jurídica à gestão pública ambiental?

Segundo Daniel Treisman, o arranjo federativo, além de fragmentar o poder, traz estabilidade para as políticas públicas. Ao fazer com que as mudanças políticas dependam de mais atores, a descentralização tende a aumentar a estabilidade política, tornando difícil para o governo central fazer qualquer coisa. O resultado, alguns argumentam, é uma tendência a conservar políticas públicas (independentemente de serem boas políticas ou não). Em todo caso, é necessária a fragmentação do poder. A fragmentação pode ser alcançada de duas maneiras: formalmente, projetando instituições que controlam o exercício do poder concertado e, informalmente, inibindo a formação de partidos políticos unificados e disciplinados no âmbito federal (Treisman, 2007, p. 201).

Para lidar com tal questão, recomenda-se fragmentar o poder mediante dois instrumentos federativos: (1) Consórcios públicos (art. 4º da LCP 140/2011); e (2) institucionalização de colegiados intergovernamentais.

Segundo Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o Consórcio Público é um ato administrativo complexo "em que uma entidade pública acorda com outra ou com outras entidades públicas da mesma natureza o desempenho conjunto, por cooperação, de uma atividade cuja competência lhes é comum" (Moreira Neto, 2014, p. 289). Previsto no artigo 241 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 11.107/2005, consórcios públicos permitem a gestão associada de serviços públicos por entes federados, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

No tocante à estabilidade, o diferencial dos consórcios públicos diz respeito à necessidade da aprovação de lei para ratificação do protocolo de intenções dos entes que desejam consorciar-se (art. 5º da Lei nº 11.107/2005). Um eventual consórcio público firmado pela União com Estados e Municípios para gestão de serviços ambientais na região amazônica, logo, teria que ter um aval do Congresso Nacional para a participação federal e, paralelamente, para o caso de a União querer se retirar do consórcio. Em relação à colegialidade, a Lei dos Consórcios Públicos prevê a convocação de

assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público, possuindo os entes federados direito a voto (art. 4º, caput, VI e VII, e § 2º). Vindica-se que tal formato jurídico traria mais estabilidade e segurança para serviços e gestão de fundos que visem a preservação de biomas ameaçados no país. No plano da eficiência, estudos empíricos indicam que os consórcios públicos municipais em estados da região sul do Brasil apresentaram influência positiva e estatisticamente significativa na qualidade dos gastos ambientais (Broietti, 2020).

A institucionalização de colegiados intergovernamentais, por sua vez, seria a garantia de previsão legal de colegiados e sua composição nos casos como: Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, Conselho Nacional da Amazônia Legal e Comitê Orientador do Fundo Amazônia. É essencial exigir que eventual interferência na composição desses colegiados seja enfrentado pelo parlamento e não somente por decreto do Poder Executivo. Diferentemente dos decretos, as leis não são atos singulares tomados em determinado momento do tempo; ao contrário, são o resultado final de uma sequência de decisões tomadas por diferentes atores situados em distintas posições institucionais. Dito de outra forma, leis possuem mais "arenas de veto" (Immergut, 1992, p. 57-89).

3.3 Desenvolvimento de políticas educativas e garantia social das boas condições de vida

A educação ambiental é um dos fatores essenciais para que o eleitor realize um *accountability* ambiental – ou seja, uma prestação de contas e responsabilização ambiental dos governantes perante os efeitos ecológicos de suas políticas públicas, evitando a preterição da agenda ambiental. Segundo Isabel de Moura Carvalho, "o foco de uma educação dentro do novo paradigma ambiental tenderia a compreender, para além de um ecossistema natural, um espaço de relações socioambientais historicamente configurado". A autora cita a educação ambiental comportamental e educação ambiental popular. A primeira possui como meta a evolução de comportamentos em relação ao meio ambiente. A segunda compreende o processo educativo como um ato político no sentido amplo,

isto é, como prática social de formação de cidadania, envolvendo "o agir dos sujeitos e grupos sociais frente às questões ambientais" (Carvalho, 2001, p. 43-51).

A Educação Ambiental é obrigatória, e dever do Estado, estando expressamente determinada na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 1º, VI, ressaltando que a Política Nacional de Educação Ambiental foi estabelecida pela Lei nº. 9.795/1999. Essa lei conceituou a educação ambiental da seguinte forma em seu artigo 1º:

> Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Percebe-se que, embora haja a obrigatoriedade da educação ambiental "de forma articulada em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal" (art. 2º da Lei nº. 9.795/1999), pesquisas empíricas revelaram sérios obstáculos para sua implementação, em razão principalmente da organização curricular, da falta de preparo dos professores, ausência de alinhamento entre planos nacionais e locais de ensino, entre outros (Minéu et al., 2001). Necessita-se, portanto, de fortalecer a educação ambiental em todas as modalidades (conscientização e popular) e níveis para mudar a preterição da agenda ambiental.

Poder-se-ia pesar igualmente em políticas de educação e capacitação de agricultores. É possível olhar o agronegócio pelo ponto de vista da Economia verde. Uma Economia Verde pode ser considerada como tendo baixa emissão de carbono, é eficiente no uso de recursos e socialmente inclusiva". Estudos indicam que um melhor conhecimento da agrobiodiversidade pode gerar mais crescimento econômico ao setor, ressaltando que a avaliação ambiental deve também levar em consideração a competitividade e a produtividade agrícolas, notadamente em seis áreas: gerenciamento de fertilidade do solo, uso mais eficiente e sustentável da água, diversificação de culturas e animais, gerenciamento da saúde animal e vege-

tais biológicos, nível adequado de mecanização agrícola (Assad, 2012, p. 1-51).

Políticas de combate às desigualdades sociais também tendem a ter efeitos positivos sobre preservação do meio ambiente. A extrema pobreza e miséria podem pressionar representantes políticos para agendas políticas precárias de industrialização e acesso ao emprego e renda, dando pouca importância ao financiamento e qualidade da governança pública ambiental. Tudo isso indica um fenômeno de inter-relação e interdependência entre direitos humanos (artigo 5º da Declaração de Viena de 1993).

Ressalta-se que, por falta de escolha, é comum que uma pessoa vulnerável socialmente se alimente mal, não receba educação de qualidade e viva em locais sem saneamento básico, podendo adoecer mais facilmente. De forma análoga, poder-se-ia inferir que quanto maior a pobreza e falta de educação, maior a exposição aos riscos ambientais e, consequentemente, à saúde. Não se descarta, igualmente, que uma pessoa, em prol de sua subsistência, pratique atividades remuneradas que configurem infrações ambientais.

Daí decorre a necessidade de se falar em políticas de redistribuição de renda aliadas à preservação ambiental. Uma política de redistribuição de renda voltada para a preservação ambiental era justamente financiada pelo Fundo Amazônia. Cuida-se do "Bolsa Floresta", com a previsão de R$ 31.518.490,00, tal projeto foi aprovado em 05/04/2016 e tinha o objetivo de promover a contenção do desmatamento e a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais residentes em 16 Unidades de Conservação estaduais no Amazonas, abrangendo cerca de dez milhões de hectares (BNDES, 2020).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho tratou brevemente de três hipóteses que explicariam a inefetividade das políticas de gestão ambiental: problemas de governança pública, captura do regulador e preterição da agenda ambiental.

A segmentação dos problemas em setores (governança pública, risco da captura do regulador ambiental e preterição da agenda am-

biental) é meramente didática, possuindo o escopo de possibilitar um melhor enfrentamento da questão. Na prática, os problemas são interdependentes e intersetoriais: uma má governança pública na área de educação, por exemplo, pode gerar cidadãos mal-informados e desinteressados na proteção ambiental. Isso poderia implicar em maior tolerância para uma regulação e fiscalização disfuncionais na área de preservação ecológica, tendo esses cidadãos preferências por agendas políticas focadas em alívios econômicos e sociais imediatos, mas que geram enorme degradação ambiental a médio e longo prazo.

Se fosse possível resumir todas as propostas apresentadas em uma só frase, ela seria a seguinte: "tentar fornecer a maior estabilidade e continuidade possível para as boas políticas públicas de preservação do meio ambiente por meio do orçamento público". Reconhece-se, no entanto, que construir políticas estáveis talvez seja o maior desafio da Administração Pública brasileira.

REFERÊNCIAS

ALIGLERI, Lilian; DE ARAÚJO, Lucas Vieira. Comunicação mercadológica e greenwashing nos rótulos dos sabões para lavar-roupa. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação, da Comunicação e da Cultura**, v. 18, n. 3, p. 214-248, 2016.

ASSAD, Eduardo Delgado. Sustentabilidade no agronegócio brasileiro. In ASSAD, Eduardo D.; MARTINS, Susian; PINTO, Hilton S. **Coleção estudos sobre diretrizes para uma economia verde no Brasil**, pp. 1-51. Rio de janeiro: FBDS, 2012.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Fundo Amazônia - relatório de atividades**. Rio de Janeiro: BNDES, 2020. Disponível em: http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Relatório de avaliação da governança do Fundo Amazônia exercida pelo ministério do meio ambiente nos exercícios 2019, 2020 e 2021**. Brasília: CGU, 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 577/2015**. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa. Sessão de 18.3.2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sobre as contas do Presidente da República. Exercício 2019**. Rel. Min. Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2019.

BRITO, Brenda; SANTOS, Priscilla; THUAULT, Alice. **Governança de fundos ambientais e florestais na Amazônia Legal**. Belém: IMAZON; ICV, 2014.

BROIETTI, Cleber et al. O impacto dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do sul do Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, 2020.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. Qual educação ambiental. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável**, Porto Alegre, v.2, n.2, p. 43-51, abr./jun. 2001.

DEMIZU, Fabiana Silva Botta. **A educação ambiental nos currículos**: Dificuldades e desafios. 2013. 41f. Monografia (Especialização em Gestão Ambiental em Municípios). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Medianeira, 2013.

FOLHA UOL. **Sob Bolsonaro, multas ambientais caem 34% para menor nível em 24 anos**. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/03/sob-bolsonaro-multas-ambientais-caem-34-para-menor-nivel-em-24-anos.shtml. Acesso em 29/05/2022.

GOMES, Edson Travassos. A educação ambiental nos currículos: dificuldades e desafios. **Revista de Biologia e Ciências da Terra**, v. 1, n. 2, p. 0, 2001.

GREENPEACE. **Alertas de desmatamento disparam na Amazônia**. Disponível em: https://www.greenpeace.org/brasil/blog/alertas-de-desmatamento-disparam-na-amazonia/. Acesso em: 23 mai. 2022.

IMMERGUT, Ellen M. The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. **Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis**, v. 4, n. 4, p. 57-89, 1992.

LAFFONT, Jean-Jacques; TIROLE, Jean. The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 106, n. 4, pp. 1089-1127, nov., 1991.

MASCARENHAS, Caio Gama; RIBAS, Lídia Maria. Transferências intergovernamentais de desempenho ou resultado: o federalismo fiscal da Nova Administração Pública. **Revista de Direito Administrativo**, v. 280, n. 1, p. 89–119-89–119, 2021.

MINÉU, Humberto Ferreira Silva; TEIXEIRA, Raquel Alves; DE MUNO COLESANTI, Marlene. A Educação Ambiental no currículo escolar do ensino médio da rede estadual de Minas Gerais. **Ambiente & Educação**, v. 19, n. 2, p. 18-32, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PAGOTTO, Erico Luciano. **Greenwashing**: os conflitos éticos da propaganda ambiental. 2013. Dissertação de Mestrado em Ciências, 162 f. Programa de Pós-Graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2013.

PELLANDA, Patrícia P. Agrobiodiversidade e segurança alimentar como subsídio de concretização das metas do ODS 2 do Pacto Global daONU. In PAMPLONA; PINHEIRO; FACHINM; PASSOS (Orgs.). **Pacto Global e os ODS da ONU**, pp. 59-71. Curitiba: NCA Comunicação e Editora, 2020.

REVISTA EXAME. **Noruega suspende repasse de mais de R$ 130 milhões ao Fundo Amazônia**. 15 ago. 2019, 15:17. Disponível em: https://exame.com/brasil/noruega-suspende-repasse-de-mais-de-r-130-milhoes-ao-fundo-amazonia/. Acesso em: 30/05/2022.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente. **Auditoria Programada - Função de Governo Gestão Ambiental. Exercício 2019**. Rel. Min. Bruno Dantas. Diário Oficial da Cidade de São Paulo, 5 de dezembro de 2020. São Paulo: TCM-SP, 2020.

SAUER, Sérgio; LEITE, Acacio Zuniga; TUBINO, Nilton Luís Godoy. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da ANPEGE**, v. 16, n. 29, p. 285-318, 2020.

SEI; IISD; ODI; E3G; UNEP. (2021). **The Production Gap Report 2021**. Disponível em: http://productiongap.org/2021report. Acesso em: 30 mai. 2022.

STRÄTZ, Murilo; GIUDICELLI, Julien. A ilusão representativa. **Revista Eletrônica da PGE-RJ**, v. 5, n. 1, 2022.

TATAGIBA, Fernando C. P; LEME, Taciana Neto (coords.). **O fortalecimento de fundos socioambientais: experiências e perspectivas**. Brasília: MMA/Fundo Nacional do Meio Ambiente, 2007.

TERRA. **Entenda a polêmica envolvendo Bolsonaro e o Inpe**. Disponível em: https://www.terra.com.br/noticias/brasil/entenda-a-polemica-envolvendo-bolsonaro-e-o-inpe,f7e27aa4a276cd32e59978704d2794194z00o4g1.html. Acesso em 29/05/2022.

TREISMAN, Daniel. **The architecture of government**: Rethinking political decentralization. Cambridge University Press, 2007.

VIEIRA, Oscar Vilhena; GLEZER, Rubens. Populismo autocrático e resiliência constitucional. **Interesse Nacional**, São Paulo, v. 12, n. 47, p. 66-76, out./dez. 2019.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DESIGUALDADE SOCIAL: O IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE POPULAÇÕES VULNERÁVEIS EM CASOS DE ENCHENTES

Daiane Borowicc

Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Orcid: [https://orcid.org/0009-0007-7865-1048]. CV: http://lattes.cnpq.br/4971256115566239. E-mail: dborowicc@ucs.br

Cleide Calgaro

Pós-doutora em Filosofia e em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Doutora em Ciências Sociais na Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Doutora em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Professora da Graduação e Pós-Graduação - Mestrado e Doutorado - em Direito na Universidade de Caxias do Sul. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1840-9598. CV: http://lattes.cnpq.br/8547639191475261. E-mail: ccalgaro@ucs.br

Resumo: Considerando o impacto das mudanças climáticas e as desigualdades socioeconômicas que intensificam a vulnerabilidade socioambiental de populações periféricas, objetiva-se analisar o impacto das políticas públicas sobre populações vulneráveis em casos de enchentes, identificando suas limitações e potencialidades. Para tanto, procede-se à realização de uma revisão bibliográfica de caráter explicativo, com abordagem qualitativa, utilizando artigos, livros, disserta-

ções e teses publicadas nos últimos 10 anos. As bases de dados empregadas incluem *Scientific Electronic Library Online* (Scielo), Google Acadêmico e CAPES Periódicos. Desse modo, observa-se que a urbanização desordenada, a ocupação de áreas de risco e a ausência de políticas públicas eficazes agravam os impactos das enchentes sobre as populações vulneráveis. Regiões como Marabá (PA), Campina Grande (PB), Santa Maria de Itabira (MG) e diversas cidades do Rio Grande do Sul (RS) exemplificam a relação entre ocupação precária e racismo ambiental, evidenciando a necessidade de maior integração entre planejamento urbano sustentável, justiça social e equidade ambiental. O estudo conclui que é fundamental reformular as políticas públicas, priorizando a mitigação de riscos, a redução das desigualdades socioambientais e o fortalecimento da resiliência comunitária.

Palavras-chave: Vulnerabilidade Socioambiental, Mudanças Climáticas, Políticas Públicas, Enchentes, Justiça Social.

Abstract: Considering the impact of climate change and the socioeconomic inequalities that intensify the socio-environmental vulnerability of marginalized populations, this study aims to analyze the impact of public policies on vulnerable populations in flood scenarios, identifying their limitations and potentialities. To achieve this, an explanatory bibliographic review with a qualitative approach is conducted, utilizing articles, books, dissertations, and theses published in the last 10 years. The databases used include the Scientific Electronic Library Online (Scielo), Google Scholar, and CAPES Journals. The findings indicate that unregulated urbanization, the occupation of high-risk areas, and the absence of effective public policies exacerbate the impacts of floods on vulnerable populations. Regions such as Marabá (PA), Campina Grande (PB), Santa Maria de Itabira (MG), and several cities in Rio Grande do Sul (RS) illustrate the connection between precarious settlements and environmental racism, highlighting the need for greater integration of sustainable urban planning, social justice, and environmental equity. The study concludes that it is essential to reformulate public policies, prioritizing risk mitigation, the reduction of socio-environmental inequalities, and the strengthening of community resilience.

Keywords: *Socio-Environmental Vulnerability, Climate Change, Public Policies, Floods, Social Justice.*

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas têm provocado transformações profundas nas condições ambientais e sociais em diversas partes do mundo. No Brasil, esse impacto é ainda mais evidente devido às históricas desigualdades sociais e à precariedade de muitas áreas urbanas (Santos, 2017). A vulnerabilidade socioambiental, conceito que integra fatores ambientais e socioeconômicos, manifesta-se de forma mais intensa em comunidades periféricas, especialmente aquelas sujeitas a enchentes e deslizamentos (Oliveira et al., 2023). Esse contexto evidencia uma sobreposição de crises: por um lado, o aumento da frequência e intensidade de desastres naturais devido às alterações climáticas e, por outro, a persistência de desigualdades estruturais que expõem populações já marginalizadas a riscos desproporcionais (Torres, 2021).

No cenário brasileiro, regiões como Marabá (PA), Campina Grande (PB), Santa Maria de Itabira (MG) e diversas cidades do Rio Grande do Sul ilustram de maneira clara como essas dinâmicas interagem. Nessas localidades, os impactos das enchentes não apenas comprometem o ambiente natural, mas também agravam condições socioeconômicas preexistentes, como déficit habitacional, acesso limitado à infraestrutura básica e exclusão de políticas públicas eficazes (Guedes et al., 2023). A situação dessas comunidades reflete não apenas a negligência histórica no planejamento urbano e ambiental, mas também uma falta de justiça social na formulação e implementação de políticas públicas (Santos, 2017).

Nesse contexto, essa pesquisa busca responder: Quais são os impactos das políticas públicas sobre populações vulneráveis em casos de enchentes, para mitigar os riscos e reduzir as desigualdades socioambientais?

Objetivo geral é analisar o impacto das políticas públicas sobre populações vulneráveis em casos de enchentes, identificando suas limitações e potencialidades. Objetivos Específicos: Analisar como as mudanças climáticas têm contribuído para o aumento da fre-

quência e intensidade de desastres naturais; Identificar as condições socioeconômicas que tornam determinadas comunidades mais suscetíveis aos impactos das mudanças climáticas, Examinar a eficácia das políticas públicas atuais em reduzir a vulnerabilidade socioambiental nessas regiões e apontar lacunas na sua aplicação. Estudar a interseção entre desigualdades sociais, racismo ambiental e ocupação de áreas de risco como fatores agravantes da vulnerabilidade socioambiental.

O presente estudo trata-se de uma revisão bibliográfica de caráter explicativo, com abordagem qualitativa. Nesse tipo de pesquisa, busca-se compreender e explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas em artigos, livros, dissertações e teses, de forma a consolidar o conhecimento existente e propor soluções fundamentadas (Sampaio, 2022). Os critérios para inclusão dos artigos foram os publicados nos últimos 10 anos que abordam os temas relacionados a mudanças climáticas, vulnerabilidade socioambiental, enchentes, deslizamentos e políticas públicas no contexto brasileiro. Foram incluídos na seleção somente artigos completos, disponíveis na íntegra, em língua portuguesa e inglesa, que subsidiaram o referido estudo. As bases de dados utilizadas na pesquisa foram: Scientific Electronic Library Online (Scielo), Google Acadêmico e CAPES Periódicos. Quanto aos descritores e palavras-chave, foram utilizados os termos: "vulnerabilidade socioambiental", "mudanças climáticas e desigualdades sociais", "enchentes no Brasil", "políticas públicas em desastres naturais", "racismo ambiental" e "resiliência comunitária".

2 VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL NA PERSPECTIVA DAS ENCHENTES

As mudanças climáticas vêm intensificando a vulnerabilidade socioambiental em diversas regiões do Brasil, um país marcado por profundas desigualdades sociais e espaços urbanos precarizados. A vulnerabilidade socioambiental é caracterizada pela exposição de grupos sociais a riscos decorrentes de fatores ambientais combinados com desigualdades socioeconômicas (Santos, 2017). No Brasil, essa dinâmica é especialmente evidente em áreas urbanas periféri-

cas sujeitas a enchentes e deslizamentos, como ocorre em cidades como Marabá, Campina Grande e Santa Maria de Itabira.

As enchentes recorrentes em Marabá, no Pará, exemplificam a relação entre mudanças climáticas e vulnerabilidade social. Em 2022, uma das maiores cheias dos últimos vinte anos deslocou centenas de famílias que residem em áreas de risco. A escolha por permanecer nessas áreas está relacionada à falta de alternativas habitacionais, evidenciando como o direito à cidade é negado a populações marginalizadas (Oliveira et al., 2023).

Outro exemplo é o estudo realizado nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) de Campina Grande, Paraíba, que mostrou como comunidades de baixa renda são desproporcionalmente afetadas por riscos ambientais. Essas áreas, frequentemente localizadas próximas a rios e sujeitas a enchentes, refletem a vulnerabilidade socioeconômica e a falta de infraestrutura adequada. A pesquisa identificou que a ausência de políticas públicas eficazes exacerba a exposição desses grupos aos impactos climáticos (Santos, 2017).

Em Santa Maria de Itabira, Minas Gerais, as enchentes de 2021 revelaram outra face da vulnerabilidade socioambiental. Famílias desabrigadas foram realocadas para habitações de interesse social, mas a precariedade das soluções oferecidas aponta para a necessidade de projetos habitacionais mais inclusivos e sustentáveis. A segregação urbana e o déficit habitacional emergente agravam o impacto das mudanças climáticas sobre essas comunidades (Torres, 2021).

A interseção entre desigualdade social e vulnerabilidade ambiental também é abordada sob a perspectiva do racismo ambiental, que ressalta como comunidades negras e indígenas são desproporcionalmente afetadas pelos desastres climáticos. Essas populações, historicamente marginalizadas, enfrentam maior exposição à poluição e eventos extremos devido à localização de suas comunidades em áreas de risco (Guedes et al., 2023).

A urbanização desordenada, fruto do rápido crescimento das cidades brasileiras no século XX, contribuiu significativamente para a vulnerabilidade socioambiental atual. A falta de planejamento urbano e a exclusão de populações de baixa renda dos centros urbanos levaram à ocupação de áreas de risco, como encostas e

margens de rios, configurando um ciclo vicioso de pobreza e exposição ambiental (Santos, 2017; Torres, 2021).

A situação das ZEIS é emblemática nesse contexto. Criadas como soluções para regularização fundiária e melhoria das condições de vida, essas zonas enfrentam desafios significativos na implementação de políticas eficazes. Estudos apontam que a vulnerabilidade social e ambiental persiste em grande parte dessas áreas, evidenciando a necessidade de abordagens integradas e inclusivas (Santos, 2017).

Ademais, a questão da justiça ambiental é essencial para abordar as vulnerabilidades climáticas de maneira equitativa. Políticas que promovam a resiliência comunitária e garantam o acesso universal à infraestrutura urbana são fundamentais para mitigar os impactos das mudanças climáticas. Iniciativas como a integração de soluções baseadas na natureza e o fortalecimento da participação comunitária podem transformar as ZEIS em exemplos de adaptação climática (Guedes et al., 2023).

Por outro lado, é crucial que as políticas habitacionais considerem as especificidades culturais e socioeconômicas das populações atendidas. Estudos mostram que a falta de adequação das soluções propostas pode levar ao abandono de habitações oferecidas e à persistência da ocupação de áreas de risco (Torres, 2021).

A vulnerabilidade socioambiental também está associada à precariedade na gestão de recursos naturais e à degradação ambiental. Problemas como a poluição de rios e a ocupação irregular de áreas de preservação permanente intensificam os impactos das mudanças climáticas em comunidades já vulneráveis (Santos, 2017).

Portanto, a vulnerabilidade socioambiental é um reflexo das desigualdades históricas no Brasil, que exigem soluções integradas e participativas. A adoção de políticas públicas que combinem justiça social, equidade ambiental e planejamento urbano sustentável é fundamental para garantir um futuro resiliente para as populações mais impactadas pelas mudanças climáticas (Guedes *et al.*, 2023; Torres, 2021). A seguir se analisa o racismo ambiental e as injustiças cometidas com as pessoas em situação de vulnerabilidade.

3 RACISMO AMBIENTAL

O conceito de racismo ambiental destaca a interseção entre injustiças sociais e ambientais, buscando identificar práticas discriminatórias que perpetuam desigualdades. É essencial reconhecer que o racismo não se limita a afrodescendentes, mas é uma manifestação mais ampla de preconceito (Pacheco, 2008). Enquanto persistirem as desigualdades ambientais, o racismo ambiental continuará a ser uma realidade preocupante, demandando ações para promover justiça e equidade ambiental.

Para compreender o conceito de racismo ambiental, é necessário estabelecer algumas considerações preliminares sobre o racismo como base material e imaterial desse fenômeno. A mudança cultural necessária para enfrentar o racismo estrutural implica em uma transformação de mentalidades enraizadas em noções de desigualdade fundamentadas na cor da pele, religião, nacionalidade, classe social e gênero. Para combater eficazmente o racismo, é essencial entender suas origens e as estruturas históricas que o perpetuam, demandando uma análise contínua dos prejuízos causados à sociedade moderna (Ribeiro, 2019).

No entanto, para compreender o racismo ambiental, é crucial perceber que ele transcende a cor da pele (Pacheco, 2008). Embora tenha suas raízes na discriminação étnico-racial, afetando principalmente os negros, ele atualmente afeta diversas comunidades. Historicamente, as características culturais ganharam importância em relação às características físicas na justificação das hierarquias raciais e no progresso humano. Isso permitiu a estigmatização de certas culturas como "atrasadas", justificando políticas de apropriação e eliminação cultural (Lima, 2019).

O racismo ambiental, como observa Herculano (2008), justifica a marginalização de certas comunidades em nome do desenvolvimento, perpetuando a desigualdade e anulando a humanidade dos discriminados. Portanto, o racismo não se limita à discriminação com base em características físicas, mas está associado a um sistema de desigualdade estrutural que nega a igualdade de direitos e oportunidades a grupos étnicos minoritários. Essa compreensão é fundamental para enfrentar os desafios do racismo ambiental e promover uma sociedade mais justa e inclusiva.

> Art.1º §1. Para fins da presente Convenção, a expressão "discriminação racial" significará toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública (Brasil, 1969).

O racismo, como uma construção social com implicações políticas, se manifesta através da discriminação baseada em diversos aspectos, como cor, religião, etnia, origem e ascendência (Lima, 2019). É importante reconhecer que, nessa construção, é o próprio racista quem cria a figura do inferiorizado (Frantz, 2008).

Além disso, é fundamental considerar a concepção de pertencimento à terra dos povos tradicionais, como os indígenas, que enfatizam a importância do respeito ao meio ambiente em que vivemos. O ambiente não é apenas a natureza não humana, mas também os seres humanos historicamente e culturalmente situados (Souza, 2019).

A partir dessas percepções, torna-se evidente o fenômeno do racismo ambiental, que se manifesta nas injustiças sociais e ambientais que afetam desproporcionalmente as comunidades étnicas vulneráveis (Pacheco, 2008). Este tipo de racismo não se limita a ações intencionalmente racistas, mas também inclui aquelas que, mesmo sem intenção, têm impacto racial (Pacheco, 2008).

O racismo ambiental também se reflete na precariedade das condições de vida em áreas habitadas por grupos étnicos vulneráveis, onde falta infraestrutura básica e políticas públicas adequadas. Essas comunidades são deixadas em situações de risco ambiental, enquanto as empresas multinacionais operam com diferentes padrões de segurança e os países desenvolvidos despejam seus resíduos tóxicos em nações menos privilegiadas (Cunha Júnior, 2019).

As enchentes no Rio Grande do Sul são um fenômeno recorrente e impactante, amplificado pelas mudanças climáticas e pela urbanização desordenada. No contexto recente, as enchentes de 2024 se destacaram como uma das maiores tragédias ambientais da

história do estado, com efeitos devastadores tanto no meio ambiente quanto nas condições sociais da população (Rizzotto et al., 2024).

A formação de enchentes no Rio Grande do Sul está relacionada a fenômenos climáticos, como frentes estacionárias e ciclones extratropicais, que intensificam os volumes de chuva (Wollmann, 2014). Além disso, a geografia do estado, com vales de rios e áreas urbanas construídas em zonas de risco, agrava a vulnerabilidade das comunidades. Eventos como o El Niño também intensificam o volume de precipitações, criando condições favoráveis para enchentes severas (Wollmann, 2014).

As enchentes evidenciam desigualdades sociais já existentes. Populações de baixa renda são as mais atingidas, pois muitas vezes residem em áreas mais suscetíveis a inundações e carecem de infraestrutura básica, como sistemas de drenagem eficientes e moradias seguras. Além disso, as perdas materiais e emocionais causadas por enchentes têm efeitos prolongados, como a perda de meios de subsistência e danos à saúde mental (Rizzotto et al., 2024).

Os impactos na saúde pública incluem o aumento de doenças como leptospirose, hepatites, dengue e problemas respiratórios devido à exposição prolongada a condições insalubres nos abrigos (Rizzotto et al., 2024). A saúde mental também é profundamente afetada, com aumento de casos de ansiedade e depressão entre os desalojados (Rizzotto et al., 2024).

A tragédia de 2024 expôs falhas na gestão pública e na prevenção de desastres, como a falta de manutenção em sistemas de bombeamento e comportas, além do desmonte de políticas ambientais (Rizzotto et al., 2024). É essencial que as políticas públicas avancem para estratégias mais preventivas, com foco na redução de riscos, infraestrutura resiliente e planos específicos para a população vulnerável (Wollmann, 2014). Enquanto a solidariedade emergencial tem um papel importante, a reconstrução sustentável e inclusiva é indispensável para mitigar os danos futuros. É fundamental integrar comunidades vulneráveis nos processos de planejamento e decisão, promovendo justiça social e ambiental (Rizzotto et al., 2024). No momento seguinte é importante verificar as políticas públicas como instrumentos para minimizar as vulnerabilidades sociais e as enchentes.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS EM CASO DE ENCHENTES E VULNERABILIDADE SOCIAL

As enchentes são desastres naturais que causam impactos devastadores em várias regiões do Brasil, especialmente em áreas de vulnerabilidade social. As políticas públicas voltadas para o enfrentamento de enchentes devem considerar desde ações de prevenção e mitigação até medidas de reconstrução, com foco nas populações mais vulneráveis, que frequentemente sofrem as maiores perdas humanas, materiais e emocionais.

No nível federal, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei 12.608/2012, é um marco essencial para a gestão de riscos de desastres no Brasil. Ela estabelece diretrizes para prevenir e responder a eventos extremos, além de articular ações entre os níveis federal, estadual e municipal (Brasil, 2012). Contudo, a implementação dessas diretrizes ainda enfrenta desafios, especialmente em relação à integração de políticas setoriais, como planejamento urbano e gestão ambiental (Rizzotto et al., 2024).

Entre as principais ações federais, destacam-se o desenvolvimento de um plano abrangente de resposta a desastres e a ampliação do monitoramento climático e hidrológico (Agência Senado, 2024). Essas medidas são fundamentais para prever eventos extremos e mitigar seus impactos. Além disso, o investimento em inovação tecnológica para prever e gerenciar enchentes é uma necessidade urgente (Agência Senado, 2024).

As enchentes no Brasil, particularmente em regiões vulneráveis, são abordadas por uma série de leis que visam prevenir, mitigar e responder a desastres, embora sua aplicação prática enfrente desafios significativos. Essas legislações fornecem uma estrutura para lidar com os impactos das enchentes e proteger populações vulneráveis, mas a execução enfrenta limitações.

A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, estabelecida pela Lei nº 12.608/2012, é um marco legal para a gestão de desastres no Brasil. Essa política promove ações preventivas e de mitigação, além de articular os esforços entre União, estados e municípios (Planalto, 2012). Apesar de sua importância, a implementação

encontra barreiras como a falta de recursos e a desarticulação entre diferentes níveis de governo (Rizzotto et al., 2024).

O Estatuto da Cidade regula o uso do solo urbano e incentiva a criação de planos diretores municipais que incluam zonas de proteção ambiental e evitem ocupações em áreas de risco (Planalto, 2001). Contudo, muitos municípios não revisam ou aplicam esses planos de forma adequada, resultando em construções em locais vulneráveis às enchentes (Oliveira, 1999).

A Lei nº 9.433/1997 prioriza a gestão integrada dos recursos hídricos, promovendo o uso sustentável e prevenindo desastres como enchentes (Planalto, 1997). No entanto, a falta de investimentos e a fragmentação da gestão de bacias hidrográficas limitam a eficácia dessa política (Rizzotto et al., 2024).

A Lei nº 6.938/1981 estabelece diretrizes para a preservação ambiental, incluindo a proteção de Áreas de Preservação Permanente (APPs), essenciais para evitar inundações (Brasil, 1981). Entretanto, flexibilizações e falhas de fiscalização muitas vezes enfraquecem a aplicação dessa política (Rizzotto et al., 2024).

A Lei nº 11.445/2007 busca garantir sistemas adequados de drenagem urbana e saneamento, essenciais para reduzir os impactos das enchentes (Brasil, 2007). A implementação desigual dessa política agrava a vulnerabilidade das comunidades de baixa renda, que frequentemente sofrem com a falta de infraestrutura adequada (Rizzotto et al., 2024).

A Constituição Federal assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde, prevendo ações para reduzir riscos de desastres (Brasil, 1988). Além disso, o artigo 37, § 6º, estabelece que o Estado é responsável por danos causados pela omissão em ações preventivas, permitindo que a população busque reparações judiciais em casos de negligência.

Quando o Estado falha em implementar medidas preventivas, ele pode ser judicialmente responsabilizado pelos danos causados às populações afetadas, como destacado na Constituição Federal (Brasil, 1988). Essa responsabilização tem incentivado governos a adotar medidas mais eficazes de mitigação.

Os governos estaduais têm o papel crucial de desenvolver projetos estruturantes para enfrentar eventos climáticos extremos. No

Rio Grande do Sul, por exemplo, foi recomendada a reconstrução de unidades de saúde e a priorização de obras de infraestrutura resiliente (Agência Senado, 2024). Além disso, os estados precisam garantir que os sistemas de drenagem e barragens sejam capazes de suportar o aumento da intensidade e frequência das chuvas (Rizzotto et al., 2024).

Nos municípios, a revisão dos planos diretores para proibir ocupações em áreas de risco é uma medida central para reduzir a exposição de comunidades vulneráveis. Muitos desastres recentes, como as enchentes no Vale do Taquari, destacaram a negligência histórica em ordenar o uso do solo, o que agrava os danos causados pelas enchentes (Agência Senado, 2024).

A vulnerabilidade social agrava os impactos das enchentes, especialmente para populações de baixa renda que habitam áreas de risco e possuem menor acesso a recursos e serviços de emergência. A falta de moradias seguras, sistemas de saneamento básico e infraestrutura resiliente expõe essas populações a perdas mais severas (Rizzotto et al., 2024). Além disso, as desigualdades no acesso à informação e aos mecanismos de alerta ampliam os danos.

Na saúde pública, as enchentes trazem consequências graves, como o aumento de doenças infecciosas e respiratórias em abrigos superlotados. As unidades básicas de saúde frequentemente ficam comprometidas, o que sobrecarrega ainda mais o Sistema Único de Saúde (SUS) (Rizzotto et al., 2024). Protocolos de atendimento específico para populações vulneráveis são essenciais para mitigar essas consequências (Agência Senado, 2024).

A reconstrução após desastres exige uma abordagem estratégica e inclusiva. É crucial criar um fundo de reconstrução que permita o desenvolvimento de moradias seguras e infraestrutura sustentável. Contudo, essas ações precisam ser acompanhadas por fiscalização rigorosa para evitar desvios e garantir que os recursos cheguem às comunidades afetadas (Agência Senado, 2024).

A conscientização da população é outro aspecto central das políticas públicas. Programas educativos sobre ocupação de áreas de risco e a importância da colaboração comunitária podem reduzir significativamente os danos causados por enchentes (Lopes, 2023). Além disso, o envolvimento da sociedade civil fortalece a resiliência comunitária e a capacidade de resposta a desastres.

Para além das ações imediatas, é essencial que o planejamento urbano incorpore medidas de mitigação a longo prazo. O uso sustentável do solo e a preservação de áreas de drenagem natural são estratégias fundamentais para reduzir os riscos (Oliveira, 1999). A transição para uma economia de baixo carbono também deve ser priorizada para combater as causas das mudanças climáticas, que intensificam as enchentes (Agência Senado, 2024).

A coordenação entre os diferentes níveis de governo é indispensável para implementar políticas eficazes. No entanto, estudos apontam que muitas vezes as ações só são executadas após desastres significativos, refletindo uma abordagem reativa, em vez de proativa (Rizzotto et al., 2024). A integração entre as políticas de defesa civil, urbanização e meio ambiente precisa ser fortalecida para antecipar e reduzir os impactos.

O exemplo do Vale do Taquari demonstra a importância das abordagens regionais. A criação de sistemas de alerta e planos de ação específicos para áreas vulneráveis deve ser uma prioridade dos governos locais (Agência Senado, 2024). Essas iniciativas, quando integradas, oferecem maior eficiência no enfrentamento de desastres naturais.

Por fim, a reconstrução não deve apenas restaurar o que foi perdido, mas também corrigir as falhas que agravaram os danos. Políticas públicas baseadas no princípio de "reconstruir melhor e de forma mais segura" podem transformar a vulnerabilidade em resiliência (Rizzotto et al., 2024). Isso inclui priorizar a justiça social e ambiental, garantindo que as comunidades mais afetadas sejam as primeiras a receber apoio.

A gestão de enchentes no Brasil requer um compromisso sólido com a prevenção, a educação e a infraestrutura adequada. A integração entre os níveis de governo, o investimento em ciência e tecnologia, e a participação ativa da sociedade civil são indispensáveis para enfrentar os desafios impostos pelos desastres naturais e proteger as populações mais vulneráveis.

Os planos diretores municipais, previstos pelo Estatuto da Cidade, têm o potencial de limitar a ocupação em áreas de risco e promover infraestrutura resiliente (Planalto, 2001). Contudo, a falta de recursos técnicos e financeiros em muitos municípios impede a aplicação eficaz dessas diretrizes (Oliveira, 1999).

A conscientização da população sobre os riscos das enchentes e a ocupação inadequada de áreas de risco é essencial. Programas educativos e a participação ativa das comunidades podem reduzir significativamente os danos (Lopes, 2023).

A integração entre as políticas de defesa civil, gestão ambiental e planejamento urbano é fundamental para prevenir enchentes e mitigar seus impactos. Essa abordagem intersetorial pode criar soluções mais robustas e eficazes. Embora a estrutura legal seja abrangente, as enchentes continuam causando impactos devastadores no Brasil devido à falha na fiscalização e na aplicação das leis existentes. Corrupção, burocracia e conflitos de interesses econômicos frequentemente enfraquecem a efetividade das políticas públicas (Rizzotto et al., 2024).

No contexto das enchentes no Vale do Taquari, no Rio Grande do Sul, a falta de planejamento e investimento prévio evidenciou a necessidade de ações integradas e preventivas. Planos de ação regionais e sistemas de alerta são fundamentais para minimizar os danos futuros (Agência Senado, 2024).

A reconstrução após desastres deve se basear no princípio de "reconstruir melhor", garantindo que as populações afetadas sejam protegidas contra eventos futuros. Isso inclui moradias seguras e infraestrutura resiliente (ONU, 2015; Rizzotto *et al.*, 2024).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo geral analisar o impacto das políticas públicas sobre populações vulneráveis em casos de enchentes, identificando suas limitações e potencialidades. Por meio de uma revisão bibliográfica qualitativa, foi possível compreender como a urbanização desordenada, o déficit habitacional e a ausência de políticas eficazes têm ampliado a vulnerabilidade socioambiental dessas comunidades.

Os resultados demonstraram que, em regiões como Marabá (PA), Campina Grande (PB) e Santa Maria de Itabira (MG), as políticas públicas atuais enfrentam grandes desafios de implementação, especialmente na integração de planejamento urbano sustentável e justiça social. A análise também destacou a relação entre

ocupação de áreas de risco, racismo ambiental e a perpetuação de desigualdades socioeconômicas, o que evidencia a necessidade de medidas mais inclusivas e adaptativas.

A principal contribuição deste estudo foi reforçar a importância de políticas públicas integradas, que combinem planejamento urbano sustentável, justiça social e soluções baseadas na natureza, visando à redução de vulnerabilidades e ao fortalecimento da resiliência comunitária.

Entretanto, o estudo apresentou limitações, como a dependência de literatura existente e a ausência de análises empíricas que poderiam aprofundar o entendimento sobre as ações locais e regionais.

Sugere-se que futuras pesquisas explorem estudos de caso em comunidades impactadas por enchentes, com abordagens quantitativas e qualitativas que permitam avaliar de forma mais detalhada a eficácia das políticas públicas existentes e a viabilidade de novas estratégias. Além disso, a análise da relação entre governança local e financiamento público poderia oferecer insights valiosos para a mitigação dos impactos das enchentes em populações vulneráveis.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **Enchentes no RS: senadores apresentam propostas para reconstrução do estado.** Agência Senado, 14 nov. 2024. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/11/14/enchentes-no-rs-senadores-apresentam-propostas-para-reconstrucao-do-estado. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969.** Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html. Acesso em: 25 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretri-

zes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nº 9.074, de 7 de julho de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; revoga a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, e dispositivos da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 set. 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 9 dez. 2024.

BURALLI, R. J. **Efeitos à saúde por exposição ambiental e ocupacional aos pesticidas de uso agrícola.** 2020. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

CUNHA JUNIOR, H. Bairros negros: a forma urbana das populações negras do Brasil. **Revista ABPN**, v. 11, 2019.

FRANTZ, F. **Pele negra, máscaras brancas.** Salvador: EDUFBA, 2008.

GUEDES, Walef Pena; SUGAHARA, Cibele Roberta; FERREIRA, Denise Helena Lombardo. Racismo ambiental: reflexões sobre mudanças climáticas e COVID-19. Perspectivas em Diálogo: **Revista de Educação e Sociedade**, Naviraí, v. 10, n. 23, p. 237-258, abr./jun. 2023.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. **Revista Gestão Integrada em Saúde, Trabalho e Meio Ambiente**, v. 3, n. 1, p. 1-20, 2008.

HERCULANO, S. **Racismo ambiental, o que é isso?** UFF, [s.d.]. Disponível em: http://www.professores.uff.br/selenehercula-no/wp-content/uploads/sites/149/2017/09/Racismo_3_ambien tal.pdf. Acesso em: 25 abr. 2024.

LIMA, E. F. Racismo no plural: um ensaio sobre o conceito de racismos. In: LIMA, E. F. et al. (Orgs.). **Ensaios sobre racismos**: pensamento de fronteira. São Paulo: Balão Editorial, 2019.

LOPES, Luana Araujo. Quem responde pelas enchentes no Brasil? **Politize!**, 23 ago. 2024. Disponível em: https://www.politize.com.br/enchentes-no-brasil/. Acesso em: 9 dez. 2024.

OLIVEIRA, Mateus Cardoso; DE ANDRADE, Aline Aparecida Brito; PADILHA, Simone Contente. Experiência de ensino e pesquisa sobre Vulnerabilidade Social em áreas de enchente em Marabá. **Seminário de Projetos de Ensino**, v. 7, n. 1, 2023.

PACHECO, T. Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor. ***Development in Practice***, v. 18, n. 6, 2008.

RIBEIRO, J. Apresentação. In: LIMA, E. F. et al., organizadores. **Ensaios sobre racismos**: pensamento de fronteira. São Paulo: Balão Editorial, 2019.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon; COSTA, Ana Maria; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos da Costa. Crise climática e os novos desafios para os sistemas de saúde: o caso das enchentes no Rio Grande do Sul/Brasil. **Saúde em Debate,** v. 48, p. e141ED, 2024.

SAMPAIO, Tuane Bazanella. **Metodologia da pesquisa**. 1. ed. Santa Maria: UFSM, CTE, UAB, 2022.

SANTOS, Ana Carolina Nogueira. **Vulnerabilidade sócio-ambiental em áreas de risco a enchentes: estudo de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na cidade de Campina Grande-PB.** 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Geográficas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2017.

SOUZA, M. **Ambientes e Territórios**: uma introdução à ecologia política. São Paulo: Difel, 2019.

TORRES, Pedro Henrique Campello *et al*. Justiça climática e as estra-

tégias de adaptação às mudanças climáticas no Brasil e em Portugal. **Estudos avançados**, v. 35, p. 159-176, 2021.
WOLLMANN, Cássio Arthur. Enchentes no Rio Grande do Sul do século XXI. **Mercator**, Fortaleza, v. 13, n. 1, p. 79-91, jan./abr. 2014.

DIRETRIZES INTERNACIONAIS PARA SISTEMAS TRIBUTÁRIOS E O CASO DA REFORMA BRASILEIRA

Guilherme Silva Rossi

Doutorando em Direito Internacional Público pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências Sociais, com ênfase em Estudos latino-americanos, pela Universidad de la Republica Uruguay (2017) em colaboração com a Universidad Complutense de Madrid (UCM). Atualmente é Diretor Administrativo do Parlamento do Mercosul. guilherme.silva.rossi@usp.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-8437-9622. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8939637809004329.

Hendrick Pinheiro

Doutor e mestre em direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de legislação tributária, direito financeiro e docente permanente do Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis da UFRJ (PPGCC-UFRJ). h_pinheiro@facc.ufrj.br. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4603-2134. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3492663438145316.

Resumo: Artigo analisa as influências das diretrizes produzidas por órgãos internacionais na reforma tributária brasileira. O objetivo é observar a reforma implementada pela Emenda Constitucional 132/2023 em perspectiva comparada com a tendência global, para que seja assim possível compreender a relação do caso nacional com os parâmetros consolidados em nível internacional. Conclui que a adoção de um modelo IVA contribui para a integração do Brasil no mercado internacional; que as diretrizes produzidas pela OCDE e pela

ONU atuam como soft law, servindo como recomendações e princípios que orientam as reformas, mas sem força vinculante e que tais orientações não apresentam grandes contribuições para enfrentar os problemas inerentes ao federalismo brasileiro. Trata-se de pesquisa qualitativa, pós-positivista, realizada a partir de análise bibliográfica de documentos produzidos por organismos internacionais, comentários doutrinários e legislação brasileira.

Palavras-chave: OCDE, ONU, Federalismo, Simplificação, Emenda Constitucional 132/2023.

Abstract: This article analyzes the influences of guidelines produced by international organizations on Brazilian tax reform. Its objective is to examine the reform implemented by Constitutional Amendment 132/2023 in a comparative perspective with global trends, thereby allowing an understanding of the relationship between the national case and the parameters established at the international level. It concludes that the adoption of a VAT model contributes to Brazil's integration into the international market; that the guidelines produced by the OECD and the UN function as soft law, serving as recommendations and principles that guide reforms but lack binding force; and that such guidance does not offer significant contributions to addressing the inherent problems of Brazilian federalism. This is a qualitative, post-positivist research conducted through a bibliographic analysis of documents produced by international organizations, doctrinal comments, and Brazilian legislation.

Keywords: OECD, UN, Federalism, Simplification, Constitutional Amendment 132/2023.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Brasil é uma potência no comércio internacional e já acumula um superávit de R$7 bilhões na balança comercial em 2024. O principal destino das exportações brasileiras é a China (R$ 89,4 bilhões), seguida pelos Estados Unidos (R$ 36,6 bilhões) e pela Ar-

gentina (R$ 12,5 bilhões) (Brasil, 2024). Para melhorar a competitividade e consolidar a inserção do país em uma ordem multipolar é necessário promover reformas que modernizam a estrutura burocrática brasileira e propiciam um ambiente de negócios favorável, como a reforma tributária.

O presente artigo tem o objetivo de identificar diretrizes consolidadas em organismos internacionais, utilizadas como referência em sistemas tributários mais justos e eficazes. A partir destas diretrizes, a atual reforma brasileira, da Emenda Constitucional (EC) Nº 132/2023, será observada em perspectiva comparada com a tendência global, para que seja assim possível compreender a relação do caso nacional com os parâmetros consolidados em nível internacional.

O Imposto sobre o Valor Agregado (IVA) é amplamente utilizado por diversos países ao redor do mundo. A tributação no destino representa um princípio fiscal no qual a base arrecadatória é destinada ao consumo de uma sociedade, algumas vantagens são alcançadas com este modelo, por exemplo: ampliação da base tributária, simplificação do sistema, neutralidade e equidade na aplicação.

Por tais motivos, a adoção do IVA foi eleita pela maioria dos países do mundo. Para o caso brasileiro, as vantagens apontadas pelo IVA estavam alinhadas com os interesses que pautavam a necessidade de uma grande reforma tributária no país. Um dos principais problemas apresentados pelo atual regime tributário brasileiro é a complexidade do sistema, com um emaranhado enorme de distintos tributos (ICMS, PIS-COFINS, IPI, ISS), aos quais somase critérios específicos de isenção da aplicação e de repartição das receitas. Em resumo, a reforma tributária buscou a simplificação e a transparência do sistema, porém alterando de maneira drástica toda a organização financeira nacional. A tabela a seguir permite observar alguns pontos importantes reorganizados pela EC Nº 132/2023:

Tabela 1 – Tributos e Classificações

Tributos substituídos pela EC 132/2023	**Base tributária Origem/Destino**	**Órgão destinatário da receita**
PIS	Neutro	União (Governo Federal)
Cofins	Neutro	União (Governo Federal)
IPI	Origem	União (Governo Federal)
ICMS	Misto	Estados
ISS	Origem	Municípios
Tributos criados pela EC 132/2023	**Base tributária Origem/Destino**	**Órgão destinatário da receita**
CBS	Destino	União (Governo Federal)
IBS	Destino	União, Estados e Municípios

Fonte: Bruschi; Pinheiro Filho; Segalla, 2024.

Como é possível observar, houve a extinção de 5 impostos (PIS, COFINS, IPI, ICMS, ISS) que foram substituídos por 2 impostos (CBS e IBS). A opção por um IVA Dual, formado por um tributo de competência da União (CBS) e outro compartilhado por Estados e Municípios (IBS), representa uma ousadia do legislador brasileiro. Um estudo recente indica que de 30 países que adotam a forma de Federação, a maioria (Alemanha, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bosnia e Herzegovina, Emirados Árabes, Etiópia, México, Nepal, Nigéria, Paquistão, Rússia, Sudão, Suíça e Venezuela) se vale de um tributo unificado para todo o território nacional, 5 utilizam o modelo "Sales Tax" (Comores, Estados Unidos, Iraque, Malásia e Sudão do Sul) e apenas dois (Canadá e Índia) utilizam um modelo dual (Cooke, 2020).

A principal alteração foi em relação à orientação da base tributária, passando de sua maioria da origem (sobre a produção) ao destino (sobre o consumo). Outra mudança ocorrida foi sobre a destinação das receitas, considerando que Estados e Municípios perderam competência para a União neste quesito. A tributação sobre o destino é cada vez mais adotada em reformas tributárias ocorridas no mundo todo, pois permite um bom enquadramento para pro-

blemas como: equidade fiscal entre regiões de um país; simplificação e neutralidade do sistema; aumento da transparência; acompanhamento de cadeias de valores globais e harmonização com o comércio internacional (Zugman, 2016).

Neste contexto, diversos países realizaram reformas tributárias orientadas à mudança do sistema para ampliação da base tributária com orientação ao destino, incorporando o IVA. Como por exemplo, os casos da Austrália (2000), Bangladesh (2012), Quênia (2013), Paquistão (2014), Malásia (2015), Bahamas (2015), Egito (2016), Índia (2017), Arábia Saudita (2018), Emirados Árabes Unidos (2018), Bahrein (2019), Nigéria (2020) e Catar (2021) (Zugman, 2016) (Bruschi; Pinheiro Filho; Segalla, 2024).

O IVA, portanto, ganha cada vez mais preferência dos países e se considerado em uma perspectiva maior, representa uma certa uniformidade dos sistemas tributários na globalização. É possível compreender que o comércio internacional e os investimentos estão cada vez mais acostumados com a contabilidade do IVA ao operarem entre distintos regimes nacionais. Desta forma, o direito internacional é provocado a produzir normativas que permitam segurança jurídica a esta homogeneização tributária.

Sendo assim, diversos organismos internacionais passaram emitir e normas e diretrizes (soft law) orientadas a estabelecer critérios que devem ser utilizados em sistemas tributários com aplicação do IVA. Este artigo buscará identificar esta orientação do direito internacional para comparar com a reforma tributária brasileira. De maneira a concluir qual a relação da EC 132/2023 brasileira com estas tendencias globais, considerando também tanto as similitudes quanto as diferenças entre o caso nacional e os parâmetros internacionais. Para melhor definição desta comparação, serão observados alguns organismos internacionais específicos por separado, de modo a instruir posteriormente a relação que se busca.

1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU)

1.1 Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária

A ONU é o principal organismo internacional para a representação política de países de todos os continentes e para o fortale-

cimento do multilateralismo nas relações internacionais. Sua estrutura institucional está dividida entre a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC), a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. Além disso, diversas agências especializadas atuam de forma descentralizada no sistema da ONU, distribuídas conforme áreas temáticas, como é o caso do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (ONU, 2024b).

No âmbito do ECOSOC, encontra-se um órgão competente para assuntos tributários nas Nações Unidas, que é o "Comitê de Especialistas em Cooperação Internacional em Matéria Tributária", composto por especialistas tributários nomeados que representam uma ampla diversidade geográfica e de perspectivas, com foco na promoção da justiça tributária global e no fortalecimento das capacidades fiscais, especialmente de países em desenvolvimento (ONU, 2024b). Sua principal finalidade é promover a cooperação internacional em matéria tributária, buscando maior equidade e eficiência nos sistemas fiscais globais (ONU, 2024b).

Para tanto, o comitê atua em áreas cruciais como a tributação da economia globalizada, preços de transferência, recursos naturais e troca de informações fiscais, além de revisar periodicamente o Modelo de Convenção da ONU sobre Impostos, que é um guia técnico para auxiliar países na negociação de tratados tributários bilaterais, com o objetivo de evitar a dupla tributação e combater a evasão fiscal.

O último relatório publicado tratou de temas como o Modelos de Convenção mencionado e sobre preços de transferência, tributação da economia digital, criptoativos, transparência fiscal e tributação ambiental. Em relação ao IVA, houve menção explicita em um tópico sobre o relatório do Subcomitê sobre Questões de Impostos Indiretos (ONU, 2024a).

O relatório, produzido pelo Subcomitê de Questões de Tributação Indireta ofereceu uma análise detalhada e estratégica sobre a aplicação IVA e o Imposto sobre Bens e Serviços (GST) em países em desenvolvimento. A temática deste último relatório foi uma abordagem totalmente direcionada a países em desenvolvimento. Tal documento serve para compreender como esses impostos, am-

plamente utilizados como fontes de receita, podem ser desenhados e administrados de forma eficiente para atender às especificidades econômicas e sociais desses países. O relatório abordou desde os conceitos gerais e características técnicas do IVA/GST, até os desafios como limitações administrativas, evasão fiscal e dificuldades no cumprimento tributário. Ele também discute como o IVA/GST pode ser estruturado para evitar impactos regressivos sobre a população de baixa renda, enquanto maximiza a arrecadação de receitas. Considerando a regressividade como uma das características econômicas de pior impacto social do IVA.

Além disso, o relatório enfatizou a importância de sistemas digitais e inovações tecnológicas na administração do IVA, que permitem maior transparência e conformidade, reduzindo fraudes e aumentando a eficiência tributária. Ao explorar essas questões, o documento se torna uma ferramenta interessante para formuladores de políticas e administradores fiscais, fornecendo diretrizes práticas para a implementação e gerenciamento de um sistema tributário indireto que equilibre justiça fiscal e eficiência econômica. Por outro lado, demonstra uma posição clara das Nações Unidas em favor da utilização do IVA como principal tributo para os países, principalmente considerando as potencialidades deste imposto para articulação de políticas públicas.

Portanto, há um debate sobre a regressividade do IVA, considerando sua incidência sobre todo o conjunto da sociedade na esfera do consumo. De forma que cidadãos de baixa renda são tributados com a mesma alíquota que consumidores de alta renda. No entanto, a uniformidade e neutralidade do IVA permite a aplicação de medidas distributivas, como é o caso de formas de isenção à pequenas e medias empresas e do *cashback*, para consumidores de baixa renda.

É possível então constatar este entendimento nas Nações Unidas, sobre o qual o IVA ainda que regressivo, demonstra grandes capacidades de articulação de políticas fiscais para países em desenvolvimento. Soma-se a isto, diretrizes encontradas no relatório para capacidades do IVA em promover políticas ambientais, de saúde e de desenvolvimento sustentável, a partir por exemplo da aplicação de impostos seletivos. Ao incidir sobre cadeias de consu-

mo, o IVA pode articular desenhos específicos para impulso ou retração de setores da economia. Que quando considerados em uma escala global, de articulação econômica entre países com uma certa utilização parecida do IVA, permitiria o fomento de grandes políticas globais para distintas temáticas.

1.2 Banco Mundial

O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que integra o sistema das Nações Unidas, fundado em 1944, durante a Conferência de Bretton Woods. Seu principal objetivo é promover o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza global, oferecendo financiamento, assistência técnica e suporte a políticas públicas em países em desenvolvimento. Composto por cinco organizações principais, como o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), atua no fomento a projetos em áreas como infraestrutura, saúde, educação e sustentabilidade ambiental. Seu foco é proporcionar crescimento econômico sustentável, equitativo e inclusivo, por meio de parcerias com governos e organizações internacionais.

O Banco Mundial organiza uma série de relatórios e publicações sobre medidas indicadas para promover crescimento em países em desenvolvimento e, entre eles, o Manual de Gastos Tributários (Banco Mundial, 2024), que aponta uma série de medidas utilizadas com êxito em diversos países e reforça que seja necessário a formulação de consensos globais para eliminar subsídios ineficientes e desarticulados com impulsos sociais. Os gastos tributários ocupam uma posição central nas discussões sobre reformas tributárias. Nos últimos anos, iniciativas como o acordo sobre o Imposto Global Mínimo (2021) e o esforço das Nações Unidas para alinhar os gastos tributários aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) (2021) têm estimulado ainda mais essas discussões, colocando o tema em destaque na agenda global (Banco Mundial, 2023).

O IVA é um eficiente mecanismo para estímulo de políticas públicas em setores fundamentais da sociedade - como saúde, edu-

cação, saneamento, moradia, etc. Por se tratar de um imposto sobre o consumo, o alcance do IVA e de sua ampla base tributária apresenta respostas rápidas de resultados econômicos vinculados a alterações em alíquotas especificas. De tal maneira, organismos internacionais apontam sem muitas ressalvas o IVA como um instrumento já consensuado para tais práticas.

Por outro lado, há uma ênfase grande também na capacidade do IVA como o imposto mais adequado aos critérios de impostos seletivos, os quais buscam reduzir drasticamente o consumo de certos bens ou serviços em uma economia. Como é o caso, por exemplo, de políticas de combate à mudança climática e tributação sobre o consumo de combustíveis de origem fóssil, ou políticas de saúde pública vinculadas a redução do consumo de tabaco e álcool.

Portanto, os gastos tributários têm se tornado um tema central nas discussões sobre reformas fiscais, especialmente em países em desenvolvimento. O *Global Tax Program* (GTP) (Banco Mundial, 2023), do Banco Mundial, desempenha um papel estratégico nesse contexto, promovendo iniciativas para a Mobilização de Recursos Domésticos (DRM)[43]. Desde 2018, o programa financiou 67 atividades em 104 países, com foco em áreas críticas como reforma de políticas tributárias, modernização de administrações fiscais e aduaneiras, tributação ambiental e igualdade de gênero no sistema tributário. Com o apoio de parceiros internacionais e um fundo fiduciário de US$ 86 milhões, o GTP prioriza países e regiões em situações de fragilidade e conflito, visando fortalecer a capacidade fiscal e reconstruir a base de arrecadação.

Entre os avanços recentes, destacam-se a expansão do trabalho em tributação ambiental, como a Ferramenta de Avaliação de Políticas Climáticas (CPAT), e a inclusão de temas transversais, como igualdade de gênero e tributação progressiva. Além disso, o programa reforçou colaborações com instituições como FMI, OCDE e ONU para implementar o Acordo do Imposto Mínimo Global e

43 A Mobilização de Recursos Domésticos (DRM) refere-se aos esforços de um país para aumentar suas receitas internas, principalmente por meio de políticas fiscais mais eficazes, como a expansão da base fiscal e a melhoria da administração de impostos.

aumentar a transparência fiscal. Com uma avaliação de meio termo destacando sua relevância e eficiência, o GTP estendeu suas atividades até 2028, com novos projetos voltados para digitalização tributária e análise de incentivos fiscais. Esse trabalho é essencial para apoiar os países no enfrentamento das desigualdades fiscais, na promoção de sustentabilidade e no alcance de objetivos de desenvolvimento mais amplos.

O IVA se destaca como um dos principais instrumentos fiscais para alcançar a mobilização de recursos domésticos (DRM) e promover a equidade tributária. Seu desenho amplo permite arrecadar receitas de forma estável, reduzindo as distorções econômicas em comparação com outros tributos, como impostos sobre a renda, produção, lucro ou o comércio. No contexto das atividades do *Global Tax Program* (GTP), o IVA tem sido promovido como uma solução fiscal estratégica, apoiando reformas que buscam aumentar a arrecadação e fortalecer os sistemas tributários, ampliando a base de contribuintes e melhorando o *compliance*.

2 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE)

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma instituição internacional composta por 38 países que busca promover políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, o crescimento econômico e a melhoria da qualidade de vida. Desde sua criação, em 1961, a OCDE atua como um fórum para a troca de experiências entre governos, além de estabelecer padrões internacionais em áreas como tributação, comércio, educação e meio ambiente. A organização também desempenha um papel central no combate à evasão fiscal e na coordenação de iniciativas globais, como a implementação do Imposto Global Mínimo, contribuindo para maior transparência e justiça no sistema tributário internacional. Por meio de relatórios e análises baseadas em evidências, a OCDE oferece suporte técnico e orientação para a formulação de políticas públicas eficazes.

Na OCDE, as questões tributárias são coordenadas principalmente pelo Centro de Política e Administração Tributária

(CTPA), que lidera iniciativas globais para o desenvolvimento de sistemas tributários. O CTPA é responsável por implementar o Projeto *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS), que combate a erosão da base tributária e o deslocamento de lucros por multinacionais, e por supervisionar o acordo do Imposto Global Mínimo, que busca harmonizar a tributação corporativa internacional (OCDE, 2024). Além disso, o trabalho da OCDE inclui a produção de diretrizes para preços de transferência, a condução de análises fiscais comparativas e o suporte técnico a países em desenvolvimento por meio de programas de capacitação.

O Imposto Global Mínimo é uma iniciativa internacional acordada em 2021, no âmbito da OCDE/G20, que estabelece uma alíquota mínima global de 15% sobre os lucros de grandes corporações multinacionais. O objetivo é combater a competição tributária (guerra fiscal) entre países e evitar que empresas transfiram seus lucros para jurisdições com tributação reduzida ou inexistente - os chamados paraísos fiscais.

O Imposto Global Mínimo é estruturado em dois pilares que visam equilibrar a arrecadação fiscal global e reduzir as desigualdades no sistema tributário internacional. O Pilar um redistribui parte dos direitos de tributação das maiores e mais lucrativas multinacionais para os países onde elas geram receitas, mesmo que não tenham presença física significativa nesses territórios. Esse pilar é especialmente relevante para empresas de tecnologia e plataformas digitais, que frequentemente operam remotamente. Já o Pilar dois introduz a alíquota mínima de 15%, aplicável a multinacionais com receitas superiores a 750 milhões de euros, garantindo que, caso a empresa pague menos do que a alíquota em determinado país, o diferencial seja recolhido no país de origem ou em outra jurisdição participante (OCDE, 2024).

O BEPS é uma iniciativa global liderada pela OCDE e pelo G20, lançada em 2013, com o objetivo de combater práticas fiscais de multinacionais que reduzem artificialmente a base tributária ou transferem lucros para jurisdições de baixa ou nenhuma tributação – a questão dos paraísos fiscais. O projeto BEPS identifica lacunas nos sistemas fiscais internacionais e propõe ações específicas para abordá-las, com foco em questões como práticas fiscais prejudi-

ciais, abuso de tratados tributários, transparência e preços de transferência. O BEPS busca assegurar que os lucros sejam tributados onde a atividade econômica ocorre e onde o valor é agregado, promovendo maior justiça fiscal global para atividades relacionadas diretamente a economia geradora de receitas.

O IVA, embora não esteja diretamente relacionado ao cálculo do Imposto Global Mínimo, desempenha um papel complementar e estratégico na estrutura fiscal global promovida pelo projeto BEPS e pela implementação do Pilar Dois. Enquanto o Imposto Global Mínimo se concentra na tributação de grandes multinacionais para evitar a erosão da base tributária e o deslocamento de lucros, o IVA é uma ferramenta essencial para garantir arrecadação doméstica estável e eficaz.

No contexto do projeto BEPS, o IVA assume importância na tributação indireta, ajudando a preencher lacunas criadas por sistemas tributários internacionais ineficientes. Em particular, o BEPS reconhece a relevância do IVA ao abordar desafios associados à digitalização da economia, propondo medidas para garantir que transações digitais e transfronteiriças sejam devidamente tributadas. Além disso, a capacidade do IVA de tributar o consumo de forma ampla e equitativa contribui para fortalecer os sistemas fiscais, alinhando-se aos objetivos do BEPS de promover maior justiça tributária e aumentar a mobilização de recursos domésticos. Dessa forma, o IVA complementa o Imposto Global Mínimo e o BEPS.

O Relatório do Secretário-Geral da OCDE sobre Tributação para os Líderes do G20 (OCDE, 2024), de novembro de 2024, destaca os avanços nas reformas tributárias internacionais, com foco na implementação do pacote de solução de dois pilares para enfrentar os desafios fiscais da economia digital. O relatório também aborda os progressos do projeto BEPS, com ações voltadas para combater práticas fiscais prejudiciais, abusos de tratados tributários e ampliar a transparência por meio dos relatórios país a país.

Além disso, o relatório enfatiza a cooperação internacional e a transparência fiscal, com avanços como a troca automática de informações financeiras e melhorias nas estruturas de propriedade beneficiária. Há também destaque para o apoio a países em desen-

volvimento, incluindo a implementação de normas tributárias internacionais e programas de capacitação técnica em setores como extração mineral e tributação de multinacionais. Por fim, discute-se a tributação de indivíduos de alta renda e o impacto das políticas fiscais na redução das desigualdades. O texto destaca que o IVA é mencionado como uma área de atenção em desafios tributários globais, especialmente em economias emergentes.

3 A REFORMA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA INTERNACIONAL

O processo de aprovação e o histórico da reforma tributária brasileira refletem décadas de tentativas de simplificar um sistema tributário reconhecido por sua complexidade e ineficiência. Desde a Constituição de 1988, várias propostas foram apresentadas, mas enfrentaram desafios relacionados aos interesses conflitantes entre União, estados e municípios. A efetivação da reforma ganhou força nos últimos anos, em 2023, após intensos debates no Congresso, foi aprovada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que substitui diversos tributos federais, estaduais e municipais pelo IVA Dual, dividido entre IVA Federal (CBS) e IVA Estadual (IBS). Esse avanço foi resultado de um longo processo de negociação que envolveu o setor produtivo, os entes federativos e a sociedade civil, com o objetivo de simplificar o sistema, reduzir o contencioso tributário e aumentar a competitividade do país. A implementação da reforma, no entanto, será gradual, com desafios significativos para regulamentação, transição e coordenação entre os entes federativos, principalmente em relação ao novo marco de repartição de receitas.

A reforma tributária brasileira alinha o país às diretrizes internacionais ao introduzir o sistema mais simplificado e baseado no modelo de IVA, como apontado, amplamente adotado em economias avançadas. Essa reformulação aproxima o Brasil das práticas tributárias recomendadas por organizações como a OCDE e a ONU, que enfatizam a necessidade de sistemas fiscais transparentes, eficientes e menos distorcidos. A substituição de tributos cumulativos por um IVA dual harmoniza a tributação nacional, redu-

zindo a complexidade e aumentando a neutralidade do sistema. Além disso, a criação do IVA permite a estruturação do Imposto Seletivo em nível nacional, voltado para bens com externalidades negativas, o que reflete, como assinalado, uma tendência global de utilizar tais instrumentos fiscais para, por exemplo, promover políticas de sustentabilidade ambiental e de saúde pública (Dougherty; Montes Nebreda, 2023). Essas mudanças não apenas fortalecem a capacidade de arrecadação doméstica, mas também facilitam o alinhamento do Brasil às regras tributárias internacionais, como o Projeto BEPS, e à futura adoção de compromissos globais, como o Imposto Global Mínimo, contribuindo para a integração do país no cenário econômico global. Além de cumprir com um antigo interesse brasileiro de ter sua candidatura de membro da OCDE aceita pelo organismo.

Uma das inovações previstas na reforma tributária é o mecanismo de cashback. O cashback tributário tem sido discutido na reforma tributária brasileira como uma medida para reduzir os impactos regressivos dos tributos sobre o consumo, especialmente para as populações de baixa renda. A proposta consiste em devolver, total ou parcialmente, o valor do imposto incidente sobre produtos e serviços essenciais, como alimentos e medicamentos, diretamente aos consumidores. Esse mecanismo funcionaria por meio de sistemas digitais, vinculados ao CPF de contribuintes de baixa renda, que registrariam as compras e calculariam automaticamente o montante a ser devolvido. Além de promover redistribuição fiscal, o cashback poderia estimular a formalização de compras e transações, uma vez que o consumidor seria incentivado a exigir o registro fiscal para garantir o benefício (Andrade, 2024).

Apesar das vantagens, sua implementação exige robustez tecnológica e ajustes operacionais, sobretudo para garantir a eficiência no rastreamento e na devolução dos valores, além de transparência e controle para evitar fraudes. O caso do cashback exemplifica a incorporação de uma diretriz internacional mencionada, que é a necessidade de aplicação de tecnologias contábeis inteligentes e automatizadas para instrumentalização das medidas em uma economia cada vez mais digital.

Ainda que o IVA seja compreendido em geral como um imposto regressivo, é possível identificá-lo como de fácil utilização para políticas distributivas. Apresentando possivelmente melhores resultados econômicos que práticas progressivas, como impostos de renda sobre grandes riquezas. Os quais enfrentam dificuldades como a volatilidade e a evasão fiscal dos montantes a serem tributados.

O atual sistema tributário brasileiro é amplamente reconhecido por sua complexidade excessiva, marcada por uma multiplicidade de tributos, regulamentações e obrigações acessórias que variam entre União, Estados e Municípios. Essa fragmentação gera insegurança jurídica para empresas e indivíduos, uma vez que a interpretação das normas muitas vezes diverge entre os entes federativos. Além disso, o sistema atual estimula a inadimplência, devido à dificuldade de cumprimento das obrigações fiscais e ao controle administrativo, além dos altos custos associados ao pagamento de tributos, tanto em termos financeiros quanto operativos. Esse cenário também desestimula a economia, ao criar barreiras à competitividade, especialmente para pequenas e médias empresas, que enfrentam maiores desafios para manterem as contas em dia. A guerra fiscal entre Estados e Municípios é outro efeito negativo desse modelo, com entes federativos concedendo benefícios fiscais para atrair investimentos, o que não só desestabiliza a arrecadação como um todo, como também distorce o mercado, favorecendo algumas regiões em detrimento de outras. O resultado final é a erosão da base tributária, pois a disputa constante entre os entes, em reduzir alíquotas e atrair investimentos, gera um efeito secundário de redução geral das receitas, comprometendo a disponibilidade dos serviços públicos.

Um dos maiores desafios da reforma tributária brasileira é a reestruturação das competências tributárias no contexto do federalismo fiscal, um aspecto central para o equilíbrio federativo no país. Atualmente, a distribuição de competências entre União, Estados e Municípios é marcada por sobreposições, conflitos e dependência de transferências, fatores que alimentam desigualdades regionais e dificultam a gestão dos recursos. A proposta de reforma, que inclui a unificação de tributos como o ICMS e o ISS no

novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), levanta preocupações sobre como será feita a repartição das receitas e a manutenção da autonomia dos entes subnacionais. Estados menos populosos temem perdas de arrecadação, enquanto os Municípios questionam o impacto sobre seus orçamentos. Além disso, o modelo de repartição de receitas deve buscar um equilíbrio que evite novas tensões fiscais e preserve a capacidade dos entes subnacionais de financiar políticas públicas essenciais, como saúde e educação. Essa reestruturação é, portanto, um ponto crítico da reforma, pois precisa harmonizar a busca por simplicidade e eficiência tributária com as demandas históricas e políticas do pacto federativo brasileiro.

O Comitê Gestor, proposto na reforma tributária para administrar o novo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), desempenhará um papel central na gestão e distribuição das receitas entre União, Estados e Municípios, assumindo competências que tradicionalmente eram exclusivas desses entes federativos. Esse órgão será responsável por estabelecer as regras de arrecadação, fiscalização e repasse dos recursos arrecadados, buscando uniformizar procedimentos e garantir a equidade do sistema (Bevilaqua; Fonseca, 2024).

No entanto, a criação do Comitê concentra um grau significativo de poder em um ente único, o que gera incertezas em relação a este novo federalismo fiscal brasileiro. Há preocupações de que essa estrutura possa comprometer a autonomia dos entes subnacionais, dificultando a adaptação das políticas tributárias às realidades locais e regionais. Além disso, a composição, os critérios de decisão e a transparência do Comitê serão cruciais para evitar conflitos entre os diferentes níveis de governo e garantir que a redistribuição de receitas atenda aos interesses de forma equilibrada e sempre atualizada, respeitando o pacto federativo. Esse cenário levanta debates sobre como alinhar a eficiência administrativa com a preservação da autonomia federativa em um país tão desigual e descentralizado como o Brasil.

As diretrizes internacionais para federalismo fiscal fornecem princípios amplamente aceitos para orientar a distribuição de competências e recursos entre os níveis de governo, especialmente em países federativos. Um dos principais pilares dessas orientações é a

autonomia fiscal dos entes subnacionais, que deve ser assegurada para que Estados e Municípios tenham capacidade de arrecadar e gerir receitas de forma independente. Isso não apenas promove maior responsabilidade fiscal, mas também permite que esses entes adaptem suas políticas às necessidades locais. Além disso, recomenda-se a harmonização tributária, que evita distorções econômicas e barreiras internas ao comércio, por meio de sistemas simplificados, como o IVA compartilhado entre os níveis de governo (Dougherty; Mota, 2024). A experiência de países como Alemanha e Canadá, que adotam modelos de redistribuição fiscal e coordenação, serve como exemplo para a criação de mecanismos que equilibrem autonomia e coesão federativa.

Outro princípio fundamental é a promoção de equidade horizontal e vertical, com a implementação de transferências intergovernamentais para reduzir desigualdades regionais e garantir acesso uniforme a serviços públicos essenciais. Diretrizes como as da OCDE também destacam a importância da coordenação intergovernamental, sugerindo fóruns ou comitês que facilitem o diálogo entre os níveis de governo e previnam conflitos fiscais e administrativos. Por fim, as boas práticas internacionais defendem a responsabilidade fiscal em todos os níveis, com a adoção de regras claras para limitar déficits e controlar a dívida pública, permitindo que os órgãos competentes redistribuam as receitas conforme demandas dinâmicas e atualizadas. Embora esses princípios sejam aplicáveis de maneira geral, é crucial adaptá-los às particularidades de cada país. No caso do Brasil, o desafio está em alinhar esses modelos globais à realidade do pacto federativo nacional, o qual será reformulado pela reforma tributária.

Além disso, é possível que os problemas surgidos com a reforma tributária em relação a seu impacto no federalismo brasileiro, não encontrem resposta imediata nas diretrizes internacionais. Considerando que o Comitê Gestor na forma atende a certos padrões mencionados de equidade entre os entes. No entanto, em uma análise mais detalhada e prática, é notável como este novo órgão possui competências que reestruturam de maneira crítica as competências tributárias dos Estados e Municípios, além de diminuir o poder de arrecadação direta destes entes. As regras delibera-

tivas que irão formular as decisões emitidas pelo Comitê Gestor também trazem dúvidas sobre o bom funcionamento esperado nesta reconfiguração das competências tributárias.

Sendo assim, a reforma tributária criou um grau de insegurança jurídica depositada no futuro, ao redesenhar o federalismo brasileiro: diminuindo as capacidades tributárias e a autonomia dos entes federativos, substituindo impostos estaduais por impostos federais (por exemplo, o caso do CBS) e criando um órgão de poder que é o Comitê Gestor. As diretrizes internacionais possuem um vínculo a princípio superficial com esta grande problemática instalada pela reforma brasileira. Os princípios internacionais sobre o federalismo apenas indicam, como *soft law*, a importância da equidade, da autonomia e da necessidade de superação da guerra fiscal entre entes. No entanto, o desafio brasileiro é mais específico, pois deve lidar com a substituição de um sistema autônomo por um órgão que aparenta equidade, porém gera incertezas quanto aos seus métodos de organização e deliberação, principalmente considerando que a reforma tributária diminuiu o poder dos entes federativos em função de ganhos com simplicidade e neutralidade do sistema.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O IVA, conforme diretrizes internacionais apontam, é amplamente reconhecido por sua eficiência em ampliar a base tributária, reduzir evasões e simplificar a arrecadação. Além disso, funciona como uma ferramenta estratégica para gastos tributários, permitindo alíquotas diferenciadas e isenções em setores essenciais, promovendo assim justiça fiscal. Sua elasticidade também o torna um mecanismo eficaz para incentivar o desenvolvimento setorial, estimulando áreas prioritárias sem distorcer a competitividade. Assim, o IVA se destaca como um pilar essencial para sistemas tributários modernos, eficientes, promotores de equidade e desenvolvimento econômico.

Os padrões internacionais sobre tributação, incluindo o IVA, estão bem estabelecidas em organizações como a ONU e a OCDE, que oferecem parâmetros para a criação de sistemas tributários eficientes, justos e alinhados ao desenvolvimento sustentável. Na

OCDE, destaca-se a utilização do IVA em programas como o Imposto Mínimo Global e o BEPS. Já na ONU, destaca-se a importância do imposto como um instrumento de arrecadação confiável, priorizando a redução de desigualdades e a ampliação da base tributária. Ambas as organizações convergem na recomendação de um IVA que equilibre eficiência fiscal e justiça social, garantindo sua implementação de forma adaptada às realidades locais (Immervoll, 2024).

A reforma tributária brasileira busca enfrentar dois dos maiores desafios do atual sistema: a guerra fiscal e a excessiva complexidade. Ao propor a unificação de tributos sobre o consumo, como o IBS e a CBS, a reforma visa acabar com disputas entre Estados e Municípios por incentivos fiscais, promovendo um sistema mais equilibrado e competitivo. Além disso, a simplificação do modelo busca reduzir os custos administrativos e a insegurança jurídica para contribuintes e governos. É importante destacar que as diretrizes internacionais, como as da OCDE e da ONU, atuam como *soft law*, servindo como recomendações e princípios que orientam as reformas, mas sem força vinculante, o que também permite adaptação às particularidades de cada país. No caso brasileiro, essas diretrizes oferecem uma referência para modernizar o sistema enquanto respeitam o contexto do federalismo fiscal nacional.

A implementação do IVA no Brasil enfrenta significativos desafios tecnológicos, especialmente em relação a mecanismos como o cashback tributário. Para viabilizar esse modelo, será necessária a criação de sistemas digitais robustos, capazes de rastrear transações em tempo real, identificar contribuintes elegíveis e processar devoluções de forma automática e segura. Além disso, a integração entre plataformas privadas e sistemas governamentais será crucial para garantir eficiência e evitar fraudes. Esses avanços tecnológicos representam não apenas um desafio, mas também oportunidades para modernizar toda a administração tributária e ampliar a transparência e diminuir o contencioso fiscal no país.

Por fim, a questão do federalismo fiscal brasileiro não encontra solução imediata nas diretrizes internacionais, que oferecem princípios gerais, mas não abordam as complexidades políticas e culturais de unir regiões tão diversas como é o caso nacional. Os desafios

do pacto federativo brasileiro, como a desigualdade regional e a disputa por receitas entre os entes, exigem respostas que considerem não apenas critérios técnicos, mas também a realidade histórica e política do país. A reforma tributária precisa enfrentar esses obstáculos promovendo um sistema dinâmico que harmonize as diferenças regionais, que distribua as receitas com isonomia entre os entes e fortaleça a coesão nacional. Conseguindo desta maneira superar o desafio que é promover neutralidade e simplificação, sem diminuir a autonomia dos entes.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Leonardo Aguirra de. Notas sobre a Regulamentação da Reforma Tributária por Lei Complementar. **Revista Direito Tributário Atual**, [S. l.], n. 56, 2024. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/2551. Acesso em: 15 dez. 2024.

BANCO MUNDIAL. **Global Tax Program FY23 Annual Progress Report**: Fiscal Policy and Sustainable Growth Unit. Washington, DC: World Bank, 2023.

BANCO MUNDIAL**. Tax expenditure manual**: Policymaker's guide to tax expenditure analysis and reform. Washington, DC: World Bank, 2024.

BEVILACQUA, Lucas; FONSECA, Rafael. O comitê gestor do imposto sobre bens e serviços (IBS) sob a perspectiva do federalismo fiscal brasileiro. In. SCAFF, Fernando Facury; DERZI, Misabel de Abreu Machado; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; TORRES, Heleno Taveira. **Reforma Tributária do Consumo no Brasil:** entre críticos e apoiadores. Belo Horizonte: Letramento, p. 401-413, 2024.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 132, de 20 de dezembro de 2023.** Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 21 dez. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc132.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). **Comex Stat.** 2024. Disponível em: https://comexstat.mdic.gov.br/pt/home. Acesso em: 14 dez. 2024.

BRUSCHI, Camila Rafael Gozzo; PINHEIRO FILHO, Francisco Percival; SEGALLA, Miriane de Freitas. Equalização Fiscal, comparação entre Brasil e Austrália. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, p. 55-65, 1. Sem. 2024.

COOKE, Lina Braga Santin. **A Unificação da Tributação sobre o Consumo e o Pacto Federativo Brasileiro**. 178 f. Dissertação (mestrado em direito). São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2020.

DOUGHERTY, Sean; MONTES NEBREDA, Andoni. The multi-level fiscal governance of ecological transition. **OECD Working Papers on Fiscal Federalism**, No. 44. Paris: OECD, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1787/2051f0f7-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

DOUGHERTY, Sean; MOTA, Tatiana. Navigating conflict and fostering cooperation in fiscal federalism. **OECD Working Papers on Fiscal Federalism**, No. 48. Paris: OECD, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/3d5c8c20-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

HUGGER, Felix; GONZÁLEZ CABRAL, Ana Cinta; BUCCI, Massimo; GESUALDO, Maria; O'REILLY, Pierce. The global minimum tax and the taxation of MNE profit. **OECD Taxation Working Papers,** No. 68. Paris: OECD, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

IMMERVOLL, Herwig. Financing social protection in OECD countries: Role and uses of revenue earmarking. **OECD Social, Employment and Migration Working Papers**, No. 312. Paris: OECD, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/0d53155c-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Informe sobre el 28o período de sesiones del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación (Nueva York, 19 a 22 de marzo de 2024)**. Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento núm. 25A. Nueva York: Naciones Unidas, 2024a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Overview of VAT/GST in developing countries. New York**: Subcommittee on Indirect Tax Issues, 2024b. (Document E/C.18/2024/CRP.10).

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Consumption tax trends 2024: VAT/GST and excise, core design features and trends.** Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/dcd4dd36-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **OECD Secretary-General tax report to G20 leaders**: G20 Brazil, November 2024. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/99a5b4cf-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Peer review of the automatic exchange of financial account information 2024 update**. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: https://doi.org/10.1787/1aa02413-en. Acesso em: 28 nov. 2024.

ZUGMAN, Daniel Lieb. Reflexões sobre as possíveis razões para não ocorrer uma reforma tributária no Brasil. **Revista Direito GV**, v. 12, n. 3, pp. 610-631, set./dez., 2016.

DOIS LADOS DA MESMA MOEDA: A EXTRAFISCALIDADE E A FISCALIDADE DA TRIBUTAÇÃO AMBIENTAL NA SALVAGUARDA DO MEIO AMBIENTE

Hudson Carlos Avancini Persch

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Marília – UNIMAR. Professor e Coordenador do curso de graduação em Direito do Centro Universitário Faema – UNIFAEMA. E-mail: hudsonpersch@hotmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0001-9129-1904. Lattes: http://lattes.cnpq.br/7123457117029094.

Maria de Fátima Ribeiro

Doutora em Direito Tributário pela PUC/SP e Pós-Doutora em Direito Fiscal pela Universidade de Lisboa. Mestra em Ciências Jurídicas Empresariais pela PUC/RJ. Professora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR. E-mail: professoramariadefatimaribeiro@gmail.com Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8450-9872. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5024013963182084.

Resumo: O estudo enfoca a crescente relevância das questões ambientais e mudanças climáticas, destacando a premente necessidade do desenvolvimento sustentável para assegurar a qualidade de vida das futuras gerações. Nesse contexto, a tributação surge como ferramenta importante, não apenas na arrecadação de recursos para políticas públicas ambientais, mas também na orientação de comportamentos por meio de incentivos e desincentivos, abordando tanto a função fiscal quanto a extrafiscal da tributação. A pesquisa apontou a tributação como um instrumento eficaz na promoção de práticas sustentáveis e

preservação ambiental, respeitando os direitos fundamentais e contribuindo para um desenvolvimento econômico sustentável. Observou-se, ainda, que a tributação, quando aplicada de maneira estratégica, pode influenciar positivamente a tomada de decisões econômicas e comportamentais, alinhando-se aos princípios da Ordem Econômica Sustentável e promovendo um equilíbrio harmonioso entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Extrafiscalidade; Fiscalidade; Ordem Econômica; Tributação ambiental.

Abstract: The study focuses on the growing relevance of environmental issues and climate change, highlighting the pressing need for sustainable development to ensure the quality of life for future generations. In this context, taxation emerges as an important tool, not only in raising resources for environmental public policies, but also in guiding behavior through incentives and disincentives, addressing both the fiscal and extra-fiscal functions of taxation. The research pointed to taxation as an effective instrument in promoting sustainable practices and environmental preservation, respecting fundamental rights and contributing to sustainable economic development. It was also observed that taxation, when applied strategically, can positively influence economic and behavioral decision-making, aligning with the principles of the Sustainable Economic Order and promoting a harmonious balance between economic development and environmental preservation.

Keywords*: Fundamental Rights; Extrafiscality; Taxation; Economic Order; Environmental taxation.*

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, temáticas relacionadas ao meio ambiente e mudanças climáticas estão ganhando mais destaque tanto na sociedade civil quanto no meio acadêmico. Desde meados do século XX, têm sido debatidas estratégias para resolver ou mitigar a de-

gradação ambiental que ocorre devido à busca incessante pelo desenvolvimento econômico, priorizando a preservação da qualidade de vida das próximas gerações. Dessas discussões surgiram a necessidade da busca pelo desenvolvimento sustentável, sendo vital adotar formas de crescimento econômico que sejam responsáveis, ou seja, que respeitem os limites dos recursos naturais e a capacidade de recuperação dos ecossistemas.

Outrossim, o papel do Estado na preservação do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável também é objeto de discussão atualmente. Por conseguinte, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 passou a ter disposições sobre proteção ao meio ambiente, além de reconhecer os recursos naturais como fatores limitadores da atividade econômica, estabelecendo o que se denomina de Ordem Econômica Sustentável.

Como componente essencial dessa estrutura econômica e como uma ferramenta importante de intervenção governamental, a tributação pode ser vista como um meio eficaz para promover essa Ordem Econômica Sustentável. Ela desempenha um papel central tanto na arrecadação de recursos para financiar políticas públicas ambientais, na sua função fiscal, quanto na orientação de comportamentos por meio de incentivos ou desincentivos, na sua função extrafiscal, considerando seus impactos no meio ambiente e na sustentabilidade.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo será investigar de que forma a tributação, especialmente em sua abordagem extrafiscal e fiscal, podem contribuir para fomentar a Ordem Econômica Sustentável. Os objetivos específicos incluem a compreensão da relevância do direito fundamental a um ambiente ecológico equilibrado, amplamente reconhecido como um direito de terceira geração/dimensão, é fundamental, bem como a análise do papel da ordem econômica constitucional na proteção do meio ambiente e o estudo do impacto da tributação nesse contexto.

Para tais objetivos, a pesquisa utilizará como problemática central: "Como a tributação pode se tornar um instrumento eficaz para auxiliar na árdua missão de garantir o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado?" Com essa finalidade, a hipótese deste estudo se baseia na suposição de que a tributação

pode impactar tanto no aumento dos custos de atividades prejudiciais quanto na redução dos custos de atividades desejáveis, considerando seus efeitos no meio ambiente.

Com base nisso, observa-se que a tributação pode ser uma aliada eficaz na proteção ambiental e no incentivo a práticas sustentáveis, todavia sua aplicação está sujeita à legislação, o que a associa à proteção constitucional. É essencial debater o equilíbrio entre direitos fundamentais, como a livre iniciativa, o desenvolvimento social e econômico, e o meio ambiente, a fim de empregar a tributação como um meio de preservar um bem difuso que assegura outros direitos, como a vida e a saúde.

Logo, é necessário examinar como a tributação pode ser usada como instrumento para alcançar o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A ideia a ser defendida é que o Estado pode usar a tributação como instrumento de intervenção na sociedade e na economia para garantir o direito fundamental ao meio ambiente. Através da tributação, especialmente em sua função extrafiscal, o Estado pode incentivar ou desencorajar certos comportamentos.

Por fim, a metodologia empregada nesta pesquisa será fundamentada na abordagem qualitativa e explicativa, com o propósito de aprofundar a compreensão da inter-relação entre tributação, ordem econômica e a busca por um ambiente ecologicamente equilibrado. Para alcançar esse objetivo, será necessário utilizar fontes bibliográficas, que incluirão livros e artigos científicos, bem como a pesquisa documental, através da análise legislativa do ordenamento jurídico brasileiro vigente. Dessa forma, a pesquisa buscará proporcionar uma análise abrangente das dimensões extrafiscais e fiscais, relacionando-as de maneira crítica ao contexto do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO PILAR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Este estudo se propõe a explorar como o direito fundamental ao meio ambiente pode ser efetivado através da tributação. Para introduzir essa discussão de maneira mais abrangente, faz-se mister

compreender plenamente a importância e a relevância desse direito em nossa sociedade.

A questão ambiental ganhou notoriedade a partir do século XX devido a três causas principais: o aumento das consequências relativas à poluição, o esgotamento crescente dos recursos naturais e a constatação da irreversibilidade de eventos causados pela atividade humana no meio ambiente. Como resultado, uma preocupação que antes era restrita aos âmbitos locais ou regionais tornou-se uma preocupação global, levando a um maior zelo pelo meio ambiente.

Nesse contexto, surgiram os movimentos ambientalistas, inicialmente focados principalmente na preservação dos recursos naturais. Esses movimentos tendem a retratar o ser humano como um agente destrutivo, a ser interrompido à distância dos ambientes a serem preservados ou mesmo considerado apenas como uma espécie a mais, sem benefícios ou proteções especiais. Ao mesmo tempo, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Founex (1971), que modificou o conceito de desenvolvimento sustentável, seguida pela primeira Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente em Estocolmo (1972), sobre questões importantes sobre sustentabilidade ecológica foram discutidas globalmente (Silva, 2010, p. 524).

A Conferência de Estocolmo marcou uma mudança significativa na abordagem internacional das questões ambientais, levando muitos países a estabelecerem órgãos estatais, agências e ministérios dedicados à gestão ambiental, inclusive os países mais desenvolvidos. No entanto, ficou evidente que esta iniciativa não resultou numa cooperação global eficaz. Houve uma clara disparidade entre os níveis de contaminação nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, onde os primeiros desfrutaram de ambientes relativamente menos poluídos, enquanto os últimos enfrentaram graves problemas ambientais causados por corporações transnacionais que despejaram resíduos tóxicos, aumentaram o uso de agrotóxicos na agricultura e contribuíram para a poluição dos rios e da atmosfera (Rocha, 2011, p. 60).

Neste sentido, o primeiro princípio estabelecido na Declaração de Estocolmo de 1972 afirma que o ser humano tem o "(...) direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de

vida adequada em um meio, cuja qualidade lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, e tem a solene obrigação de proteger e melhorar esse meio para as gerações presentes e futuras" (Granziera, 2011, p. 56). Logo, este princípio ressalta a responsabilidade coletiva de preservação do meio ambiente para garantir não apenas o bem-estar das gerações atuais, mas também das futuras, destacando a importância da sustentabilidade e da proteção ambiental como pilares fundamentais para a humanidade.

Em decorrência desse reconhecimento internacional, o legislador brasileiro incluiu na Constituição Federal de 1988, no artigo 225, que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (Brasil, 1988).

Neste contexto, ao afirmar que cada indivíduo tem o direito a um meio ambiente saudável e, ao considerar posteriormente a responsabilidade ao Estado e à coletividade de preservá-lo, isso implica que as condições ambientais prejudiciais à vida, à integridade física, à saúde e, acima de tudo, à dignidade humana é concedida especialmente ao direito do indivíduo de viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. Essas condições também podem violar outros direitos fundamentais simultaneamente (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 427).

Portanto, há uma conexão direta entre o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à vida, o que reforça sua natureza fundamental. Essa perspectiva é compartilhada por Farias e Trennepohl (2019, p. 82-83), conforme expresso na seguinte passagem:

> O meio ambiente sadio é condição para a vida em suas mais variadas formas. Impera a necessidade de novas funções e metas estatais voltadas para a sustentabilidade, o que se dá com a constituição de um Estado de Direito Ambiental. Para a efetivação do emergente paradigma estatal, é preciso criar uma governança de riscos, por meio da utilização de instrumentos preventivos e precaucionais, para lidar com toda a complexidade ambiental que paira na sociedade contemporânea.

Torna-se claro, portanto, que o direito a um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado se apresenta como uma extensão ou consequência do direito à vida, justificando assim sua natureza fundamental.

Ademais, em um marco histórico para a humanidade, a Assembleia Geral da ONU reconheceu, em julho de 2022, através da Resolução n.º 76/300, o direito fundamental a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. Essa conquista representa um passo de suma importância na luta contra a degradação ambiental e as mudanças climáticas, exigindo dos Estados ações concretas para garantir esse direito essencial a todos (ONU, 2022).

A resolução visa impulsionar a implementação dos compromissos assumidos pelos países em acordos e tratados internacionais, como o Acordo de Paris e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Através da Resolução n.º 76/300, a ONU reforça a necessidade de medidas urgentes para proteger o meio ambiente e garantir um futuro saudável para as próximas gerações (ONU, 2022).

Nesta senda, a Resolução n.º 76/300 da ONU redefine a responsabilidade ambiental como um pilar da solidariedade internacional, responsabilizando todos os agentes que contribuem para a degradação ambiental. A resolução propõe a incorporação do direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável como um direito humano fundamental nas Constituições dos países signatários, reconhecendo sua importância para o bem-estar e a dignidade de todos os seres vivos.

O reconhecimento do meio ambiente como fundamental para a vida humana impõe um desafio categórico: conciliar o ímpeto do sistema capitalista com a preservação ambiental. A intensificação do desenvolvimento, especialmente após a Revolução Industrial e a Segunda Guerra Mundial, gerou impactos imprevisíveis na natureza, exigindo medidas urgentes para garantir a sustentabilidade (Serrão; Almeida; Carestiato, 2012, p. 07).

A Constituição Federal brasileira de 1988 aponta um caminho possível: o desenvolvimento sustentável, que concilia o crescimento econômico com a proteção ambiental (Art. 170). Neste contexto, surge a necessidade de explorar mecanismos que incentivem

práticas ambientalmente responsáveis, como as normas tributárias indutoras.

E é exatamente essa a temática que esta pesquisa busca abordar. No entanto, para atingir esse objetivo, é necessário fornecer esclarecimentos preliminares sobre as normas tributárias que incentivam práticas ambientais. Antes de adentrar nesse contexto, é importante compreender os conceitos de fiscalidade e extrafiscalidade, além de analisar as disposições constitucionais relacionadas ao tema.

3 CONCEITOS E LIMITES: FISCALIDADE E EXTRAFISCALIDADE

A tributação, tanto em seu aspecto fiscal quanto extrafiscal, está vinculada ao propósito final que o legislador atribui à norma tributária. Dessa forma, a fiscalidade diz respeito à maneira pela qual o Estado recolhe impostos para obter recursos necessários à implementação de políticas públicas que visam concretizar as grandes promessas constitucionais, além de financiar suas próprias despesas.

Por outro lado, a tributação pode exercer uma influência direta sobre o comportamento humano, caracterizando assim sua função extrafiscal. Embora a aplicação de normas extrafiscais também resulte na arrecadação de recursos pelo Estado, esse não é seu objetivo principal. A extrafiscalidade surge como um mecanismo de intervenção econômica, incentivando ou desencorajando certos comportamentos por meio de incentivos fiscais ou penalidades tributárias. A extrafiscalidade se apresenta como um dispositivo de intervenção na economia, e dentro dessa perspectiva, Regina Helena Costa (2022, p. 85) defende que:

> A fiscalidade traduz a exigência de tributos com o objetivo de abastecimento dos cofres públicos, sem que outros interesses interfiram no direcionamento da atividade impositiva. Significa olhar para o tributo, simplesmente, como ferramenta de arrecadação, meio de geração de receita. É a noção mais corrente quando se pensa em tributação.

Por sua vez, Paulo Caliendo, expõe que a extrafiscalidade:

> [...] remete às normas jurídicas de competência tributária que visam à ordenação pública, à intervenção econômica ou redistribuição de renda, como o propósito específico de promover os direitos fundamentais previstos no texto constitucional. [...]São elementos caracterizadores da extrafiscalidade: i) fim constitucional pretendido; ii) meio utilizado; e a iii) técnica adotada. Dessa forma, o fim constitucional pretendido deve estar expresso no texto constitucional e objetiva a realização das finalidades da ordem constitucional ou social (família, cultura, meio ambiente etc.). Não é a destinação do recurso ou a técnica utilizada que determina a natureza da norma extrafiscal, mas a sua finalidade constitucional. A extrafiscalidade econômica, assim, pretende realizar determinado desiderato constitucional previsto na ordem econômica (art. 170 da CF/88); a extrafiscalidade ambiental, os objetivos para a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88)310, entre outros (Caliendo, 2022, p. 168).

Renato Lopes Becho (2015, p. 49) apresenta de maneira clara e concisa a ideia de que o intuito da extrafiscalidade não é apenas arrecadatória, uma vez que servem também "(...)para regular o mercado de produção e de consumo, levando suas alíquotas a serem ajustadas com mais rapidez (por vezes imediatamente) e pelo próprio Poder Executivo federal, dentro de parâmetros fixados pelo legislador". O autor afirma ainda que, quando a Administração Pública quer desincentivar a obtenção de um certo bem, "(...) ela eleva fortemente a alíquota do imposto respectivo que incide sobre referido item. O Poder Público, nesse caso, não esta sendo movido pela quantidade de dinheiro que será arrecadada para o cofre estatal. O importante não e a arrecadação, mas o desestímulo a‘ conduta" (Becho, 2015, p. 49).

Como se depreende, torna-se evidente que todo sistema tributário implica na intervenção estatal na esfera econômica. A distinção reside na medida dessa intervenção e na predominância de seus propósitos. Quando o foco principal é a obtenção de recursos financeiros, estamos diante da fiscalização; quando o objetivo é im-

pactar ou desencorajar determinados comportamentos, estamos diante da extrafiscalidade. No entanto, não se pode afirmar que um tributo seja exclusivamente fiscal ou extrafiscal, pois ambos os propósitos coexistem.

Além disso, tanto na fiscalização quanto na extrafiscalidade, busca-se o interesse público. Por um lado, o Estado requer recursos para custear suas políticas públicas; por outro lado, ele direciona comportamentos que estejam em conformidade com seus objetivos, seja promovendo ou desencorajando determinadas condutas.

Após estabelecer as distinções entre a fiscalidade e a extrafiscalidade e levando em conta que o propósito deste estudo é abordar as regulamentações incentivadoras de ações ambientais, será dada uma ênfase maior à extrafiscalidade, a partir de agora, uma vez que esta se alinha mais com os meios empregados para promover ou fomentar tais práticas.

3.1 A Relevância Constitucional

A partir da análise anterior, infere-se que a tributação extrafiscal implica em um tratamento diferenciado para indivíduos em situações de igualdade, uma vez que busca incentivar práticas ou comportamentos específicos. À primeira vista, essa afirmação poderia sugerir que a extrafiscalidade viola a constituição, uma vez que contraria o princípio da igualdade.

No entanto, por meio de uma interpretação adequada, percebe-se que a extrafiscalidade possui fundamentação constitucional, pois busca concretizar os objetivos maiores da própria Constituição. Assim, desde que respeitados determinados limites, as diferenciações promovidas pela extrafiscalidade não são contrárias à Constituição por violarem o princípio da igualdade, uma vez que devem buscar efetivar e concretizar os princípios estabelecidos no texto constitucional. Portanto, a legitimidade da extrafiscalidade está intrinsecamente ligada à legitimidade dos objetivos almejados, especialmente quando esses objetivos contribuem para a realização dos direitos fundamentais.

Desse modo, a tributação extrafiscal é resultado da interpretação constitucional. O cumprimento das obrigações tributárias pode

ser extrafiscal sem infringir os princípios constitucionais estabelecidos; pelo contrário, a extrafiscalidade pode fortalecer os direitos fundamentais por meio de intervenções econômicas voltadas para a redução das desigualdades. Para isso, é preciso que os objetivos da extrafiscalidade estejam alinhados com os grandes objetivos estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ou seja, sua base deve ser constitucional (Correia Neto, 2017, p. 40).

Portanto, até o momento, fica evidente que a extrafiscalidade pode ser uma ferramenta poderosa para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente, dada sua estreita relação com outros direitos fundamentais. Essa ferramenta pode ser aplicada de duas maneiras: incentivando ou desencorajando comportamentos. Para o incentivo, podem ser utilizados benefícios ou incentivos fiscais, enquanto para o desencorajamento, deve-se ampliar as exigências tributárias.

Neste contexto, a extrafiscalidade visa preservar ou garantir a exequibilidade dos direitos fundamentais. Branco, Meira e Neto assim exemplificam:

> (...) normas de caráter extrafiscal que buscam efetivar direitos fundamentais se enquadrariam nessa categoria, a exemplo de normas tributárias que fazem incidir de maneira mais onerosa os produtos poluidores e, mais especificamente, o caso do ITR, que exclui da base de cálculo as áreas de preservação ecológica. Em ambos os casos esta se garantindo o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição). No primeiro caso, poder-se-ia arguir uma colisão entre o princípio da igualdade tributaria e a necessidade da preservação ambiental. O princípio da igualdade tributaria estaria sendo violado porque contribuintes que fabricam produtos semelhantes (embora uns poluentes outros não) estariam sendo tributados de maneira diferente. Neste caso, em geral, deve prevalecer a lógica do meio ambiente, ainda que a tributação mais onerosa torne inviável a atividade poluidora. Deve-se dar razão para o discrimen tributário quando se funda em outro direito fundamental cuja violação pode tornar-se irreparável, e com supedâneo também no art. 170, VI, da Constituição (Branco; Meira; Correia Neto, 2012, p. 275).

Nesse contexto, torna-se evidente a relevância da extrafiscalidade como instrumento essencial na defesa e fomento do direito fundamental ao meio ambiente, uma vez que essa abordagem tributária se entrelaça com diversos outros direitos fundamentais. Portanto, a extrafiscalidade se posiciona como uma ferramenta determinante na concretização dos direitos fundamentais, particularmente no que tange ao direito a um meio ambiente saudável, e sua implementação busca harmonizar os interesses econômicos e ambientais em prol do bem-estar da sociedade.

Ademais, a extrafiscalidade pode influenciar a conduta de duas maneiras distintas: incentivando ou desencorajando determinados comportamentos. Para promover estímulos, é possível oferecer incentivos ou benefícios fiscais, enquanto para desestimular, é necessário aumentar as obrigações tributárias.

Dentro dessa abordagem, Casalta Nabais (2004, p. 630) delineia duas formas de aplicação da extrafiscalidade: a dos impostos extrafiscais, que buscam desencorajar certos comportamentos (incluindo os chamados agravamentos extrafiscais sobre impostos fiscais), e a dos incentivos fiscais direcionados para promover ou estimular comportamentos específicos. Neste diapasão, deve-se reconhecer que a abordagem dos benefícios e incentivos fiscais para estimular comportamentos ambientalmente responsáveis demonstra ser mais eficaz na consecução dos objetivos almejados.

4 NORMAS TRIBUTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE INDUÇÃO AMBIENTAL

A análise anterior indica que há duas formas de implementar a extrafiscalidade. No entanto, a estratégia mais notável e eficaz é a concessão de benefícios ou incentivos fiscais, que pode ser realizada por meio de isenções parciais ou totais, redução das taxas ou fornecimento de créditos fiscais.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Celso de Barros Correia Neto (2013, p. 247-248) defende que:

> Benefícios fiscais não são instrumentos de arrecadação, a serviço da fiscalidade, como as regras tributárias em sentido estrito. Têm

> em vista outros objetivos, servem à extrafiscalidade. São instrumentos de intervenção na sociedade e na ordem econômica. A noção de benefício fiscal parte de duas premissas. A primeira é que qualquer imposição tributária produz, em maior ou menor medida, um efeito de desestímulo em relação à atividade ou conduta sobre a qual incide. A segunda é que este efeito pode ser, com maior ou menor êxito, planejado e evitado pelo legislador, mediante alteração da norma tributária, quando convenha estimular a atividade à qual se aplica. A concessão de qualquer incentivo fiscal representa, portanto, tentativa de manipulação consciente do efeito de indução que decorre das regras tributárias.

É inquestionável que a concessão de benefícios e incentivos fiscais deve ser direcionada para a concretização dos direitos fundamentais, como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e para impulsionar o desenvolvimento social e econômico de regiões específicas, além de fomentar atividades de interesse coletivo. É fundamental que os benefícios fiscais respeitem os princípios constitucionais e não sejam sujeitos a interesses econômicos ou políticos, evitando assim a influência de grupos de interesse ou agendas particulares.

Para assegurar a integridade desse processo, é imperativo que a concessão de benefícios fiscais seja transparente e democrática, garantindo que esteja em consonância com os objetivos constitucionais e os interesses da sociedade como um todo. Portanto, a discussão sobre a concessão de benefícios e incentivos fiscais levanta questões profundas sobre a visão de Estado desejada, seu papel na promoção do bem-estar coletivo e seu compromisso com o desenvolvimento sustentável. Esses benefícios não devem ser percebidos como privilégios concedidos pelo Estado a determinados grupos ou setores, mas sim como instrumentos destinados a promover o progresso social, econômico e ambiental de forma equitativa e inclusiva.

Os denominados "ecos benefícios fiscais" são medidas que promovem a conservação do meio ambiente e contribuem para o crescimento econômico. Um exemplo disso é o Código Florestal, em vigor desde 25 de maio de 2012, que prevê benefícios fiscais direcio-

nados à proteção ambiental. Entre suas disposições, destacam-se a possibilidade de dedução da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e a geração de créditos tributários para Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal e áreas de uso restrito, conforme estipulado no art. 41, inciso II, c[44]. Além disso, o código prevê isenção de impostos sobre os principais insumos e equipamentos utilizados na recuperação e manutenção dessas áreas, conforme art. 41, inciso II, f[45]. Adicionalmente, permite a dedução da base de cálculo do Imposto de Renda (IR) para pessoas físicas ou jurídicas que possuam ou detenham propriedades rurais, em relação a parte dos gastos destinados à recomposição das áreas mencionadas, desde que o desmatamento que levou a essa recomposição tenha ocorrido antes de 22 de julho de 2008, conforme estabelecido no art. 41, parágrafo 1º, inciso II, do referido Código[46].

Até o momento, fica claro que a tributação é uma ferramenta através da qual o Estado intervém nas esferas econômica, social e

---

44 Art. 41 – "É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: [...] II - compensação pelas medidas de conservação ambiental necessárias para o cumprimento dos objetivos desta Lei, utilizando-se dos seguintes instrumentos, dentre outros: [...]c) dedução das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito da base de cálculo do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, gerando créditos tributários"..

45 Art. 41 – "[...]f) isenção de impostos para os principais insumos e equipamentos, tais como: fios de arame, postes de madeira tratada, bombas d'água, trado de perfuração de solo, dentre outros utilizados para os processos de recuperação e manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito".

46 Art. 41 – "[...] § 1o Para financiar as atividades necessárias à regularização ambiental das propriedades rurais, o programa poderá prever: [...] II - dedução da base de cálculo do imposto de renda do proprietário ou possuidor de imóvel rural, pessoa física ou jurídica, de parte dos gastos efetuados com a recomposição das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito cujo desmatamento seja anterior a 22 de julho de 2008".

cultural, sendo um meio poderoso para garantir os direitos fundamentais. No entanto, é essencial que os tributos extrafiscais estejam em conformidade com os princípios constitucionais, como igualdade, legalidade e generalidade, para preservar a segurança jurídica.

Diante da atual carga tributária que se aproxima do limite suportável e da falha percebida no modelo de intervenção estatal através da cobrança de tributos, a abordagem extrafiscal focada na redução da carga tributária pode ser mais aceitável para os contribuintes inicialmente, por proporcionar ganhos diretos, mas também pode contribuir indiretamente para a adoção de medidas de proteção ambiental.

A utilização da extrafiscalidade não é uma novidade, pois já vem sendo empregada há muito tempo no Brasil em prol da realização dos direitos fundamentais. O objetivo é ampliar seu uso como meio de direcionar comportamentos para práticas ambientalmente corretas e implementar políticas preventivas para reduzir o risco ambiental.

Assim, fica evidente que a extrafiscalidade desempenha um papel significativo na busca pela concretização do direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, intimamente ligado ao direito à vida. Este direcionamento de comportamentos pode ser realizado através de normas sancionadoras de condutas ilícitas e da variação de tributos conforme a adoção de determinados comportamentos, promovendo práticas ambientalmente adequadas.

A tributação, quando pensada com base na realização dos direitos fundamentais, pode indiretamente favorecer a proteção do meio ambiente. No entanto, é importante reconhecer que a tributação ambiental não resolverá todos os problemas existentes e deve ser considerada como parte de uma estratégia mais ampla para alcançar os objetivos constitucionais (Morete, 2019, p. 152).

Por fim, é de suma importância estabelecer parâmetros mínimos para o uso da extrafiscalidade ambiental, priorizando políticas que estimulem comportamentos ambientalmente corretos e que desencorajem práticas poluentes e degradantes. Isso supera a ideia de que a proteção ambiental se limita apenas a sanções ou reparos

após danos já ocorridos. A intenção é convencer os agentes econômicos de que práticas ambientalmente responsáveis podem ser economicamente vantajosas, incentivando a adoção de comportamentos sustentáveis (Eduardo, 2019, p. 112).

A extrafiscalidade oferece a oportunidade de isentar completamente a incidência tributária em produtos e serviços que demonstram estar em harmonia com a preservação ambiental. Expandir o uso da extrafiscalidade ambiental implica em repensar a tradicional abordagem de arrecadar recursos exclusivamente para garantir direitos fundamentais. Embora essa mudança não seja completa, ao orientar comportamentos, o Estado pode efetivamente promover o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, algo que não se alcança apenas com recursos financeiros.

Portanto, não é necessário criar novos impostos ou taxas ambientais, mas sim integrar e ampliar a dimensão extrafiscal nos impostos existentes. A extrafiscalidade pode ser aplicada tanto para desonerar quanto para onerar atividades. Por exemplo, no caso do Imposto Territorial Rural (ITR), é viável promover a proteção ambiental em propriedades rurais ajustando as alíquotas para desencorajar a manutenção de áreas improdutivas (Fernandes, 2018, p. 68-72). No IPVA, as alíquotas podem variar conforme a função e o tipo de combustível dos veículos, favorecendo os menos poluentes, como os movidos a álcool, e penalizando os que utilizam combustíveis fósseis mais poluentes (Trennepohl, 2011, p. 106-107).

No IPTU, os municípios podem incentivar a preservação de áreas verdes em imóveis urbanos ou práticas de construção sustentáveis, oferecendo descontos nas alíquotas para proprietários que adotem tais medidas. Além disso, uma redução parcial do IPTU pode ser condicionada à implementação de práticas ambientais, como a compostagem de resíduos orgânicos domésticos, incentivando os contribuintes a adotarem medidas sustentáveis em suas residências (Fernandes, 2018, p. 68-72).

É essencial que a decisão sobre como a tributação pode contribuir para a realização do direito ao meio ambiente seja tomada democraticamente, garantindo sua legitimidade e eficácia.

Assim, torna-se evidente que a extrafiscalidade se manifesta tanto nas renúncias de receitas quanto nas incidências tributárias,

especialmente nos impostos, desempenhando um papel tributário eficaz na proteção ambiental. Isso reflete a compreensão de que a utilização de instrumentos econômicos no âmbito ambiental está alinhada com os objetivos estabelecidos no artigo 225 da Constituição, reforçando a harmonia entre o Direito Tributário e as disposições da extrafiscalidade.

5 CONCLUSÃO

Os direitos coletivos, também conhecidos como transindividuais, possuem amplo respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. No âmbito do Direito Ambiental, essa característica não é diferente, sendo considerado um direito coletivo, cuja proteção é uma responsabilidade compartilhada por todos. É inegável a importância do Direito Ambiental e sua contribuição para a preservação do meio ambiente, que é essencial para a sustentação da vida em todas as suas formas.

Com a promulgação da Constituição, a proteção ambiental tornou-se uma obrigação universal e não se limitou ao artigo 225 da Carta Magna. Além disso, princípios fundamentais do Direito Ambiental, como o princípio do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, da Equidade Intergeracional e do Desenvolvimento Sustentável, estão previstos em diversos dispositivos constitucionais, incluindo o artigo 170, que trata da ordem econômica.

No entanto, além desses princípios, existem outros mecanismos que fundamentam a proteção ambiental e limitam a ação humana, especialmente em uma sociedade onde os riscos ambientais são imprevisíveis e imperceptíveis aos sentidos humanos. Nesse contexto, percebe-se uma lógica de gestão do risco ambiental no ordenamento constitucional relacionado à questão ambiental.

A interdependência dos elementos que compõem o meio ambiente e sustentam a vida em todas as suas formas destaca a importância de sua proteção, que vai além das diretrizes e princípios do Direito Ambiental. Outros ramos do direito, como o Tributário, o Econômico e o Social, também exercem influência na proteção ambiental, caracterizando o Direito Ambiental como um sistema interdisciplinar.

A proteção ambiental não é exclusividade do Direito Ambiental, mas também é compartilhada por outros ramos do direito, como o Tributário, que desempenha um papel relevante por meio de mecanismos voltados para a proteção ambiental. O Direito Tributário, por exemplo, vai além de sua finalidade fiscal e passa a ser um instrumento para a efetivação de direitos fundamentais previstos na Constituição Brasileira.

Em um Estado Democrático de Direito, a tributação não se limita a suprir as necessidades do Estado, mas também tem objetivos voltados para a efetivação dos direitos fundamentais, por meio da chamada extrafiscalidade. Embora não haja uma definição legal precisa para esse conceito, sua aplicação para a proteção de direitos de terceira dimensão, como o meio ambiente, é justificável.

A utilização da tributação com objetivos não fiscais pode contribuir para a preservação ambiental de duas formas principais: por meio de benefícios fiscais e da majoração de impostos incidentes sobre produtos que possam prejudicar o meio ambiente. Os benefícios fiscais, como incentivos políticos, econômicos e sociais, são mais eficazes na mudança de comportamento do que a imposição tributária.

Independentemente da forma de extrafiscalidade adotada, é imperativo que o Direito Tributário não permaneça passivo diante da necessidade de proteção ambiental, pois possui mecanismos que podem contribuir para esse fim, sem a necessidade de criar novos tributos. Em última análise, a arrecadação com objetivos protetivos trará maior lucratividade para o Estado e a sociedade do que a arrecadação baseada na degradação ambiental, garantindo efetivamente os direitos fundamentais de todos os cidadãos, incluindo o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em síntese, é evidente a importância de adotar uma abordagem democrática na concessão de benefícios e isenções fiscais, a fim de evitar privilégios e garantir a conformidade com os objetivos constitucionais e limites tributários. A proteção ambiental emerge como um imperativo, permeando diversos aspectos do direito e exigindo uma gestão eficaz do risco ambiental.

A interseção entre o Direito Tributário e o Ambiental revela a necessidade de uma visão sistêmica, na qual a tributação não se li-

mita à arrecadação, mas também serve como instrumento para promover direitos fundamentais, incluindo o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante desse cenário, é fundamental que o Estado atue de forma proativa, utilizando mecanismos de extrafiscalidade para incentivar comportamentos ambientalmente responsáveis e desestimular práticas prejudiciais ao meio ambiente. Tal abordagem, quando alinhada aos princípios constitucionais, contribui para a preservação do meio ambiente e para o bem-estar das gerações presentes e futuras.

Portanto, o desafio atual reside em garantir que a tributação não apenas cumpra sua função fiscal, mas também promova efetivamente a proteção ambiental, assegurando um futuro sustentável para todos os seres vivos neste planeta.

REFERÊNCIAS

BECHO, Renato Lopes. **Lições de direito tributário**. 3. ed. Sa~o Paulo: Saraiva, 2015.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MEIRA, Liziane A.; NETO, Celso de Barros C. **Série IDP - Tributação e direitos fundamentais**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 03 mar. 2024.

BRASIL. **Lei 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5098.htm. Acesso em: 09 mar. 2024.

CALIENDO, Paulo. **Curso de Direito Tributário**. 4. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

CASALTA NABAIS, José. **O Dever Fundamental de Pagar Impostos**. Coimbra: Almedina, 2004.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Os impostos e o Estado de Direito**. São Paulo: Almedina, 2017.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **O avesso do tributo**: incentivos e renúncias fiscais no direito brasileiro. 2013. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.2.2013.tde-15082013-084732. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-15082013-084732/pt-br.php. Acesso em: 09 mar. 2024.

COSTA, Regina Helena. **Curso de Direito Tributário:** Constituição e Código Tributário. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022.

EDUARDO, Thales José Pitombeira. Da degradação ambiental à extrafiscalidade: por uma sustentabilidade democrática para todos. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 13, p. 99-116, 2019. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1087/681. Acesso em: 10 mar. 2024.

FARIAS, Talden; TRENNEPOHL, Terence. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. **Tributação, direitos fundamentais e desenvolvimento**. São Paulo: Blucher, 2018.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MORETE, Vânya Senegalia. Tributação ambiental e sustentabilidade. **Revista Argumentum-Argumentum Journal of Law**, v. 14, p. 139-165, 2019. Disponível em: http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/981/601. Acesso em: 10 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **News – Perspectiva Global Reportagens Humanas**. 2022. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682. Acesso em: 03 mar. 2024.

ROCHA, Jefferson Marçal da. **Sustentabilidade em questão:** economia, sociedade e meio ambiente. Jundiaí: Paco Editorial, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SERRÃO, Mônica; ALMEIDA, Aline; CARESTIATO, Andréa. **Sustentabilidade:** uma questão de todos nós. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2012.

SILVA, Tatiane Oliveira. A sustentabilidade no setor imobiliário de Goiânia. **Revista EVS-Revista de Ciências Ambientais e Saúde**, v. 37, n. 5/6, p. 519-533, mai./jun., 2010. Disponível em: http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/estudos/article/view/1749/1096. Acesso em: 02 mar. 2024.

TRENNEPOHL, **Terence Dorneles Incentivos fiscais no direito ambiental.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS NA IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS AOS CONSUMIDORES IDOSOS EM SUPERENDIVIDAMENTO: O CAMINHO PARA A RECONSTRUÇÃO DA DIGNIDADE

Thaise Nara Graziottin Costa

Doutora pela Universidade Estácio de Sá do Rio de Janeiro (UNESA|RJ). Estágio Doutoral na Universidade de Coimbra – Portugal, com bolsa CAPES. Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. (UFPR) Advogada e Mediadora Judicial e Familiar, professora credenciada no CJUD do Tribunal de Justiça do RS. Lattes: http://lattes.cnpq.br/1637959325040343, ID Lattes: 1637959325040343. e-mail: thaisegraziottin@gmail.com.

Martha Branco Araujo de Faria Santos

Doutora pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora Adjunta do Curso de Direito da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Advogada. ID Lattes: https://lattes.cnpq.br/2346897003741176. email: marthabafs@gmail.com.

Resumo: O artigo visa enfrentar os novos desafios da mediação de conflitos frente aos consumidores idosos em superendividamento e as políticas públicas necessárias como instrumento de reconstrução de uma vida digna. Pretende-se com o idoso e o superendividamento analisar a implementação da lei n. 14.181/2021 na sociedade contemporânea, apontar pela mediação de conflitos um caminho para a possível

superação dos sentimentos de medos, inseguranças e vergonhas quando os idosos encontram-se endividados. Sabe-se da complexidade na aplicação da lei numa sociedade líquida (Bauman), portanto, encontra-se na Ecologia de Saberes (Santos) e na Ecologia, psicanálise e mediação (Warat) a possível implementação de políticas públicas de mediação de conflitos para a reconstrução dos relacionamentos dos consumidores idosos ultrapassando as barreiras da litigiosidade, alcançando a dignidade humana pela autocomposição. Utiliza-se a pesquisa bibliográfica, método hipotético-dedutivo e as práticas metodológicas das autoras nos grupos de pesquisa que participam.

Palavras-chave: Lei 14.181/2021; superendividamento; consumidor, idoso; mediação de conflitos.

Abstract: The new challenges of conflict mediation facing elderly consumers in over-indebtedness and the necessary public policies as an instrument for rebuilding a dignified life are studied. Study of the elderly consumer theme and the implementation of law no. 14,181/2021 in contemporary society, point out the hypothesis of conflict mediation to possibly overcome the fears, insecurities and shame of elderly people in debt after a life of paid work. It is known that there is complexity in the application of law in liquid society (Bauman), using the Ecology of Knowledge (Santos) and Ecology, psychoanalysis and mediation (Warat) as theoretical references, pointing out the possibility of implementing public mediation policies of conflicts in the restructuring of a new path, reconstruction of elderly consumers' relationships, overcoming the barriers of litigation, achieving dignity through self-composition. For this purpose, bibliographical research, the hypothetical-deductive method and the methodological practices of the authors in the research groups that participate are used.

Keywords*: Law n.14.181/2021; over-indebtedness; elderly, consumer; conflict mediation.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Este estudo aborda um tema extremamente relevante e atual

que é a mediação de conflitos envolvendo consumidores idosos em superendividamento. A partir da análise da Lei n. 14.181/2021 pode-se constatar que a mediação de conflitos se torna um instrumento eficaz para superar os desafios enfrentados por essa população idosa.

Em visão ampla podemos destacar o entendimento de Santos considerando a importância da interdisciplinaridade e da consideração de múltiplos saberes que legitimam a democracia e a humanização da justiça, no mesmo sentido Warat ao estudar a relação intima da ecologia, psicanálise e a mediação nos leva a lidar e compreender os conflitos pela ótica entender pessoas e ,neste sentido, ao analisar Bauman e a sociedade contemporânea na ótica volátil que perpassa pela incerteza, fluidez e complexidade líquida do ser humano, por isso foram escolhidos tais autores para fazer parte deste estudo, pois o idoso consumerista e o superendividamento é um problema real na sociedade contemporânea.

Nesta seara, sabe-se que o envelhecimento da população é um fenômeno global que traz desafios significativos para a sociedade, no Brasil, o aumento da expectativa de vida e a diminuição da taxa de natalidade têm resultado em um crescimento exponencial da população idosa.

Nesse contexto, a vulnerabilidade financeira dos idosos se torna uma questão crítica, a falta de educação financeira, a perda de renda e a dependência de benefícios previdenciários tornam os idosos mais suscetíveis a práticas abusivas de crédito e superendividamento.

Diante deste panorama o estudo explora as principais características do envelhecimento da população brasileira e a vulnerabilidade financeira dos idosos, destacando a necessidade de políticas públicas eficazes para proteger essa população.

Sabe-se que o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), a Lei do Idoso (Lei 10.741/2003) e mais recente a Lei do Superendividamento (14.181/2021) representam marcos importantes na proteção dos consumidores idosos endividados, mas a aplicabilidade enfrenta um desafio significativo a enfrentar.

Contudo, este estudo analisa os avanços e desafios da implementação dessas leis, destacando os principais obstáculos para sua

eficácia, como a falta de conscientização dos idosos sobre seus direitos e a necessidade de capacitação dos profissionais que lidam com o superendividamento e a interdisciplinaridade necessária. Além disso, serão apresentadas propostas para melhorar a aplicabilidade da lei a fim de proteger os idosos com políticas públicas contra práticas abusivas de crédito com a utilização da mediação de conflitos.

Nota-se pela prática dos tribunais que a mediação de conflitos judicial é uma ferramenta eficaz para resolver conflitos entre consumidores e fornecedores, no caso dos idosos, essa abordagem pode ser especialmente útil para reconstruir sua dignidade, repensar as questões familiares e resolver problemas financeiros.

2 O ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO E A VULNERABILIDADE FINANCEIRA DOS IDOSOS

A ONU estima que a porcentagem de pessoas com 65 anos ou mais dobre até 2050 e exceda 30% até o final do século. Esse processo traz desafios complexos e exige adaptação em diversas áreas, como saúde, previdência social e mercado de trabalho.

De acordo com os dados mais recentes do Censo Demográfico 2022, divulgados em outubro de 2023, existem 22.169.101 pessoas com 65 anos ou mais no Brasil, representando 10,9% da população. Se forem considerados os idosos a partir de 60 anos, o número sobe para 32.113.490 pessoas, o equivalente a 15,6% da população.

O planejamento e as políticas públicas adequadas para garantir o bem-estar da população idosa e o desenvolvimento sustentável do país. É fundamental que essas políticas públicas sejam implementadas de forma integrada e articulada entre as diferentes esferas de governo e setores da sociedade, com a participação ativa dos idosos na formulação e no acompanhamento das ações.

Neste contexto, a vulnerabilidade financeira dos idosos é assunto de extrema relevância, na medida em que ela destaca a suscetibilidade de uma parte em relação a outra, sendo evidenciada em relações com desequilíbrio de poder. Trata-se, pois, de um conceito que emerge quando existe uma fragilidade ou submissão de um dos lados em uma determinada situação.

O Código de Defesa de Consumidor, em seu art. 4º, inciso I, prevê como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo justamente o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Frequentemente, o consumidor, como destinatário final é atraído pelo mercado a adquirir produtos ou serviços, o que pode levar a desequilíbrios em seu orçamento. Além disso, mesmo o consumidor mais informado não possui domínio completo sobre as informações dos produtos ou serviços que adquire, permanecendo em uma posição de desvantagem em relação aos grandes mercados.

O desequilíbrio é fundamental nesse cenário, retratando a relação de consumo como uma gangorra, onde o consumidor fica em desvantagem, enquanto o fornecedor, detentor do poder, controla a dinâmica.

É importante destacar que a hipossuficiência do consumidor idoso não se relaciona à sua situação financeira, mas sim à falta de informações ou conhecimentos técnicos sobre os produtos ou serviços que está consumindo. Em outras palavras, a vulnerabilidade do consumidor idoso se manifesta na sua dificuldade de compreender as características e implicações daquilo que adquire, independentemente de sua condição econômica.

A distinção entre vulnerabilidade e hipervulnerabilidade mostra que ambos os conceitos estão interligados, mas que requerem avaliação distinta. A hipervulnerabilidade do consumidor representa um estado de fragilidade ainda maior do que a vulnerabilidade já reconhecida a todos os consumidores no mercado de consumo.

Essa condição se manifesta quando fatores específicos agravam a sua posição de desvantagem, dificultando ainda mais o exercício de seus direitos e a tomada de decisões conscientes.

Destacadamente quanto aos idosos, podem apresentar dificuldades em compreender informações complexas, lidar com novas tecnologias ou resistir a abordagens persuasivas, tornando-os mais suscetíveis a fraudes e golpes.

Em suma, a hipervulnerabilidade do idoso exige atenção especial do Estado, das empresas e da sociedade como um todo, para garantir a efetiva proteção dos consumidores em situação de maior fragilidade.

Então a importância de proteger os idosos na sociedade, especialmente no mercado de consumo. A conscientização sobre seus direitos, o combate às práticas abusivas e a oferta de crédito responsável são essenciais para garantir a dignidade e o bem-estar dos idosos. A sociedade precisa se adaptar ao envelhecimento da população, promovendo a inclusão social e o envelhecimento saudável, garantindo que a velhice seja uma fase digna e segura da vida.

3 AVANÇOS E DESAFIOS DA APLICABILIDADE DA LEI N. 14.181/2021 NO TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDAMENTO DE IDOSOS

No Brasil, visando a conter e a amenizar o grave problema social que é o superendividamento, a Lei n.14.181/2021 trouxe princípios e diretrizes fundada em dois pilares/objetivos: prevenir (para evitar a ocorrência do superendividamento) e tratar (aqueles que já se encontram superendividados), questões a seguir abordadas.

Como toda doença, o tratamento muitas vezes é demorado e complexo, não bastando simplesmente renegociar as dívidas do consumidor.

Os desafios de lidar com o superendividamento do consumidor são imensos. A Lei n.14.181/2021 visa a resgatar a dignidade do consumidor e de sua família, reintegrando-os à sociedade de consumo. No entanto, não se trata apenas de renegociar as dívidas existentes, mas também de compreender as causas que levaram a essa situação degradante, para que o consumidor não volte a se superendividar após sair dela. O tratamento, portanto, é complexo e exige uma abordagem multidisciplinar.

Para alcançar esse objetivo é fundamental oferecer acolhimento ao consumidor superendividado. Antes de qualquer medida, é crucial proporcionar atendimento psicológico a esses cidadãos, pois muitos deles chegam aos órgãos de proteção ao consumidor em estado de desespero, relatando, inclusive, pensamentos suicidas. O suporte psicológico é essencial para lidar com o sofrimento emocional e garantir que o consumidor esteja em condições de enfrentar o processo de renegociação de dívidas e reconstrução financeira.

Nesse sentido, é que a Lei n.14.181/2021, no capítulo V, "Da conciliação no Superendividamento", do Código de Defesa do Consumidor, estabeleceu um conjunto de medidas e atribuiu responsabilidades a diferentes atores (Judiciário- art.104-a) e órgãos públicos do Sistema Nacional, mais especificamente os PROCONs, Defensorias Públicas e Ministérios Públicos (art. 104-C), para lidar com a questão do superendividamento.

A Lei n. 14.181/2021, que trata do superendividamento, completou três anos de vigência em 1/7/2024, e os resultados observados em relatórios, como o (2023-2024) do CNJ e as pesquisas CNC sobre Endividamento e Inadimplência do Consumidor (2023-2024), revelaram um cenário complexo.

A Lei n. 14.181/2021, embora represente um avanço na proteção do consumidor idoso, ainda apresenta desafios em sua implementação. Dessa forma, é prematuro afirmar que essa lei é plenamente eficaz na proteção dos idosos contra o superendividamento.

No entanto, ela representa um importante passo nessa direção e, com os devidos ajustes e investimentos, pode contribuir significativamente para a prevenção e o tratamento do superendividamento entre a população idosa.

É necessário, pois, fortalecer as políticas públicas de educação financeira, ampliar o acesso aos serviços de apoio e desenvolver estratégias de comunicação mais eficazes para alcançar a população idosa e garantir seus direitos. Somente assim, será possível transformar a realidade do consumidor idoso e prevenir sua exclusão social.

Levando-se em conta o que foi observado, sob a perspectiva de que políticas públicas de educação financeira podem fortalecer essa população e prevenir sua exclusão social, tornando-os mais conscientes de seus direitos e capazes de tomar decisões financeiras mais seguras e responsáveis, a mediação surge como um instrumento promissor para a prevenção e o tratamento do superendividamento, promovendo o diálogo e a participação ativa dos idosos na resolução de seus conflitos financeiros.

Assim, para que a Lei n. 14.181/2021 alcance seu pleno potencial na proteção dos idosos contra o superendividamento, é fundamental que ocorra o fortalecimento das políticas públicas de edu-

cação financeira, a ampliação e a divulgação dos serviços de mediação e a criação de estratégias de abordagem que levem em consideração as particularidades e as vulnerabilidades da população idosa.

Nesse contexto, a mediação no superendividamento vai além da resolução de questões financeiras, atuando como um dos pilares para a efetividade do direito de recomeçar (art.4º, inc. II, da Lei n. 14.181/2021), sendo uma potente ferramenta de inclusão social e de promoção da cidadania plena, tornando-se, assim, um elemento fundamental para o fortalecimento da democracia.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEDIAÇÃO CONSUMEIRISTAS: A POSSIBILIDADE DE RECONSTRUÇÃO DA DIGNIDADE DO IDOSO COM A RESOLUÇÃO ADEQUADA DO CONFLITO

Tais políticas públicas de mediação de conflitos consumerista aos idosos irá beneficiar e atender os objetivos claros das leis, trazendo pacificação e humanização social, visando incentivar a construção, abertura e implementação de convênios como universidades a fim de possibilitar a‘ comunidade consumerista e idosa, espaços que ampliam e fortaleçam a renegociação de dívidas , proteção contra práticas abusivas e direito a informação de como fazer o acesso a‘ justiça por meio de métodos autocompositivos.

As novas configurações buscando aplicação da Lei n. 14.181/2021 está sendo desenhada pelo Poder Judiciário especializando, mediadores. Os estudos internacionais voltados ao tema acesso a‘ justiça e os meios adequados de resolução de conflitos têm apontado, em diferentes países, como a melhor alternativa para a resolução de disputas, de forma cooperativa e não adversarial.

Os estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE- 2019) constatou que 80% dos conflitos resolvidos por mediação não retornam ao tribunal, estudos da American Bar Association (ABA) em 2018, nos USA 85% dos advogados recomendam a mediação como método de resolução de conflitos, já em 2017 os estudos da Universidade de Harvard Law School relatam que 75% dos casos resolvidos por mediação resultam em acordos satisfatórios para as partes.

Ainda, estatisticamente as mediações no EUA resolvem cerca de 50% dos casos de disputas comerciais, no Reino Unido, a mediação resolve cerca de 70% dos casos de disputas laborais e no Brasil, a mediação resolve cerca de 60% dos casos de disputas consumeristas.

No Brasil as pesquisas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2020 identificam que 70% dos casos resolvidos por mediação não retornaram ao judiciário, em 2018 os estudos da Universidade de São Paulo apontam que 80% dos casos resolvidos por mediação resultam em economia de tempo e recursos, já nos relatos da Escola Nacional de Mediação e Conciliação (ENAM) em 2019 identificam que 90% dos participantes de mediação relatam satisfação com o processo.

Diante destes números podemos constatar que as políticas públicas para universalizar e democratizar o acesso à justiça no Brasil devem ser intensificadas, pois leis ordinárias como Código de Defesa do Consumidor, a Lei do Idoso e mais recente a Lei do superendividamento normatizam a função do mediador, do conciliador (art. 165 do CPC), identificam que os Tribunais possuem funções de desenvolver programas destinados a orientar e estimular a autocomposição, porém na realidade, existe uma dificuldade premente do cidadão de acessar a justiça tradicional, agravada pela condição de idoso endividado, assim, muitas razoes afastam do judiciário a efetivação dos direitos.

Sabe-se que a dificuldade do idoso inicia na sua situação vulnerável pela idade, suas dificuldades financeiras, por saúde ou auxílio aos filhos ou netos, ou ainda, o entrave no entendimento de situações abusivas (golpes) que ocorrem sem buscar ajuda.

A Constituição Federal de 1988 garante e ampara com prioridade a pessoa idosa quando dispõe:

> Art. 227, § 2º: "O Estado deve garantir ao idoso proteção especial, considerando sua condição de pessoa vulnerável.
> Art. 230: A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

Art. 231: "O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde dos idosos, visando garantir-lhes qualidade de vida.

As garantias constitucionais existem para a pessoa idosa consumerista, porém sua vulnerabilidade dificulta o acesso à justiça, ao conhecimento e discernimento da situação de endividamento em que se encontra.

Ao refletir sobre o acesso à justiça, Cappelletti e Garth (2015, p.12) identificam que "o acesso a‘ justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental - o mais básico dos direitos humanos- de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos". Nesta seara podemos refletir e realizar os seguintes questionamentos: Como garantir o acesso à justiça ao idoso superendividado numa sociedade desigual social, econômica, política e culturalmente? Como incentivar o idoso superendividado procurar o poder judiciário para resolver seu endividamento? Que tipo de política pública seria eficaz nos casos de superendividamento de idoso?

Sabe-se que os obstáculos na questão do acesso a‘ justiça passam por três ondas renovatórias, que segundo Capelletti e Garth (2015, p. 34), a primeira representa a desigualdade econômica das partes envolvidas no conflito, sendo o Estado é o responsável pela assistência judiciária e custas processuais.

A segunda onda e garantir um tratamento diferenciado aos direitos difusos e complexos, que atendam a‘ coletividade de direitos como saúde ou meio ambiente, nessa perspectiva a criação da ação civil pública e órgãos de controle e promoção de direitos foi uma alternativa plausível.

A terceira onda de acesso à justiça chamada de onda renovatória busca dar efetividade ao processo, ou seja, preocupa-se com o modo de ser do processo e sua implicação social e econômica, porém o judiciário é lento na resolução diante o ingresso de tantos processos. Ainda neste sentido, na atualidade acredita-se que estamos vivendo na quarta onda, ou seja, na onda da abertura do poder judiciário para transformá-lo em um ambiente multidisciplinar, humanizado e que possa tratar da questão do acesso a‘ justiça de forma não adversarial, primando pelos direitos multidisciplinares e

de consenso, tendo como parceiro entidades e universidades envolvendo os cursos de economia, administração, direito e psicologia para auxiliar nos temas complexos como o superendividamento de idoso.

Ao tratar de superendividamento de idoso que procuram o Judiciário nos referimos para além das novas práticas e de modificação de leis, mas de políticas públicas do Estado que efetivem a segurança do acesso, garantia dos direitos, promoção de planejamento e ambiente humanizado para transformação do modelo existente de jurisdição, formal e litigioso em uma justiça humanitária, dialogada, acessível e emancipatória.

Ainda, ao analisar o caso concreto, os profissionais devem buscar a melhor forma de aplicação da lei do superendividamento, realizar um estudo detalhado da capacidade e do mínimo existencial do devedor idoso endividado, reconhecendo sua vulnerabilidade e conduzindo-o ao empoderamento de uma proposta consciente e real no prazo e tempo adequado ao pagamento possível, encontrando harmonizar todas as possibilidades para que ocorra um ganha x ganha, uma decisão informada e possível, atendendo as necessidades do idoso em questão.

Ainda, o primeiro passo para o idoso superendividado será conhecer como válido e eficaz os métodos autocompositivos (mediação, conciliação ou negociação entre outras) e sua aplicação por agentes capacitados, conduzindo com informalidade, confidencialidade, ética e as boas práticas para garantir o exercício constante do diálogo ativo, tratando o conflito consumerista como algo natural na vida, lhe conduzindo ao aprendizado, encontrando um caminho para retomar a saúde financeira em pouco tempo e nas possibilidades que o idoso apresentar.

A inovação na área consumerista se apresenta na proposição de políticas públicas unindo Estado, Universidades e sociedade civil que abranjam profissionais de diversas áreas como contadores, psicólogos , advogados, assistentes sociais conduzindo o interessado num espaço de fala segura, de escuta ativa, com a possibilidade de identificar as necessidades do idoso endividado, comprovar seu mínimo existencial, utilizar as leis vigentes, elaborar um plano de pagamento adequado para as dívidas existentes em questão.

Sabe-se que o exercício da mediação em casos de idoso superendividados será sempre um processo de aceitação voluntária, deverá respeitar os princípios da imparcialidade, neutralidade, confidencialidade, autonomia das partes, voluntariedade, igualdade, respeito, comunicação eficaz, objetividade, flexibilidade, boa-fé entre outros para atingir a satisfação de todos os participantes, a partir de um diálogo em sessões que buscam o entendimento/acordo, pautado no ganha e ganha entre os mediandos e o no consenso.

No mesmo sentido Santos (2014 p.53) "A revolução democrática da justiça exige a criação de uma outra cultura de consulta jurídica e de assistência e patrocínio do judiciário em que as defensorias públicas terão um papel muito relevante". Nesse sentido nota-se que tanto a Defensoria Pública, as Universidades e o Poder Judiciário podem colaborar para uma política pública no sentido de uma nova dinâmica de exercer a justiça e dinamizar o seu acesso pelos meios autocompositivo em especial a mediação de conflitos onde o mediador tem o objetivo essencial de auxiliar os mediandos a compor a disputa.

Entende-se que no Brasil, em se tratando de mediações consumeristas, as Universidades seriam as parceiras para uma política pública de resultado positivo para os que buscam resolução dos conflitos e dívidas existentes, pois a lei do superendividamento é clara e objetiva para sua aplicação, em se tratando de idoso a lei 14.181/2021 protege os idosos nos seguintes artigos:

> Art. 2º, inciso II - Define superendividamento considerando a idade.
> Art. 5º, parágrafo único - Proíbe práticas abusivas contra idosos.
> Art. 6º, inciso III - Estabelece penalidades para infratores que exploram idosos.

Na busca de efetivação da política púbica de mediação no superendividamento deve-se unir forças do Poder Judiciário e entidades participantes para divulgação das práticas esclarecendo as vantagens, possibilidades seguras, sigilosas e confiáveis de efetivação dos direitos dos superendividados idosos, a fim de alterar a cultura preexistente de que a justiça é punitiva, preparados para trabalhar

com pessoas endividadas em casos que se enquadram legalmente, portanto, a necessidade consumerista de idosos endividados , desta forma afirmam Morais e Spengler (2008, p.158): "a mediação e, essencialmente, um procedimento democrático, porque rompe, dissolve, os marcos de referência de certeza determinados pelo conjunto normativo, posto e exposto de forma hierarquizada".

Os tribunais de justiça e o CNJ efetivam tais processos didático e pedagógico inerente a' opção pela prática da mediação pela lei do superendividamento e os seus métodos, com a integração, recuperação e valorização das pessoas e do seu entorno desta forma o exercício da cidadania se dá na medida em que "educam, facilitam e ajudam a produzir diferenças e a realizar tomadas de decisões, sem a intervenção de terceiros que decidem pelos afetados em um conflito" (Morais e Spengler, 2008, p.158).

No entendimento de Costa e Zamban (2016, p. 110)

> O efeito imediato do processo que opta pela audiência de mediação e o afastamento do modo tradicional de pensar juridico-formalista, que conduz a pratica de "ganhar e perder" das demandas que chegam ao judiciario. O processo que prioriza a mediação tem uma dimensão preventiva, a fim de evitar a punição e culpas, encontrando uma solução satisfatoria para os envolvidos.

Em conclusão, as técnicas autocompositivas de resolução de conflitos autorizam as partes a dialogarem e compreenderem os comportamentos, analisar intenções, buscar soluções e gerir suas próprias emoções de forma moderada e construtiva, encontrando, nessa construção, a oportunidade de emancipação social e realização individual pelas escolhas assumidas.

Warat (2008, p. 210) afirma que o mediador necessita ter com cinco características essenciais: "sensibilidade, compaixão, alteridade, contágio (afinidade efetiva) e diálogo". Todas essas características são essenciais para que o idoso superendividado possa acreditar na efetivação de seus direitos com a mediação de conflitos judicial.

E nessa seara de inovação e empatia que os idosos superendividados vulnerável encontram o espaço para buscar o empoderamen-

to e a construção de uma estrutura financeira favorável ao pagamento de suas dívidas com dignidade, pois segundo Morais e Spengler (2008, p.159) "A mediação, como o espaço de reencontro, utilizar a arte do compartir para tratar conflitos e oferecer uma proposta inovadora de pensar o lugar do direito na cultura complexa, multifacetada e emergente do terceiro milênio".

Cabe lembrar ainda os princípios norteadores da mediação e conciliação estabelecidos pelo art. 166 do CPC, que são "da independência, da imparcialidade, da autonomia, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.", desta forma, somente com boas práticas e políticas públicas consciente da complexidade da matéria e das garantias das leis irão conectar os idosos endividados aos meios autocompositivos superando os obstáculos do acesso a' justiça em vista de alcançar a cidadania e trabalhar de forma adequada os sentimentos e o planejamento financeiro conduzindo os envolvidos a um panorama de reconstrução da dignidade do idoso envolvido.

5 CONSIDERAÇÃO FINAIS

O presente estudo, intitulado "A Necessidade de Políticas Públicas na Implementação da Mediação de Conflitos aos Consumidores Idosos em Superendividamento: O Caminho para a Reconstrução da Dignidade", abordou a crescente problemática do superendividamento entre consumidores idosos e a importância da mediação de conflitos como ferramenta para a reconstrução da dignidade dessa população, especialmente no contexto da Lei nº 14.181/2021.

A vulnerabilidade do idoso no mercado de consumo e a necessidade de políticas públicas eficazes para sua proteção foram evidenciadas, especialmente em relação ao superendividamento.

A Lei nº 14.181/2021 que trata do superendividamento foi analisada como um marco importante na proteção dos consumidores, especialmente aos idosos.

A pesquisa realizada enfatizou a importância da mediação de conflitos como instrumento para a prevenção e o tratamento do superendividamento, promovendo o diálogo e a participação ativa dos idosos na resolução de suas dificuldades financeiras.

A mediação de conflito se apresentou como um instrumento promissor para a prevenção e o tratamento do superendividamento, promovendo o diálogo e a participação dos idosos na resolução de seus conflitos financeiros, com a colaboração entre o Poder Judiciário, Universidades e entidades para a implementação de políticas públicas eficazes.

A implementação de políticas públicas de mediação de conflitos consumeristas, com varas especializadas e estratégias claras para proteger os idosos, reforça a importância da mediação como ferramenta de inclusão social e de promoção da cidadania plena.

Ainda, destaca-se a importância da capacitação de mediadores para lidar com o superendividamento, especialmente em relação aos idosos, e a necessidade de políticas públicas para garantir a acessibilidade e a efetividade da Lei nº 14.181/2021.

O estudo demonstrou que a mediação de conflitos como ferramenta para a reconstrução da dignidade do idoso superendividado, especialmente no contexto da Lei nº 14.181/2021, aprofundando a análise da Lei nº 14.181/2021, seus avanços e desafios, e a necessidade de políticas públicas para a proteção dos idosos contra o superendividamento.

Espera-se que a implementação de políticas públicas de mediação de conflitos contribua para a reconstrução da dignidade do idoso superendividado, promovendo a sua (re)inclusão no mercado de consumo, além de garantir a efetivação dos direitos dos consumidores idosos.

REFERÊNCIAS

AMERICAN ARBITRATION ASSOCIATION. **Dispute Resolution Statistics**. Disponível em: https://www.adr.org/Mediation. Acesso em: 10 fev. 2020.

AMERICAN BAR ASSOCIATION. **ABA Survey on Lawyer Conduct**. Chicago: ABA, 2018.

BAUMAN, Zygmunt.**Vida Líquida**.Trad. Carlos Alberto Medeiros (2007). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1925.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor Líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

BERTONCELLO, Karen Rick Danilevicz. **Superendividamento do consumidor:** mínimo existencial: casos concretos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2024**. Brasília: CNJ, 2024a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n.125, de 24 de dezembro de 2021**. Dispõe sobre os mecanismos de prevenção e tratamento do superendividamento e a instituição de Núcleos de Conciliação e Mediação de conflitos oriundos de superendividamento, previstos na Lei n.14.181/2021. Brasília, 2021d. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original1456372022010761d854a59e2f5.pdf. Acesso em: 17 abr. 2023.

BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Cenário superendividamento no Brasil e no mundo**. Agosto de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/defesadoconsumidor/Biblioteca/editais/produto_2__cenario_do_superendividamento.pdf.

BRASIL. Senado Federal. Lei n. 14.181, de 1° de julho de 2021. Altera a Lei n.8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor),. Brasília, 2021b. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/34251655.

CAMARANO, Ana Amélia (org.). **Os novos idosos brasileiros**: muito além dos 60? Rio de Janeiro: IPEA, 2004. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3012?mode=full. Acesso em: 10 jun. 2024.

CNJ (Conselho Nacional de Justiça). **Relatório sobre a Mediação no Brasil.** Revista do CNJ, Brasília, v. 43, n. 1, p. 10-15, 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso a' justica.** Traduca~o e revisa~o**:** Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2015.

COSTA, Thaise Nara Graziottin; ZAMBAM, Neuro José. **Democratizar o Acesso à Justiça: A Mediação de Conflitos, o Modelo de**

Justiça Cidadã e Emancipatória. Revista Letteris**,** São Paulo, n. 16, p. 91-113, 01 jan. 2016. Mensal. Dossie Sociedade e Política. Disponível em: https://5e049b44-18aa-4f6e-adbb-e53e5784efbb.filesusr.com/ugd/3d3c16_23bcc998a8a543429336f60be9e9cca3.pdf. Acesso em: 08.05.2020.

ENAM (Escola Nacional de Mediação e Conciliação). **Estudo sobre a Mediação no Brasil**. Revista de Mediação, Brasília, v. 12, n. 2, p. 15-20, 2019.

FAGUNDES, Patrícia Fernanda de Albuquerque. O 'assédio bancário' aos aposentados e a LGPD. **Consultor Jurídico**, [*s.l.*], 21 out. 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2021-out-29/fagundes-assedio-bancario-aos-aposentados-lgpd. Acesso em: 27 jun. 2023.

FRADE, Catarina; Magalhães, Sara. Sobreendividamento, a outra face do crédito. *In*: MARQUES, Claudia Lima; CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli (org.). **Direitos do consumidor endividado**: estudos sobre superendividamento e crédito ao consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GARCIA, Leonardo. **Três anos de vigência da Lei do Superendividamento**. O que mudou? 2024. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2024-mai-15/tres-anos-de-vigencia-da-lei-do-superendividamento-o-que-mudou/. Acesso em: 16 maio 2024.

HARVARD LAW SCHOOL. Harvard Law School Study on Mediation. **Cambridge**: Harvard Law School, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2022**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html.

LIMA, Clarissa Costa de**. O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MARQUES, Claudia Lima. A teoria do 'diálogo das fontes' hoje no Brasil e seus novos desafios: uma homenagem à magistratura brasileira. *In*: MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **Diálogo das fontes**: novos estudos sobre a coordenação e aplicação das

normas no direito brasileiro. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
MARQUES, Claudia Lima. **Superendividamento dos consumidores**: aspectos materiais e processuais. São Paulo: Editora Foco, 2024.
MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa de; VIAL, Sophia. Superendividamento dos consumidores no pós-pandemia e a necessária atualização do Código de Defesa do Consumidor. *In*: MALFATTI, Alexandre David; GARCIA, Paulo Henrique Ribeiro; SHIMURA, Sérgio Seiji (coord.). **Direito do Consumidor**: reflexões quanto aos impactos da pandemia de Covid-19. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2020.
MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Código de Defesa do Consumidor**: o princípio da vulnerabilidade. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
MORAIS, J. L. B. & SPENGLER, F. M. **Mediação e arbitragem: alternativa à Jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2012.
ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. OECD. **Report on Mediation**. Paris: OECD, 2019
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Década do Envelhecimento Sustentável 2021-2030**. Assembleia Geral das Nações Unidas. Disponível em: https://www.who.int/es/initiatives/decade-of-healthy-ageing.
PESQUISAS CNC. **Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor** (PEIC). Prazos maiores favorecem o endividamento das famílias. Edição Março 2024. 2024a. Disponível em: https://portal-bucket.azureedge.net/wp-content/2024/06/Relatorio_Peic_marco_2024.pdf.
PINHEIRO, Rosalice Fidalgo; DETROZ Derlayne. A hipervulnerabilidade e os direitos fundamentais do consumidor idoso no direito brasileiro. **Revista Luso- Brasileira de Direito do Consumo**, v. 2, n. 4, dez. 2012.
SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Portugal: Edições Almedina S.A, 2020.
SANTOS, Boaventura de Sousa. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política.** 3 ed. São Paulo: Cortez, 2014.
SILVA, Anelise Crippa; PORTO, Camila Alen. Superendividamento

de idosos: atendimentos realizados em um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania da região Sul do Brasil. *In*: MIRES, Anna; CÔRTE, Beltrina (org.). **Envelhecer com futuro**: relatos de pesquisa sobre: superendividamento, violência financeira, mobilidade urbana, fluência digital, informações na internet, pensamento computacional, apropriação e inclusão digital. São Paulo: Portal do Envelhecimento Comunicação, 2023. Disponível em: https://www.itauvivermais.com.br/wp-content/uploads/2023/09/Ebook-Envelhecer-com-Futuro-Vol-1.pdf. Acesso em: 14 nov 2023.

SILVA, De Plácido. **Vocabulário Jurídico**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

WARAT, Luís Alberto. **Surfando na Pororoca:** ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

WARAT, Luís Alberto. **Eco-Cidadania E Direito**: alguns aspectos da modernidade, sua decadência e transformação. **Sequências.** Florianópolis, n. 28, p. 96-110, jul. 1994.

UK GOVERNMENT **- MINISTRY OF JUSTICE. Mediation Statistics. Disponível** em: (link). Acesso em: 15 jan. 2020.

USP (Universidade de São Paulo). **Estudo sobre a Mediação em Disputas Civi**s. Revista de Direito Processual, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 25-30, 2018.

EIXO 3.

GEOPOLÍTICA DO BRASIL E PERSPECTIVAS FUTURAS

GEOPOLÍTICA, AMAZÔNIA E FUTURO DO BRASIL

Lídia Maria Ribas

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pós-doutora pela Universidade de Coimbra e pela Universidade Nova de Lisboa. Professora Titular na FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. limaribas@uol.com.br; https://orcid.org/0000-0003-4764-6661; http://lattes.cnpq.br/6871754362505452.

Antonio dos Santos

Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra - ESG. Analista de Geopolítica, Segurança e Defesa do Centro de Estudos Estratégicos da ESG, Rio de Janeiro (Brasil). Pesquisador do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval. E-mail: czosantos@yahoo.com.br. Orcid: https://orcid.org/0009-0007-5151-2646. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0483856874259346.

Fernanda Ramos Konno

Bolsista da CAPES. Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS. Bacharel em Direito pela UFMS. Advogada. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa do CNPq "Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável". E:mail: fernandakonno@gmail.com. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-1707-7587. Lattes: http://lattes.cnpq.br/8173217305490684.

Resumo: O estudo examina o papel da geopolítica e do planejamento estratégico no desenvolvimento nacional do Brasil, com enfoque na Amazônia como região estratégica. Partindo da interação entre poder, território e recursos naturais, o estudo destaca o binômio segurança-desenvolvimento como eixo central para garantir soberania e crescimento econômico sustentável. Por meio de uma abordagem bibliográfica e qualitativa, discute-se como o planejamento estratégico baseado em cenários prospectivos pode antecipar desafios e formular respostas eficazes, reduzindo incertezas no processo decisório. A pesquisa enfatiza a importância da Amazônia no contexto global, abordando tensões entre exploração sustentável e soberania nacional, além das ameaças decorrentes do cerceamento tecnológico por potências estrangeiras. Recomenda-se a integração entre segurança e desenvolvimento em políticas públicas, explorando cenários prospectivos para alinhar estratégias de defesa e crescimento econômico. O estudo contribui para o debate sobre o Brasil como potência emergente e a construção de uma grande estratégia nacional.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Cenários prospectivos. Desenvolvimento nacional. Segurança. Sustentabilidade.

Abstract: The study examines the role of geopolitics and strategic planning in Brazil's national development, focusing on the Amazon as a strategic region. Based on the interaction between power, territory and natural resources, the study highlights the security-development binomial as a central axis to guarantee sovereignty and sustainable economic growth. Through a bibliographic and qualitative approach, we discuss how strategic planning based on prospective scenarios can anticipate challenges and formulate specific responses, uncertainties in the decision-making process. The research emphasizes the importance of the Amazon in the global context, addressing more importantly between sustainable exploration and national sovereignty, in addition to the threats inherent in technological restriction by foreign powers. The integration of security and development in public policies is recommended, exploring prospective scenarios to align defense strategies and economic growth. The study contributes to the debate on Bra-

zil as an emerging power and the construction of a grand national strategy.

Keywords*: Strategic planning. Prospective scenarios. National development. Security. Sustainability.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O vínculo entre geopolítica e desenvolvimento sustentável é central no contexto da Amazônia, uma região estratégica para o futuro do Brasil. Ao longo do século XX, a geopolítica surge com maior força na elaboração de estratégias militares e políticas, ocupando uma posição de destaque nos debates sobre desenvolvimento e segurança dos Estados. Nesse cenário, a interação entre poder, território e recursos naturais adquire relevância prática e teórica, especialmente em regiões de alta projeção estratégica, como a Amazônia.

Em uma perspectiva de que o futuro é incerto, difícil e complexo, intenta-se, no presente estudo, compreender o viés geopolítico da Amazônia que emerge como um dos principais fatores a serem considerados para delinear o futuro do Brasil. No ambiente multipolar contemporâneo, marcado por instabilidades políticas e econômicas, soluções complexas que envolvam esforços conjuntos de todos os elementos do poder nacional tornam-se indispensáveis.

Nesse contexto, o vínculo entre segurança e desenvolvimento assume especial significado, principalmente nas nações em desenvolvimento, em que o problema da vulnerabilidade estatal é agravado pelo uso do cerceamento tecnológico por parte das potências centrais. Assim, a geopolítica e o planejamento estratégico emergem, em razão de suas naturezas integrativas, como ferramentas complementares capazes de contribuir para implementar uma trajetória que posicione o Brasil de forma segura e competitiva no cenário global.

Partindo dessas considerações, formula-se o seguinte problema de pesquisa: como o planejamento estratégico, fundamentado em cenários prospectivos e guiado pela geopolítica, pode contribuir para o desenvolvimento nacional brasileiro, fortalecendo sua segurança e competitividade internacional?

Para responder a essa questão, o estudo busca compreender de que forma o Brasil pode equilibrar suas necessidades internas com as crescentes pressões internacionais, especialmente em um cenário onde interesses econômicos e políticos, além do cerceamento tecnológico de outros Estados ou oligopólios econômicos, ameaçam diretamente os interesses nacionais.

Partindo dessa premissa, levanta-se a hipótese de que o planejamento estratégico baseado em cenários prospectivos oferece ao Brasil uma vantagem qualitativa ao reduzir incertezas no processo decisório, permitindo ao país não apenas reagir às mudanças globais, mas também se antecipar a elas.

O objetivo geral deste estudo é examinar como a geopolítica, em conjunto com o planejamento estratégico baseado em cenários prospectivos, pode ser uma ferramenta eficaz para o desenvolvimento nacional e para a proteção da soberania brasileira. Especificamente, busca-se: analisar a importância da Amazônia no contexto geopolítico global; identificar como a Amazônia e seu desenvolvimento regional podem ser um motor para um desenvolvimento socioeconômico sustentável; e compreender o planejamento estratégico e a utilização da ferramenta de cenários prospectivos como imprescindível para o desenvolvimento do Brasil.

A valia desta investigação reside em sua contribuição para o debate sobre o futuro do Brasil como uma potência emergente, capaz de articular suas políticas de segurança com o desenvolvimento econômico sustentável. Para tanto, fez-se necessário adotar a pesquisa bibliográfica, com levantamento e análise qualitativa de estudos acerca dos conceitos de geopolítica, planejamento estratégico e cenários prospectivos.

Por fim, aponta-se que a divisão ideal da pesquisa ocorreu em três seções: a primeira explora o conceito de geopolítica e seu papel na formulação de políticas públicas, com foco na teoria realista e na influência do poder territorial, bem como a conceituação de cenários prospectivos; na segunda, analisa-se a Amazônia como um ativo estratégico para o desenvolvimento nacional, revelando-se as tensões entre exploração sustentável e soberania nacional; e, por fim, a terceira seção discute as perspectivas, sublinhando-se o uso de cenários prospectivos e suas implicações para as políticas públicas brasileiras voltadas ao desenvolvimento e à segurança.

2 GEOPOLÍTICA E PODER

Quando se aponta para a existência de um Estado nacional, é indispensável compreender, inicialmente e de forma abrangente, a geopolítica. Há uma imprescindibilidade em conceituá-la como o estudo das interações entre poder e território, com ênfase na relação entre políticas de Estado, geografia, estratégias territoriais e, consequentemente, recursos naturais. Destes, o Brasil é, indubitavelmente, rico e diverso; em políticas de Estado e planejamento estratégico territorial, há de ser melhor estruturado e equacionado.

Becker (2005, p. 71) esclarece que, se feita uma breve explanação sobre o conceito de geopolítica, pode-se conceituar como um "campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço geográfico". Em continuidade, a autora expõe que a geopolítica sempre foi caracterizada por pressões de todo tipo, bem como ingerências no cenário internacional – anteriormente evidentes por meio de guerras ou conquistas territoriais diretas e, atualmente, manifestadas por coerções veladas, como a influência na governança de outros Estados e no uso estratégico de seus territórios.

Nessa perspectiva, a geopolítica pode emergir como uma ferramenta analítica fundamental para a avaliação da conjuntura mundial, particularmente ao examinar as capacidades dos Estados de intervir em questões internas de outros países. Para tanto, é relevante considerar a linha teórica do realismo, que sustenta que os Estados são os principais atores que conformam um retrato objetivo do cenário internacional (Dos Santos, 2021, p. 19).

Associada ao campo da geopolítica, a teoria realista ilustra que Estados nacionais, por serem os principais atores na conjuntura mundial, são movidos primordialmente por seus interesses nacionais e pela busca de poder. Há, desse modo, um cenário internacional caracterizado por dinâmicas competitivas, em que cada Estado busca maximizar sua segurança, defesa nacional e vantagens estratégicas.

Na perspectiva de Castro (2012, p. 312), uma das marcas do realismo é a percepção e detecção da realidade como ela é e como se apresenta aos sujeitos cognoscentes. Essa visão prática, desprovida de idealismos excessivos, permite uma melhor avaliação das

ameaças, oportunidades e limitações enfrentadas pelos planejadores de políticas públicas (União, Estados e Municípios). Tais análises consideram as variáveis geopolíticas como fatores determinantes nas estratégias formuladas.

Isto é, a partir de uma perspectiva técnica e estratégica, a administração pública está se reestruturando, desenvolvendo perfis profissionais capazes de lidar com questões como democracia, cidadania, economia, descentralização e as relações entre sociedade e Estado (Brasil; Capella, 2016, p. 80). Neste sentido, o planejamento de políticas públicas, baseado também na perspectiva geopolítica, pode fornecer uma visão mais ampla e abrangente nas fases de formulação, implementação, monitoramento e avaliação delas.

Ao incorporar variáveis como localização geográfica, recursos naturais, cooperação internacional e capacidades militares e econômicas, o Estado pode alcançar estratégias mais sensíveis à realidade política. Há de ocorrer um posicionamento com vistas a um equilíbrio de poder, em especial na formulação de políticas públicas de integração regional. Brasil e Capella (2016, p. 80) apontam que

> A governabilidade e a governança estão diretamente ligadas ao "Estado em ação", ou seja, o modo como o Estado se posiciona e produz políticas públicas. Orientadas por uma visão de modernização da administração pública, com a tentativa de deixar para trás as velhas gramáticas políticas brasileiras, de clientelismos e nepotismos, a análise estratégica e o caráter técnico têm por objetivo tornar as políticas públicas mais efetivas, geridas através da busca por resultados esperados.

Em uma análise, Becker (2005, p. 77) aponta para a existência de três eldorados de recursos naturais da contemporaneidade: a Antártida, um território cuja exploração é dividida entre potências mundiais sob regimes específicos; os fundos marinhos, que abrigam uma vasta riqueza mineral e vegetal, ainda não regulamentados juridicamente; e a Amazônia, uma região cuja soberania é partilhada pelos Estados nacionais que a compõem, com destaque para o Brasil.

A Amazônia, também chamada de Pan-Amazônia, é uma região estratégica que abrange oito países sul-americanos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e um departamento ultramarino da França (Guiana Francesa), cobrindo

uma área de 5 (cinco) milhões de quilômetros quadrados (Dos Santos; Ribas, 2024a, p. 17). Essa vasta área destaca-se não apenas pela sua biodiversidade única, mas também pela sua projeção no contexto geopolítico global, demandando esforços conjuntos e coordenados entre os países da região.

A fim de atender a tal necessidade, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) lidera as iniciativas de cooperação entre os países da região, com vistas à promoção de ações conjuntas para o desenvolvimento sustentável e à preservação dos recursos naturais. Para Dos Santos e Ribas (2024a, p. 21) "a criação da OTCA marcou um reconhecimento significativo da interdependência dos países amazônicos", demonstrando como a geopolítica molda a necessidade de cooperação internacional e a construção de soluções diplomáticas que respeitem a soberania de cada Estado, mas também considerem as responsabilidades compartilhadas sobre o meio ambiente e a segurança regional.

A cooperação regional emerge justamente para um planejamento estratégico com vistas ao desenvolvimento:

> Convém destacar que a realização de um planejamento estratégico coordenado da Amazônia em conjunto com outros países é central por várias razões interconectadas. Isso porque a Pan-Amazônia é uma região transnacional e uma coordenação multilateral entre os países, tendo o Brasil um papel natural de líder, é fundamental para gerenciar esses efeitos transfronteiriços e garantir que as ações realizadas em uma parte da Amazônia sejam compatíveis com os objetivos e as necessidades de outras partes dessa região (Ribas; Dos Santos, 2023, p. 69)

Percebe-se a geopolítica como uma técnica de avaliar as capacidades estatais e a conjuntura internacional, proporcionando uma visão realista e pragmática das dinâmicas de poder entre os países. Por meio de sua lente, os planejadores de políticas públicas conseguem incorporar variáveis para a formulação de estratégias, especialmente em regiões de características multilaterais, como a Pan-Amazônia, objetivando maior eficácia nos investimentos públicos.

A configuração de um mundo multipolar e instável intensifica e amplia os riscos e as intercorrências, ao mesmo tempo em que

potencializa os impactos das mudanças e rupturas sobre organizações, instituições e o próprio Estado nacional. Com essa realidade volátil, exige-se a adoção de uma gestão profissional, eficiente e orientada estrategicamente para neutralizar os obstáculos impostos por esse ambiente dinâmico (Marcial; Grumbach, 2008, p. 17).

Nesse contexto, o planejamento estratégico, entendido como uma ferramenta para trabalhar ações de longo prazo, é a forma ideal e consagrada para traçar o caminho de uma organização. Como um instrumento consolidado no âmbito da gestão, o planejamento estratégico tem, entre uma de suas ferramentas, a construção de cenários prospectivos, que consiste em projetar diferentes possibilidades futuras com base em variáveis críticas (Marcial; Grumbach, 2008, p. 12).

Para Porter (1989), os cenários podem ser percebidos como um conjunto de hipóteses plausíveis sobre as incertezas que podem influenciar o objeto de prospecção sempre com uma visão consistente sobre a realidade futura. Usando as próprias palavras de Porter (1989, p. 15), tem-se o conceito de que "cenários são uma visão internamente consistente da realidade futura, baseada em conjunto de suposições plausíveis sobre as incertezas que podem influenciar o objeto de prospecção".

Portanto, a prospecção investiga como se delineiam as possibilidades de futuro. Essa abordagem fundamenta-se na premissa de que o futuro não está pré-determinado, podendo ser concebido e, em algumas situações, construído pelos atores envolvidos. Esses atores, ao moldar o futuro de forma protagonista, alinham suas ações a seus objetivos estratégicos, ainda que isso possa gerar choques de interesses. Atingir um futuro desejável demanda decisões oportunas e uma leitura precisa das oportunidades e ameaças pelo decisor, assegurando flexibilidade e eficácia no processo de planejamento.

3 AMAZÔNIA E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ao compreender o viés geopolítico inerente à Amazônia, entende-se que parte do futuro do Brasil é umbilicalmente conectado à sua destinação, haja vista que se trata de uma região que abriga não somente um ecossistema *sui generis*, mas também possui um

potencial estratégico com relação a seus recursos naturais, como minerais, água e biodiversidade. Há uma magnitude que transcende as questões ambientais e assume papel medular no desenvolvimento nacional.

No entanto, sendo o Brasil um dos maiores produtores globais de *commodities* e o país que abriga a maior floresta tropical do mundo, o seu comprometimento com a agenda ambiental internacional é constantemente monitorado e reclamado por seus parceiros comerciais e por seus pares (Canellas; Igari, 2022, p. 347). Levanta-se, assim, uma hipótese de que a riqueza da Amazônia desperta a cobiça internacional, o que pode demandar do Brasil uma postura firme e estratégica para garantir sua soberania e proteção contra ingerências internacionais.

Dos Santos e Ribas (2024b, p. 82-83) demonstram a cobiça internacional quando, em 2023, o assessor especial dos EUA para o clima, enviado ao Brasil, John Kerry, defendeu que a Amazônia é de todos; em 2021, quando o ministro do Comércio Exterior da França, Franck Riester, afirmou que a Amazônia não pertence apenas aos brasileiros; e em 2019, quando o presidente francês, Emmanuel Macron, declarou que discutir o *status* internacional da Amazônia era imprescindível.

> Com o apontamento das declarações de líderes e representantes estrangeiros, afere-se que existe uma agenda global em prol da proteção ambiental que poderia ser utilizada como justificativa para a ingerência em questões internas, envolvendo, no caso dos países amazônicos, áreas estratégicas, afetando diretamente a questão de soberania dos países. É, portanto, a situação da Amazônia um campo de disputa para onde convergem interesses internacionais, e onde se observa a exploração oportunista de temas globais, que, ao falar sobre internacionalização dessa área, pretendem impor limitações à soberania dos países pan-amazônicos. (Dos Santos; Ribas, 2024b, p. 83).

Góes (2007, p. 118) aponta justamente que "(...) é dever do estrategista pátrio traçar as linhas dominantes da política internacional do país". Sob essa perspectiva, a discussão sobre a Amazônia e sua integração estratégica desponta como uma prioridade não

apenas para o desenvolvimento nacional, mas também para a proteção da soberania brasileira, especialmente considerando a proeminência da região dentro do território nacional.

O Brasil devotou energia e esforços sinérgicos para alcançar o desenvolvimento nacional como um objetivo estratégico central, que integra outros interesses prioritários para a política e economia do país. Esses esforços se materializaram em planos e programas, objetivando implantar um novo modelo de desenvolvimento que viabilizasse a industrialização do país (Candeas, 2014, p. 211). O histórico de planejamento estatal brasileiro evidencia o uso recorrente de estratégias voltadas à evolução econômica e social do país, destacando a Amazônia como peça-chave nesse processo.

No entanto, o crescente interesse internacional pela Amazônia coloca o Brasil em uma condição desfavorável e complexa, que demanda a adoção de políticas de defesa, segurança, integração e desenvolvimento, a fim de assegurar a proteção contra possíveis ingerências. Nesta conjuntura, é preciso visar medidas que relacionem diretamente o desenvolvimento sustentável da Amazônia como ferramenta para alavancar o desenvolvimento nacional como um todo.

Quando se fala em exploração sustentável da Amazônia, desponta Sachs (2009, p. 300) ao afirmar que "transformá-la em uma megarreserva natural é inadmissível e irrealizável", de modo que é necessário a ousadia de pensar o desenvolvimento da região em escala compatível com "a miséria social de seus habitantes e com o potencial da região". É uma oportunidade para alavancar o desenvolvimento do Brasil ao utilizar seus recursos de maneira equilibrada, respeitando as diretrizes ambientais.

Como um dos pioneiros do conceito de desenvolvimento sustentável, Sachs (2009, p. 300) ainda intenta pela criação de "reservas de desenvolvimento" em terrenos já alterados pela ação do homem, de modo a reabilitá-los como projetos agroflorestais e de plantação de florestas com fins econômicos. Trata-se de uma forma do Brasil garantir um crescimento econômico enquanto promove uma reindustrialização e o fortalecimento de setores estratégicos.

Neste sentido de desenvolvimento sustentável da Amazônia, Cordani e Juliani (2019, p. 103) defendem que "a mineração orga-

nizada seria uma das atividades econômicas mais adequadas, por ser especialmente localizada e gerar recursos suficientes para uma boa gestão territorial e também para a compensação ambiental que for necessária". Essa perspectiva reforça a possibilidade de promover atividades econômicas sustentáveis que estejam alinhadas com a preservação e a utilização equilibrada dos recursos naturais da Amazônia.

Por suas dimensões, Cordani e Juliani (2019, p. 104) afirmam que as

> As dimensões da Amazônia brasileira, bem como o seu patrimônio já conhecido de jazidas minerais, asseguram-lhe um grande potencial mineral, comparável ao que existe em partes do Canadá ou da Austrália. Por outro lado, pela baixa densidade populacional, pela extensa cobertura vegetal, e pelo acesso em muitas partes difícil, seu subsolo é pouco conhecido, o que faz da Amazônia a última fronteira mineral importante na Terra.

É fato de que está ocorrendo uma intensificação da disputa internacional por recursos naturais, de modo que tem aumentado as pressões dos centros de poder sobre países ricos em recursos, como o Brasil. Na busca por obtenção de vantagens competitivas, os referidos núcleos de poder muitas vezes utilizam-se de estratégias que comprometem a soberania dos países menos desenvolvidos – seja pela pressão externa na política ambiental, seja pelo cerceamento tecnológico.

Seguindo a perspectiva de formulação de políticas públicas de desenvolvimento, Sachs (2008, p. 61) explica que, em razão da diversidade socioeconômica, cultural e de recursos presentes em diferentes micro e mesorregiões, não é possível aplicar estratégias uniformes de desenvolvimento de maneira eficaz. Isto é, as estratégias precisam abordar os problemas específicos de cada comunidade, a fim de superar os obstáculos que impedem o uso de recursos e liberar o potencial social e criativo, em específico no Brasil, tendo em vista suas dimensões continentais.

A Amazônia, como epicentro de disputa de caráter geopolítico e econômico, demanda atenção redobrada em virtude de vasto po-

tencial mineral, natural e biológico. Há uma imprescindibilidade de se considerar aspectos geopolíticos na formulação de políticas públicas para que não sejam olvidados os riscos para defesa, para o crescimento econômico, e a manutenção da competitividade do país no cenário internacional. Isto porque os óbices geopolíticos se travestem de barreiras não-tarifárias, pressões comerciais, antagonismos ambientais e outros, dificultando o desenvolvimento nacional sustentável do Estado brasileiro.

De posse dos cenários prospectivos, os decisores podem avaliar o impacto esperado das rupturas nos planejamentos e, assim, mitigar os riscos desenvolvendo planos de contingências para as hipóteses de maior risco para a instituição. Além disso, é possível explorar as oportunidades que estejam associadas às tendências em curso, alinhando-as aos pontos fortes da instituição ou Estado nacional, de modo a reforçar suas capacidades.

Dentro do processo de cenários, antecipam-se as oportunidades e ameaças que deverão ser alinhadas com os objetivos estratégicos da instituição. A partir dessas análises, derivam-se políticas estruturantes que serão compostas por programas e projetos voltados para o interesse nacional. Dessa forma, fica evidenciada a pertinência do uso de cenários prospectivos no macroprocesso de planejamento estratégico estatal, com o objetivo de fomentar o desenvolvimento.

Em razão da complexidade da Amazônia e do amplo rol de atores que pretendem influenciar aquela região, torna-se essencial investigar possíveis futuros, considerando a indissociabilidade entre o destino da Amazônia, o futuro do Brasil e o desenvolvimento nacional.

É, portanto, imperativo discutir as perspectivas futuras do Brasil, já que o futuro do Estado nacional brasileiro está total e completamente imbricado ao destino da Amazônia. Trata-se de região chave para o desenvolvimento econômico sustentável do país, com potencial para impulsionar a industrialização, fomentar o crescimento tecnológico e alavancar o progresso nacional.

4 PERSPECTIVAS FUTURAS DE DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A proteção da região amazônica está associada com a necessidade de adoção de políticas públicas que conduzam a um desenvolvimento sustentável – é uma premissa que se pode chegar ao decorrer da presente pesquisa. Contudo, em uma prospecção de cenários, é preciso observar que, para alcançar o desenvolvimento nacional, esbarra-se, ainda e também, no cerceamento tecnológico.

Ribas (2023, p. 62) explica que o planejamento estratégico pode ser conceituado como um processo que envolve a definição de metas e objetivos de longo prazo, com o estabelecimento e a alocação eficiente de recursos para alcançar tais metas, sendo fundamental ao desenvolvimento nacional.

Isso porque o futuro do Estado brasileiro está diretamente vinculado à sua capacidade de alcançar um desenvolvimento sustentável e de longo prazo – há uma relação imprescindível entre planejamento estratégico e metas e a realidade nacional, num contexto de uma Grande Estratégia Nacional. De natureza estratégica, o objetivo de desenvolver de forma sustentável, sustentada e integrativa é complexo e demanda um planejamento capaz de enfrentar as incertezas críticas que permeiam o futuro do cenário internacional.

Quadro 1 – Gestão e Planejamento Estratégicos.

Elaboração de Estratégia	Análise da Missão, Visão e Diagnóstico Estratégico Análise, Teste de Viabilidade e Escolha da Estratégia		
Alinhamento	Plano >> Estratégia >> Execução		
Compatibilidade	Ações de Curto Prazo x Objetivos de Longo Prazo		
mplementação da Estratégia	Comunicação da Estratégia	Definição de Metas e Indicadores	
	Execução do Projeto	Ações do Planejamento Estratégico	
Avaliação dos Resultados	Monitoramento dos Resultados	Análise Estratégica dos Resultados	Aprendizado Organizacional Estratégico

Fonte: adaptado de Paludo (2016, p. 240, *apud* Ribas, 2023, p. 62).

Dos Santos e Corrêa (2023, p. 120, tradução livre) apontam que "pensar o futuro das nações e das empresas se transformou em uma atividade complexa e desafiadora[47]". É preciso optar por rotas estratégicas para que o Brasil atinja seus objetivos nacionais – construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, da Constituição Federal de 1988).

Ao abordar as perspectivas futuras, é essencial destacar que "os propósitos do planejamento estratégico com cenários prospectivos são aprender com e sobre o futuro, antes que aconteça, e integrar tal aprendizado ao processo decisório[48]" (Dos Santos; Corrêa, 2023, p. 123). Isso significa que o planejamento de longo prazo deve ser o alicerce das políticas públicas, tendo em vista que esse tipo de planejamento não se limita a organizar as ações do presente, mas prospectar o futuro, estruturando as decisões de governo de maneira a mitigar os riscos e aproveitar as oportunidades que possam surgir.

Ferraz e Naciff (2023, p. 384) esclarecem que uma visão de planejamento estratégico é indissociável do fomento à inovação tecnológica, haja vista que, com as incertezas do mundo contemporâneo, há a certeza da competitividade tecnológica.

> Da mesma forma, é importante o fortalecimento de uma cultura e ecossistema de inovação que potencialize conexões entre os diversos atores, o desenvolvimento de redes de cooperação nacional e internacional e o planejamento estratégico de longo prazo enquanto ferramenta para que as organizações e países possam lidar com as incertezas, para além das forças que já conhecemos a direção (Ferraz; Naciff, 2023, p. 384).

---

47 Original: Pensar en el futuro de las naciones y las empresas se há convertido en una actividad compleja y desafiante.

48 Original: Los propósitos de la planificación estratégica con escenarios prospectivos son aprender con y sobre el futuro, antes de que suceda, e integrar ese aprendizaje en el proceso de toma de decisiones.

Compreendeu-se, assim, que os cenários são visualizações de possíveis futuros, elaborados com base em tendências políticas, econômicas, tecnológicas e ambientais. Essas projeções visam reduzir as incertezas no processo decisório, permitindo ao Estado alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade no planejamento de suas atividades, sejam elas voltadas à defesa, segurança ou desenvolvimento.

Ao tratar de planejamento estratégico, é essencial considerar a utilização dos instrumentos governamentais como a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA), que viabilizam ajustes orçamentários e a alocação de recursos entre áreas prioritárias.

Ribas (2023, p. 63) esclarece que, mediante a coordenação de compromissos e esforços do governo e do setor privado em áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento nacional, incluindo o estabelecimento de políticas e programas, é possível realizar a promoção de inovação tecnológica, aumento de produtividade e melhoria da infraestrutura. Arrisca-se dizer que o desenvolvimento socioeconômico sustentável da Amazônia, com seus vieses geopolíticos, depende justamente dessa coordenação estratégica.

A referida movimentação governamental, coordenada com o setor privado, pode contribuir significativamente para reverter o processo de desindustrialização que o Brasil tem experimentado nas últimas décadas, consequência direta da globalização e da interdependência econômica. Para isso, é necessário articular segurança e desenvolvimento, assegurando que a exploração dos recursos naturais brasileiros seja realizada de forma que promova tanto o crescimento econômico quanto a sustentabilidade ambiental.

Projetar o futuro difere de prospectar futuros. A primeira abordagem utiliza séries históricas e foca no curto prazo, extrapolando o presente e mantendo tendências. Já a prospecção é orientada para o longo prazo, com o propósito de identificar as megatendências e possíveis rupturas. Dado o ambiente internacional, caracterizado por instabilidades políticas, econômicas e bélicas, torna-se imperioso embasar o planejamento estratégico de instituições, empresas e Estados nacionais em cenários prospectivos.

A construção de cenários dentro do processo de planejamento estratégico visa reduzir incertezas dentro de um horizonte tempo-

ral previamente estipulado. Não se trata de prever futuro, mas de visualizar suas hipóteses como forma de flexibilizar o raciocínio e permitir ao decisor e sua equipe traçar estratégias alinhadas à realidade, ampliando as possibilidades de sucesso. Convém distinguir que as incertezas extrínsecas – externas ao ambiente institucional – estão fora do controle dos decisores, enquanto as internas podem ser mitigadas por meio de ações deliberadas e estratégicas.

Portanto, as escolhas estratégicas de longo prazo precisam se conectar a nichos de inovação que favoreçam o desenvolvimento nacional. A inovação tecnológica abre novas fronteiras para o Brasil em áreas como inteligência artificial, biotecnologia e energias renováveis. A correlação entre planejamento estratégico, inovação tecnológica e desenvolvimento nacional é mais do que imprescindível para perspectivas futuras, haja vista que contribui para a consolidação do Brasil no cenário internacional como país desenvolvido e soberano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo presente estudo, foi possível demonstrar que o desenvolvimento nacional é central para o Estado brasileiro, uma vez que a defesa e a segurança do país estão diretamente vinculadas à capacidade de promover um crescimento econômico sustentável. Nesse contexto, a Amazônia desempenha um papel essencial para alavancar e sustentar esse crescimento brasileiro, ao passo que a exploração de seus recursos, de forma equilibrada e sustentável, é fundamental para proporcionar um desenvolvimento nacional.

O binômio segurança-desenvolvimento emerge como um eixo estruturante no planejamento estratégico estatal. Essa relação reforça que o Brasil precisa, simultaneamente, garantir sua soberania e autonomia, e assegurar o crescimento econômico, especialmente em áreas estratégicas como a Amazônia. Para tanto, é essencial não descurar das ameaças, mesmo que latentes, e antecipá-las por meio de ferramentas como cenários prospectivos, que oferecem uma visão clara de possíveis desafios e permitem a formulação de respostas mais eficazes e estratégicas para o presente e futuro.

Ainda que o futuro seja, de fato, incerto e complexo, demandando um planejamento estratégico fundamentado em múltiplas hipóteses, há de se perseguir políticas públicas que garantam maior flexibilidade nas decisões governamentais, sopesando a proteção ambiental sem desconsiderar a indeclinabilidade do crescimento econômico, no âmbito de Grande Estratégia Nacional. O equilíbrio pode ser alcançado por meio da construção de cenários prospectivos, os quais permitem identificar megatendências e possíveis rupturas, contribuindo para reduzir as incertezas e flexibilizar os planos e políticas públicas.

Ademais, a geopolítica se mostrou uma ferramenta imprescindível para instrumentalizar o planejamento estatal com base no realismo. O Brasil, como uma potência emergente que atrai a atenção de outros Estados e oligopólios econômicos, precisa integrar os fundamentos geopolíticos e a abordagem prospectiva ao seu planejamento estratégico. Incorporar essa visão pragmática ao planejamento de políticas públicas permite que o Brasil articule segurança, soberania e crescimento econômico com eficiência, eficácia e efetividade.

Dada a complexidade do cenário internacional e o significado estratégico da Amazônia, recomenda-se que futuras pesquisas explorem a construção de cenários prospectivos específicos para a Amazônia, aprofundando as análises sobre as dinâmicas globais e regionais que impactam essa área estratégica, considerando suas implicações no desenvolvimento nacional e defesa do Brasil.

Além disso, recomenda-se a integração entre segurança e desenvolvimento no planejamento governamental, uma vez que entender como as políticas de defesa e segurança podem ser coordenadas com os objetivos de desenvolvimento econômico, especialmente em regiões estratégicas como a Pan-Amazônia, é de suma importância para a compreensão de perspectivas futuras. Esse esforço é imprescindível, e deve se fundamentar na formulação de cenários prospectivos que possibilitem garantir que o Brasil maximize suas vantagens estratégicas e mitigue suas vulnerabilidades.

Essas recomendações visam contribuir para o aprofundamento do debate sobre as estratégias de longo prazo do Brasil, assegurando que o país esteja preparado para enfrentar os desafios e as oportunidades de um cenário internacional em constante mudança.

REFERÊNCIAS

BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, [*s. l.*], v. 19, n. 53, p. 71–86, 2005. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/54s4tSXRLqzF3KgB7qRTWdg/. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2024.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudo das Políticas Públicas no Brasil: Passado, Presente e Caminhos Futuros da Pesquisa Sobre Análise de Políticas. **Revista Política Hoje**, [*s. l.*], v. 25, n. 1, p. 71–90, 2016. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/3710. Acesso em: 12 out. 2024.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 207-234, 2014.

CANELLAS, Luiza Friedrichsen; IGARI, Alexandre Toshiro. Panorama da incorporação dos compromissos da Convenção OIT 169, do Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, da Moratória da Soja e dos Acordos da Cadeia da Pecuária na governança e nas políticas públicas de uso das terras no Brasil. *In*: DULEBA, Wânia; BARBOSA, Rubens Antônio (org.). **Diplomacia Ambiental**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 343–498.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CORDANI, Umberto G.; JULIANI, Caetano. Potencial mineral da Amazônia: problemas e desafios. **Revista de Estudios Brasileños**, [*s. l.*], v. 6, n. 11, p. 91–108, 2019. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/002933012. Acesso em: 12 out. 2024.

DOS SANTOS, Antonio. **O Movimento de Securitização do Corredor Triplo A no Âmbito do Setor Ambiental: atores, agendas e dinâmicas (2015-2019)**. 2021. 110 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Internacional e Defesa). Escola Superior de Guerra,

Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1882. Acesso em: 13 out. 2024.

DOS SANTOS, Antonio; CORRÊA, Claudio Rodrigues. Escenarios Futuros: herramientas de prospección de conflictos potenciales en el espacio iberoamericano. *In*: CONFERENCIA DE DIRECTORES DE LOS COLÉGIOS DE DEFENSA IBEROAMERICANOS (org.). **Posibles Factores Generadores de Conflictos en 2025-2040**. Guatemala: COSEDE, 2023. p. 370.

DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônia segundo a ótica da Geopolítica, da Soberania e da Multilateralidade. **Cadernos de Estudos Estratégicos**, v. 2024, n. 1, p. 16, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/esg/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/cadernos/edicoes-do-ano-corrente/cadernos-de-estudos-estrategicos_26_02_24-fev-2.pdf. Acesso em: 14 out. 2024.

DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Meio Ambiente e Soberania na Amazônia Brasileira: desafio para o desenvolvimento nacional. **Diálogos Soberania e Clima**, v. 3 n. 3, p.79-89, 2024b. Disponível em: https://soberaniaeclima.org.br/wp-content/uploads/2024/09/Dialogos-Soberania-e-Clima-Especial-No_03-Setembro-2024-Portugues-06.pdf. Acesso em: 15 out. 2024.

FERRAZ, Camila; NACIFF, Gustavo. Setor de Energia. *In*: MARCIAL, Elaine C.; PIO, Marcello José (org.). **Megatendências Mundiais 2040: contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil**. Brasília: NEP-UCB, 2023. p. 373–388.

GÓES, Guilherme Sandoval. Geopolítica e Pós-modernidade. **Revista da Escola Superior de Guerra**, [*s. l.*], v. 23, n. 48, p. 95–126, 2007. Disponível em: https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/304. Acesso em: 15 out. 2024.

MARCIAL, E. C.; GRUMBACH, R. Cenários prospectivos: como construir um futuro melhor. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RIBAS, Lídia Maria. **Inovação tecnológica: desafio ao Estado Brasileiro na conquista do desenvolvimento nacional**. 2023. 91 f. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia - CAE-

PE). Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1834/1/CAEPE.59%20TCC%20VF.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

RIBAS, Lídia Maria; DOS SANTOS, Antonio. Amazônia e Soberania. **Cadernos Adenauer**, [*s. l.*], v. 14, n. 3, p. 63–79, 2023. Disponível em: https://www.kas.de/pt/web/brasilien/cadernos-adenauer/detail/-/content/politica-ambiental-brasileira-renovacao-e-desafios. Acesso em: 15 out. 2024.

SACHS, Ignacy. **A Terceira Margem: em busca do ecodesenvolvimento**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A GEOPOLÍTICA E A DEFESA DOS RECURSOS NATURAIS ESTRATÉGICOS: MUDANÇAS LEGISLATIVAS ACERCA DO PANTANAL

Gleicy Denise Vasques Moreira

Doutora em Desenvolvimento Regional pela UNISC. Mestra em Agronegócios pela UFMS. Graduada em Ciências Econômicas pela UFMS. Graduada em Direito pela UCDB. Docente na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, campus Campo Grande. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, campus do Pantanal. gleicy.vasques@ufms.br.

Resumo: Este texto traz uma contribuição ao debate sobre a defesa dos recursos naturais estratégicos, a partir da perspectiva geopolítica. Destaca-se a geração de danos ao meio ambiente e a possibilidade de geração de novas alternativas ao planejamento de políticas públicas, nesse particular, considerando os pressupostos das mudanças legislativas.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável; Planejamento Público; Recursos Estratégicos; Pantanal.

Abstract: This text makes a contribution to the debate on the defense of strategic natural resources from a geopolitical perspective. It highlights the generation of damage to the environment and the possibility of generating new alternatives for planning public policies in this area, considering the assumptions of legislative changes.

Keywords: *Sustainable Development; Public Planning; Strategic Resources; Pantanal.*

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do processo de planejamento público, a sustentabilidade aparece como fundamento para a busca de um sistema de normas que possa abranger todo o território e, também, garantir um efetivo equilíbrio, entre as escolhas de políticas públicas e seus desdobramentos para o desempenho da economia de mercado.

Com isso, compreende-se que um dos grandes desafios para o Estado brasileiro, em pleno século XXI, é garantir que o planejamento ambiental em suas diferentes esferas, viabilize condições de maior integração entre as suas regiões, especialmente, em regiões preponderam recursos naturais estratégicos, como é o caso do Pantanal.

O presente estudo visa apresentar uma contribuição ao debate em torno dos riscos ambientais produzidos pelo desmatamento e os focos de incêndio que ao longo dos anos atingem a região do Pantanal. Mais especificamente, o estudo teve como recorte a região do Pantanal sul-mato-grossense, que envolve a compreensão da proteção jurídica dada ao território a partir do texto constitucional e a análise da conjuntura de gestão territorial do meio ambiente.

No Brasil, o Pantanal se estende por 150 mil Km2. São outros 30 mil Km2 nas regiões dos países vizinhos Bolívia e Paraguai, daí a denominação Pantanal transfronteiriço. Ainda cabe destacar que é uma região caracterizada por um período de cheias dos rios, entre os meses de novembro a março e que registrou, uma das piores secas dos rios ao longo do ano de 2020, o que resultou em aumento das queimadas e focos de incêndio, consumindo árvores, florestas, animais, ou seja, uma típica cena de degradação ambiental.

O objetivo do estudo é o de analisar as ações de planejamento público e a implementação de ações voltadas a proteção do meio ambiente e prevenção dos riscos ambientais diante da crescente degradação ambiental na Região do Pantanal sul-mato-grossense, especialmente observadas a partir do ano de 2020.

Em termos metodológicos, foram utilizadas fontes documentais levantadas por meio da pesquisa normativa em órgãos oficiais, como a Constituição Federal do Brasil, o Diário Oficial do Estado de Mato Grosso do Sul, além da revisão bibliográfica recente sobre o assunto.

O artigo está estruturado em três tópicos, além desta introdução e das considerações apresentadas ao final: 1) apresenta-se a retrospectiva do desenvolvimento e do meio ambiente no Brasil, enfatizando a relação do espaço geográfico e a problemática ambiental; 2) realiza-se uma breve caracterização da problemática ambiental, no Pantanal sul-mato-grossense, com ênfase para as contribuições teóricas no âmbito da ecologia política e do direito ambiental; 3) desenvolve-se a análise das principais mudanças implementadas na região do Pantanal sul-mato-grossense, a partir da regulamentação da Lei Estadual n. 6.160/2023, bem como, a atuação da Polícia Militar Ambiental, neste contexto.

2 DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE NO BRASIL

O Brasil é um país com grandes extensões territoriais e, além disso, possui uma grande diversidade geográfica. Tal diversidade, ao longo dos quatro séculos de ocupação e uso do território, foi sendo responsável pela configuração de inúmeras diferenciações regionais, como é o caso do Pantanal sul-mato-grossense.

Nesse sentido, Santos e Silveira (2004, p. 27), observaram que ao longo da história da organização do território brasileiro, três momentos, podem ser identificados: os meios "naturais", os meios técnicos e o meio técnico-científico-informacional:

> A mecanização seletiva desse verdadeiro conjunto de "ilhas" que era o território exige que se identifiquem subperíodos. As técnicas pré-máquina e, depois, as técnicas da máquina – mas apenas na produção – definem o Brasil como um arquipélago da mecanização incompleta. Mais tarde, com a incorporação das máquinas ao território (ferrovias, portos, telégrafo), estaríamos autorizados a apontar um meio técnico da circulação mecanizada e da industrialização balbuciante, caracterizado também pelos primórdios da urbanização interior e pela formação da Região Concentrada.

Com o advento do período pós-guerras, observa-se o que Santos & Silveira (2004, p. 28) chamaram de integração nacional – integração entre território e mercado – com a construção de estradas de rodagem, à continuação do estabelecimento das ferrovias e a uma nova industrialização, em que prepondera a expansão e a difusão do meio técnico-científico-informacional:

> Cabe, todavia, diferenciar uma primeira fase, um período técnico-científico que, no Brasil dos anos 70, caracterizou-se, entre outros aspectos, por uma revolução das telecomunicações. É sobretudo nesse momento que, ultrapassando o seu estágio de pontos e manchas, o meio técnico realmente se difunde. Mas o novo meio geográfico (técnico-científico-informacional) permanece circunscrito a algumas áreas. Já com a globalização, informação e finanças passam a configurar a nova geografia, distinguindo os lugares segundo a presença ou escassez das novas variáveis-chave. Com o meio técnico-científico-informacional, agravam-se as diferenças regionais e aumenta a importância da Região Concentrada com a hegemonia paulista, mas também a partir da ocupação de áreas periféricas com produções modernas.

Desta forma, seria impossível homogeneizar a compreensão do território nacional, razão pela qual, a proposta de uma compreensão acerca do desenvolvimento regional, nos permite focalizar em aspectos específicos, relacionados ao tempo e ao espaço daquele lugar.

> Poderíamos assim reconhecer diversos momentos em um processo de evolução que é permanente. No primeiro podemos falar do território brasileiro como um arquipélago, contendo um subsistema que seria o arquipélago mecanizado, isto é, o conjunto de manchas ou pontos do território onde se realiza uma produção mecanizada. Depois, a própria circulação se mecaniza e a industrialização se manifesta. É somente num terceiro momento que esses pontos e manchas são ligados pelas extensões das ferrovias e pela implantação de rodovias nacionais, criando-se as bases para uma integração do mercado e do território. Essa integração revela a

> heterogeneidade do espaço nacional e de certo modo a agrava, já que as disparidades regionais tendem, assim, a tornar-se estruturais (Santos & Silveira, 2004, p. 31).

Pode-se assim dizer que os portos, as ferrovias e as usinas de eletricidade permitiram a constituição dos primeiros sistemas de engenharia no território nacional e que representam o mecanismo de integração caracterizado, por alguns elementos: o crescimento industrial intencional, alicerçado em um Programa de Substituição de Importações – PSI e na forte intervenção do Estado, em intensificação pós crise dos anos de 1930, superando o crescimento industrial não-intencional, anteriormente vivenciado.

Além disso, a própria construção de Brasília, tendo em vista que contribuiu para a expansão da rede de estradas, indispensável à afirmação do Estado sobre o conjunto do território, também era imprescindível para a expansão do consumo do que era produzido internamente.

E assim, o ciclo passaria a se repetir, até os dias de hoje:

> Como resultado, cada um desses movimentos reforça os demais, e enquanto a economia e a sociedade se renovam, levando o país a crises políticas sucessivas, as bases materiais também se transformam, mediante a possibilidade de circular mais depressa e através de uma superfície muito maior que no período anterior (Santos & Silveira, 2004, p. 41).

Cabe ressaltar a forma como os movimentos no cenário internacional, após duas grandes guerras mundiais e a maior crise financeira capitalista, acabam por influenciar transformações também no cenário nacional, tendo em vista que se tem o início de uma etapa dentro do percurso capitalista, motivadas pela revolução científico-técnica e, assim, fazia necessário lançar a semente da dominação do mundo pelas firmas multinacionais, preparando assim todos os espaços mundiais para uma nova aventura que, na escala mundial, só iria frutificar plenamente trinta anos depois, Santos & Silveira (2004).

> A Segunda Guerra Mundial mostrara as enormes dificuldades que a ausência de uma rede nacional de transportes acarretava para um país de dimensões continentais. A ideologia do consumo, do crescimento econômico e do planejamento foram os grandes instrumentos políticos e os grandes provedores das ideias que iriam guiar a reconstrução ou a remodelação dos espaços nacionais, juntamente com a da economia, da sociedade e, portanto, da política. Para realizar qualquer desses desígnios impunha-se equipar o território, integrá-lo mediante recursos modernos. O caminho da integração do território e da economia apontado para todos os países era tanto mais facilitado e tanto mais rápido quanto maior o número de opções a atingir e a organizar. É o caso do Brasil. (Santos & Silveira, 2004, p.47).

Todo esse ciclo de transformações, acompanham, portanto, o país, o território, integram a nação e tem uma duração, como todo ciclo, que se estende até fins dos anos de 1970, quando a necessidade de mudanças almejadas do ponto de vista social virá manifestar-se no campo político, como também, no campo econômico devido à queda da atividade que afetava o país como um todo e demonstrava uma ameaça à continuidade do modelo.

> Uma nova divisão territorial do trabalho esboça-se no Brasil a partir da necessidade de transformar os minérios, de produzir derivados do petróleo e, a um só tempo, de substituir esse recurso em alguns setores da circulação. É o momento de implantação de complexos e pólos industriais em diversas regiões do país: o Complexo Petroquímico de Camaçari na Bahia, o Complexo Siderúrgico de Itaqui no Maranhão, o Projeto Carajás, a indústria de derivados do cloro em Alagoas, o complexo eletrometalúrgico de Tucuruí. Ampliam-se as redes de transporte, que se tornam mais densas e mais modernas; e, graças à modernização das comunicações, criam-se as condições de fluidez do território, uma fluidez potencial, representada pela presença das infra-estruturas, e uma fluidez efetiva, significada pelo seu uso (Santos & Silveira, 2004, p. 49).

Desta forma, compreende-se que o Brasil viveu um período em que as indústrias foram instaladas com base em uma tecnologia superada, buscando a substituição de importações, com vistas às necessidades domésticas de consumo.

Depois, a industrialização nacional foi determinada pelo industrial de mais alto nível, responsável por suprir a mesma faixa de produtos industrializados que o mundo desenvolvido além, de viabilizar ao país bens de consumo ao mesmo tempo que bens de capital.

> A união entre ciência e técnica que, a partir dos anos 70, havia transformado o território brasileiro revigora-se com os novos e portentosos recursos da informação, a partir do período da globalização e sob a égide do mercado. E o mercado, graças exatamente à ciência, à técnica e à informação, torna-se um mercado global. O território ganha novos conteúdos e impõe novos comportamentos, graças às enormes possibilidades da produção e, sobretudo da circulação dos insumos, dos produtos, do dinheiro, das idéias e informações, das ordens e dos homens. É a irradiação do meio técnico-científico-informacional (M. Santos, 1985, 1994b, 1996) que se instala sobre o território, em áreas contínuas no Sudeste e no Sul ou constituindo manchas e pontos no resto do país (Santos & Silveira, 2004, p. 52).

A partir disso, considera-se que os usos do território foram configurando o processo de divisão territorial do trabalho, com a internalização ou construção dos grandes sistemas de técnicos, com a formação dos circuitos espaciais de produção, ou seja, a incorporação das empresas, das rendas, e, ao mesmo tempo, o movimento em torno dos círculos de cooperação, com a abrangência dos sistemas normativos sobre o território, ou seja, o conjunto de normas técnicas, normas organizacionais e normas políticas, que foram sendo responsáveis pela regulação no usos do território.

A Região Centro-Oeste, constituída pelos Estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins formaram neste contexto, uma área de "ocupação periférica", para Santos & Silveira (2004, p. 271), o meio técnico-científico-informacional se esta-

belece sobre um território praticamente "natural", em que os produtos de uma agricultura globalizada, como soja, milho, algodão, arroz são cultivados numa área que abriga as maiores áreas de mecanização agrícola.

Nesta região, localiza-se o Pantanal que é o "bioma localizado no centro sul da América do Sul e abrange, além do Brasil, a Bolívia e o Paraguai, com a maior parte de sua área em terras brasileiras, equivalente a 138.183 km2 de extensão", conforme Ferreira (2013, p. 12).

3 A GEOPOLÍTICA DOS RECURSOS NATURAIS: AS RECENTES SECAS NO PANTANAL

Cabe mencionar de início, que a discussão sobre o meio ambiente, emergiu nos anos 1960 e abriu novos horizontes epistêmicos, tendo em vista que esteve relacionada a um intenso debate político-cultural sobre os limites para a intervenção humana na natureza ao questionar se a ciência está a serviço da vida ou da emancipação humana, conforme Porto-Gonçalves (2012, p. 19):

> A crise da ciência não só ética, mas de seus próprios fundamentos, pelo menos na sua vertente hegemônica positivista e estrutural-funcionalista, abria espaço para outras matrizes de racionalidade até então desqualificadas pelo eurocentrismo e sua colonialidade que desprezava outras experiências humanas e seus conhecimentos próprios. A questão ambiental coloca em xeque o desdobramento produtivista (tanto na sua vertente liberal como socialista) de um projeto civilizatório de origem europeia que tem na ideia antropocêntrica de dominação da natureza um dos seus pilares.

Com isso, observa-se que ocorreu um processo de institucionalização da problemática ambiental, advindo das discussões decorrentes da Conferência de Estocolmo (1972) pois, em meio a uma crise econômica de escala global (crise do petróleo), que provocou mudanças na economia mundial, como o advento das políticas neoliberais e a emergência do processo de globalização, a questão ambiental ganhou seu espaço, conforme comenta Porto-Gonçalves (2012, p. 22):

> No debate acerca das mudanças climáticas, a expressão aquecimento global vem ganhando destaque. Desde o campo da geografia, há uma crítica à ênfase dada à escala global, com o que se deixa de lado outras escalas onde as mudanças climáticas têm agentes e processos mais claramente identificáveis. No que tange ao desdobramento da ecologia política, vista sob a perspectiva da América Latina, pode-se dizer que desde a conferência de Estocolmo, de 1972, até a conferência do Rio de Janeiro, em 1992, emergiram novos protagonistas na arena política mundial, quais sejam os camponeses e os povos indígenas.

O que ficou evidente durante toda essa discussão foi que a problemática ambiental, envolve um conceito que permeia a compreensão das relações da sociedade com a natureza e, também desnuda as relações de poder que as envolvem, o que na América Latina, cria dois processos dialéticos um, entre relação natureza e cultura, outro, as relações de poder, conforme argumentado por Porto-Gonçalves (2012, p. 27) para quem "a crítica à sociedade do desperdício (consumismo/produtivismo), acompanhada pelo respeito aos povos, países e regiões cujas populações viviam em condições subumanas e não consumiam o mínimo necessário à sua existência", o que ressalta a importância de um aparato normativo eficaz, além da implementação de políticas públicas adequadas.

Mais uma vez, conforme ensina Porto-Gonçalves (2012, p. 34):

> Assim, o conceito de território deixa de ser pensado como a base física de exercício da soberania do estado, tal como consagrado no direito internacional e sua ciência jurídica e política, e passa a ser visto como o processo de apropriação e controle do espaço geográfico com seus recursos e suas gentes, revelando as tensas relações de poder que lhes são constitutivas.

A relação sociedade-natureza releva, portanto, a questão acerca da reapropriação social da natureza, tendo em vista que o modelo desenvolvimentista implementado nas Américas desde o fim da Segunda Grande Guerra Mundial, que "destacou a construção de estradas, barragens, hidrelétricas, linhas de transmissão que, con-

traditoriamente, produziram populações sem-terra e sem teto, abriu espaço a uma nova agenda teórico-política", conforme Porto-Gonçalves (2012, p. 34) e que pode-se dizer que busca resguardar os princípios do Estado Democrático de Direito, a defesa dos direitos e garantias fundamentais e o meio ambiente sustentável.

Nesse sentido é que a Constituição da República Federativa do Brasil (CF) traz entre os Princípios Fundamentais que regem a atividade econômica, a defesa do meio ambiente, em seu art. 170, VI, o que para Paulo & Alexandrino (2021, p. 943) consagra a finalidade de que as atividades econômicas não se legitimam pura e simplesmente pela necessidade de que sejam produzidas riquezas, ou seja, a atividade econômica que acarrete destruição insustentável do meio ambiente será coibida pelo Estado.

De maneira mais específica o meio ambiente é tratado, no Título VII da Constituição vigente, como matéria integrante da Ordem Social, especificamente, em seu art. 225, no qual consta: "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Ferreira (2013) analisa o Pantanal brasileiro dentro de uma perspectiva dos princípios constitucionais de direito ambiental, que relaciona a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico do bioma, desta forma, a autora destaca três princípios orientadores sobre a problemática ambiental:

3.1 O princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental e como garantia da dignidade humana

Respaldado primeiramente na Declaração de Estocolmo (1972), que em todo o seu texto, referiu-se ao meio ambiente como "meio ambiente humano" e no caso brasileiro, foi elevado a condição de princípio constitucional, Ferreira (2013, p. 13):

> o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, sem perder a sua característica de direito humano, passa a ser um direito à

> prestações positivas do Estado moderno que tem o dever fundamental de defender e proteger o meio ambiente; e da sociedade que tem a faculdade de defendê-lo e protegê-lo, a fim de que seja criado um ambiente propício à vida humana.

Assim, compreende-se que o reconhecimento do direito a um meio ambiente equilibrado relaciona-se diretamente com o direito à vida, seja a própria existência física e saúde dos seres humanos, como a defesa da dignidade dessa existência, em outras palavras, a qualidade de vida, como é o caso do Pantanal, que envolve as comunidades que pertencem a esse meio e com o qual possuem íntima relação social, cultural e econômica e territorial.

3.2 O princípio da função socioambiental da propriedade

Em prol do reconhecimento de direitos sociais na Inglaterra, nos Estados Unidos e na Alemanha, emerge a função social da propriedade como uma reação à concepção individualista e absoluta do instituto durante o século XIX. No Brasil, a Constituição da República Federativa do Brasil, nos artigos 5o, inciso XXIII, 170, inciso III e 182, § 2o, garante que a propriedade deve atender a sua função social e, nos artigos 186, incisos I e II, elabora a concepção de função social e ambiental da propriedade, que para Ferreira (2013, p. 15):

> o direito de propriedade não é supremo e ilimitado, devendo ser utilizado em benefício do proprietário e da coletividade, com base especialmente nos princípios do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da solidariedade intergeracional e, caso não seja a função social e ambiental da propriedade cumprida, deve tal direito ter o seu exercício limitado ou, até mesmo, extinto.

Com isso, compreende-se que a função social é um condicionante da propriedade privada, e o seu respeito ao texto constitucional se dará quando, além do usufruto privado, for capaz de contribuir para o bem-estar social, o que demonstra que as finalidades social e ambiental da propriedade estão relacionadas ao comportamento do proprietário.

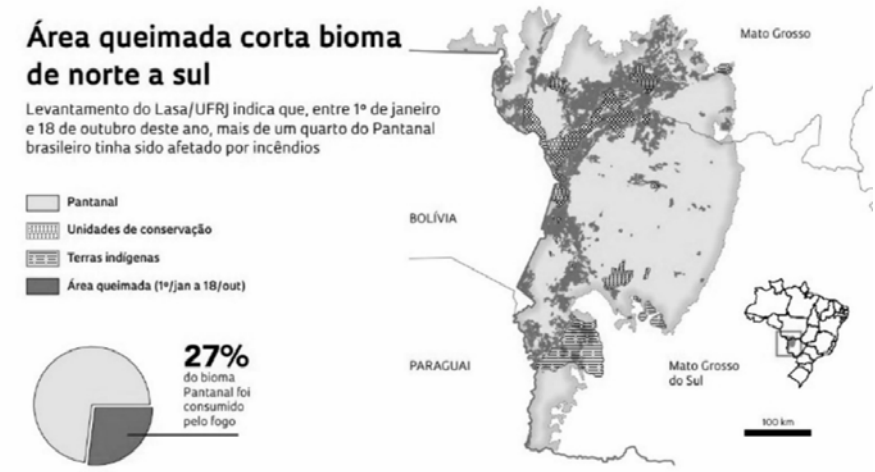
3.3 O princípio do desenvolvimento sustentável e a pecuária como atividade econômica degradadora do Pantanal brasileiro

Dentre os princípios que regem a atividade econômica, destacados no artigo 170, caput, inciso VI, da Constituição Federal do Brasil (1988), a livre iniciativa e a valorização do trabalho devem atuar em harmonia com a preservação do meio ambiente na busca de uma existência digna para o ser humano, para Ferreira (2013, p. 16):

> Com isso, frise-se a necessidade de explorar os recursos naturais oferecidos pelo bioma pantaneiro de forma racional e adequada, de modo que as atividades econômicas desenvolvidas não lhe prejudiquem o equilíbrio e as características da biodiversidade, essenciais para a dignidade humana e física do local onde se encontra e, sobretudo, de importância nacional e internacional.

A partir de tais considerações, percebe-se que o dever de solidariedade entre as gerações torna-se essencial para atingir o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente. No caso apresentado, que é o bioma Pantanal observa-se que o mesmo, possui potencial ecológico e econômico, não devendo um excluir o outro.

Imagem 1 – Área queimada corta bioma de norte a sul



Fonte: Pivetta (2022)

Trata-se da defesa das áreas protegidas, como o Pantanal sul-mato-grossense e que já foi objeto de análise por Moreira (2023, p. 172) quando a autora destaca que em 2020, o mundo viu o Pantanal, o maior pantanal tropical do mundo, em chamas, "entre janeiro e 18 de outubro de 2020, 27% da área do ecossistema tinha sido alvo de incêndios, inclusive setores dentro de unidades de conservação e terras indígenas, segundo dados do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais (Lasa), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)", conforme destacou Pivetta (2020, p. 32).

Com isso, observa-se que políticas e projetos voltados para a conservação do Pantanal têm como principal desafio chegar a um consenso entre os poderes envolvidos para que os regulamentos legais possam ser cumpridos.

Nesse sentido, observa-se que a atuação estatal preventiva contribui decisivamente para a mitigação dos prejuízos ambientais, no Pantanal e também, ao longo de todo o território nacional. Cabe complementar tal entendimento, com as contribuições de Santos & Ribas (2024, p. 81):

> Cabe ao Brasil iniciativas voltadas para educação, saúde e infraestrutura, de modo a promover um desenvolvimento sustentável que, de fato, melhore a qualidade de vida das populações locais e promova a conservação da floresta tropical a longo prazo. Uma abordagem integrada não apenas protegerá um ecossistema vital, mas garantirá a segurança e o desenvolvimento nacionais.

Para enfrentar esses desafios é necessário se avançar na coordenação e integração das políticas setoriais no território, assim como entre as políticas federais, estaduais e municipais, assegurando a efetiva participação e controle social.

4 AS TRANSFORMAÇÕES NO CONTEXTO LEGISLATIVO SUL-MATO-GROSSENSE

Tendo em vista a situação recorrente que envolve todo um conjunto de alterações climáticas, como enchentes, inundações no Brasil e em outras partes do mundo ou também, como destacado no tópico anterior, as secas e as agressivas queimadas destruindo flora e fauna no Pantanal torna-se inegável o compromisso do Estado em garantir a implementação de medidas preventivas, via planejamento público, com aporte de recursos e capacitação de equipes treinadas para atuarem em situações como anteriormente descritas, ou ainda, garantir que medidas mitigadoras das consequências de tais desastres ambientais.

Dito isto, o Estado de Mato Grosso do Sul instituiu a Lei Estadual n. 6160, de 18 de dezembro de 2023, chamada Lei do Pantanal, que entrou em vigor 60 dias após sua sanção e que se propõe a alterar significativamente as normas de conservação, proteção, restauração e exploração ecologicamente sustentável em toda área de uso restrito do Pantanal (AUR-Pantanal). A abrangência territorial da referida lei, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme bases de dados de 2019 em que se localiza a porção sul-mato-grossense da AUR Pantanal corresponde a cerca de 6 milhões de hectares.

De acordo com o secretário de Meio Ambiente, Desenvolvimento, Ciência, Tecnologia e Inovação (Semadesc), Jaime Ver-

ruck, em reportagem publicada no site oficial do governo, o foco da referida lei está na implementação, monitoramento e fiscalização, tendo em vista que a nova norma atualiza o enfoque ambiental sobre aquele território. Ainda de acordo com o secretário de Estado, o processo que precedeu a instituição da lei foi resultado de um trabalho de consultas e negociações comandado pelo Grupo de Trabalho integrado por técnicos da Semadesc, do Imasul (Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul), da PGE (Procuradoria Geral do Estado) e do MMA (Ministério do Meio Ambiente).

Cabe mencionar, nesse sentido alguns pontos de destaque da nova lei:

_ Define como áreas de proteção permanente (APP) os landis, as salinas, as veredas e os meandros abandonados (espécies de ilhas por onde passavam rios e que, com a mudança de curso, ficaram cercadas por água). Todas essas formações geográficas passam a ser protegidas com a nova lei, inclusive em seu entorno.

_ Recebe proteção especial também, os capões e cordilheiras da área coberta com vegetação arbórea-arbustiva.

_ Prioriza a reserva legal – a área que o proprietário deve preservar de seu imóvel – com a formação de corredores ecológicos, interligando as áreas de diversas propriedades para criar ambientes ecossistêmicos preservados à vida silvestre.

_ Veda o cultivo de soja, cana-de-açúcar, eucalipto e quaisquer outras culturas exóticas ao meio, excetuando apenas àquelas áreas em que já está consolidado o plantio, que não poderão ser ampliadas nem rotacionadas e dependerão de licenciamento ambiental para o replantio.

_ Permite a atividade da pecuária extensiva nessas áreas, desde que não provoquem nenhum tipo de degradação ambiental.

_ Permite o cultivo de gêneros alimentícios por agricultores familiares e de culturas não destinadas ao comércio, como forrageiras para o gado.

Já a regulamentação da referida lei se deu, inicialmente, pela instituição do Decreto 16.388, de 19 de fevereiro de 2024, com suas primeiras regulamentações, dentre as quais se destacam:

_ Procedimentos específicos relacionados à revisão do CAR (Cadastro Ambiental Rural), sobre o gatilho de conversão de áreas,

a dispensa e exigência de licenciamento ambiental para cultivo agrícola, entre outros assuntos

_ Dispõe sobre o uso do fogo como instrumento de proteção do bioma, desde que ambientalmente licenciado como queima controlada ou queima prescrita.

Por sua vez, para garantir o desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável, com a continuidade da vida para a presente e as futuras gerações é necessário a implementação de ações do poder público, setor privado e da sociedade.

Do ponto de vista institucional cabe mencionar o contexto em que a Polícia Militar Ambiental atua, com o objetivo a preservação da ordem pública em seu aspecto ambiental. Para tanto, desenvolve ações de educação e fiscalização ambiental. Carvalho (2015, p. 24), citado por Sedassari (2023, p. 8) assim descreve:

> O policiamento ostensivo ambiental é uma atividade onde seu exercício está no Poder de Polícia, que se expressa por meio da ordem, consentimento, fiscalização e sanção de polícia, podendo ocorrer apenas nos limites da Lei, possuindo fundamentos gerais e particulares, sendo os primeiros comuns a todo e qualquer tipo de policiamento e os segundos, os típicos do policiamento ostensivo ambiental.

Fiscalizar o meio ambiente é uma atribuição muito relevante da Polícia Militar, mas, é uma atribuição secundária, sendo a primária a preservação da ordem pública. Carvalho (2015, p. 28), citado por Sedassari (2023, p. 8) destaca sobre o processo de fiscalização pela Polícia Militar:

> A fiscalização ambiental é uma atividade inerente ao exercício de policiamento ostensivo ambiental, por se constituir em uma das formas de atuação do poder de polícia. Deve ser exercida dentro dos limites territoriais da Organização Policial Militar encarregada de exercê-la. É uma atividade mais elaborada que a mera ação de presença marcada pela observação do ambiente, interpretação dos indicadores operacionais, das interdependências dos recursos naturais e do controle do cumprimento das normas socioambientais.

Nesse sentido, Sedassari (2023, p. 8) conclui sobre a importância da preservação ambiental planejada para a sociedade "que é realizado através do policiamento ostensivo, com diversas ações de intenção de preservação da ordem pública, incluindo os cuidados referentes ao meio ambiente", o que resulta numa harmonia entre o planejamento e as ações do policiamento.

No Estado de Mato Grosso do Sul, a PMA (Polícia Militar Ambiental) completou 37 anos de existência em 2024, e para comemorar recebeu investimentos com a aquisição de 10 novas viaturas policiais e 10 embarcações adquiridas com recursos próprios. Os itens estão avaliados em R$ 4,9 milhões.

A PMA conta com uma nova estrutura implementada a partir de 2023, que se dividiu em dois grandes batalhões, sendo um que protege a bacia do Rio Paraguai e outro a do Rio Paraná e vem realizando operações no combate a crimes ambientais, incêndios florestais, desmatamentos e o trabalho escravo, além de ações voltadas à educação ambiental.

De acordo com dados do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, a Polícia Militar Ambiental conta com um efetivo de 341 policiais militares, distribuídos em dois grandes batalhões: o 1º Batalhão de Polícia Militar Ambiental, sediado em Campo Grande, responsável pela região da Bacia do Paraguai, e o 2º Batalhão de Polícia Militar Ambiental, com base em Dourados, atuando na região da Bacia do Paraná.

Como inovação em gestão, no início de 2023, foi criado o CPAmb (Comando de Policiamento Ambiental) que representou uma grande mudança na organização da PMA. O foco foi otimizar o trabalho, permitindo ações específicas para cada região do estado.

Em 2024, o setor técnico da PMA deu início a implementação do Sistema S.I.G.I.A em todas as unidades do Estado. Este sistema representa um avanço na gestão e preservação do patrimônio ambiental, a partir do momento em que otimiza o atendimento às denúncias e gestão de ocorrências, gerando relatórios analíticos e detalhados, tornando o trabalho do Policial Ambiental mais preciso, dinâmico e ágil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo apresentar uma contribuição ao debate em torno da problemática dos riscos ambientais produzidos pelo desmatamento e os focos de incêndio que ao longo dos anos atingem a região do Pantanal. Mais especificamente, o estudo teve como recorte a região do Pantanal sul-mato-grossense, que envolve a compreensão da proteção jurídica dada ao território a partir do texto constitucional e a análise da conjuntura de gestão territorial do meio ambiente.

Num primeiro momento, foi observado o processo de desenvolvimento nacional que a partir de uma análise histórica que demonstrou um processo determinado ora pelas necessidades do mercado externo, ora pelas necessidades do mercado interno, o que resultou na ocupação territorial e nos diferentes tipos de usos do território, num primeiro momento prevalecendo o meio natural, em seguida o meio técnico e, por fim, o meio técnico-científico informacional.

Em seguida, foram destacadas as contribuições teóricas da ecologia política, com a defesa das culturas tradicionais em meio a uma sociedade altamente industrializada e, também, as contribuições teóricas do direito ambiental, com enfoque aos princípios constitucionais que regem a temática ambiental. Tais procedimentos de pesquisa se mostraram capazes de apresentar a temática do Pantanal sul-mato-grossense. Nesse sentido, apresentou-se uma contextualização histórica das discussões acerca dos limites no uso dos recursos naturais e a possibilidade de manutenção da qualidade de vida humana para as gerações futuras.

Por fim, foram apresentadas as ações do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, voltadas a proteção do meio ambiente e prevenção dos riscos ambientais, dentre as quais se destacou a instituição da Lei Estadual n. 6160, de 18 de dezembro de 2023, chamada Lei do Pantanal, que se propõe a alterar significativamente as normas de conservação, proteção, restauração e exploração ecologicamente sustentável em toda área de uso restrito do Pantanal.

Além disso, coube destacar a relevância da atuação da Polícia Militar Ambiental em Mato Grosso do Sul, que atua com o objeti-

vo a preservação da ordem pública em seu aspecto ambiental, por meio do desenvolvimento de ações de educação e fiscalização ambiental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 dez. 2022.

FERREIRA AB de B. Pantanal Mato-Grossense: considerações sobre a proteção constitucional para um desenvolvimento econômico sustentável. **Interações**, [*S. l.*], v. 14, n. 1, pp. 11-20, jan., 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1518-70122013000100002.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.388, de 16 de fevereiro de 2024**. Regulamenta disposições da Lei nº 6.160, de 18 de dezembro de 2023, que dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da Planície Pantaneira (AUR-Pantanal), no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, na forma que especifica, e dá outras providências. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO11418_19_02_2024 Acesso em: 14/12/2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.160, de 18 de dezembro de 2023.** Dispõe sobre a conservação, a proteção, a restauração e a exploração ecologicamente sustentável da Área de Uso Restrito da Planície Pantaneira (AUR-Pantanal), no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, e cria o Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável do Bioma Pantanal. Disponível em: https://www.spdo.ms.gov.br/diariodoe/Index/Download/DO11355_19_12_2023. Acesso em: 14 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei do Pantanal entra em vigor, Governo foca na fiscalização e decreto traz primeiras regulamentações**. Disponível em: https://www.semadesc.ms.gov.br/lei-do-pantanal-entra-em-vigor-governo-foca-na-fiscalizacao-e-decreto-traz-primeiras-regulamentacoes/. Acesso: 14 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Polícia Militar Ambiental de MS recebe R$ 5 milhões em investimentos no aniversário de 37 anos**. https://www.ms.gov.br/noticias/policia-militar-ambiental-de-ms-recebe-r-5-milhoes-em-investimentos-no-aniversario-de-37-anos. Acesso: 14 dez. 2024.

MORETTI, E. C. & GONÇALVES, K. B. Pantanal Transfronteiriço (Bolívia-Brasil- Paraguai) e as áreas protegidas: desafios da gestão diferenciada na zona de fronteira. **Confins,** v. 47, set., 2020. Disponível em: https://doi.org/10.4000/confins.32597. Acesso em: 30 out. 2022.

MOREIRA, Gleicy Vasques. Pantanal Transfronteiriço. **Revista Geo-Pantanal (UFMS)**, v. 17, p. 167-179, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.55028/geop.v17i33.17570 Acesso em: 15 dez. 2024.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional**. São Paulo: Método, 2021.

PIVETTA, M. O Pantanal pede água. **Pesquisa FAPESP.** Ed. 297, nov. 2020. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/o-pantanal-pede-agua/. Acesso em: 02 dez. 2022.

PORTO-GONÇALVES, C. W. A Ecologia Política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios**. Revista Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 16-50, jan/jul., 2012. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/interthesis/article/view/1807-1384.2012v9n1p16. Acesso em: 01 dez. 2022.

SEDASSARI, M. H. Atuação da Polícia Militar e a Preservação do Meio Ambiente. **Revista Científica Multidisciplinar**, [*S. l.*], v. 4, n. 6, p. e463374, 2023. doi: 10.47820/recima21.v4i6.3374. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/3374. Acesso em: 15 dez. 2024.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M.L. **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro; Ed. Record, 2004.

SANTOS, A.; RIBAS, L. M. Meio ambiente e soberania na Amazônia brasileira: desafio para o desenvolvimento nacional. **Diálogos Soberania e Clima**, Brasília, v. 3, n. 3. 2024. Disponível em: https://soberaniaeclima.org.br/publicacoes/revista-dialogos/v-3-n-3-2024/. Acesso em: 14 dez. 2024.

A COOPERAÇÃO MILITAR BRASILEIRA NA CPLP: TENDÊNCIAS JUNTO AOS PAÍSES AFRICANOS

Eduardo Freitas Gorga

Doutorando no PPGEST/UFF. Mestre em Estudos Fronteiriços, pela Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, e em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (efgorga@id.uff.br; https://orcid.org/0000-0002-7779-1870; http://lattes.cnpq.br/8870492069358241).

Elisa Pinheiro de Freitas

Doutorado no âmbito do PPGH/USP, tendo cumprido parte do doutoramento junto ao Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa - Portugal com o aporte financeiro da CAPES, através do Programa de Doutorado Sanduíche no Exterior. Pós-Doutorado na Universidade de São Paulo tendo sido Bolsista do Programa de Pós-Doutorado Júnior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (elisa.freitas@uftm.edu.br; https://orcid.org/0000-0001-7384-0156; http://lattes.cnpq.br/5423753194446094).

Resumo: O tema deste capítulo é a política pública brasileira de defesa para o exterior, no contexto das relações com os países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Para o governo brasileiro, a cooperação militar para a integração regional está entre os temas de defesa e consta nas prioridades da política externa, visando reforçar a segurança no entorno estratégico nacional. De modo exploratório, pela revisão bibliográfica, o objetivo desta pesquisa é exami-

nar as tendências de ações de cooperação militar brasileira que capacitem os Estados africanos da CPLP. Nesse ínterim, o seguinte questionamento norteia este trabalho: qual a principal tendência para o Brasil nas capacitações em defesa com as nações africanas da CPLP? O argumento de pesquisa sustentado é que o incremento de ações bi-multilaterais é a principal tendência, a fim de desenvolver as capacidades dos agentes de defesa africanos da CPLP, fortalecendo a segurança no entorno estratégico expandido brasileiro.

Palavras-chave: Brasil; Defesa; Cooperação; CPLP; Estados Africanos.

Abstract: The theme of this chapter is Brazilian public defense policy abroad, in the context of relations with the African countries of the Community of Portuguese Speaking Countries (CPLP). For the Brazilian government, military cooperation for regional integration is among defense issues and is included in foreign policy priorities, aiming to reinforce security in the national strategic environment. In an exploratory manner, through a bibliographical review, the objective of this research is to examine the trends of Brazilian military actions that empower the CPLP African States. In the meantime, the following question guides this work: what is the main trend for Brazil in defense training with the African nations of the CPLP? The sustained research argument is that the increase in bi-multilateral actions is the main trend, in order to develop the capabilities of the CPLP African defense agents, strengthening security in the Brazilian expanded strategic environment.

Keywords*: Brazil; Defense; Cooperation; CPLP; African States.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O tema desta pesquisa é a política pública brasileira de defesa para o exterior, no contexto das relações com as nações africanas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O objeto da investigação é explorar as tendências da cooperação institucio-

nal do Brasil junto aos países africanos da CPLP na área de defesa. Este domínio muito particular do referido fórum internacional foi implementado oficialmente em 1998. Logo, a relevância desta pesquisa está em buscar apontar tendências futuras para as relações em análise.

Em seus 25 anos de existência, completados em 2023, foram realizados eventos e iniciativas estratégicas, políticas e acadêmicas, envolvendo civis e militares, como cimeiras de chefes de Estado para a formalização dos acordos e protocolos de cooperação, reuniões de órgãos específicos para a discussão dos interesses comuns do grupo, intercâmbios para exercícios de adestramentos combinados entre as Forças Armadas, congressos, seminários, publicações e cursos de formação e capacitação militares nos países-membros. Tais atividades exibidas estão inscritas no significado de cooperação bi-multilateral proposto para este concerto lusófono (Bernardino; Rizzi, 2023).

Para tanto, a cooperação bi-multilateral representa uma linha de atuação relativamente inovadora em que, além das contribuições bilaterais, há a coordenação conjunta proporcionada pelo fórum multilateral lusófono, fortalecendo as experiências interdependentes na área da defesa (Rizzi; Bernardino, 2019). Vale destacar que o bi-multilateralismo na CPLP advém de uma articulação com potencial agregador, estendida estrategicamente no contexto da comunidade para incrementar soluções conjuntas para os complexos problemas atuais, mitigando a heterogeneidade existente no fórum, seja pelos variados níveis organizacionais institucionais ou pelas distintas limitações e possibilidades orçamentárias.

A cooperação em defesa é crucial nas relações Brasil-África, aproveitando estruturas como das academias militares brasileiras para receber alunos africanos, sem implicar em grandes investimentos (Souza Neto, 2023). Na atualidade, isso favorece que as Forças Armadas, entre os seus distintos propósitos, sejam atores das relações exteriores nacionais, como vetores de validação de laços de amizade com militares das nações amigas (Aguilar; Mendonça, 2021). Consequentemente, segundo o patrocínio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) em parceria com o respectivo Ministério, em geral, as atividades de apoio visam capacitar militares,

cooperar tecnicamente e promover o ensino marítimo, preferencialmente para os países de menor desenvolvimento relativo (PMDR) ou de pequenos Estados insulares em desenvolvimento (PEID), como as nações africanas consideradas (Brasil, 2012; Gorga, 2023).

O multilateralismo da CPLP complementa e agrega perspectivas que, em razoável medida, podem ter sido iniciadas pelo bilateralismo (Rizzi, 2012). A título de exemplo, uma materialização do esforço brasileiro em Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) no Sul global, em 2013, foi o começo da executação do Projeto BRA/13/008, denominado "Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira", com orçamento planejado de US$ 50.000.000,00 provenientes do tesouro nacional (Brasil, 2018a). Em apertado resumo, com uma década bem-sucedida segundo a ABC, a referida iniciativa seguiu com múltiplas áreas de destaque e auxílio aos PEID e aos PMDR da África, em 2023, potencializando a projeção do protagonismo brasileiro sobre a costa africana sul-atlântica.

O crescimento da insegurança no entorno estratégico expandido do Brasil, como no espaço marítimo do Golfo da Guiné, requer o aumento da fiscalização contra a circulação de eventuais ilícitos, fato que torna crucial a cooperação bi-multilateral com os países-membros africanos da CPLP, a fim de revigorar a construção de capacidades conjuntas (Abdenur; Souza Neto, 2014). Consoante a Nau (2021), as suas debilidades, presumivelmente, se devem à carência de pessoal capacitado, meios materiais terrestres, aéreos e marítimos, além da falta de recursos tecnológicos e, sobretudo, financeiros.

Destarte, o objetivo desta pesquisa é examinar as tendências de ações de cooperação militar do Brasil que capacitem os Estados africanos da CPLP. Pela análise da intensificação das relações institucionais entre os Estados referenciados é possível verificar efeitos para a defesa, com a reafirmação das relações bi-multilaterais na CPLP. Diante do exposto, a pergunta que norteia a presente pesquisa é a seguinte: qual a principal tendência para o Brasil nas capacitações em defesa com as nações africanas da CPLP?

O argumento a ser sustentado é que o incremento de ações bi-multilaterais é a principal tendência que contribui para o desenvolvimento das capacidades dos agentes de defesa africanos da CPLP, o que em razoável medida potencializa a segurança no entorno estratégico expandido do Brasil. Para isso, na primeira seção constará um breve histórico das relações bilaterais do Brasil com os países em análise. A segunda seção apresentará o multilateralismo na CPLP. E, por último, a terceira seção abordará as atividades de cooperação das Forças Armadas brasileiras para a capacitação dos militares das nações africanas da CPLP entre 2013 e 2023 (período de consolidação do Projeto BRA/13/008), apontando tendências futuras.

2 DESENVOLVIMENTO

A seguir, serão caracterizadas as relações bilaterais do Brasil com Angola, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe, com atenção aos aspectos relacionados à defesa. Ademais, brevemente, constarão algumas resoluções iniciais assentadas, bilateralmente, entre o Brasil e os países em exame, além de contribuições intermediadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

2.1 Breve histórico do bilateralismo brasileiro com os Estados africanos da CPLP

2.1.1 Angola

Em 1975, o Brasil foi o primeiro país que reconheceu a independência desta nação. Em 11 de junho de 1980, ambos os governos assinaram o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica (Gorga, 2023). Entre 1982 e 1992, foram realizadas cinco sessões da Comissão Mista de Cooperação Bilateral (Brasil, 2024d). Em 2010, ambos celebraram o Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa, que entrou em vigor em 2022. Ao longo das relações, no setor de defesa o governo brasileiro ajustou seis convênios com Angola, sendo quatro capacitações militares (2012, 2013,

2014 e 2015) e dois de cooperações técnicas (2017 e 2018) (Brasil, 2012). Atualmente, o Brasil conserva uma Embaixada em Luanda, enquanto Angola mantém a sua Embaixada em Brasília, um Consulado Geral no Rio de Janeiro e outro em São Paulo (Brasil, 2018b).

2.1.2 Cabo Verde

Em 1975, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com este país localizado em um arquipélago vulcânico e, em 28 de abril de 1977, ambos os governos assinaram o Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica (Rizzi, 2012). Em 1979, foram firmados o Tratado de Amizade e Cooperação, e o Acordo de Cooperação Cultural. Nos anos 1980, presidentes brasileiros visitaram Cabo Verde em duas ocasiões e, também em dois compromissos, presidentes cabo-verdianos estiveram no Brasil. Posteriormente, em 1990 e 1992, dois presidentes de Cabo Verde vieram ao Brasil (Brasil, 2024e). Na área da defesa, em 1994, ambos celebraram o Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar. Além disso, treze iniciativas foram pactuadas entre os governos, sendo nove capacitações militares (2011, 2012, 2013, 2015, 2019, 2021, 2022, 2023 e 2024), três de cooperação técnica (2016, 2017 e 2018) e uma de ensino marítimo (2024) (Brasil, 2012). No presente, o Brasil mantém uma Embaixada em Praia e Cabo Verde possui uma Embaixada em Brasília, bem como quatro consulados honorários (Rio de Janeiro, Recife, Vila Velha e São Paulo) (Brasil, 2018b).

2.1.3 Guiné Equatorial

Em 1974, o Brasil e este Estado estabeleceram relações diplomáticas. No último quartil do século XX, as interações bilaterais entre ambas as nações foram sobretudo modestas (Brasil, 2024f). Em 24 de agosto de 2005, os dois governos assinaram o Acordo Básico de Cooperação Técnica (Gorga, 2023). No setor da defesa, em 2010, ambos celebraram o Acordo sobre Cooperação em Matéria de Defesa. Ainda não constam cooperações brasileiras com a Guiné Equatorial estabelecidas pela ABC (Brasil, 2012). No presente,

o governo brasileiro conta com uma representação diplomática em Malabo (Embaixada), enquanto a Guiné Equatorial mantém a sua Embaixada em Brasília (Brasil, 2018b).

2.1.4 Guiné-Bissau

Em 1974, essa nação conquistou a sua independência, cujo reconhecimento diplomático brasileiro foi imediato, o qual esteve materializado pela abertura da Embaixada do Brasil em Bissau (Gorga; Oliveira, 2023). Em 18 de maio de 1978, ambos os governos fixaram o Tratado de Amizade, Cooperação e Comércio (Rizzi, 2012). No campo da defesa, em 2006, ambos celebraram o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que entrou em vigor em 2010. O Brasil patrocinou oito atividades com a Guiné-Bissau, sendo cinco capacitações militares (2011, 2020, 2022, 2023 e 2024), duas cooperações técnicas (2017 e 2018) e um ensino marítimo (2023) (Brasil, 2012). Atualmente, o Brasil segue com a sua Embaixada em Bissau e o governo guineense mantém uma Embaixada em Brasília (Brasil, 2018b).

2.1.5 Moçambique

Em 1975, conquistou a sua independência em 25 de junho, e o Brasil instituiu relações diplomáticas em 31 de dezembro, estabelecendo a sua Embaixada em Maputo no ano seguinte (Brasil, 2024g). No ano de 1980, o chanceler brasileiro visitou Moçambique e, em 1 de junho de 1989, foi assinado o Acordo Básico de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica (Gorga, 2023). No final do século XX, em 1998, o Estado africano abriu a sua Embaixada em Brasília. Na área da defesa, em 2009, ambos celebraram o Acordo no Domínio Militar, que entrou em vigor em 2015. Na área da defesa, o Brasil sustentou quinze iniciativas com Moçambique, sendo treze capacitações militares (2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2017, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023 e 2024) e duas cooperações técnicas (2016 e 2018) (Brasil, 2012). Atualmente, esse país africano mantém um consulado honorário em São Paulo (Brasil, 2018b).

2.1.6 São Tomé e Príncipe

Em 1975, o Brasil e esse país insular estabeleceram relações diplomáticas, tendo assinado o Acordo Básico de Cooperação Científica e Técnica em 26 de junho de 1984 (Brasil, 2024h). Na área da defesa, em 2010, ambos celebraram o Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa, que entrou em vigor em 2023. O Brasil estabeleceu quatorze projetos em defesa, via ABC, com São Tomé e Príncipe, sendo oito capacitações militares (2012, 2013, 2014, 2015, 2020, 2021, 2023 e 2024), cinco cooperações técnicas (2010, 2016, 2017, 2018 e 2021) e um ensino marítimo (2024) (Brasil, 2012). No presente, o governo brasileiro possui uma Embaixada em São Tomé. É importante ressaltar que não há representação diplomática deste Estado africano no Brasil (Brasil, 2018b). Entretanto, a Missão Permanente de São Tomé e Príncipe na ONU, com sede em Nova York (EUA), é encarregada da sua representação diplomática junto ao Brasil (Gorga, 2023).

2.1.7 Em missões da ONU

Outrossim, uma situação peculiar das ações brasileiras junto a três países africanos da CPLP está relacionada às missões de paz da ONU. O Brasil contribuiu na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, onde ocorreu o monitoramento de um cessar-fogo em conflito civil interno e o acompanhamento de um processo eleitoral. Posteriormente, foi estabelecida a Missão de Observação das Nações Unidas, visando consolidar a estabilidade no país. Ainda, um Escritório das Nações Unidas em Angola foi organizado para assegurar assistência humanitária, entre outras atividades (Brasil, 2023).

Entre 1989 e 1991, o Brasil contribuiu com dezesseis observadores militares e um general na função de comandante em Angola. De 1991 até 1995, foram dezessete observadores e uma equipe médica brasileira. Entre 1995 e 1997, o governo cooperou com 4.205 militares compondo tropas. De 1997 até 1999, sessenta e nove observadores e quatorze militares estiveram na equipe de saúde. Entre 1999 e 2002, três militares integraram o Estado-Maior e,

de 2002 até 2003, três brasileiros atuaram como oficiais de ligação da ONU (Brasil, 2023).

Ainda no âmbito das missões de paz da ONU, em Moçambique foi criada a Operação das Nações Unidas para a implementação de um acordo geral de paz, em processo semelhante ao caso angolano. Entre 1993 e 1994, cento e treze observadores brasileiros atuaram individualmente e, em tropas constituídas, cento e setenta militares estiveram em Moçambique, além de um general no cargo de comandante. Posteriormente, com a Guiné-Bissau, entre 2009 e 2020, vinte e um brasileiros cooperaram na Reforma do Setor de Segurança liderada pela ONU, sendo nove do EB, um da FAB e onze das Polícias Militares (Rizzi, 2012). Neste país, a ONU manteve um escritório de apoio à paz e um gabinete integrado para a sua consolidação, colaborando para a estabilidade, o andamento de eleições livres e para a reconciliação nacional (Brasil, 2023).

2.2 O multilateralismo na CPLP de defesa

A CPLP de Defesa conta com uma agenda setorial que incita a identificação, a discussão e o planejamento de soluções para os problemas inerentes desse campo, como a Estratégia para os Oceanos (2010), o Fórum de Saúde Militar (2013), o estabelecimento do Colégio de Defesa (2018) e o Mecanismo de Resposta à Catástrofes (2021), todos de grande interesse para os seus Estados-membros, gerando panoramas de interações institucionais para apoios recíprocos no grupo, fundamentalmente coordenadas pelo seu Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa, a partir do ano 2000, e pelo Centro de Análise Estratégica (CAE), criado em 2002 (Bernardino; Rizzi, 2023). Em consequência, é relevante revelar o conteúdo, mesmo que sumariamente, de alguns documentos e projetos da agenda multilateral de defesa da CPLP.

2.2.1 Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa

O Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa foi proposto na II Reunião de Ministros da Defesa, em 1999, tendo sido aprovado na III Reunião de Ministros da Defesa em 2000 (CPLP, 2000). Com sede em Portugal, a sua missão é estudar ações concretas para a cooperação multilateral na CPLP de Defesa (Bernardino;

Rizzi, 2023). Como ilustração, os ministros de defesa da CPLP, em 2009, integrados em Luanda, buscaram aprimorar coletivamente a segurança nos mares regionais, sobretudo, no Golfo da Guiné, área de importância estratégica e disputada pelo seu potencial de reservas de combustível para o setor energético (Saraiva, 1997).

2.2.2 Centro de Análise Estratégica

O CAE, criado em 2002, é o órgão que estuda e investiga questões de defesa, com o foco sobre estratégias que possam dirimir os problemas conjunturais da CPLP, acompanhando as dinâmicas do sistema internacional (CPLP, 2015a). A sua sede está situada em Moçambique e cada partícipe conta com um NN permanente localizado no seu país, sob regime de gestão estatal e vinculações próprias, formando uma estrutura descentralizada de atuação em rede (Bernardino; Rizzi, 2023). Entre algumas temáticas de análise rotativa atinentes ao fórum, escolhidas anualmente, o terrorismo já integrou o seu escopo, além do papel das mulheres nas Forças Armadas e de operações militares em ambiente conjunto.

2.2.3 Exercícios entre as Forças Armadas

O objetivo desses exercícios (série FELINO) é realizar o adestramento conjunto de uma Força Tarefa formada pelos militares das Forças Armadas dos países-membros. A sua primeira versão ocorreu no ano de 2000, em Portugal, a fim de contribuir para a integração e a capacitação de militares na CPLP (Bernardino; Rizzi, 2023). Em sistema de rodízio, a sua previsão é ocorrer anualmente, alternando dispendiosos desdobramentos operacionais reais, com tropas taticamente distribuídas no terreno, e simulações de ações estratégicas, com planejamentos e emissões de ordens pelo uso de cartas e demais métodos militares, o que reflete em menores gastos orçamentários (Gorga; Oliveira, 2023).

2.2.4 Estratégia para os Oceanos

Esta disposição, de 2010, abarca variados assuntos relacionados aos mares, a fim de desenvolver políticas integradas para a capaci-

tação de uma rede de recursos humanos, otimizando a gestão para o desenvolvimento sustentável dos oceanos (Bernardino; Rizzi, 2023). De fundamental importância, entre os seus objetivos está procurar soluções conjuntas para garantir a segurança e a vigilância marítima, sobretudo para a busca e o salvamento no mar, o enfrentamento da pesca predatória e conter as variadas categorias de traficantes do crime organizado, que utilizam o mar como caminho para os seus ilícitos (Rizzi; Bernardino, 2019).

2.2.5 Fórum de Saúde Militar

O Fórum de Saúde Militar, iniciado em 2013, é um espaço de debates para o compartilhamento de conhecimentos entre especialistas de saúde militar integrantes da CPLP (Bernardino; Rizzi, 2023). Ele visa contribuir para a pesquisa e o desenvolvimento de protocolos entre novas ferramentas que possam capacitar os Estados participantes para respostas emergenciais, como conter eventuais futuras pandemias no contexto acadêmico da "segurança humana" (Bernardino, 2023).

2.2.6 Identidade de Defesa da CPLP

Este documento, de 2015, foi elaborado para ser uma matriz conceitual da cooperação da CPLP de Defesa. Tal cooperação inclui treinar, educar, capacitar e valorizar as Forças e os recursos humanos dos seus componentes (Bernardino; Rizzi, 2023). Ele assinala interesses comuns, a importância dos mares e as possibilidades de dissuasão regional (Rizzi; Bernardino, 2019). Ainda, contém conceitos de geopolítica e faz referência ao entorno global dos Estados-membros, bem como suas inserções locais para o reforço de parcerias estratégicas, potencializando cooperações bi-multilaterais (CPLP, 2015b).

2.2.7 Colégio de Defesa

O seu objetivo, a partir de 2018, foi constituir um concerto especializado que capacite militares e civis dos Estados componentes

em temas de defesa (CPLP, 2017). A sua organização e condução de atividades é assumida em caráter rotativo (Bernardino; Rizzi, 2023). As edições periódicas do Colégio contribuem para a coesão da comunidade e a difusão da cultura de defesa. Desse modo, oferece cursos para oficiais superiores das Forças Armadas ou civis equiparados, disseminando doutrinas e atualizando conhecimentos, o que reforça as estruturas de ensino militar dos países-membros (CPLP, 2017).

2.2.8 Mecanismo de Resposta à Catástrofes

O Brasil, em 2021, propôs a sua criação em razão das emergências humanitárias decorrentes das questões da natureza, como as climáticas, que colocam em risco populações e, por vezes, ocasionam situações de grandes catástrofes (Bernardino; Rizzi, 2023). O seu objetivo é propiciar alerta oportuno, respostas rápidas e coordenadas, sendo um instrumento inovador de colaboração voluntária, no contexto de solidariedade entre os povos e da valorização da vida (CPLP, 2021).

2.2.9 Célula de Cooperação Civil e Militar (CIMIC)

Em 2022, na XXI Reunião de Ministros da Defesa dos membros da CPLP foi aprovada a criação da CIMIC. A sua finalidade é incrementar a preparação de militares da comunidade para a efetiva participação conjunta em operações da ONU, potencializando a uniformização de procedimentos e condutas em missões de paz (Bernardino; Rizzi, 2023).

2.2.10 Mecanismo de Resposta a Pandemias

O Mecanismo de Resposta a Pandemias está em estudo pelo CAE e pelo Fórum de Saúde Militar. Ele foi idealizado para atender as demandas da comunidade para futuras questões de "segurança humana", como as pandemias (Bernardino, 2023). Tais ensinamentos foram colhidos a partir das experiências da COVID-19. Com isso, almeja preparar as estruturas das diferentes Forças Ar-

madas da CPLP, a fim de que estejam mais capacitadas a adotarem protocolos comuns e eficazes de resposta imediata (Bernardino; Rizzi, 2023).

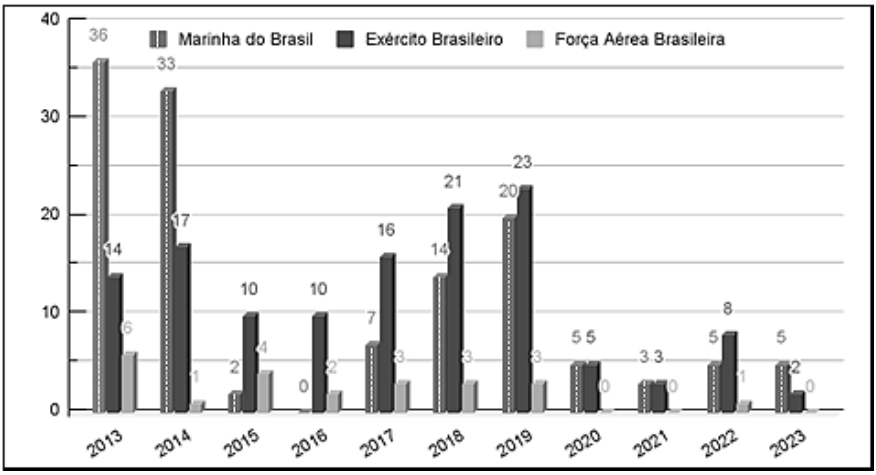
2.3 A atuação das Forças Armadas do Brasil na APD dos militares africanos da CPLP

A APD do Brasil é implementada pela cooperação tecnica para promover o compartilhamento de conhecimentos e experiências, originados em lições adquiridas por praticas exitosas, que garantam o enfrentamento e a superação de obstáculos similares nos países parceiros (Brasil, 2013). Como exemplo, o desenvolvimento de capacidades militares é um dos princípios da cooperação técnica externa brasileira (Brasil, s.d.). No Sul global, os membros africanos da CPLP podem contar com a APD brasileira, proveniente das políticas públicas coordenadas pela ABC, como no Projeto BRA/13/008. Desse modo, as Forças Armadas brasileiras atuaram entre 2013 e 2023, período em que o referido projeto foi consolidado, segundo o Gráfico 1.

De 2013 até 2023, 282 militares africanos da CPLP foram formados ou capacitados nas escolas e centros de instrução das Forças Armadas brasileiras. Na Marinha, os estabelecimentos de ensino frequentados foram os seguintes: Escola de Guerra Naval, Escola Naval, Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo, Centro de Instrução Almirante Wandenkolk e Centro de Instrução Almirante Alexandrino (Brasil, 2024a). No Exército, também sob o patrocínio da ABC, os militares africanos receberam capacitações na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, na Academia Militar das Agulhas Negras, na Escola de Aperfeiçoamento de Sargentos de Logística, na Escola de Sargentos das Armas, na Escola de Sargentos de Logística e no Centro de Estudos de Pessoal (Brasil, 2024b). Na Força Aérea, ocorreram atividades na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica, na Academia da Força Aérea, no Centro de Instrução Especializada da Aeronáutica, na Pró-Reitoria de Ensino Especializado e Idiomas e na Escola de Especialistas da Aeronáutica (Brasil, 2024c).

O Gráfico 1 assinala que a Marinha do Brasil cooperou com 130 militares africanos da CPLP no período exposto. Isso evidencia a vocação marítima do fórum, sendo uma tendência relevante a ser mantida, possivelmente em razão dos interesses dos PEID, além dos demais Estados também debruçados sobre o litoral Atlântico. Cabe destacar que somente 23 militares receberam instruções no Brasil a partir dos estabelecimentos de ensino da Força Aérea, o que em razoável medida decorre da inexistência de Força similar nos países africanos do grupo ou, também, da escassez de meios das respectivas indústrias aeronáuticas militares.

Gráfico 1 – Capacitações das Forças Armadas brasileiras para os militares africanos da CPLP.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Brasil (2024a), Brasil (2024b) e Brasil (2024c)

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como tema a política pública brasileira de defesa para o exterior, no transcorrer das interações com as nações africanas da CPLP. O seu objetivo foi assinalar as tendências de cooperações militares do Brasil que assegurem a capacitação dos Estados africanos da CPLP. Ele foi originado a partir dos estudos

atinentes ao desenvolvimento do projeto de tese intitulado "A cooperação brasileira em defesa: oportunidades, desafios e tendências com os países africanos da CPLP". O seu futuro desdobramento prevê um aprofundamento da exploração do tema para o exame de qualificação, previsto para 2025. Além disso, a referida pesquisa transcorre no âmbito do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, sob orientação do Professor Doutor Renato Petrocchi e coorientação do Professor Doutor Luís Manuel Brás Bernardino.

Em síntese, a política pública implementada para fora do Estado conta com resultados de mais difícil aferição, se comparada com os projetos da gestão interna. Isso decorre pelo distanciamento entre as metas políticas planejadas, bem como os seus idealizadores e formuladores da gestão estatal, e os efeitos das ações executadas no nível dos escalões militares (objeto deste estudo). Nesse ínterim, o argumento de pesquisa foi sustentado, visto que o incremento de ações bi-multilaterais da ABC, em conjunto com o Ministério da Defesa, é a principal tendência para seguir contribuindo com as capacitações dos militares africanos da CPLP nos estabelecimentos de ensino das Forças Armadas do Brasil.

Verifica-se que essa tendência do governo brasileiro, para a APD dos militares africanos do fórum, advém de projetos de aprofundamento de oportunidades multilaterais no contexto da Defesa, como na Estratégia para os Oceanos ou no Mecanismo de Resposta à Catástrofes. Estes geram o aperfeiçoamento de atividades que podem abrandar os obstáculos impostos pelos desafios da cooperação, especialmente com os PEID e os PMDR africanos observados. Igualmente, percebe-se que as tendências bilaterais fomentam a consolidação de uma agenda com Estados do Sul global, como os africanos em desenvolvimento. Para tanto, a cooperação em atividades militares, como da Marinha no Atlântico Sul, constante do Gráfico 1, colabora para a projeção brasileira no entorno estratégico expandido, agregando capacidades aos Estados africanos do fórum. Nota-se, ainda, que as tendências bilaterais advindas das ações da ABC, como de cooperação técnica, contribuem para o avanço paulatino da projeção internacional do Brasil no seu entorno

estratégico, pois diversificam parcerias no Sul global. Consequentemente, as variadas cooperações expostas nesta pesquisa implicam em benefícios significativos para a política externa brasileira.

Finalmente, há expressivos avanços estratégicos na cooperação no âmbito da CPLP, com destaque para as possibilidades de desenvolvimento de um pensamento comum em Defesa. Ademais, pelas iniciativas de apoio direto, o Brasil poderá ganhar maior representatividade e impacto nos foros mundiais, onde nações do Norte global disputam a liderança de distintas pautas da agenda internacional. Com efeito, uma sugestão de análise posterior decorre de comparar a atuação de Portugal com o Brasil na CPLP, a fim de constatar os diferentes interesses envolvidos que potencializem a concorrência, entre ambos, pela projeção de poder junto aos PEID e os PMDR africanos do grupo.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sergio; MENDONCA; Thaiane. Brasil e Forcas Armadas: dissuasão, politica externa e emprego interno. **Colombia Internacional**, Bogotá, v. 107, n. 1, p. 163-190, 2021.

BERNARDINO, Luís M. B. As Relações Internacionais e a Cooperação de Defesa: uma reflexão epistemológica. **O Cadete - Revista Científica da Academia Militar**, Nampula, v. 1, n. 2, p. 57 - 81, 2023.

BERNARDINO, Luís M. B.; RIZZI, Kamilla R. (Coord.). **25 anos de Cooperação de Defesa na CPLP.** Lisboa: Mercado de Letras Editores, 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Alunos oriundos de PALOP (Exército Brasileiro).** Brasília, 2024a. Relatório. Eletrônico (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação).

BRASIL. Ministério da Defesa. **Histórico da participação brasileira em missões da ONU.** 2023. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/arquivos/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu/historicobrasileironoconcertodasnacoesmar23.pdf. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Militares estrangeiros do PALOP em**

escolas da Marinha do Brasil entre 2013 e 2023. Brasília, 2024b. Relatório. Eletrônico (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação).

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de militares oriundos de países africanos de língua portuguesa que foram capacitados pelas organizações de ensino da Força Aérea Brasileira.** Brasília, 2024c. Relatório. Eletrônico (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação).

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Agência Brasileira de Cooperação (ABC).** Manual da Cooperação Técnica Sul-Sul. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **ABC.** Projeto BRA/13/008 - Consolidação da Cooperação Técnica Sul-Sul Brasileira - Relatório de Progresso. Brasília, 2018a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Documento de estratégia da ABC.** [s.d.]. Disponível em: https://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/684. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Embaixadas, consulados e missões de outros países no Brasil.** 2018b. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/Embaixadas-Consulados-Missoes/de-outros-paises-no-brasil. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Pesquisa de Projetos - ABC.** 2012. Disponível em: https://www.abc.gov.br/Projetos/pesquisa. Acesso em: 11 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República de Angola.** 2024d. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-de-angola. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República de Cabo Verde.** 2024e. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-de-cabo-verde. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República de Guiné Equatorial.** 2024f. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-da-guine-equatorial. Acesso em: 10 Out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República de Moçambi-**

que. 2024g. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-de-mocambique. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **República Democrática de São Tomé e Príncipe.** 2024h. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-democratica-de-sao-tome-e-principe. Acesso em: 10 out. 2024.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Acta da 1ª Reunião Plenária do Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD).** Lisboa, 2000.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Estatuto do Centro de Análise Estratégica da CPLP (CAE/ CPLP).** São Tomé, 2015a.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Identidade da CPLP no domínio da Defesa.** São Tomé, 2015b.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Mecanismo das Forças Armadas da CPLP para Cooperação Mútua em situações de Catástrofes.** Brasília, 2021.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). **Regulamento do Colégio de Defesa da CPLP.** Malabo, 2017.

GORGA, Eduardo F. **A cooperação brasileira com a Guiné-Bissau de 2003 até 2021:** reflexos no combate aos tráficos transnacionais. 2023, 134 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2023.

GORGA, Eduardo F.; OLIVEIRA, Guilherme Z. de A cooperação brasileira com a Guiné- Bissau de 2003 até 2021: impactos no combate dos crimes transnacionais. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad,** Bogotá, v. 2, n. 18, p. 43-60, 2023.

RIZZI, Kamilla R. **O grande Brasil e os pequenos PALOP:** a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe. 2012, 301 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Pro-

grama de Pós-graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

RIZZI, Kamilla R.; BERNARDINO, Luís M. B. A "identidade da CPLP no domínio da defesa": uma visão ampliada para a cooperação em defesa. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 2, n. 6, 2019.

SARAIVA, José F. S. **O lugar da África**: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias). Brasília: EdUnB, 1997.

SOUZA NETO, Danilo M. de O Brasil de volta a' Africa? Desafios e oportunidades para o engajamento brasileiro com o continente africano. **CEBRI - Revista**, Rio de Janeiro, v. 6, n.1, p. 136-154, abr./jun., 2023.

AS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA NO BRICS+

Gabriela Werner Oliveira

Doutora em Direito (área de concentração: Direito Internacional) pela Universidade de São Paulo. Pesquisadora do GEBRICS/USP. Advogada. E-mail: gabrielawerner@alumni.usp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5765-4166. Lattes: https://lattes.cnpq.br/1737505485435087

Maira Angélica Dal Conte Tonial

Doutora em Direito pela Univali, mestre em Direito pela Unisinos, especialista em LGPD e em Direito processual Civil e do Trabalho. E-mail: mairadalconte@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0539-805X. Lattes: http://lattes.cnpq.br/0212344315200902.

Priscila Matulaitis Cottarelli

Mestre em Direito Internacional e Organizações Internacionais pela Universidade Paris I Panthéon-Sorbonne, Paris-França. Pesquisadora do GEBRICS/USP. Advogada e Administradora. E-mail: priscila.cottarelli@alumni.usp.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-6157-4721. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9266412438070543.

Resumo: A digitalização global do início do século XXI, acelerada pela pandemia da COVID-19, ensejou mudanças drásticas nas dinâmicas econômicas, sociais e políticas dos países. A necessidade de rápida adaptação à era digital exacerbou os riscos à segurança estatal, entre eles o ciberterrorismo e a violação de direitos humanos, exigindo a ela-

boração de novos arcabouços jurídicos nacionais e uma resposta multilateral na esfera internacional. Nesse contexto, analisa-se a atuação intra-BRICS+ no tocante à cooperação em segurança no uso de tecnologias da informação e comunicação, bem como a posição de seus membros nos planos regional e internacional. Tal estudo se justifica na medida em que o agrupamento integra as maiores economias emergentes do mundo e serve de contraponto às alianças das nações ocidentais. Conclui-se que, embora haja avanços pontuais tanto na cooperação intra-BRICS+, como regionalmente e internacionalmente, as iniciativas são incipientes e incapazes de promover uma cibersegurança plena.

Palavras-chave: BRICS+. Cibersegurança. Cooperação em segurança. Globalização digital. Tecnologias da informação e comunicação (TICs).

Abstract: The global digitalization of the early 21st century, accelerated by the COVID-19 pandemic, brought drastic changes in the economic, social, and political dynamics of countries. The urgent need to adapt to the digital era exacerbated the risks to state security, including cyberterrorism and human rights violations, requiring the development of new national legal frameworks and a multilateral response at the international sphere. In this context, this text analyzes the intra-BRICS+ actions regarding security cooperation in the use of information and communication technologies, as well as the position of its members at both the regional and international levels. This study is justified by the fact that BRICS+ comprises the largest emerging economies in the world and serves as a counterbalance to Western alliances. Finally, although there are advancements in intra-BRICS+ cooperation and in the regional and international domains, the initiatives remain incipient and insufficient to fully achieve cybersecurity.

Keywords*: BRICS. Cybersecurity. Digital globalization. Information and communications technologies (ICTs). Security cooperation.*

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A constante evolução das tecnologias e dos meios de comunica-

ção representa uma multiplicidade de oportunidades e ameaças aos Estados e suas populações. Com a pandemia de Covid-19, esses atributos ganharam ainda maior destaque, pois grande parcela da população foi obrigada a transicionar rapidamente para o teletrabalho, aumentando os riscos de ciberataques e as necessidades de investimento em segurança digital. As novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) também transformaram as relações entre os Estados, tornando-as cada vez mais dinâmicas e complexas.

Nesse contexto, o setor de cooperação em segurança foi um dos mais impactados, uma vez que a política externa estatal depende da acuidade dos fatos obtidos internacionalmente, e a segurança nacional está intimamente relacionada com a capacidade tecnológica de defesa contra ataques virtuais. Dessa forma, a cooperação entre as nações é fundamental para evitar desentendimentos diplomáticos e aumentar a proteção contra agressões computacionais. Além disso, a conexão global instantânea propiciada pelas TICs revelou a erosão de fronteiras estatais e a dificuldade regulatória dos Estados no combate ao seu uso para fins ilícitos. O caráter transnacional e internacional de tais desafios na seara da segurança tem ensejado discussões em diversos fóruns multilaterais, envolvendo não apenas entes estatais, como também organizações intergovernamentais e a sociedade civil.

Consequentemente, a comunidade internacional uniu-se para regulamentar certos aspectos das TICs, processo em que os países do Sul Global participaram ativamente para resguardar seus interesses frente às pressões do Ocidente. Tendo em mente a centralidade do BRICS+ na consubstanciação de uma nova ordem global, esse artigo busca compreender os elementos comuns e dissonantes entre os países membros do agrupamento no que se refere às TICs e a cooperação em segurança.

Por meio da análise de fontes primárias - como declarações de cúpulas, notas à imprensa e convenções internacionais - e pesquisa bibliográfica, o texto pretende compilar informações relevantes sobre a atuação conjunta e individual dos membros do BRICS+ no âmbito internacional, sem pretensões de esgotar o tema. Para isso, inicia-se com um capítulo conceitual sobre as tecnologias da informação e comunicação na era da globalização digital, para, depois,

analisar como o tema é desenvolvido, na perspectiva de cooperação em segurança, pelo BRICS+ em suas declarações de cúpula. Por fim, é comparada a participação dos países do BRICS+ em organismos regionais e acordos multilaterais sobre tecnologia e segurança.

2 GLOBALIZAÇÃO DIGITAL E AS NOVAS TECNOLOGIAS

A obtenção de uma ampla base de conhecimento, a compilação de informações e a capacitação em análise de dados tornaram-se centrais com o avanço da sociedade técnico-científica-informacional (Santos, 2001, pp. 88-89). O cenário de exploração de dados está diretamente interligado com a integração social promovida pelas novas tecnologias, que possibilita trocas econômicas em espaço e tempo recorde. Surge o capitalismo de vigilância e o registro sistemático dos dados, o que é chamado de perfilização. Isso permite aos Estados e às *Big Techs* um maior controle dos fluxos de informações globais. Assim, a cultura da vigilância é um produto da modernidade e do capitalismo digital. (Tumelero, 2023).

Ressalta-se que, conquanto as TICs não possuam um conceito universal, a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura as define como um conjunto diversificado de ferramentas e recursos tecnológicos usados para transmitir, armazenar, criar, compartilhar ou trocar informações" (UNESCO, 2009, p. 120, tradução livre). Por seu turno, o Projeto da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Cibernético conceitua o termo "sistema da tecnologia da informação e comunicação" como "qualquer dispositivo ou grupo de dispositivos interconectados ou relacionados, um ou mais dos quais, de acordo com um programa, reúne, armazena e executa processamento automático de dados eletrônicos" (ONU, 2024, p. 3, tradução livre).

O uso dessas ferramentas transforma e amplifica os fluxos de dados e informações, levando a um cenário de globalização digital. Para Schilirò (2020, p. 1711):

> A globalização digital é uma forma de globalização na qual a transformação digital das economias muda as formas de consumo, comércio, investimento, condução de negócios e gestão de governos.

> Ela muda as modalidades de relações econômicas e comerciais entre países. (tradução livre).

Consequentemente, emerge uma nova dimensão da soberania estatal, qual seja, a soberania digital. Essa se refere à autoridade que uma nação possui para autorregular seu ambiente digital sem a interferência externa (Silva et al., 2024). Assim, deve-se levar em consideração que os avanços tecnológicos têm a potencialidade de colocara em risco a própria soberania digital dos Estados, pois fragilizam as fronteiras e permitem que as *Big Techs* façam imposições e se afirmem em seus territórios.

Dessa maneira, a soberania digital passa a ser elemento fundamental para a paz social em um contexto em que a guerra cibernética é uma realidade, e, com ela, a insegurança mundial. Isso porque não apenas dados de pessoas físicas, extremamente sensíveis, mas também dados estatais, ficam suscetíveis a invasões. Por isso, a cooperação entre as nações, visando garantir a estabilidade e segurança cibernéticas, é fundamental para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Nessa conjuntura, atenção especial deve ser concedida ao Sul Global, região mais propícia a sofrer ataques cibernéticos por conta de sua escassa infraestrutura tecnológica. Embora não se negligencie que os impactos da globalização digital se diferem de acordo com o grau de desenvolvimento de cada país, para fins da presente pesquisa, utiliza-se como recorte metodológico o BRICS+.

Buscando alternativas aos modelos impostos pelo Ocidente, o mundo em desenvolvimento reconheceu o BRICS+ como um contraponto ao sistema internacional vigente. Isso foi possível graças ao aumento de influência do agrupamento que, por meio da criação de instituições próprias, notadamente, o Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS e do Arranjo Contingente de Reserva (BRICS, 2014, §§11-13), mostrou à sociedade internacional que é possível fomentar opções aos modelos tradicionais existentes. Com efeito, em 2023, mais de vinte Estados apresentaram candidatura formal para integrar o fórum, número que quase dobrou em 2024.

Ressalta-se que esse agrupamento surgiu em 2006, quando Brasil, Rússia, Índia e China realizaram uma reunião informal às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A primeira

reunião oficial ocorreu em 2009, sendo que, em 2011, a África do Sul ingressou no fórum de diálogo. Em 2023, o bloco convidou seis países para tornarem-se membros, de modo que nova ampliação ocorreu em 2024, com a adesão do Irã, Etiópia, Egito, Emirados Árabes Unidos e Arábia Saudita (BRICS, 2023, §91).

Desde então, a influência e o poder econômico do BRICS+ cresceram significativamente, viabilizando iniciativas em uma miríade de assuntos, entre eles, a aplicação de tecnologias da informação e comunicação para o desenvolvimento e crescimento socioeconômico dos países, sem, contudo, desconsiderar potenciais riscos da sua indevida utilização. Por conseguinte, o próximo tópico dedica-se à análise das declarações de cúpula do agrupamento no que tange a cooperação em segurança no tratamento das TICs.

3 AS TICs SOB A PERSPECTIVA DE COOPERAÇÃO EM SEGURANÇA NAS DECLARAÇÕES DE CÚPULA DO BRICS+

Embora a temática envolvendo tecnologia tenha estado presente desde a primeira Declaração de Cúpula dos países líderes do BRIC em 2009, é possível observar que as menções foram mais genéricas, envolvendo a transferência de tecnologia para países em desenvolvimento e o próprio desenvolvimento de tecnologias avançadas (BRICS, 2009, §§6 e 11). Esse padrão é seguido na Declaração de 2010, com referências ao uso de tecnologia em setores como agricultura e energia (BRICS, 2010, §§17 e 19-21). Nesse tocante, necessário ressaltar que as primeiras Declarações de Cúpula são consideravelmente mais sucintas, demonstrando a consolidação das discussões e, consequentemente, do agrupamento, ao longo dos anos.

Especificamente, no que diz respeito à segurança, a Declaração de Cúpula de 2011 inaugura o diálogo sobre cooperação no campo da segurança internacional da informação e do combate aos crimes cibernéticos (BRICS, 2011, §11). Se a 4ª Declaração de Cúpula silencia com relação ao uso das ferramentas tecnológicas para fins ilegais (BRICS, 2012), tem-se um ponto de inflexão com a Declaração de Cúpula de 2013, quando se passa a utilizar o termo Tec-

nologias da Informação e Comunicação (TICs). O parágrafo 34 da referida Declaração assim afirma:

> Reconhecemos o papel positivo crítico que a Internet desempenha globalmente na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural. Acreditamos que é importante contribuir e participar de um ciberespaço pacífico, seguro e aberto e enfatizamos que a segurança no uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) por meio de normas, padrões e práticas universalmente aceitos é de suma importância. (BRICS, 2013) (tradução livre).

A partir de então, todas as Declarações abordaram a temática. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que os países do BRICS expressam a necessidade de cooperação entre si, com o estabelecimento de estruturas legais - seja por acordos intergovernamentais ou bilaterais-, também enfatizam o importante papel da Organização das Nações Unidas (ONU) na negociação e adoção de instrumentos vinculativos nesta área (BRICS, 2014, §50; 2015, §§33-34; 2016, §66; 2017, §56; 2018, §37-38; 2019, §§18-19; 2020, §§39-41; 2021, §§27-28; 2022, §31; 2023, §§23-24; 2024, §54). Percebe-se, assim, que a observância de normas, padrões e princípios universalmente aceitos para o uso e desenvolvimento das TICs e a preocupação com a segurança em seu emprego são temas recorrentes nas Declarações (BRICS, 2014, §§49-50; 2015, §§33-34; 2016, §§64-66; 2017, §§56-57; 2018, §§37-38; 2019, §§18-19; 2020, §§39-40; 2021, §27; 2022, §31; 2023, §24; 2024, §§54-55).

Nesse sentido, a 7ª Declaração de Cúpula constituiu o Grupo de Trabalho sobre Segurança no Uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (WGSICT), estabelecendo as seguintes áreas iniciais de cooperação:

> [...] compartilhamento de informações e melhores práticas relacionadas à segurança no uso de TICs; coordenação eficaz contra crimes cibernéticos; estabelecimento de pontos nodais em Estados-membros; cooperação intra-BRICS usando as atuais Equipes de Resposta a Incidentes de Segurança de Computadores (CSIRT); projetos conjuntos de pesquisa e desenvolvimento; capacitação; e desenvolvimento de normas, princípios e padrões internacionais. (BRICS, 2015, §34) (tradução livre).

Além disso, as Declarações ressaltam a necessidade de combater a utilização das TICs para fins criminosos, a exemplo do uso indevido por organizações criminosas transnacionais e para o cometimento de crimes cibernéticos em geral (BRICS, 2014, §50; 2015, §34; 2017, §56; 2018, §38; 2020, §41; 2021, §28; 2022, §32; 2023, §23-24; 2024, §§49 e 54). Verifica-se especial preocupação com o uso crescente das TICS por grupos terroristas e apoiadores (BRICS, 2014, §48; 2015, §34; 2016, §§59 e 66; 2017, §50; 2018, §36; 2020, §38; 2021, §30; 2024, §§32 e 47). Interessante observar as menções à expressão "*terrorist and criminal misuse of ICTs*", uma vez que sugere uma classificação apartada entre o uso para atividades terroristas e para atividades criminosas (BRICS, 2015, §34; 2016, §§64 e 66; 2017, §56; 2018, §38; 2019, §19; 2024, §49).

Outros aspectos abordados são a vigilância eletrônica em massa e coleta indevida de dados (BRICS, 2014, §49; 2015, §34), e a imperatividade do respeito à soberania estatal, aos direitos humanos e liberdades fundamentais, com destaque ao direito à privacidade (BRICS, 2014, §49; 2015, §§33-34; 2016, §65; 2017, §56; 2020, §39; 2021, §27; 2024, §54). Recentemente, os desafios envolvendo a segurança das crianças na internet, como exploração sexual e outros conteúdos prejudiciais, também foram levantados (BRICS, 2020, § 42; 2021, §28).

No decorrer das Declarações percebe-se o avanço das discussões intra-BRICS, promovidas no âmbito do WGSICT, como a revisão dos Termos de Referência e do Roteiro do BRICS de Cooperação Prática para Garantir a Segurança no Uso de TICs (BRICS, 2019, §19). No que diz respeito a ataques e ameaças cibernéticas na esfera financeira, foi estabelecido o *BRICS Rapid Information Security Channel* (BRISC), propiciando a troca de informação entre os bancos centrais dos países do bloco (BRICS, 2020, §63).

Em 2024, a 16ª Declaração de Cúpula ressaltou a criação do Diretório de Pontos de Contato do BRICS "para cooperação pragmática entre entidades nacionais responsáveis por responder a incidentes de TIC como uma medida de construção de confiança" (BRICS, 2024, §55). Outrossim, os aspectos negativos não foram negligenciados, incluindo o acirramento da radicalização e de con-

flitos por meio da disseminação de desinformação, informação enganosa e discurso de ódio. Por fim, enfatizou a necessidade de maior diálogo entre os países do agrupamento visando aprimorar o potencial benéfico das TICs, bem como sobre inteligência artificial (IA). (BRICS, 2024, §§56 e 77).

Observa-se, portanto, que as Declarações de Cúpula refletem o desenvolvimento das concertações e das prioridades do agrupamento, sem, contudo, adentrar nos debates ou planos de ação correspondentes. Para além dessas disposições consensuais gerais intra-BRICS+, dada a diversidade de seus membros e a ênfase conferida à necessidade de adoção de entendimentos comuns pelo todo da comunidade internacional, faz-se oportuno analisar a posição individual dos países nas esferas regional e internacional.

4 PAÍSES DO BRICS+ E CIBERSEGURANÇA REGIONAL E INTERNACIONAL

No mundo interligado pelas TICs, a guerra cibernética tornou-se ponto fulcral para a comunidade internacional. Ainda que não tenha uma definição consensual, Shakarian et al. (2013) diz ser a ciberguerra uma continuação da atuação estatal que, por meio de atores governamentais ou não estatais, ameaçam a segurança de outro Estado ao danificar infraestruturas essenciais. Por sua gravidade, a segurança cibernética passou a integrar os debates multilaterais desde o início dos anos 2000.

No entanto, a cibersegurança apenas ganhou destaque nas mídias internacionais e na agenda global após o vazamento, em 2013, da espionagem americana de autoridades de países aliados, incluindo a presidente Dilma Rousseff e a chanceler Angela Merkel. A resposta multilateral foi uníssona: naquele mesmo ano, a AGNU aprovou, por consenso, a Resolução 68/167, apresentada pelo Brasil e pela Alemanha, sobre direito à privacidade na era digital (AGNU, 2013). Desde então, novas resoluções sobre TICs e segurança foram analisadas na ONU, mas a linguagem raramente inclui obrigações vinculantes sobre o respeito aos direitos humanos no emprego das novas tecnologias da informação (El Kadouri, 2024, p. 9).

Apesar da relevância do tema e do crescente risco de ciberataques, há poucos documentos multilaterais sobre o assunto. A Convenção de Budapeste sobre Crimes Cibernéticos (2001) foi o primeiro texto a discutir conceitos, punições e obrigações estatais relacionados a delitos digitais. Embora tenha sido elaborada no seio do Conselho da Europa, a Convenção foi aberta para a assinatura de todas as nações interessadas. O Brasil foi o único país do BRICS+ a ratificar essa convenção, sendo que a África do Sul foi convidada a aderir, mas permanece como membro observador (Conselho da Europa, 2024). A Rússia, por mais que fizesse parte do Conselho da Europa à época da aprovação da Convenção, sempre se opôs a ela por conta de sua visão sobre a soberania digital, ponto de vista compartilhado pela China.

No domínio global, o texto final da Convenção das Nações Unidas Contra Crimes Cibernéticos foi aprovado em agosto de 2024 e logo deve ser submetido à AGNU (ONU, 2024). Sublinha-se que o processo de negociação desse texto foi liderado pelos membros originais do BRICS+, com a Rússia e a China apresentando a proposta de resolução na ONU para iniciar os diálogos (AGNU, 2019), e o Brasil atuando como vice-presidente do comitê negociador da referida Convenção. Se aceito, será o primeiro compromisso multilateral vinculante sobre a matéria, tendo entre seus focos a soberania digital, como almejado pelas autoridades russas, chinesas e indianas.

Não obstante a diminuta existência de acordos internacionais sobre TICs, a cooperação regional é mais profícua. Como membro da Organização dos Estados Americanos, o Brasil participa do Programa de Segurança Cibernética que, a despeito de não possuir uma cartilha formal sobre cibersegurança, oferece apoio para a capacitação das nações latino-americanas para defenderem-se de ataques desmaterializados. O Mercado Comum do Sul encoraja o compartilhamento de informação entre seus membros e o combate conjunto de crimes cibernéticos, como ocorre na Operação 404 contra a pirataria digital (BRASIL, 2024). Já o artigo 5º(b) do Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da União das Nações Sul-Americanas prevê que o compartilhamento de informação é essencial para a integração da região e para a análise correta de ris-

cos iminentes ao continente (UNASUL, 2017, p. 69). No entanto, não há uma prática realmente coordenada entre os países latino-americanos sobre como atuar para garantir os direitos humanos e a segurança estatal no uso das TICs.

Quanto a outras instituições regionais, a Organização para a Cooperação de Shanghai - que inclui entre seus membros a China, a Rússia, a Índia e o Irã - aprovou um Acordo sobre Cooperação para Garantir Segurança Informacional Internacionalmente em 2009, cujo objetivo é a implementação de uma base legal comum entre os membros para estruturar respostas a ameaças cibernéticas e usos maliciosos das TICs e harmonizar estruturas organizacionais (SCO, 2009). Nesse mesmo sentido, a União Africana - que possui a África do Sul, a Etiópia e o Egito como membros comuns com o BRICS+ - aprovou, em 2019, a Convenção da União Africana sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais que aborda questões como direitos dos cidadãos no uso das TICs, cibercrime e legislações a respeito de comércio eletrônico (UA, 2014). Por fim, a Liga Árabe - que possui a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e Egito, como membros plenos, e Brasil e Índia como membros observadores - estabeleceu, em 2024, o sistema básico para o funcionamento de um Conselho Ministerial específico sobre temas de cibersegurança.

Outro ator proeminente nesse setor é a União Internacional de Telecomunicações (UTI), agência especializada da ONU que possui a segurança cibernética como um de seus pilares institucionais desde 2006. Possui a Agenda Global de Segurança Cibernética (2007), a qual envolve pesquisas de uma centena de acadêmicos e especialistas (Herz, 2023, p. 13). Em 2015, buscando compilar dados sobre as ações nacionais dos países, a UTI lançou o Índice Global de Cibersegurança (IGC), em que analisa o compromisso interno de todos os Estados-membros da ONU, apontando riscos, prioridades e lacunas. Na 5ª edição do IGC (2024), o Brasil aparece como país-modelo nas Américas, juntamente com os Estados Unidos. É o único Estado latinoamericano que alcançou maturidade em cibersegurança, sendo considerado exemplo no campo legal e técnico, além de ser um grande contribuinte para o avanço dessas tecnologias em outras nações. Entre os membros do BRICS+, Egi-

to, Índia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos também são considerados países modelos, tendo atingido um índice de segurança maior que 95 pontos. Por outro lado, China, Rússia e África do Sul são classificados como países avançados, mas que ainda apresentam problemas na regulamentação das TICs e, no caso da África do Sul, ausência de uma estrutura organizacional robusta. O Irã e a Etiópia estão no 3º grupo, considerados como nações que precisam melhor estabelecer suas estratégias de segurança digital (ITU, 2024, p. 24).

Nesse sentido, a cooperação intra-BRICS+ torna-se uma alternativa para melhorar os índices em todos os parceiros do agrupamento. Sabendo que a cooperação em TICs e segurança é incipiente no BRICS+, o Brasil tem muito a contribuir com seu *know-how*. Na verdade, o compartilhamento de dados ocorre de maneira mais incisiva entre entidades da sociedade civil do que entre as nações do agrupamento. O exemplo mais contundente é a criação do CyberBRICS, um centro de pesquisa envolvendo universidades do Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul que objetiva mapear a legislação existente para criar um arcabouço jurídico-legislativo compatível com as necessidades dos membros do BRICS+.

Ainda assim, não é possível comparar o atual nível de integração do bloco com outras instâncias de cooperação de países desenvolvidos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a qual possui o Centro de Excelência de Ciberdefesa Cooperativa da OTAN em atividade desde 2008. Inclusive, a OTAN, em 2013, patrocinou uma cartilha, denominada de Manual de Tallinn, com normas e compromissos para impulsionar os direitos humanos e o bem-estar social no uso das TICs. O Manual foi atualizado em 2017 e segue sendo uma referência não vinculante sobre direito internacional e cibersegurança (Herz, 2023, p. 13). Ademais, é relevante mencionar o Five Eyes, uma das mais bem estruturadas organizações de compartilhamento de informações e TICs entre Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. Note-se que, diferentemente das duas organizações mencionadas, o BRICS+ não visa uma cooperação militar, apenas ações conjuntas para resguardar a segurança de seus Estados-membros em suas diversas facetas.

Tendo isso em mente, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil quer aprimorar a cooperação em TICs nesse fórum de diálogo. Consequentemente, um dos seis pilares da presidência brasileira do BRICS+, em 2025, é a Governança da Inteligência Artificial.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento e o crescente uso das tecnologias da informação e comunicação revelaram a dificuldade dos Estados em responder aos desafios que, consequentemente, emergiram na seara da segurança, tanto na esfera nacional quanto na internacional. A quase ausência de acordos multilaterais e a urgência de reagir a ameaças cibernéticas levaram ao aumento da cooperação intra-estatal, em diversos níveis.

No âmbito do BRICS+, depreende-se, a partir da análise das Declarações de Cúpula, que o agrupamento, desde o primeiro momento, reconheceu a indispensabilidade da tecnologia para o crescimento e desenvolvimento dos países. Observa-se uma relação simbiótica entre a consolidação da cooperação entre os integrantes do BRICS+ e a diversificação das áreas prioritárias de atuação. Como consequência, tem-se o aprofundamento do diálogo em questões prementes não somente para os interesses intra-grupo, como também para a segurança da comunidade internacional como um todo.

A despeito das múltiplas menções às TICs nas Declarações de Cúpula, não houve um avanço significativo para aprofundar a integração e cooperação dos membros nesse tópico. Além das declarações, os Conselheiros de Segurança Nacional e Altos Representantes de Segurança Nacional do BRICS (CSN) reúnem-se anualmente desde 2009 e abordam conteúdos referentes à cibersegurança e ao cibercrime. Com a criação do WGSICT em 2015, o CSN passou a ter maior conteúdo para embasar suas discussões, uma vez que o WGSICT fornece apontamentos e relatórios atualizados sobre tecnologia, informações e avanços no compartilhamento de dados. Há intenção de incrementar a cooperação, todavia, não há nenhuma proposta de textos vinculantes ou acordos de padronização de comportamento e legislação, apenas um Roteiro de

Cooperação Prática que está sendo implementado lentamente, e o futuro estabelecimento de um Diretório de Pontos de Contato para maior diálogo entre instituições nacionais.

A inércia do BRICS+ reflete, em grande medida, as discussões internacionais sobre o assunto. Se, no agrupamento, não houve aprofundamento da estrutura jurídico-normativa para regulação das TICs, tampouco o houve na seara multilateral. Durante duas décadas, o único documento que abordou essa questão foi a Convenção de Budapeste, operacionalizada por uma organização europeia. Individualmente, os países do BRICS+ possuem acordos com instâncias regionais, mas é escassa a lista de textos sobre cooperação em cibersegurança, sendo que, na maior parte das vezes, as declarações adotam linguajar genérico sobre ações conjuntas futuras.

Os diferentes níveis de tecnologia e concepções acerca da soberania digital dos membros do BRICS+ podem ser um obstáculo para a implementação de iniciativas comuns. Todavia, é também uma oportunidade para países tecnologicamente maduros em termos de cibersegurança - tais quais o Brasil, o Egito, a Índia, a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos - exportarem seus conhecimentos e estabelecerem parcerias duradouras com os Estados do agrupamento que são menos desenvolvidos nessa temática. Com a emergência de novos conflitos armados, os ciberataques estão ainda mais constantes, demonstrando que o investimento em cibersegurança é primordial.

À vista do exposto, a presidência brasileira do BRICS+, em 2025, deve ser acompanhada com entusiasmo, pois o país é líder no setor de defesa cibernética, proteção de dados pessoais e tecnologia de comunicação. Ademais, a nação tem ampla experiência no compartilhamento de tecnologia, possuindo mais de 40 acordos bilaterais sobre o assunto, o que demonstra autoridade no segmento tecnológico e capacidade de aumentar os diálogos desse setor com seus parceiros do BRICS+.

REFERÊNCIAS

AGNU. **Resolução 68/167: O direito à privacidade na era digital**. Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 18 de de-

zembro de 2013. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/449/47/pdf/n1344947.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

AGNU. **Resolução 74/247: Countering the use of information and communications technologies for criminal purposes**. Adotada pela Assembleia Geral em 27 de dezembro de 2019. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/440/28/pdf/n1944028.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Mercosul une forças para compartilhar melhores práticas no combate à pirataria digital**. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mercosul-une-forcas-para-compartilhar-melhores-praticas-no-combate-a-pirataria-digital. Acesso em: 13 dez. 2024.

BRICS. **Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders (2009)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/joint-statement/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **2nd BRIC Summit of Heads of State and Government**: Joint Statement (2010). Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/2nd-brics-summit_joint-statement-2010-2/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **3rd BRICS Declaration - Sanya Hainan (2011)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/3rd-brics-declaration_sanya_hainan-2011/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **Fourth BRICS Summit***:* Delhi Declaration (2012). Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/4th-brics-declaration_delhi-2012/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **Fifth BRICS Summit- eThekwini Declaration (2013)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/5th-brics-summit_durban-2013/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **Sixth BRICS Summit – Fortaleza Declaration (2014)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/6th-brics-declaration_fortaleza-2014/. Acesso em: 05 dez. 2024.

BRICS. **VII BRICS Summit- Ufa Declaration (2015)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/7th-

brics-nations-declaration_ufa-the-russian-federation-2015/. Acesso em: 05 dez. 2024.
BRICS. **8TH BRICS SUMMIT- GOA DECLARATION (2016)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/8th-brics-declaration_goa-2016/. Acesso em: 05 dez. 2024.
BRICS. **9th BRICS Summit- Xiamen Declaration (2017)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/9th-brics-declaration170904-xiamen-2017/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **10th BRICS Summit- Johannesburg Declaration (2018)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/10th-brics-johannesburg_declaration-26_july_2018_as_at_07h11/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **Declaration of the 11th BRICS Summit (2019)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/11th-declaration-of-the-11th-brics-summit-2019/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **XII BRICS Summit Moscow Declaration (2020)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/12th-xii-brics-summit-moscow-declaration-2020/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **XIII BRICS Summit- New Delhi Declaration (2021)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/13th-brics-declaration_new-dehli-2021/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **XIV BRICS Summit Beijing Declaration (2022)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/14th-brics-summit-beijing-declaration-2022/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **XV BRICS Summit Johannesburg II Declaration (2023)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/15th-brics-jhb-ii-declaration-24-august-2023-1-2023/. Acesso em: 06 dez. 2024.
BRICS. **XVI BRICS Summit Kazan Declaration (2024)**. Disponível em: https://bricsthinktankscouncil.org/knowledge-base/16th-brics-summit-kazan-declaration-2024/. Acesso em: 06 dez. 2024.
CONSELHO DA EUROPA. **Parties and observers to the Budapest**

Convention on Cybercrime. Disponível em: https://www.coe.int/en/web/cybercrime/parties-observers. Acesso em: 10 dez. 2024.

CSNU. **Resolução 2341 (2017): adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas na sua 7882ª reunião, em 13 de fevereiro de 2017**. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/038/57/pdf/n1703857.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

EL KADOURI, Imène. **UN Security Council in the Digital Age**: Technical Report. Access Now, 2024. Disponível em: https://www.accessnow.org/wp-content/uploads/2024/07/UN-Security-Council-in-the-digital-age-technical-report.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

HERZ, Monica. **Cibersegurança na América Latina**. CEBRI – Fundação Conselho de Relações Internacionais, 2023. Disponível em: https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/PolicyPapers-XVIForte-Copacaba.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU). **Global Cybersecurity Index (GCI) 2024**. 2024. Disponível em: https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/hdb/d-hdb-gci.01-2024-pdf-e.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

ONU. **Draft United Nations Convention Against Cybercrime**. Nova Iorque, 29 jul. – 9 ago. 2024. Disponível em: https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/v24/055/06/pdf/v2405506.pdf. Acesso em: 10 dez. 2024.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHILIRÒ, Daniele. Towards Digital Globalization and the Covid-19 Challenge. **International Journal of Business Management and Economic Research (IJBMER)**, v. 11, n. 2, 2020, p. 1710-1716. Disponível em: https://www.ijbmer.com/docs/volumes/vol11issue2/ijbmer2020110201.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

SHAKARIAN, Paulo; SHAKARIAN, Jana; RUEF, Andrew. **Introduction to Cyber-Warfare**: A Multidisciplinary Approach. Waltham: Syngress, 2013.

SHANGHAI COOPERATION ORGANIZATION (SCO). **Agree-**

ment on Cooperation in Ensuring International Information Security between the Member States of the Shanghai Cooperation Organization. 2009. Disponível em: https://www.mea.gov.in/Portal/LegalTreatiesDoc/000I3086-1-1.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

SILVA, Alexandre Pacheco da; RODRIGUES, Ana Carolina; CAMELO, Ana Paula; KATANO, Beatriz; WAGNER, Flávio Rech; LANA, Pedro; GATTO, Raquel. **What's digital sovereignty? Lessons from Brazil to the world: implications, risks, and global insights**. Disponível em: https://www.isocfoundation.org/2024/10/whats-digital-sovereignty-lessons-from-brazil-to-the-world-implications-risks-and-global-insights/. Acesso em: 14 dez. 2024.

SILVA, Alexandre Pacheco da *et al.* **What's digital sovereignty? Lessons from Brazil to the world: implications, risks, and global insights**. Disponível em: https://www.isocfoundation.org/2024/10/whats-digital-sovereignty-lessons-from-brazil-to-the-world-implications-risks-and-global-insights/. Acesso em: 12 dez. 2024.

UNASUL. **Normativa da UNASUL**. 2017. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ajuste-01/relacoes_internacionais/unasul/normativaa_unasula_2017.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

UNESCO. Institute for Statistics. **Guide to Measuring Information and Communication Technologies (ICT) in Education**. Montreal, Quebec, 2009. Disponível em: https://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/guide-to-measuring-information-and-communication-technologies-ict-in-education-en_0.pdf. Acesso em: 14 dez. 2024.

UNIÃO AFRICANA (UA). **African Union Convention on Cyber Security and Personal Data Protection**. 2014. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/treaties/29560-treaty-0048_-_african_union_convention_on_cyber_security_and_personal_data_protection_p.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

ÍNDICE REMISSIVO

África do Sul, 38, 39, 108, 301, 304, 305, 306
Alemanha, 22, 137, 195, 206, 272, 304
Amazônia, 10, 11, 23, 35, 51, 95, 105, 106, 107, 110, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 163, 164, 165, 166, 171, 172, 173, 175, 176, 177, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 259, 260, 261, 262, 263, 280
Ambiental, 10, 163, 170, 174, 176, 177, 215, 224, 225, 262, 265, 276, 277, 278, 279
Angola, 284, 287, 295
Arábia Saudita, 196, 301, 305, 306, 308
Bolívia, 131, 135, 251, 265, 269, 279
Brasil, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49, 50, 53, 57, 58, 59, 60, 61, 64, 72, 73, 74, 75, 76, 92, 93, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 144, 145, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 162, 164, 165, 166, 168, 173, 176, 179, 180, 182, 183, 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 194, 203, 206, 207, 208, 209, 210, 212, 215, 219, 222, 224, 226, 227, 229, 230, 232, 234, 235, 237, 241, 242, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 265, 266, 268, 269, 271, 272, 273, 274, 279, 280, 282, 283, 284, 285, 286, 287, 288, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 301, 304, 305, 306, 307, 308
Cabo Verde, 284, 285, 295, 296
Canadá, 153, 195, 206, 255, 307
China, 21, 22, 38, 39, 40, 42, 43, 46, 50, 58, 60, 89, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 108, 111, 120, 121, 122, 123, 194, 301, 304, 305, 306
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 11, 282

Cooperação, 11, 22, 28, 38, 104, 135, 146, 196, 197, 200, 234, 252, 262, 283, 284, 285, 286, 291, 295, 296, 303, 305, 308
Defesa, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 44, 48, 49, 51, 60, 61, 92, 112, 114, 118, 123, 124, 130, 131, 133, 138, 139, 140, 143, 144, 145, 146, 185, 186, 191, 230, 231, 232, 235, 241, 242, 262, 284, 285, 286, 287, 288, 290, 291, 293, 294, 295, 296, 305
Desenvolvimento, 5, 7, 8, 10, 26, 28, 39, 45, 48, 61, 134, 135, 173, 176, 199, 200, 209, 216, 224, 234, 263, 275, 279, 283, 300
Direito, 4, 5, 8, 40, 61, 104, 112, 125, 177, 209, 210, 215, 224, 225, 226, 227, 242, 243, 271, 279
Economia, 174, 176
Econômico, 61, 197, 200, 225, 226, 234
Egito, 39, 196, 301, 305, 306, 308
Espaço, 10, 44, 52, 54, 61, 114, 115, 116, 122, 123, 124, 125, 145
Estado, 10, 20, 23, 24, 26, 28, 32, 33, 37, 40, 41, 42, 44, 45, 57, 61, 63, 67, 69, 75, 92, 93, 100, 104, 109, 110, 112, 114, 117, 118, 132, 136, 140, 141, 142, 145, 153, 156, 164, 174, 187, 212, 213, 215, 217, 218, 221, 222, 223, 225, 226, 231, 235, 236, 237, 250, 251, 252, 256, 257, 258, 260, 262, 264, 265, 267, 271, 272, 274, 275, 277, 278, 279, 282, 285, 286, 287, 292, 294, 304, 306
Estados Unidos, 21, 22, 25, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 46, 49, 58, 60, 93, 95, 98, 103, 104, 105, 108, 111, 116, 118, 121, 122, 153, 194, 195, 272, 306, 307
Estratégia, 5, 7, 8, 9, 17, 18, 19, 23, 24, 26, 29, 30, 32, 33, 34, 40, 42, 44, 45, 46, 48, 56, 57, 58, 60, 61, 92, 93, 94, 96, 98, 102, 104, 108, 109, 110, 111, 112, 114, 124, 163, 257, 260, 262, 288, 289, 294
Estratégia nacional, 26, 94
Geopolítica, 4, 5, 7, 8, 10, 61, 112, 261, 262
Global, 34, 39, 40, 61, 77, 88, 90, 92, 93, 98, 121, 177, 199, 200, 201, 202, 204, 208, 209, 227, 298, 300, 306, 310
Guiné-Bissau, 284, 286, 288, 296
Índia, 38, 39, 51, 108, 111, 120, 195, 196, 301, 305, 306, 308
Irã, 39, 301, 305, 306
Moçambique, 284, 286, 287, 289, 295
Nacional, 5, 7, 9, 17, 18, 23, 24, 26, 27, 28, 30, 31, 33, 34, 35, 40,

42, 44, 45, 46, 48, 50, 53, 59, 60, 61, 64, 72, 73, 77, 92, 93, 94, 99, 102, 109, 110, 111, 112, 114, 124, 131, 132, 136, 137, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 148, 151, 153, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 172, 173, 174, 177, 185, 186, 191, 209, 227, 231, 233, 234, 241, 257, 260, 307
Paraguai, 265, 269, 277, 279
Políticas, 5, 7, 8, 10, 26, 144, 174, 182, 188, 200, 239, 261
Políticas Públicas, 5, 7, 8, 10, 144, 239, 261
Portugal, 10, 114, 115, 121, 122, 192, 242, 288, 289, 294
Proteção, 133, 139, 145, 169, 185, 186, 191, 305
Recursos, 11, 42, 50, 60, 136, 199, 200
Rússia, 38, 39, 43, 103, 105, 108, 111, 118, 120, 121, 122, 195, 301, 304, 305, 306
Sustentável, 5, 7, 8, 10, 135, 176, 199, 212, 216, 224, 242, 279
Tríplice Hélice, 48
Ucrânia, 43, 118, 152
Venezuela, 131, 135, 195, 251