



REPI-CACD

Repositório Evolutivo de Política
Internacional para o Concurso de
Admissão à Carreira de Diplomata

1. Teoria das Relações Internacionais
2. Política Externa Brasileira e Ministério das Relações Exteriores
3. Brasil e relações bilaterais
4. Brasil, integração regional e mecanismos inter-regionais
5. Brasil e assuntos políticos
6. Brasil e assuntos ambientais e de desenvolvimento sustentável
7. Brasil e assuntos econômicos e financeiros
8. Brasil e assuntos científico-tecnológicos, culturais e de cooperação
9. Situação nacional e política externa de parceiros do Brasil

5ª edição

Revisão de 31/12/2024

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

5ª edição

**REPOSITÓRIO EVOLUTIVO DE POLÍTICA
INTERNACIONAL PARA O CONCURSO DE
ADMISSÃO À CARREIRA DE DIPLOMATA
(REPI-CACD)**

5ª edição
Revisão de 31/12/20254

Apresentação

O que é o Repositório Evolutivo de Política Internacional para o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (REPI-CACD)?

Ao menos três das características fundamentais do REPI-CACD já estão evidentes em seu nome. Ele propõe-se a ser um repositório, de caráter evolutivo, direcionado à preparação para a disciplina de Política Internacional (PI) conforme cobrada no CACD.

O REPI é um repositório de informações¹, ora factuais ora analíticas, formado por (i) grades de correção de cursos de questões discursivas² de PI para a 2ª fase do CACD entre os anos de 2019 e de 2024, elaboradas por mim e pelo colega diplomata e professor Bruno Rolim³; (ii) sínteses elaboradas por candidatos participantes de grupo de estudo coordenado por mim entre 2021 e 2024⁴; e (iii) contribuições específicas de colaboradores eventuais.

O REPI tem caráter evolutivo, porque essa é a natureza da preparação para PI no CACD. Embora não sejam apenas as atualidades cobradas nas provas de 1ª ou de 2ª fases de PI, o conteúdo da disciplina é virtualmente infinito, uma vez que compreende não apenas o acumulado histórico que data, com exceções não desprezíveis, desde o pós-Segunda Guerra Mundial, como também se atualiza com cada novo fato ocorrido até o presente e com perspectivas futuras. O REPI também tem caráter evolutivo, porque seguirá sendo atualizado a cada nova questão discursiva preparada ou a cada material elaborado e discutido no âmbito do grupo de estudos, por meio da circulação de novas edições periodicamente⁵.

O REPI é direcionado para PI, mas o caráter interdisciplinar de vários temas e as similaridades entre pontos do edital de duas ou mais áreas poderá ser valioso para a preparação nas demais disciplinas⁶. Ademais, o REPI não se limita estritamente aos tópicos explicitamente incluídos na seção de PI dos últimos editais, mas tem cobertura expandida a outros aspectos que podem ser cobrados de maneira tangencial, como energia, ciência e tecnologia e cultura.

O REPI vai além dessas três características iniciais. Talvez a mais importante qualidade

¹ As informações contidas no REPI-CACD são de responsabilidade dos organizadores. No caso dos organizadores servidores públicos, as contribuições não refletem necessariamente a posição oficial do governo brasileiro, tampouco compreendem qualquer informação classificada a que têm acesso. As fontes utilizadas para a elaboração do material são múltiplas, não foram agregadas de maneira exaustiva como parte do REPI, mas, quando pertinentes ou em se tratando de referências ou citações, foram identificadas no decorrer do documento. O REPI é documento aberto e gratuito, e não há reprodução direta, sem autorização e com o intuito de obter lucro direto ou indireto, de obra ou produto sujeito a direitos autorais.

² Mais de 150 questões foram aplicadas durante o período e tiveram suas grades de correção utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

³ Bacharel em Turismo pela Universidade Federal do Paraná em 2006 e em Jornalismo pela Universidade Federal do Paraná em 2010. Especialista em Comunicação Esportiva em 2009. Jornalista esportivo de formação, diplomata de carreira desde 2020. No Itamaraty, serviu na Divisão de Bolívia, Equador, Paraguai e Peru (DIBEP), responsável por temas relativos a Peru e, como suplente, Bolívia e Paraguai. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Assunção.

⁴ Cerca de 2000 páginas de sínteses produzidas pelos candidatos para o Núcleo de Estudos Avançados de Política Internacional para o CACD (NEAPI) foram utilizadas para a primeira edição do REPI-CACD.

⁵ Até a publicação de uma nova edição, os organizadores reservam-se ao direito de realizar pequenas correções editoriais ou factuais, devidamente identificadas em folha de rosto. Comentários e indicações de imprecisões podem ser enviados ao endereço eletrônico repicacd@gmail.com.

⁶ Mais diretamente em Direito, Economia, Geografia, História Mundial e História do Brasil, mas também como base de conhecimento para questões das quatro línguas cobradas no CACD.

que se deva mencionar é a de que o REPI é gratuito e seguirá sendo gratuito, não tendo qualquer intenção de gerar lucro direto ou indireto. A preparação para o CACD é, regra geral, bastante custosa – e não apenas em termos financeiros. Os altos custos criam assimetria de acesso a conteúdo e informação entre os candidatos, que se visa a mitigar com a iniciativa.

O que o REPI-CACD não é?

Tão importante quanto saber o que é o REPI-CACD é saber o que ele não é, ou o que não se propõe a ser. O REPI não é manual nem guia de estudos, porque não tem por pretensão cobrir com a mesma profundidade cada item do edital de PI, fornecer todas as informações elementares sobre um determinado tema ou ser a fonte principal de estudos de um candidato.

O REPI tampouco pretende substituir aulas presenciais, cadernos, leituras de documentos primários, artigos, livros e dos guias de estudos organizados pelas turmas ingressantes no Instituto Rio Branco, nem quaisquer outras fontes importantes para a preparação, como notícias de imprensa, *podcasts* ou documentários.

Como utilizar o REPI-CACD?

O REPI foi pensado para atuar como uma via auxiliar na preparação para o CACD. O sumário inicial, o formato virtual e a inclusão de referências cruzadas permitem que o candidato possa localizar, com facilidade, informações sobre determinado tópico de estudo, em uma estrutura dividida em capítulos, tópicos, seções e subseções. O material pode ser extraído e copiado de maneira livre e agregado aos cadernos individuais dos candidatos.

O REPI é mais adequado para candidatos que já estejam em estágio de preparação intermediária ou avançada, uma vez que aborda determinados temas com grau de profundidade superior ao que normalmente é cobrado na 1ª fase do CACD e partindo já do pressuposto de que o candidato tem conhecimentos elementares sobre o tópico.

Como o REPI-CACD surgiu?

Em 2021, após seis anos trabalhando com a preparação para PI, em cursos preparatórios ou particulares, para a 1ª e a 2ª fases, tomei a decisão de interromper as atividades de docência, para poder dedicar-me ao meu primeiro filho, que estava por nascer. Não fui capaz de romper completamente os laços com o CACD naquele momento: ato contínuo, organizei grupo de estudos para continuar a contribuir para a preparação de conjunto limitado de ex-alunos, por meio da curadoria de material e do direcionamento de atividades.

Após sugestões de diversos alunos no decorrer dos anos e em razão de impulso definitivo do ex-aluno e atual colega Gabriel Joaquim, resolvi organizar o REPI-CACD como um legado de todos os anos de trabalho com a preparação e como forma de oferecer a oportunidade para que mais candidatos pudessem ter acesso aos materiais produzidos originalmente para cursos de questões discursivas e para o grupo de estudos.

O que é o Curso REPI?

No segundo semestre de 2023, tomei a iniciativa de lançar um curso extensivo teórico complementar ao REPI-CACD: o Curso do Repositório Evolutivo de Política Internacional (Curso

REPI). O curso, em seu segundo ano, contém 250 aulas e 30 semanas de duração, dividido em ciclos básico, intermediário e avançado. Tem como propósito principal contribuir para a democratização do acesso a conteúdos de Política Internacional aos candidatos, ao mesmo tempo que, mediante contribuição social, arrecade recursos beneficentes para as obras assistenciais do Hospital Nosso Lar, instituição psiquiátrica de Campo Grande/MS. O Curso REPI é acessível a todos os interessados, uma vez que, a despeito da fixação de um valor de referência, cada inscrito pode participar mediante qualquer contribuição mensal. Todos os recursos são repassados ao Hospital Nosso Lar.

A partir de janeiro de 2025, estamos iniciando os cursos extensivos de questões objetivas, ministrado por mim, e de questões dissertativas, ministrado em parceria com o professor Bruno Rolim.

Mais informações sobre o Curso REPI estão disponíveis em <https://repi.neoidea.com.br/>.

Leonardo Rocha Bento⁷

⁷ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo em 2009. No setor privado, trabalhou em consultoria especializada em relações internacionais. Diplomata de carreira desde 2013. No Itamaraty, já trabalhou com temas de integração regional (UNASUL, CELAC e MERCOSUL), como assessor do secretário-geral da Relações Exteriores e na Missão Permanente do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio e outras organizações econômicas internacionais em Genebra, como responsável por negociações agrícolas. Atualmente é segundo-secretário na Embaixada do Brasil em Bogotá.

Agradecimentos

O REPI-CACD não teria sido possível sem:

- O nascimento de meu primeiro filho, Miguel, que deu novos sentidos para tudo o que eu faço e me levou a caminhos inéditos;
- O nascimento de minha segunda filha, Manuela, que me mostrou que nunca deixamos de evoluir e nos reinventar em tudo o que fazemos;
- O apoio irrestrito da minha companheira de vida e coidealizadora do REPI-CACD, professora doutora Angélica Saraiva Szucko;
- A parceria com meu ex-aluno e colega diplomata e professor Bruno Rolim, que não apenas contribuiu com as suas grades de correção de cursos de discursivas oferecidos entre 2021 e 2024, mas também assumiu, com mais brilhantismo e competência, a minha turma de alunos quando decidi interromper a docência após o CACD-2021, agora incorporada ao Curso REPI;
- As contribuições de todos os participantes do Núcleo de Estudos Avançados para o Curso de Admissão à Carreira de Diplomata (NEAPI-CACD), que coordeno desde 2021;
- O impulso decisivo do ex-aluno e colega diplomata Gabriel Joaquim;
- A capacidade de organização e supervisão de tarefas e todo o extenso trabalho de edição e revisão do recém-aprovado no CACD Leonardo Steil⁸; e
- O trabalho voluntário dos seguintes diplomatas e candidatos na elaboração, na organização, na editoração e na atualização do material selecionado:
 - Acacio Raphael Aguiar Moraes;
 - Adonai Silva do Carmo;
 - Adriana de Medeiros Gabinio;
 - Ágata Zamarian;
 - Alessandra Fontel Pompeu;
 - Alexandre Nisgoski da Paixão;
 - Aline de Melo Faria Pereira;
 - Amanda Ponce de Leon;
 - Ana Carolina de Carvalho;
 - Ana Clara Cunha Cruz;
 - Ana Sophia Krause Isleib;
 - André Andrade Gomes de Oliveira;
 - André Bafti;
 - André Campagnaro Rampinelli;
 - André Novo Viccini;
 - Arthur Matheus Suarez Pereira;
 - Arthur Rangel Rodrigues Stelling;
 - Bárbara Klein Mendes;
 - Barbara Macedo Perrenoud;
 - Bárbara Moraes;

⁸ Bacharel em Engenharia Elétrica, com ênfase em Controle e Automação, pela Universidade de São Paulo e mestre em Engenharia Generalista pela École Centrale de Lille, via programa de duplo-diploma entre as instituições, em 2011. No setor privado, trabalhou em consultorias especializadas em planejamento estratégico e em uma grande produtora cultural de feiras e exposições de artes plásticas. Foi aprovado no CACD 2023 e atualmente cursa o IRBr.

- Bianca Castelar Andrade de Almeida;
- Breno Ribeiro Pires Duarte Vieira;
- Bruna Martins Rodrigues;
- Bruna Passos Barreto;
- Bruno Matelli;
- Bruno Variani Carpeggiani;
- Caio Augusto Pereira Lima Lorenzon;
- Caio César Cristófaló;
- Carolina Gontijo Hamdan Coutinho;
- Cícero Ítalo Rodrigues de Araújo;
- Clara Soares Nogueira;
- Clara Stefanello Sakis;
- Clarice Oliveira Nepomuceno;
- Daniela Serra de Mello Martins;
- Débora Morf Rodrigues Netto;
- Diego Araujo Góis;
- Diego Schuch Nakayama;
- Erick Uri Isoni;
- Felipe da Silva Barros;
- Felipe Morelli Rodrigues de Souza;
- Felipe Rocha Sebben;
- Fernanda Alves da Costa;
- Fernando Castilho Rossi;
- Gabriela de Matos Viana;
- Gabriella de Moura Gomes;
- Géssika Mayumi Nakandakari Soares;
- Giovanni Benevides Campos;
- Guilherme Augusto Baldan Costa Neves;
- Guilherme Matos de Andrade;
- Guilherme Pena Piacenza Moraes;
- Gustavo Madeira Coutinho Ribeiro;
- Gustavo Milhomem Cardoso;
- Hugo Simões;
- Igor Anatoli Coelho Pinheiro;
- Indra Jônia Filgueiras D'Aguiar dos Santos;
- Isidoro Eduardo Americano do Brasil Junior;
- Jéssica Batista Barbosa;
- João Rafael de Oliveira Dias;
- João Vitor Sales Zaidan;
- Julia Carolina Zanardi Czmyr;
- Juliana Barreto Tavares;
- Juliane Becker Facco;
- Kainã Hanua Pinto;
- Laura Leão Oliveira;
- Lucas Alves de Oliveira;
- Lucas Brum Monteiro Candido;

- Lucas Lievore Polsin;
- Lucas Sampaio Ataliba;
- Lucas Vieira Rodrigues;
- Lucca Cecin Zohgbi Paiva;
- Luciana Cristina Campos;
- Luiz Gustavo Vasques de Moraes;
- Luiza Valladares de Gouvea;
- Maickon Alex Alves Soares;
- Mânlio Souza Morelli;
- Marcelle Moreira Pujol;
- Marcelo Pellegrini Filho;
- Marco de Rosis Muniz;
- Mariana Barbosa Tavares;
- Mariana Jardim Andres Leones;
- Mariana Lima;
- Mariana Rulf;
- Matheus da Silva Almeida Xavier;
- Matheus Pereira da Silva Aguiar;
- Michele Borges Gonçalves;
- Miguel Moreira dos Santos Barcellos Telles;
- Nathália Andrade Terra Pereira;
- Octavio Tassin Soares Rocha;
- Patrícia Dichtchekian;
- Patricia Griebeler;
- Paula Pécora de Barros;
- Paula Pinto Firmeza Veras;
- Paulo Germano de Athayde Burger;
- Pedro Henrique Giocondo Guerra;
- Pedro Henrique Lins Gryscek;
- Rafael Wagner Radke;
- Raiane Nogueira Augusto;
- Raíssa Guimarães Carvalho;
- Raíssa Monteiro Saré;
- Raquel Diniz Alves Fonseca;
- Raquel Jácome De Azevedo Maia;
- Robson Ferreira da Silva;
- Robson Hitoshi Takara;
- Romeu Santos Gottschalg;
- Ronaldo Luiz da Fonseca;
- Sarah Martins Bazin;
- Tainá Corrêa Barbosa Ramos;
- Taís Tiemy Ikeda Morgado;
- Teresa Géssica Joana de Jesus;
- Thais Rafaela Ferrari da Cunha;
- Thalita Christine de Mendonça Fontoura;
- Thiago Cordeiro da Silva;

- Tiago Cardoso Milazzo Avellar Leal;
- Tiago Henrique Ferreira de Jesus;
- Vinícius Marcelino de Oliveira;
- Vinícius Kuczera Zampier;
- Virgínia Milanesi Holanda; e
- Vivianne Soares Gama.

Apresentação da 5ª Edição

Concluído o ano de 2024, cumprimos nosso compromisso de publicar a 5ª edição do REPI. Esta edição contém informações atualizadas até o dia 31 de dezembro de 2024⁹.

O documento passou por poucas modificações desde a edição anterior, focadas, majoritariamente, em atualizações com relação aos eventos ocorridos no segundo semestre de 2024. Diferentemente da edição anterior, não houve nenhuma alteração estrutural significativa, tendo sido mantidos os nove tomos. As seguintes novas seções foram adicionadas ao longo dos tomos: Anarquia; Sul Global; Grupo Sul; Bioeconomia; Países de menor desenvolvimento relativo (PMDR); Estados frágeis; Centro de Comércio Internacional (ITC); Pacto Digital Global; Agenda Digital para a América Latina e o Caribe (eLAC); Diplomacia do esporte; e Política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

A 6ª edição deverá ser publicada após a publicação do edital do CACD 2025.

⁹ Algumas poucas atualizações cobrem eventos do início de janeiro de 2025.

Índice Remissivo

<i>Apresentação</i>	<i>iv</i>
<i>Agradecimentos</i>	<i>vii</i>
<i>Apresentação da 5ª Edição</i>	<i>xi</i>
<i>Índice Remissivo</i>	<i>xii</i>
5. Brasil e assuntos políticos	1
5.1. ONU, órgãos multilaterais, conferências internacionais e reforma	3
I. Liga das Nações (LDN)	3
II. Organização das Nações Unidas (ONU)	10
III. Pilar de paz e segurança	43
IV. Década das Conferências	72
V. Conselho de Segurança (CSNU)	80
VI. Corte Internacional de Justiça (CIJ)	112
VII. Sérgio Vieira de Mello	122
VIII. Multilateralismo	127
5.2. Operações de paz das Nações Unidas	140
I. Operações de paz	140
II. Brasil e as operações de paz	152
5.3. Segurança e defesa	162
I. Gastos militares mundiais	162
II. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	174
III. Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)	196
IV. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	199
V. Outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência	202
VI. Arcabouço de segurança no golfo da Guiné	212
VII. Conferência de Segurança de Munique	218
VIII. Segurança humana	225
IX. Segurança ambiental e climática	231
X. Questões de segurança e defesa na política externa brasileira	235
5.4. Armas convencionais, armas de destruição em massa, tecnologias sensíveis e desarmamento 259	259
I. Armas convencionais	259
II. Armas autônomas letais	276
III. Armas biológicas e armas químicas	282
IV. Armas nucleares	291
V. Regimes de controle de exportação de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis	342
VI. Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)	349
VII. Desarmamento	353
5.5. Terrorismo, narcotráfico, crime transnacional e crimes cibernéticos de alcance global	359
I. Terrorismo	359
II. Narcotráfico e crimes transnacionais	390
III. Corrupção	412
IV. Guerra cibernética e crimes cibernéticos	421
5.6. Mar, espaço e Antártida	431
I. Direito do Mar	431
II. Organização Marítima Internacional (OMI)	442

III.	Amazônia Azul e Atlântico Sul.....	444
IV.	Indo-Pacífico	458
V.	Mediterrâneo	470
VI.	Estreitos, canais e rotas marítimas estratégicas	471
VII.	Ártico	495
VIII.	Antártida.....	507
IX.	Espaço Exterior	522
5.7.	Direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade	550
I.	Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).....	550
II.	Principais tratados do sistema universal de proteção e promoção dos direitos humanos	559
III.	Conselho de Direitos Humanos (CDH).....	566
IV.	Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos	614
V.	Direitos humanos de mulheres	622
VI.	Discriminação racial e direitos humanos.....	638
VII.	Direitos humanos e povos indígenas	650
VIII.	Direitos humanos de populações LGBTQIA+	660
IX.	Direitos humanos das crianças	669
X.	Direitos humanos dos idosos	683
XI.	Direito à privacidade na era digital	690
XII.	Religião e liberdade religiosa	696
XIII.	Islã político.....	710
XIV.	Vaticano/Santa Sé	722
XV.	Ordem de Malta.....	733
5.8.	Saúde e temas sociais	737
I.	Saúde.....	737
II.	Pandemia de COVID-19 e Brasil	767
III.	Trabalho	774
IV.	Previdência social.....	787
V.	População e desenvolvimento	793
VI.	Moradia e assentamentos humanos	795
VII.	Juventude.....	797
5.9.	Democracia	804
I.	Democracia e a Organização das Nações Unidas (ONU)	804
II.	Cúpula da Democracia	807
III.	Índices de democracia e estado da democracia no mundo	812
IV.	Democracia e teoria da paz democrática	827
V.	Política externa brasileira e democracia	829
5.10.	Guerra e Direito Internacional Penal.....	838
I.	Direito à guerra e o uso da força no Direito Internacional	838
II.	Direito Internacional Humanitário	843
III.	Cruz Vermelha	855
IV.	Tribunal Penal Internacional (TPI).....	860
5.11.	Migração, refúgio e apatridia.....	873
I.	Migração	873
II.	Refúgio e apatridia	903

5. Brasil e assuntos políticos

O presente capítulo foca-se em assuntos políticos de caráter não exclusivamente, mas, mais proeminentemente, multilateral, com especial atenção à posição e à participação do Brasil. Não apenas foram incluídos tópicos expressamente mencionados no edital, como a Organização das Nações Unidas (ONU), as questões relacionadas a segurança internacional, os direitos humanos, o Tribunal Penal Internacional (TPI), a migração e o refúgio e saúde, mas também novas agendas, embora não estritamente multilaterais, que vêm ganhando atenção crescente, como temas sociais e democracia. A agenda de segurança e defesa, em particular, compreendeu, ainda, o arcabouço institucional internacional, muitas vezes de caráter regional. As principais fontes de estudo e consulta incluem o sítio virtual e as redes sociais do Itamaraty, incluindo a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), de outros ministérios e órgãos do governo brasileiro e de organizações e instâncias internacionais que lidam com esses assuntos, assim como documentos emitidos em reuniões de alto nível dessas instâncias e análises e notícias atualizadas publicadas em livros recentes ou na imprensa geral ou especializada, brasileira ou estrangeira.

Dica do Bruno

Olá, meus caros candidatos. Cá estamos novamente, agora para alguns apontamentos sobre os assuntos multilaterais políticos, que não se resumem à ONU. Ainda assim, é importante saber o que está acontecendo no sistema onusiano, tanto para a fase objetiva quanto para a fase discursiva. Nesse contexto, o principal assunto, em especial devido à participação do Brasil no segundo ano do mandato exercido no biênio 2022-2023, segue sendo o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – pontos como a composição e a reforma do principal foro de paz e segurança internacionais são cobrados frequentemente no CACD.

Tema que pode voltar a ganhar relevância é o das operações de paz, sobretudo no que diz respeito à participação brasileira, ainda que, nos primeiros dezoito meses do atual governo, não tenha havido desenvolvimentos substanciais. A despeito da drástica redução da atuação pátria nas missões multilaterais, é ponto que consta do concurso tanto na fase objetiva quanto na discursiva. Sobre segurança e defesa, foi tema que dominou a prova discursiva do concurso de 2022, o que faz com que pensemos que as chances de cobrança sejam menores para o futuro – evite esse erro e não deixe de estudar, ao menos que como forma de revisão. Temas como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) já foram citados em inúmeras ocasiões em ambas as fases, e podem ganhar força diante da eclosão e persistência do atual conflito russo-ucraniano.

No que concerne ao tema do desarmamento, o ponto mais cobrado nas provas recentes diz respeito ao regime de desarmamento e não proliferação nuclear, que já foi central em algumas fases discursivas e sempre aparece nas objetivas. Porém, não negligencie os regimes de armas convencionais, sobretudo porque o Brasil ratificou há não muito tempo o Tratado de Comércio de Armas (TCA), nem os regimes de armas biológicas e armas químicas.

Nos temas relacionados a segurança e combate ao crime organizado, iniciativas bilaterais sobre controle de fronteira são importantes, assim como o estudo da guerra e dos crimes cibernéticos. Finalmente, dentro das chamadas *high politics*, há o estudo da Amazônia Azul, que, a despeito de ter sido cobrado recentemente, pode ser novamente ponto de interesse e em diferentes

perspectivas, pela centralidade conferida ao tema na política externa brasileira, no atual governo ainda mais.

Quanto às chamadas *low politics*, há menor incidência em provas recentes, o que não significa jamais que devam ser esquecidas. O tema de direitos humanos, no atual governo, ganhou tratamento diferenciado, e havendo atenção especial a temáticas relacionadas a gênero e discriminação racial. No edital do CACD 2023, foram incluídos temas como segurança alimentar e a diplomacia da saúde: embora tenha havido desenvolvimentos acerca da luta contra a pandemia de COVID-19, eu recomendaria o estudo de temas como integração de sistemas de saúde entre os países e outras iniciativas atualmente no escopo da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), que são pautas mais atualizadas. Dentro das temáticas de gênero, também cabe estudar, sobretudo quanto aos direitos humanos de mulheres.

Como vocês podem ver, é um capítulo de grande extensão, mas isso se explica pela alta relevância dos temas multilaterais políticos para a política externa brasileira, e pela inter-relação desses temas com todos os outros temas e com outras disciplinas do concurso. Leiam com bastante atenção e construam seus cadernos!

5.1. ONU, órgãos multilaterais, conferências internacionais e reforma

I. Liga das Nações (LDN)

a) Histórico

A Liga das Nações (LDN) ou Sociedade das Nações (SDN), considerada predecessora da Organização das Nações Unidas (ONU), foi a primeira organização intergovernamental estabelecida com o propósito de promover a cooperação, a paz e a segurança internacionais com base no desarmamento, na solução pacífica de disputas, na garantia da soberania e da independência dos Estados-Membros e na imposição de sanções. Almejava promover, dessa maneira, a segurança coletiva, baseada em dois pontos centrais: os Estados comprometiam-se a respeitar e a preservar a integridade territorial e a independência política de todos os membros da Liga; e previam-se a sujeição a sanções e a coação militar do Estado que recorresse à guerra.

Foi fundada em 1919 por meio do Pacto da Liga das Nações, constante na Parte I do Tratado de Versalhes, assinado entre a Alemanha e as potências aliadas. Apesar de surgir dentro do contexto das negociações do pós-Primeira Guerra Mundial, a ideia da criação de uma organização internacional para preservar a paz remonta ao século XVI, com muitos pensadores concebendo esquemas para garantir a paz através de órgãos representativos internacionais, respeito ao Direito Internacional e arbitragem. O Pacto, baseado em minuta elaborada no ano anterior, foi acordado durante a Conferência de Paz de Paris por um comitê liderado pelo presidente dos Estados Unidos (EUA), Woodrow Wilson. O chefe da delegação brasileira, o então senador pela Paraíba, Epitácio Pessoa, participou do comitê, aprovado por decisão unânime da conferência. O Pacto da Liga era composto por 26 artigos que abrangiam as condições de adesão, as funções dos principais órgãos, mecanismos para solução pacífica de controvérsias e obrigações dos membros. A sede da Liga foi estabelecida em Genebra e entrou em funcionamento em 1920.

Os signatários originais do Pacto foram: EUA, Bélgica, Bolívia, Brasil, Império Britânico, Canadá, Austrália, África do Sul, Índia, Nova Zelândia, China, Cuba, Equador, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Reino de Hejaz (que originará a Arábia Saudita), Honduras, Itália, Japão, Libéria, Nicarágua, Panamá, Peru, Polônia, Portugal, Romênia, Estado dos Eslovenos, Croatas e Sérvios (que antecede o Reino dos Sérvios, Croatas e Eslovenos, ou Reino da Iugoslávia), Reino do Sião (atual Tailândia), Tchecoslováquia e Uruguai. Além dos signatários, outros Estados foram convidados a aderir à LDN: Argentina, Chile, Colômbia, Dinamarca, Países Baixos, Noruega, Paraguai, Pérsia, El Salvador, Espanha, Suécia, Suíça e Venezuela.

Embora a ideia da organização tivesse partido do presidente Wilson, o Congresso dos EUA considerou que convinha ao país regressar a seu isolacionismo e não aprovou o seu ingresso na Liga, por temer que os EUA, então uma potência emergente, se transformassem em uma espécie de polícia internacional. Da mesma maneira, a União Soviética (URSS) não entrou na organização, uma vez que se retirara da Primeira Guerra Mundial após a revolução bolchevique, e, no início da década de 1920, sua política externa privilegiava a exportação da revolução. Só anos mais tarde, em 1934, com as mudanças na política da URSS, o país entrou na LDN, tendo sido expulso em 1939. A Alemanha, como outros países derrotados na Primeira Guerra Mundial, teve sua participação inicialmente vetada e só ingressou na Liga em 1926, tendo-se retirado em 1933.

Ao estabelecer um vínculo de solidariedade entre os Estados-Membros, a Liga é considerada a primeira tentativa de construção de um sistema universal de segurança coletiva. Este

princípio assentava numa ideia simples: um agressor contra qualquer Estado-Membro deve ser considerado um agressor contra todos os outros Estados-Membros. A LDN também estava encarregada de supervisionar o sistema de mandatos. Os “territórios mandatados” eram ex-colônias alemãs e territórios otomanos colocados sob o que o Pacto chamava “tutela”, isto é, os cuidados de uma “Potência Mandatária” até que pudessem se tornar Estados independentes¹⁰. O Pacto da Liga exortava os Estados a observar rigorosamente as normas do Direito Internacional e, pelo Artigo 12, não recorrer à guerra como primeiro recurso para resolver suas diferenças: caso surgisse uma controvérsia suscetível de produzir uma ruptura, o caso deveria ser submetido a um processo de arbitragem ou solução judiciária; se não houvesse acordo, o Conselho da Liga seria acionado e prepararia um relatório, que poderia ser aceito ou não pelas partes litigantes; a guerra figurava como recurso possível após o prazo de três meses da decisão arbitral ou judiciária, ou o relatório do Conselho. Em qualquer situação, segundo o Artigo 15, os membros da Liga se reservavam o direito de proceder como julgassem necessário “para a manutenção do direito e da justiça”.

b) Estrutura

A estrutura da LDN foi organizada em torno de três órgãos principais: a Assembleia, aberta a todos os Estados-Membros para o exercício do debate público e da diplomacia parlamentar sobre todas as questões que afetassem a paz; o Conselho Executivo, de composição restrita, com membros permanentes e não permanentes; e o Secretariado com funções basicamente administrativas, chefiado por um secretário-geral. Além disso, foi criado o sistema de mandatos para territórios não autônomos, e foi tomada a decisão de estabelecer a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) para solucionar por meios pacíficos controvérsias entre os Estados. Outros organismos, agências e comissões também ficaram associados à Liga, como foi o caso da Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada em 1919 (sua constituição foi incorporada como a Parte XIII do Tratado de Versalhes).

A Assembleia era o principal órgão representativo da LDN; composta por delegados de todos os Estados-Membros, tendo cada Estado o direito a um voto. Segundo o Artigo 4, a Assembleia tinha competência para lidar com “qualquer assunto dentro da esfera de ação da Liga

¹⁰ O sistema de mandatos foi estabelecido no Artigo 22 do Pacto da LDN. Os mandatos eram fundamentalmente diferentes dos protetorados porque a Potência Mandatária assumia obrigações para com os habitantes do território e para com a LDN. O sistema de mandatos baseava-se em dois princípios: o da não anexação dos territórios das potências derrotadas; e o de que o bem-estar e o desenvolvimento das populações que habitavam esses territórios eram de responsabilidade dos países civilizados. O processo de estabelecimento dos mandatos consistiu em duas fases: 1) a remoção formal da soberania do Estado que anteriormente controlava o território; e 2) a transferência de poderes para a Potência Mandatária. A LDN decidiu, também, o nível de controle da Potência Mandatária sobre cada mandato individualmente. No entanto, em todos os casos, a Potência Mandatária era proibida de construir fortificações ou formar um exército dentro do território tutelado e era obrigada a apresentar um relatório anual sobre o território à LDN. Os mandatos foram divididos em três grupos distintos com base no nível de desenvolvimento que cada população havia alcançado naquele momento. O primeiro grupo, ou mandatos de Classe A, eram territórios anteriormente controlados pelo Império Otomano que foram considerados desenvolvidos e havia menor nível de ingerência por parte do poder mandatário. O segundo grupo de mandatos, ou mandatos de Classe B, foram todos os antigos *Schutzgebiete* (territórios alemães) na África Ocidental e Central, que se considerou exigirem maior nível de controle pelo poder mandatário. Um grupo final, os mandatos da Classe C, incluindo o sudoeste da África e algumas das ilhas do Pacífico Sul, considerados menos desenvolvidos, seriam administrados como partes integrantes do território da Potência Mandatária. Com a dissolução da LDN após a Segunda Guerra Mundial, foi estipulado na Conferência de Yalta (1945) que os mandatos remanescentes deveriam ser colocados sob a tutela das Nações Unidas, sujeito a futuras discussões e acordos formais.

que afete a paz do mundo”. Além desta competência mais ampla, a Assembleia tinha como responsabilidades a admissão de novos membros, discutir e aprovar alterações no Pacto e aprovar o orçamento da organização. O financiamento da Liga era responsabilidade de todos os Estados-Membros. O processo decisório na Assembleia era baseado na unanimidade de todos os Estados-Membros presentes, exceto em casos específicos previstos no Pacto, como a admissão de novos membros, decidida pela maioria dos membros. No caso de uma disputa, o consentimento das partes não se fazia necessário para lograr a unanimidade. A Assembleia reunia-se pelo menos uma vez por ano, em Genebra, podendo reunir-se a qualquer momento a pedido de um ou mais membros, pendente aprovação dos demais Estados-Membros. O modelo de reuniões regulares em que todos os Estados seriam igualmente ouvidos foi algo inédito, abrindo espaço para que Estados médios e pequenos pudessem discutir questões globais. As discussões poderiam ser feitas em qualquer idioma, pendente a disponibilização de versões traduzidas para o inglês e o francês.

O Conselho Executivo tinha como atribuição lidar com quaisquer questões que entrassem na esfera de ação da Liga ou afetasse a paz mundial. A Assembleia e o Conselho tinham competências semelhantes, mas o Conselho tinha funções específicas, como a formulação de planos de redução de armamentos e questões relacionadas a territórios sob mandato. Alguns tratados internacionais também deram funções especiais ao Conselho, como a supervisão da Cidade Livre de Danzig. O Conselho baseava-se na unanimidade, com capacidade de recomendações e pareceres não vinculantes. Inicialmente, previram-se cinco membros permanentes – França, Itália, Japão, Reino Unido e EUA, embora este último não tenha chegado a ingressar formalmente na Liga – e quatro rotativos. A Alemanha e a URSS também foram incorporadas como membros permanentes, respectivamente, em 1926 e 1934. O número de membros rotativos foi aumentado ao longo dos anos (para seis membros, em 1922; nove membros, em 1926; dez membros, em 1933; e onze membros, em 1936), sendo Bélgica, Brasil, Grécia e Espanha os primeiros. O Brasil foi membro rotativo até 1926, quando saiu da Liga. O Conselho se reunia de três a quatro vezes por ano, mas podia ser convocado a qualquer momento pelo secretário-geral a pedido de um Estado-Membro. As decisões eram tomadas por unanimidade para respeitar a soberania dos Estados-Membros, isto é, tanto permanentes quanto rotativos tinham poder de veto. A racionalidade por trás da unanimidade era a de que a LDN foi concebida como um espaço de conciliação e compromisso, não uma organização “supranacional”.

O Secretariado era o órgão administrativo da LDN, composto por funcionários públicos internacionais chefiados pelo secretário-geral. O Secretariado preparava os trabalhos dos órgãos, supervisionava as reuniões e acompanhava as decisões dos Estados-Membros. Também recolhia e publicava tratados assinados para garantir a transparência. Os funcionários eram responsáveis perante o secretário-geral e não recebiam instruções de governos. O Pacto especificou que todos os cargos eram “abertos igualmente a homens e mulheres”. Essa disposição foi adotada graças ao *lobby* de grupos feministas na Conferência de Paz de Paris. O secretário-geral era o chefe da Liga, responsável pela direção geral do Secretariado, nomeando e destituindo funcionários (sujeito à aprovação do Conselho). Em caso de crise, podia convocar reuniões do Conselho e facilitar soluções em casos de controvérsia. A Liga teve três secretários-gerais entre 1920, quando iniciou os trabalhos, e 1946, quando foi oficialmente dissolvida: *sir* Eric Drummond (Reino Unido, 1920-1933), Joseph Avenol (França, 1933-1940) e Sean Lester (Irlanda, 1940-1946).

A Liga também era composta por órgãos subsidiários criados pelo Pacto ou estabelecidos pela Assembleia e Conselho. Esses órgãos, denominados “organizações”, “comissões”, “institutos” ou “comitês”, preparavam trabalhos para os órgãos principais e, em alguns casos, ofereciam assessoria em questões específicas. A composição e o número de membros variavam de

acordo com o mandato. Algumas eram compostas por especialistas nomeados pelos governos envolvidos, como a Comissão Consultiva Permanente para Questões Militares, Navais e Aéreas. Outras eram compostas por especialistas nomeados por suas qualificações, independentemente da nacionalidade, como a Comissão de Mandatos Permanentes. A Liga estabeleceu igualmente organizações técnicas para facilitar cooperação internacional em áreas específicas, como a Organização Econômica e Financeira¹¹, a Organização de Comunicação e Trânsito¹², a Organização de Saúde da LDN¹³ e o Instituto Internacional Organização de Cooperação Intelectual (IIIC)¹⁴. Essas organizações desempenharam um papel importante e algumas levaram à criação de Agências, Fundos e Programas da ONU.

c) Responsabilidades

A Liga das Nações marcou uma era de cooperação multilateral, com o Pacto orientando seus membros a resolver disputas pacificamente. Eles renunciaram à diplomacia secreta, reduziram armamentos e cumpriram o Direito Internacional, comprometendo-se a respeitar a integridade territorial e independência política de todos os membros. A Liga foi a primeira tentativa de construir um sistema de segurança coletiva, em que um agressor contra um membro seria considerado um agressor contra todos. A Liga supervisionou o sistema de Mandato dos “territórios mandatados”. Também teve papel na promoção da cooperação internacional em saúde, narcotráfico, trânsito, comunicação e tráfico de pessoas, que se tornaram importantes e abriram caminho para a ONU. A Liga também supervisionou tratados minoritários assinados após a Conferência de Paz em Paris, os quais impactaram a definição de fronteiras na Europa. Algumas responsabilidades foram atribuídas à Liga por outros instrumentos internacionais, como os diferentes tratados de paz assinados na Conferência de Paris. Em 1920, o território do Sarre foi

¹¹ Dentro do contexto de crise econômica e financeira de inúmeros países no pós-guerra, a Liga organizou uma grande conferência, em 1920, com o objetivo de encontrar uma solução para os problemas monetários e facilitar a circulação de bens e fundos. Após a conferência, a Liga estabeleceu a Organização Econômica e Financeira, incluindo Comitês Econômico, Financeiro, Fiscal e Estatístico. Durante os anos seguintes, a Liga ajudou países como Áustria, Hungria, Grécia e Bulgária. O Comitê Fiscal discutiu questões relacionadas com a dupla tributação e a evasão fiscal. Os trabalhos do Comitê Econômico abrangeram o tratamento de estrangeiros e empresas, abolição da proibição e restrições às importações e exportações, unificação da nomenclatura aduaneira, letra de câmbio, unificação de métodos estatísticos, política comercial, medicamentos veterinários, acordos industriais internacionais, problemas do carvão, problemas do açúcar, questão do contrabando em geral e do álcool, em particular, e protecionismo indireto.

¹² A Organização para Comunicação e Trânsito foi criada em 1921 pela LDN. Sua Conferência Geral incluía todos os Estados-Membros enquanto o Comitê tinha 18 membros. As conferências de Barcelona 1921 e Genebra 1923 foram concluídas com convenções sobre a regulamentação internacional de portos marítimos, hidroviárias e ferrovias. Foi prestada assistência técnica aos Estados-Membros, bem como ajuda em disputas de arbitragem relativas ao trânsito.

¹³ A Organização de Saúde da LDN iniciou os seus trabalhos em 1921, inspirando-se no ideal de que a provisão equitativa de saúde e bem-estar social poderia reduzir conflitos sociais internos e ajudar na prevenção de guerras. A organização possuía dois instrumentos principais de trabalho: o Comitê de Higiene, instância decisória, e a Secretaria. A maior parte dos seus colaboradores estava localizada na Europa. Entre 1921 e 1946, ela foi a responsável pela elaboração de estatísticas sanitárias, padronização biológica e o controle de doenças. Organizou intercâmbios internacionais de médicos especialistas e apoiou o estabelecimento de sistemas de saúde pública na Grécia, China e Bolívia. Desse modo, construiu a identidade de uma organização global de saúde como instituição de referência em todo o tipo de assunto sanitário e com trabalhos no campo da medicina social, em que desenvolveu projetos fundamentais de higiene rural, habitação, alimentação e saúde infantil.

¹⁴ Em 1922, a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual foi criada. Em 1925, o Instituto Internacional de Cooperação Intelectual (IIIC), o ramo executivo da Comissão, também foi criado. Essas organizações são consideradas antecessoras da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

colocado sob a administração da Liga até que um plebiscito fosse realizado para decidir sobre seu futuro. A Liga também supervisionou a Constituição da Cidade Livre de Danzig.

d) Cronologia

As quase três décadas de funcionamento da Liga podem ser divididos em três períodos. O primeiro é associado aos anos de formação da Liga e foi marcado por tensões políticas e divergências entre as grandes potências sobre a função da organização depois da negativa do Congresso dos EUA quanto a sua acessão à Liga. O segundo período engloba a segunda metade da década de 1920 e foi marcado pelo otimismo e pelo espírito de cooperação (“Espírito de Genebra”), com a adesão da Alemanha em 1926 e a maior participação dos Estados nos trabalhos da organização. O terceiro período inicia-se na década de 1930 e é marcado pelo aumento das tensões políticas e sociais e pela corrida armamentista na Alemanha e no Japão. A LDN falhou em intervir após a ocupação japonesa da Manchúria em 1931 e a invasão da Abissínia (Etiópia) pela Itália em 1935. Isso não só afetou a credibilidade política da Liga, mas também marcou o colapso do sistema de segurança coletiva. Em 1933, a Alemanha nazista retirou-se da Liga. A retirada alemã e o fracasso da Conferência Mundial de Desarmamento (1932-1934) enfraqueceram significativamente a Liga. A organização foi incapaz de conter a deterioração do sistema internacional que levou à eclosão da Segunda Guerra Mundial.

e) Êxitos

A Liga abordou questões políticas durante a década de 1920 com sucesso em algumas ocasiões, como a resolução da questão territorial das ilhas Aaland (1920)¹⁵, defesa da Albânia (1921), acordo sobre a Alta Silésia (1922), cessão de Memel à Lituânia (1924), retirada de tropas gregas da Bulgária (1925) e resolução da disputa sobre a província de Mosul (1926). Em outros casos, como a disputa de Vilna em 1921 e o incidente de Corfu em 1923, os interesses de uma grande potência limitaram a capacidade da Liga de resolver disputas. Durante a década de 1930, a Liga ajudou a resolver conflitos, como a disputa de Letícia¹⁶ e as tensões entre Budapeste e Belgrado após o assassinato do rei Alexandre I da Iugoslávia, ambas em 1934. Em 1939, a Liga supervisionou a evacuação de combatentes estrangeiros da Espanha.

Além de questões de paz e segurança, a Liga teve avanços relevantes nas áreas técnicas, especialmente por meio de conferências com a participação de Estados-Membros e não membros. Em 1921, a Conferência de Barcelona resultou em convenções sobre liberdade de trânsito e hidrovias internacionais. Em 1922, a conferência intergovernamental liderada pelo primeiro alto

¹⁵ O Conselho da Liga nomeou a Comissão Internacional de Juristas para resolver a disputa entre Suécia e Finlândia. A Comissão concluiu que o mero reconhecimento do princípio da autodeterminação, como consta em vários tratados, não criou uma norma de direito internacional público. Em parte, isso se deveu à apreensão da Comissão em criar um precedente para a secessão, encorajando, assim, a anarquia. Entretanto, uma Comissão de Inquérito posterior refinou este resultado, concluindo que, se a Finlândia não fornecesse aos habitantes das ilhas certas garantias específicas, eles teriam, de fato, o direito a um plebiscito, o que poderia ter resultado na separação da Finlândia. Atualmente, a solução das ilhas Aaland é considerada como um precedente para a resolução bem-sucedida de disputas internacionais.

¹⁶ Em esforço de mediação entre a Colômbia e o Peru, a Liga patrocinou um plano de paz para a questão de Letícia, e uma comissão internacional foi enviada à zona do conflito para supervisionar o cumprimento do acordo entre 1933 e 1934.

comissário para refugiados, Fridjof Nansen¹⁷, adotou o “Passaporte Nansen” para proteção internacional de refugiados e apátridas. Em 1924, a Assembleia adotou a Declaração dos Direitos da Criança, primeiro instrumento de reconhecimento internacional dos direitos da criança. A Convenção sobre Escravidão de 1926 foi adotada em Genebra para combater a escravidão e o tráfico de escravos. A Convenção Internacional de 1936 sobre o uso de radiodifusão na causa da paz estabeleceu que as transmissões de estações dentro de territórios signatários não incitem a guerra. O fracasso da Conferência Mundial de Desarmamento de 1932 frequentemente ofusca as atividades da Liga no controle de armas, mas o Protocolo de Genebra de 1925, proibiu o uso de armas químicas e bacteriológicas na guerra e permanece em vigor até os dias atuais.

f) Fracassos

Deficiências se tornaram evidentes logo após a criação do Pacto. Em 1921, a Assembleia decidiu que seria de responsabilidade de cada Estado-Membro decidir se houve violação do Pacto ou não. Isso mostrou que a aplicação de sanções previstas no Artigo 16 dependia da vontade dos países em fazer valer a autoridade da Liga. O primeiro grande revés para a credibilidade da Liga foi a recusa do Senado norte-americano em ratificar o Tratado de Versalhes, em 1920, afastando os EUA da organização.

A entrada da Alemanha em 1926 aumentou as expectativas de que a Liga desempenharia o papel desejado na prevenção e solução pacífica de conflitos. A partir dos anos 1930, problemas políticos e estruturais contribuíram para o enfraquecimento da LDN. As crises provocadas pelos regimes nazifascistas foram além de sua capacidade de intervenção, como na invasão japonesa da Manchúria em 1931. A Liga pouco pôde fazer para evitar a desastrosa Guerra do Chaco (1932-1935) entre a Bolívia e o Paraguai. Quando a Itália invadiu a Etiópia em 1935, o Conselho impôs sanções econômicas que foram largamente ignoradas. A impotência da Liga na Guerra Civil Espanhola também causou má impressão. Um dos principais problemas da Liga era a base de suas decisões, que precisavam ser unâimes e tinham caráter recomendatório, permitindo que qualquer Estado-Membro bloqueasse uma decisão. A Liga também sofreu com sua incapacidade de aplicar sanções econômicas e militares devido à não universalidade da Liga e a falta de compromisso efetivo com o desarmamento, prejudicando sua capacidade de atingir seus objetivos.

Com o início da Segunda Guerra Mundial, em setembro de 1939, a Liga decidiu interromper suas sessões até o fim do conflito, de modo que a organização se esvaziou e se restringiu a atividades como a proteção de refugiados e estudos sobre a reconstrução pós-guerra.

g) Legado

Apesar da sua dissolução, a LDN trouxe avanços em inúmeras matérias. A ideia de haver uma organização internacional para lidar com questões de paz e segurança está na gênese da criação da ONU. Após ser desativada em abril de 1946, com a Carta de São Francisco já em vigor, seus arquivos, instalações e acervos foram transferidos para a ONU. Outros legados da Liga são o estabelecimento do sistema de mandatos, que influenciaria o regime de tutela no âmbito da ONU; a evolução do conceito de segurança coletiva e do tratamento multilateral de temas como: direitos

¹⁷ Desde 1954, o ACNUR outorga anualmente o Prêmio Nansen para indivíduos, grupos ou organizações que tenham atuado para proteger refugiados, deslocados internos e apátridas. Em 1985, dom Paulo Evaristo Arns recebeu a láurea, em nome da Cáritas. Em 2024, a irmã Rosita Milesi foi a segunda brasileira a receber a distinção, por seu trabalho na Congregação das Irmãs Scalabrinianas, em Brasília.

dos refugiados, condições de trabalho, escravidão, uso de armas químicas, saúde global, entre outros; e a criação da OIT; da CPJI, que serviu de base para sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça (CIJ); e da Organização de Saúde da LDN, que constituiu as bases para a criação da Organização Mundial da Saúde (OMS).

h) O Brasil na LDN

O País participou em sua concepção e seu engajou como membro não permanente do Conselho Executivo entre 1920 e 1926. No governo Artur Bernardes, criou-se delegação própria para a LDN em Genebra, e intensificou-se campanha para membro permanente, seja na suplência dos EUA seja via fórmula de compromisso que também contemplaria a entrada da Espanha. Na esteira do Tratado de Locarno, que viabilizaria a entrada alemã na LDN, incluindo um assento permanente ao país europeu, o Brasil vetou a Alemanha. Na lógica de “vencer ou não perder”, o Brasil anunciou sua saída da LDN, confirmada dois anos depois. Naquele momento, o Brasil afastou-se do multilateralismo e fortaleceu o pan-americanismo em sua política externa.

II. Organização das Nações Unidas (ONU)

a) Antecedentes

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945, sob o impacto dramático da Segunda Guerra Mundial, com o propósito maior de garantir a paz e a segurança internacionais. Além do legado deixado pela Liga das Nações (LDN), a ONU encontra seus antecedentes em diversas conferências, algumas realizadas ainda durante o conflito. Em 1941, o primeiro-ministro Winston Churchill do Reino Unido e o presidente Franklin Delano Roosevelt dos Estados Unidos (EUA) estabeleceram princípios como a cooperação global para garantir melhores condições econômicas e sociais, a liberdade de navegação, o abandono do uso da força e o desarmamento dos agressores, num documento conhecido como Carta do Atlântico. Em 1942, a Declaração das Nações Unidas, termo concebido por Roosevelt, foi assinada por 26 países que se comprometeram com a Carta do Atlântico e com a luta pela “vitória completa” contra o Eixo. Outros 21 países aderiram à declaração posteriormente, incluindo o Brasil em 1943. Na Conferência de Moscou em 1943, China, EUA, Reino Unido e União Soviética (URSS) reconheceram a necessidade de criar uma organização internacional baseada na soberania igualitária dos Estados amantes da paz, para manter a paz e a segurança internacionais. Essa proposta foi discutida, privadamente, por Roosevelt e Stalin em Teerã também em 1943. Na Conferência de Dumbarton Oaks em 1944, os “quatro policiais” (China, EUA, Reino Unido e URSS) acordaram os propósitos e princípios básicos da ONU e debateram seus princípios, sua estrutura básica, a composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), o poder de veto e sua capacidade de adotar decisões mandatórias. Os participantes também discutiram que os Estados-Membros deveriam deixar forças armadas à disposição do CSNU, para prevenir a guerra e suprimir atos de agressão. A decisão sobre o método de votação no CSNU, entretanto, seria adotada apenas na Conferência de Yalta, em 1945. Nessa conferência, EUA, Reino Unido e URSS deliberaram sobre a reorganização da Alemanha e da Europa pós-guerra. Stalin aceitou ingressar na ONU, mas solicitou que todas as 16 repúblicas soviéticas fossem admitidas como membros. Truman concordou apenas com a admissão de Belarus e Ucrânia. Com a “fórmula de votação de Yalta”, decidiu-se o procedimento de voto no CSNU que seria consagrado na Conferência de São Francisco, notadamente no Artigo 27 da Carta da ONU.

Entre os brasileiros que contribuíram para o cumprimento da missão institucional da ONU, destacam-se: a doutora Bertha Lutz, que teve atuação destacada na conferência de negociação da Carta da ONU, em São Francisco, em 1945; o ex-chanceler Oswaldo Aranha, presidente da 2ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1947; e Sérgio Vieira de Mello, que exerceu os cargos de alto comissário de Direitos Humanos (2002-2003) e enviado especial do secretário-geral para o Iraque (2003).

b) Carta de São Francisco

A Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, ou Conferência de São Francisco, foi realizada entre 25 de abril e 26 de junho. Nas discussões da Carta Constitutiva da ONU, o Brasil defendeu o fortalecimento das cláusulas de revisão¹⁸ e de emenda do instrumento.

¹⁸ O Artigo 109 prevê a convocação de uma conferência geral dos membros da ONU para a revisão da Carta. O tema foi debatido, em 1955, no contexto da décima sessão anual da AGNU, conforme previsto na Carta, sem que se tenha

Entre temas de interesse do Brasil que prosperaram em São Francisco, com relação à minuta debatida em Dumbarton Oaks, estão a inclusão de referência aos princípios de justiça e Direito Internacional e a ampliação das competências da AGNU, reconhecendo-se seu direito a discutir quaisquer questões que se enquadrassem nos objetivos da Carta, a fazer recomendações aos Estados-Membros e ao CSNU e a recomendar medidas de solução pacífica de qualquer situação internacional, supervisionar a ação do Conselho de Tutela e aprovar o orçamento da ONU.

A Carta de São Francisco, o tratado constitutivo da ONU, foi assinada, em 26 de junho de 1945, por representantes de 50 membros¹⁹ e entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, quando se atingiu o número mínimo de ratificações necessários, que deveria incluir os cinco membros permanentes do CSNU, os chamados “P5” – China, EUA, França, Reino Unido e URSS – mais a maioria dos demais signatários. O Brasil ratificou a Carta de São Francisco em setembro de 1945, sendo, portanto, membro da ONU desde o primeiro dia de seu funcionamento. O dia 24 de outubro²⁰ é comemorado como o Dia das Nações Unidas.

Alguns doutrinadores acreditam que o preâmbulo da Carta da ONU representa o constitucionalismo internacional, pois há referência à composição da comunidade internacional (povos e governos), ao seu passado (escória da guerra), às suas crenças (direitos humanos fundamentais) e ao seu projeto de futuro (justiça, progresso econômico e social e autodeterminação dos povos). Outros argumentam que a Carta pode afetar Estados não membros da ONU e outros tratados, indicando a existência de um direito superior representado pela Carta. A Carta possui características constitucionais como regras básicas de governança, enunciação dos valores comprometidos pela comunidade, elaboração e adjudicação de leis. Na contramão, há quem argumente de que a Carta não tem hierarquia entre seus órgãos e não possui freios e contrapesos entre eles.

A ONU tem como principais objetivos, segundo o Artigo 1 da Carta: promover a paz e a segurança internacionais; promover relações amistosas entre os membros; estimular a cooperação em questões econômicas, sociais, culturais e humanitárias; promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais. No Artigo 2, são estabelecidos os princípios fundamentais da organização, destacando-se, entre outros: o princípio da boa-fé, que implica ações sinceras e honestas por parte dos membros na condução dos assuntos internacionais; o princípio da não intervenção, que proíbe qualquer tipo de interferência nas questões internas dos Estados-Membros; e o princípio da não utilização da força, que proíbe o uso da força ou ameaça de uso da força nas relações internacionais, exceto em casos de legítima defesa ou autorização do CSNU.

sido convocada a conferência. Em contrapartida, a AGNU aprovou a Resolução 992, que decide que a conferência será realizada “no tempo oportuno”. Após 1955, a conferência de revisão pode ser convocada se assim for decidido por maioria de votos da AGNU e por sete membros do CSNU. O presidente Lula anunciou a intenção do Brasil de propor uma conferência para revisar a Carta da ONU, durante a reunião de chanceleres do G20, em Nova York, em setembro de 2024.

¹⁹ A Polônia assinou semanas depois, mas também é considerada fundadora da ONU. Vários dos membros fundadores não eram Estados soberanos quando criaram a ONU e só ganharam independência total mais tarde: Belarus (então República Socialista Soviética da Bielorrússia) e a Ucrânia (então República Socialista Soviética da Ucrânia) eram ambas repúblicas constituintes da União Soviética, até obter a independência total em 1991. A Índia, cujo território naquela época, antes da partição da Índia, também incluía os atuais territórios do Paquistão e Bangladesh, esteve sob o domínio colonial britânico, até obter a independência total em 1947. As Filipinas, então o Comunidade das Filipinas, era uma comunidade com os Estados Unidos, até ganhar independência total em 1946. A Nova Zelândia, embora soberana de facto na época, apenas passou a ter “plena capacidade” para entrar em relações com outros Estados em 1947, quando aprovou a Lei de adoção do Estatuto de Westminster.

²⁰ Efeméride curiosa de Política Internacional: 24 de outubro de 1648 é a data de assinatura do Tratado de Vestfália.

O Artigo 2.4 dispõe que todos os membros deverão evitar a ameaça ou o uso da força – o que abarca todas as ações de violência, mesmo as que não configurem guerra. Há, entretanto, duas exceções previstas na Carta acerca da proibição do uso da força: pelo Artigo 42, quando autorizado pelo CSNU, em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e atos de agressão; e pelo Artigo 51, em situações de legítima defesa individual ou coletiva. Pelo Artigo 52, a Carta não impede a existência de organizações ou entidades regionais que tratem de assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais suscetíveis de uma ação regional, desde que compatíveis com os princípios e os objetivos da ONU.

A admissão de novos Estados-Membros é regulada pelo Artigo 4º, que estabelece que a organização está aberta a todos os “Estados amantes da paz” que aceitem e estejam aptos a cumprir as obrigações contidas na Carta. Qualquer Estado que deseje ser membro da ONU deve enviar carta ao secretário-geral (SGNU), que a encaminha para a AGNU e para o CSNU. O CSNU delibera sobre o pleito, que é considerado uma questão substantiva, portanto passível de veto por membros permanentes. Caso a deliberação seja positiva, encaminha-se recomendação de admissão à AGNU, que delibera por dois terços dos votos. A condição de membro torna-se efetiva na data de adoção da resolução de admissão pela AGNU.

c) Estrutura das Nações Unidas

A ONU tem, atualmente, 193 Estados-Membros: os últimos admitidos foram Tuvalu, Sérvia, Suíça, Timor-Leste, Montenegro e Sudão do Sul, sendo este último o 193º membro da ONU, admitido em 2011. A Santa Sé e o Estado da Palestina²¹ são classificados como Estados observadores não membros, enquanto a Ordem Soberana de Malta e a União Europeia (UE) são reconhecidas pela ONU como entidades soberanas não estatais. As Ilhas Cook e Niue, por sua vez, são reconhecidas como Estados em livre associação com a Nova Zelândia, mas não são membros da ONU.

O Artigo 7 da Carta da ONU estabelece a estrutura da organização, composta pelos seguintes órgãos:

²¹ Em setembro de 2011, a Palestina apresentou seu pedido para tornar-se membro pleno da ONU, mas, em razão da falta de progresso no tema no CSNU, conseguiu obter, no ano seguinte, na AGNU, o *status* de Estado observador não membro. Em abril de 2024, a questão novamente veio à tona, em meio ao conflito entre Israel e o Hamas. O CSNU remeteu a apreciação do pleito palestino ao Comitê de Admissão de Novos Membros, composto pelos próprios integrantes do CSNU, que não chegou a consenso sobre a questão. Em votação no CSNU, a despeito do voto favorável de doze membros e de duas abstenções (Reino Unido e Suíça), o pleito palestino de tornar-se um membro pleno não prosperou em razão do veto dos EUA. Em maio de 2024, com 143 votos favoráveis, 25 abstenções e apenas 9 votos contrários (inclusive de EUA, Israel, Argentina e Hungria), a AGNU adotou resolução que afirma que a Palestina se qualifica para a admissão como Estado-Membro das Nações Unidas, conforme o Artigo 4º da Carta da ONU, e recomenda que o CSNU reconsidere sua posição em relação ao tema. A Resolução ES-10/23, “Admissão de novos membros às Nações Unidas”, aprovada no âmbito da continuação da 10ª Sessão Especial de Emergência sobre as ações ilegais do Estado de Israel nos territórios palestinos ocupados, também eleva os direitos da Palestina, em sua atuação no órgão, de forma excepcional e “sem abrir um precedente”. Entre os direitos assegurados pelo documento, destacam-se o direito a um assento entre os Estados-Membros, em ordem alfabética; o direito de inscrição na lista de oradores em relação a temas da agenda que não se refiram a questões da Palestina e do Oriente Médio; a realização de pronunciamentos em nome de um grupo; o direito de submeter ou copatrocinar propostas e emendas; o direito de propor tópicos a serem incluídos na agenda das sessões regulares e especiais; e a completa participação nas conferências da ONU e nas conferências internacionais realizadas sob os auspícios da AGNU ou de outros órgãos da ONU. A Palestina, no entanto, não tem o direito a voto, na condição de Estado observador, nem de apresentar sua candidatura aos órgãos das Nações Unidas.

- 1) Assembleia Geral (AGNU): principal órgão deliberativo da ONU, que reúne todos os Estados-Membros;
- 2) Conselho de Segurança (CSNU): responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais, composto por quinze membros, cinco dos quais são permanentes (EUA, Reino Unido, França, Rússia e China) e dez são eleitos por períodos de dois anos;
- 3) Conselho Econômico e Social (ECOSOC): responsável por questões econômicas, sociais e culturais, composto por 54 membros eleitos por períodos de três anos;
- 4) Conselho de Tutela: responsável pela supervisão do processo de tutela e composto pelos Estados-Membros com territórios sob sua tutela, os cinco membros permanentes do CSNU e tantos Estados-Membros eleitos para mandatos de três anos quantos forem necessários de modo que o Conselho seja composto por igual número de países que administram territórios tutelados e que não o fazem – a composição é, portanto, variável, e hoje estaria limitada apenas aos países do P5;
- 5) Secretariado (SGNU): órgão administrativo da ONU, liderado pelo secretário-geral das Nações Unidas; e
- 6) Corte Internacional de Justiça (CIJ): principal órgão judicial da organização.

A ONU tem seis idiomas oficiais. Inglês, francês, espanhol, mandarim e russo foram estabelecidos como idiomas oficiais pela Resolução 2 (I) da AGNU, em 1946. Inicialmente, apenas inglês e francês eram línguas de trabalho, mas, progressivamente, as demais também ganharam esse status. Em 1973, a AGNU incluiu o árabe como língua oficial e de trabalho, pela Resolução 3190 (XXVIII), o que será adotado pelo CSNU em 1982.

d) Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

i. Características gerais

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) reúne todos os membros da organização, em esquema representativo (a cada Estado corresponde um voto, sem distinções – o voto de uma grande potência tem o mesmo peso que o voto de um membro pequeno – regra conhecida como *one state, one vote*). Entre as funções da AGNU, estão incluídas: indicar o secretário-geral da organização, através da recomendação do CSNU; escolher os quinze juízes da CIJ juntamente com o CSNU; escolher os membros não permanentes do CSNU (cinco membros não permanentes são eleitos por ano, por uma maioria de dois terços); escolher os membros do Conselho de Tutela, que atualmente está inoperante; escolher os membros do ECOSOC (18 membros são eleitos anualmente, por maioria de dois terços); admitir novos membros à organização, por maioria de dois terços, após recomendação do CSNU; e considerar e aprovar o orçamento da organização.

A AGNU adota normalmente resoluções ou decisões (sobre procedimentos formais, como eleições, designações e local de sessões). Exceto no que diz respeito a questões administrativas, procedimentais e orçamentárias e instruções para órgãos subordinados, as resoluções da AGNU não são vinculantes.

O processo decisório da AGNU pode ocorrer de duas maneiras diferentes. Para questões importantes, também denominadas substantivas, arroladas no Artigo 18.1 da Carta da ONU, as quais incluem temas como a manutenção da paz e da segurança internacionais, a admissão, a suspensão e a expulsão de membros, e assuntos orçamentários, é necessário obter a maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Já para os demais assuntos, é necessária apenas a maioria simples dos membros presentes e votantes. A AGNU também pode aprovar resoluções

recomendatórias sobre qualquer tema previsto na Carta da ONU, inclusive a paz e a segurança, desde que a controvérsia não esteja sendo tratada pelo CSNU, a não ser que este a solicite (Artigo 12).

ii. Resolução *Uniting for Peace* (1950)

A resolução da AGNU conhecida como *Uniting for Peace* (A/RES/377, de 1950) ou Resolução Acheson (em homenagem ao então secretário de Estado dos EUA, Dean Acheson) permite que, em casos de falta de unanimidade entre os membros permanentes do CSNU, a AGNU considere e emita recomendações para restaurar a paz e a segurança. Proposta pelos EUA durante a Guerra da Coreia devido ao veto da URSS, a resolução surgiu com o objetivo de tratar o tema e prevê a convocação de sessões especiais de emergência para deliberar um assunto em intervalo de 24 horas. A Resolução afirma: “Se o Conselho de Segurança, devido à falta de unanimidade entre os seus membros permanentes, não cumprir a sua responsabilidade primária de manter a paz e a segurança internacionais em qualquer caso em que pareça haver uma ameaça à paz, uma violação da paz ou um ato de agressão, a Assembleia Geral considerará imediatamente o assunto, com o objetivo de encaminhar aos membros recomendações apropriadas para a adoção de medidas coletivas, incluindo, em caso de violação da paz ou ato de agressão, o uso de forças armadas quando necessário, a fim de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais. Se não estiver em sessão, a Assembleia Geral poderá reunir-se em sessão extraordinária de emergência no prazo de 24 horas após a apresentação de um pedido nesse sentido. Essa sessão especial de emergência será convocada se assim for solicitado pelo Conselho de Segurança pelo voto de quaisquer sete dos seus membros, ou pela maioria dos Membros das Nações Unidas.” Desde então, foram convocadas onze sessões especiais, sobre as crises em Suez (1956), Hungria (1956), Líbano (1958) e Congo (1960), a Guerra dos Seis Dias (1967), a invasão soviética do Afeganistão (1980), o conflito israelo-palestino (1980-1982, 1997-2004, 2007, 2009, 2017, 2018 e 2023-2024), a ocupação sul-africana do Sudoeste Africano (1981) e a invasão russa da Ucrânia (2022 e 2023).

iii. Procedimentos

A AGNU reúne-se anualmente, por um período de três meses de sessões ordinárias, normalmente da terceira semana de setembro a meados de dezembro, mas normalmente é reconvocada a partir de janeiro e transcorre até pouco tempo antes do início da sessão ordinária seguinte. Desde 1955, o Brasil sempre é o primeiro país a discursar na abertura do debate geral da AGNU²². Em 1982, Figueiredo foi o primeiro presidente brasileiro a fazer um discurso de abertura do debate geral da AGNU. Antes dele, a tarefa sempre esteve a cargo do chanceler ou do embaixador brasileiro na ONU. Desde então, todo novo presidente do Brasil faz, como praxe, o discurso inaugural da AGNU pelo menos uma vez ao longo de seu mandato – a única exceção foi Itamar Franco.

²² Por esse motivo, poder-se-ia descartar os argumentos de que ser o primeiro a discursar seria “prêmio de consolação” pelo fato de o Brasil ter sido preterido como sexto membro permanente do CSNU ou teria sido uma decorrência da atuação de Oswaldo Aranha como presidente da II Sessão Ordinária e da I Sessão Especial da AGNU, ambas em 1947. A primeira vez em que o Brasil fez o discurso inicial foi em 1949, com Cyro de Freitas-Valle, tendo repetido o feito em 1950 e 1951. Após hiato, o Brasil voltou a fazer o discurso inicial, em 1955, com Freitas-Valle, inaugurando a tradição “não escrita” existente até hoje. Em 1983 e 1984, a tradição foi quebrada, e o Brasil não foi o primeiro a falar.

Após o fim do debate geral, em setembro, a AGNU começa a consideração dos itens substantivos em sua agenda. Por causa do grande número de questões que se faz necessário considerar, a AGNU aloca os itens relevantes para seu trabalho a uma das seis comissões ou a comitês estabelecidos para estudar uma questão específica, que os discutem, buscando harmonizar as posições dos Estados, e então apresentam para uma reunião plenária da AGNU rascunhos de resoluções e de decisões para sua consideração.

Para além das sessões especiais de emergência, é possível convocar, a pedido do CSNU, da maioria dos Estados-Membros ou de um membro com a anuência da maioria, uma sessão especial sobre temas específicos. Entre 1947 e 2023, foram realizadas 32 sessões especiais, a começar pelas duas primeiras, sobre a questão palestina, em 1947 e 1948, passando por questões como drogas e HIV/AIDS e o seguimento das conferências dos anos 1990 até, em 2021, chegar à sessão sobre corrupção.

iv. Comissões da AGNU

As seis principais comissões da AGNU foram estabelecidas em 1945:

- 1) Primeira Comissão: lida com questões relacionadas a armas nucleares, desarmamento e segurança internacional, incluindo outras armas de destruição em massa, aspectos relacionados a desarmamento no espaço sideral, armas convencionais, segurança e desarmamento regional, outras medidas de desarmamento e segurança internacional, e maquinário de desarmamento;
- 2) Segunda Comissão: lida com questões relacionadas a políticas macroeconômicas, economia e finanças, incluindo atividades operacionais para desenvolvimento, financiamento para desenvolvimento, grupos de países em situações especiais, globalização e interdependência, erradicação de pobreza, tecnologias de informação e comunicação para o desenvolvimento, agricultura e segurança alimentar, desenvolvimento sustentável e soberania do povo palestino sobre seus recursos naturais;
- 3) Terceira Comissão: trata de questões relacionadas à promoção e proteção dos direitos humanos, incluindo temas sociais, culturais e humanitários;
- 4) Quarta Comissão: trata de questões relacionadas à descolonização e ao Oriente Médio, incluindo políticas especiais e descolonização;
- 5) Quinta Comissão: aborda questões relacionadas ao orçamento e à administração das Nações Unidas, incluindo o orçamento regular da ONU, o orçamento das operações de manutenção da paz, as escalas de contribuições dos Estados-Membros (com revisão metodológica a cada três anos), e questões administrativas, incluindo política de pessoal; e
- 6) Sexta Comissão: trata de questões relacionadas ao direito internacional e outras questões jurídicas relacionadas às Nações Unidas.

e) Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) é composto atualmente por quinze membros, cinco deles permanentes e dez não permanentes eleitos para mandatos bianuais, sem possibilidade de reeleição. Essa configuração não data de 1945, mas de 1965, uma vez que a Carta previu, inicialmente, a existência de cinco membros permanentes e seis membros não permanentes. O Artigo 23 da Carta prevê que a escolha de membros para os assentos não permanentes deve respeitar a distribuição geográfica equitativa, de modo que sempre haja representantes de todas as

regiões do mundo. Do grupo formado pela América Latina e pelo Caribe (chamado “GRULAC”) é eleito um representante ao ano, de modo que sempre há dois países do GRULAC como membros não permanentes do CSNU. Qualquer Estado-Membro da ONU, mesmo que não integre o CSNU, pode tomar parte nos debates, sem direito a voto, se o Conselho considerar que os interesses desse Estado estão sendo especialmente afetados. Tanto os membros como os não membros são convidados a participar dos debates, estes sem direito a voto, quando são partes envolvidas na controvérsia em exame no Conselho, que especificará as condições para a participação dos não membros. A presidência do CSNU é exercida pelos membros (inclusive os não permanentes) segundo esquema de rodízio mensal, por ordem alfabética.

O CSNU tem como principais funções a indicação do nome do secretário-geral da ONU, que deve ser aprovado pela AGNU, a eleição de juízes da CIJ em conjunto com a AGNU, e a aprovação de resoluções vinculantes e não vinculantes sobre questões de paz e segurança internacional. As resoluções do CSNU são baseadas nos Capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas. O Capítulo VI aborda a resolução pacífica de controvérsias, enquanto o Capítulo VII prevê a possibilidade de uso de medidas de força, como sanções econômicas e ação coercitiva armada, diante de situações de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão que não tenham sido resolvidos por mecanismos pacíficos de resolução de controvérsias. De acordo com a Carta, todos os membros da ONU concordam em aceitar e cumprir as decisões do CSNU (Artigo 25).

Em relação ao processo decisório, existem dois sistemas de votação (Artigo 27). Para questões procedimentais, são necessários apenas nove votos afirmativos (antes da reforma de 1963/1965, eram necessários sete dos onze votos). Já para todas as demais questões, consideradas substantivas, são necessários nove votos afirmativos (sete, antes de 1965), incluindo os votos afirmativos dos membros permanentes. Na prática, a ausência de um P5 não impede a aprovação de uma resolução, e os membros permanentes interpretam que a abstenção voluntária não é uma barreira para a adoção de uma resolução. Para barrar a adoção de uma resolução de caráter substantivo, portanto, um membro permanente precisa votar contra. O Artigo 27 da Carta menciona ainda que o Estado que for parte em uma controvérsia deve-se abster de votar, mas na prática, isso não tem sido observado. É importante frisar que não existe a terminologia “veto” na Carta da ONU.

Em 2024, o CSNU foi composto pelos cinco membros permanentes e por Argélia, Coreia do Sul, Equador, Eslovênia, Guiana, Japão, Malta, Moçambique, Serra Leoa e Suíça. Em junho, Panamá, Paquistão, Somália, Grécia e Dinamarca foram eleitos, sem concorrência, pela AGNU, para substituir Argélia, Guiana, Serra Leoa, Eslovênia e Coreia do Sul no biênio 2025-2026. A organização Human Rights Watch lamentou a falta de concorrentes na eleição, pois, segundo a entidade, se abre margem para a eleição de governos responsáveis por grandes violações dos direitos humanos.

Para mais detalhes sobre o CSNU, em especial o processo de reforma, ver tópico a respeito mais adiante.

f) Conselho Econômico e Social (ECOSOC)

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) é formado por 54 membros e exerce as funções de aprovar recomendações e iniciar atividades sobre temas econômicos, sociais e humanitários, bem como coordenar as atividades das agências funcionais da ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), a Organização Mundial da Saúde (OMS), a

Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), etc. É o principal órgão para assuntos de desenvolvimento econômico e social no sistema das Nações Unidas. O número de membros foi aumentado dos iniciais 18 para 27 (1965) e, posteriormente, para 54 (1973). São eleitos anualmente 18 membros, com mandato de três anos renovável por igual período. O Brasil tem mandato atualmente até 2025 e é candidato para o mandato 2027-2029, em eleições que acontecerão em 2026. Vale frisar que, mesmo durante o período de desengajamento do Brasil no CSNU, o País permaneceu ativo no ECOSOC.

O ECOSOC tem desempenhado relevante papel na integração dos três pilares do desenvolvimento sustentável (social, ambiental e econômico) e na implementação da agenda de desenvolvimento, inclusive dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, a partir de 2015, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Estão subordinadas ao ECOSOC diferentes comissões funcionais e regionais. As comissões funcionais lidam com temas como drogas narcóticas, prevenção ao crime e justiça criminal, população e desenvolvimento, ciência e tecnologia para o desenvolvimento, *status* da mulher, desenvolvimento social e florestas. As comissões regionais foram estabelecidas para contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social de determinadas regiões. Há, ainda, outras entidades subordinadas ao ECOSOC, como a UNAIDS e o Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas.

i. Comissões regionais

Há cinco comissões regionais, estabelecidas por resoluções do ECOSOC:

- 1) Comissão Econômica para a África (UNECA, na sigla em inglês);
- 2) Comissão Econômica para a Europa (UNECE, na sigla em inglês);
- 3) Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL);
- 4) Comissão Econômica e Social para a Ásia e o Pacífico (UNESCAP, na sigla em inglês); e
- 5) Comissão Econômica e Social para o Oeste Asiático (UNESWA, na sigla em inglês).

Estabelecida em 1947, sediada em Genebra, a UNECE é composta por 56 Estados-Membros²³. Seu objetivo é promover a integração econômica no continente europeu. Ela funciona promovendo uma estrutura para o diálogo acerca de políticas, a negociação de instrumentos internacionais, o desenvolvimento de normas e regulamentos, a troca de boas práticas e a cooperação técnica para países com economias em transição. Sob seus auspícios, foram negociados importantes acordos internacionais, bem como regulamentos técnicos, normas e padrões²⁴. Na área ambiental, por exemplo, a Convenção sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça de Longa Distância foi concluída em Genebra, em 1979. Merece destaque, também, o Comitê de Transporte Terrestre da UNECE, que, desde sua criação em 1947, tem trabalhado com questões relativas ao transporte internacional de bens e pessoas e contribuiu para os cerca de 60 tratados internacionais na área negociados no seio da ONU – o Secretariado da UNECE funciona, inclusive, como depositário e monitora a implementação de muitos deles.

Também em 1947 foi estabelecida a UNESCAP, sediada em Xangai, com o nome original de Comissão Econômica para a Ásia e o Extremo Oriente (ECAFE, na sigla em inglês). Em 1976,

²³ A UNECE compreende não apenas países europeus, mas também da América do Norte, da Ásia Central e do Oriente Médio. São membros da UNECE os 27 Estados da União Europeia (UE), Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Belarus, Bósnia e Herzegovina, Canadá, Cazaquistão, EUA, Geórgia, Islândia, Israel, Liechtenstein, Macedônia do Norte, Moldávia, Mônaco, Montenegro, Noruega, Quirguistão, Reino Unido, Rússia, San Marino, Sérvia, Suíça, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão.

²⁴ Para maiores informações sobre os instrumentos negociados no seio da UNECE: <https://unece.org/introduction-24>.

o nome foi alterado para UNESCAP e a sede foi transferida para Bangkok, onde permanece até hoje. A UNESCAP promove a cooperação entre seus 53 Estados-Membros²⁵ e nove Estados Associados²⁶ em prol de soluções para desafios de desenvolvimento sustentável. A UNESCAP desenvolve ações nas seguintes áreas: políticas macroeconômicas e de financiamento ao desenvolvimento; comércio, investimento e inovação; transporte; meio ambiente e desenvolvimento; tecnologias da informação e comunicação e redução de riscos de desastres; desenvolvimento social; estatísticas e energia. Foi a UNESCAP, por exemplo, que concebeu o Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD), estabelecido em 1966, em Manila. Os recursos do Fundo Fiduciário da UNESCAP para a Preparação contra *Tsunamis*, Desastres e Eventos Climáticos estabelecido em 2005, ajudaram a região a lidar com os impactos do *tsunami* do ano anterior no oceano Índico.

A UNECA foi estabelecida em 1958, com sede em Adis Abeba, para promover o desenvolvimento econômico e social dos Estados-Membros, fomentar a integração intrarregional e promover a cooperação internacional em prol do desenvolvimento africano. Composta por 54 Estados-Membros²⁷, a UNECA tem três funções centrais. A primeira, a *convening function*, consiste na promoção de plataformas, intergovernamentais ou mais amplas, para que os atores interessados decidam acerca de estruturas políticas, padrões e planos de ação que reforcem o multilateralismo em níveis regional e sub-regional, no continente. A ECA também funciona como um *think-tank* (*think-tank function*), conduzindo estudos e análises. Por fim, ainda conta com a *operational function*, relativa a ações de aconselhamento político a partir de demandas específicas dos Estados-membros e em colaboração com o sistema das Nações Unidas.

Última das comissões econômicas regionais a ser criada, a UNESCWA foi estabelecida em 1973, para estimular a atividade econômica nos vinte Estados-Membros²⁸, fortalecer a cooperação entre eles e promover o desenvolvimento. Sua primeira sede foi em Beirute; em seguida, a sede foi movida para Bagdá (1982-1991) e Amã (1991-1997); e desde 1997, sua sede voltou a ser em Beirute.

ii. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)

A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela Resolução 106 (VI) do ECOSOC, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar no mesmo ano. Posteriormente, seu trabalho foi ampliado aos países do Caribe, e a ela se incorporou o objetivo de promover o desenvolvimento social. Mediante a Resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o ECOSOC decidiu que a CEPAL passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.

Foi fundada para contribuir para o desenvolvimento econômico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas à sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países

²⁵ Afeganistão, Armênia, Austrália, Azerbaijão, Bangladesh, Butão, Brunei Darussalam, Camboja, China, Coreia do Norte, Fiji, França, Geórgia, Índia, Indonésia, Irã, Japão, Cazaquistão, Kiribati, Quirguistão, Laos, Malásia, Maldivas, Ilhas Marshall, Micronésia, Mongólia, Myanmar, Nauru, Nepal, Países Baixos, Nova Zelândia, Paquistão, Palau, Papua Nova Guiné, Filipinas, Coreia do Sul, Rússia, Samoa, Singapura, Ilhas Salomão, Sri-Lanka, Tajiquistão, Tailândia, Timor-Leste, Tonga, Turquia, Turcomenistão, Tuvalu, Reino Unido, EUA, Uzbequistão, Vanuatu e Vietnã.

²⁶ Samoa Americana, Ilhas Cook, Polinésia Francesa, Guam, Hong Kong, Macau, Nova Caledônia, Niue e Ilhas Marianas do Norte.

²⁷ Todos os países do continente, que, igualmente, são membros da ONU.

²⁸ Argélia, Bahrein, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Iêmen.

entre si e com as outras nações do mundo. As principais atividades da CEPAL incluem a pesquisa, análise e disseminação de informações e políticas sobre desenvolvimento econômico e social, com ênfase na redução da pobreza, desigualdade e exclusão social, bem como no fortalecimento da integração regional e do comércio internacional.

A CEPAL tem sua sede em Santiago do Chile e tem duas sedes sub-regionais, uma para a sub-região da América Central, situada na Cidade do México, e a outra para a sub-região do Caribe, em Port of Spain, estabelecidas em junho de 1951 e dezembro de 1966, respectivamente. Além disso, tem escritórios nacionais em Buenos Aires, Brasília, Montevidéu e Bogotá e um escritório de ligação em Washington.

Os 33 países da América Latina e do Caribe são membros da CEPAL, junto com algumas nações da América do Norte, Europa e Ásia que mantêm vínculos históricos, econômicos e culturais com a região. No total, há 46 Estados-Membros²⁹ e 14 membros associados³⁰, condição jurídica atribuída a alguns territórios não independentes do Caribe.

A CEPAL desenvolveu-se como uma escola de pensamento autóctone especializada no exame das tendências econômicas e sociais de médio e longo prazo dos países latino-americanos e caribenhos. Os principais próceres do pensamento cepalino foram o argentino Raúl Prebisch e o brasileiro Celso Furtado³¹. Um dos mais famosos e controvertidos componentes do pensamento de Prebisch diz respeito à hipótese da tendência secular à deterioração dos termos de troca³² entre, de um lado, matérias-primas e alimentos e, de outro, bens industrializados. A deterioração dos termos de intercâmbio significa que, se os volumes exportados se mantivessem estáveis, sua capacidade de compra de bens e serviços do exterior, ou seja, a capacidade de importar, diminuiria com o decorrer do tempo.

O pensamento da CEPAL é dinâmico, seguindo as imensas transformações da realidade econômica, social e política, regional e mundial. Desde os primeiros anos, a instituição desenvolveu um método analítico próprio e uma ênfase temática que, com algumas variantes, se manteve até os dias atuais. O método, chamado “histórico-estrutural”, analisa a forma como as instituições e a estrutura produtiva herdadas condicionam a dinâmica econômica dos países em desenvolvimento e geram comportamentos que são diferentes do comportamento das nações mais desenvolvidas. Nesse método, não há “estágios de desenvolvimento” uniformes. O “desenvolvimento tardio” dos países tem uma dinâmica diferente das nações que experimentaram

²⁹ Alemanha, Espanha, Paraguai, Antígua e Barbuda, EUA, Peru, Argentina, França, Portugal, Bahamas, Granada, Reino Unido, Barbados, Guatemala, Coreia do Sul, Belize, Guiana, República Dominicana, Bolívia, Haiti, São Cristóvão e Névis, Brasil, Honduras, São Vicente e Granadinas, Canadá, Espanha, Santa Lúcia, Chile, Jamaica, Suriname, Colômbia, Japão, Trinidad e Tobago, Costa Rica, México, Turquia, Cuba, Nicarágua, Uruguai, Dominica, Noruega, Venezuela, Equador, Países Baixos, El Salvador e Panamá.

³⁰ Anguilla, Ilhas Turcas e Caicos, Aruba, Ilhas Virgens Britânicas, Bermudas, Ilhas Virgens dos EUA, Curaçao, Martinica, Guadalupe, Montserrat, Guiana Francesa, Porto Rico, Ilhas Cayman e San Martín.

³¹ Celso Furtado foi responsável pela criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), integrou o governo de João Goulart na condição de ministro do Planejamento e foi proponente do Plano Trienal (1963). O economista lecionou em universidades estrangeiras, foi indicado ao Nobel de Economia e participou da transição democrática e da estruturação do Ministério da Cultura.

³² O termo empregado por Prebisch sintetiza a teoria do subdesenvolvimento, que foi elaborada durante seu período na CEPAL e bem aceita pelos países da América Latina e do Caribe. A teoria tem como objetivo demonstrar os problemas enfrentados pelos países subdesenvolvidos em face de sua industrialização tardia. Dissertando sobre a condição da dependência econômica gerada pela relação de troca entre países, na qual geralmente a maioria das nações marginais não possui a condição de incrementar as matérias-primas obtidas em seu território, tal definição sintetiza de modo eficaz o esforço quase vão dos países pobres em vencer a desigualdade estabelecida no mercado mundial ante a desvalorização abismal de seus termos de troca, perpetuando assim uma situação de dependência econômica e subordinação às políticas dos países ricos.

um desenvolvimento mais precoce. O termo “heterogeneidade estrutural”, cunhado nos anos 1970, capta bem as características de nossas economias.

A estrutura institucional da CEPAL é organizada por períodos de sessões, comandada por secretário-executivo e composta por vários comitês, conferências e reuniões temáticas. Desde 2022, o secretário-executivo é o costarriquenho José Manuel Salazar-Xirinachs.

O período de sessão é a reunião bienal mais importante da CEPAL. Oferece uma oportunidade para analisar questões relevantes para o desenvolvimento dos países da região e para revisar o progresso de suas atividades. Também permite que os governos dos Estados-Membros conheçam, por meio da revisão do relatório de atividades, o trabalho realizado pela CEPAL no último ano e definam, por meio da adoção do programa de trabalho e do calendário de conferências, os mandatos que orientarão o trabalho futuro. O 39º período de sessões da CEPAL foi realizado, em Buenos Aires, entre 24 e 26 de outubro de 2022. Entre as principais realizações desse período, destacam-se: a apresentação do documento “Rumo à transformação do modelo de desenvolvimento na América Latina e no Caribe: produção, inclusão e sustentabilidade” e o seminário de alto nível que contou com quatro painéis: “Mudanças na globalização e desafios para a região”; “Crescimento e distribuição: a centralidade da criação de empregos”; “Investimento e estratégias setoriais: motores do desenvolvimento sustentável”; e “Cooperação internacional em face de um novo multilateralismo”. O 40º período de sessões foi realizado em outubro de 2024, em Lima. Na ocasião, os Estados-membros e países associados discutiram, entre outros assuntos, os principais entraves ao desenvolvimento a região, em linha com o documento “América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: Transformaciones indispensables y cómo gestionarlas”, e o Pacto do Futuro da ONU, além de terem aprovado 14 resoluções.

Destacam-se, ainda, como órgãos subsidiários da CEPAL:

- 1) Comitê Plenário;
- 2) Comitê Regional sobre Cooperação Sul-Sul na América Latina e Caribe;
- 3) Comitê de Desenvolvimento e Cooperação do Caribe;
- 4) Conferência Estatística das Américas;
- 5) Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe;
- 6) Conferência de Ciência, Inovação e Tecnologias da Informação e Comunicação;
- 7) Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe;
- 8) Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe;
- 9) Conselho Regional de Planejamento; e
- 10) Fórum de Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável.

Por meio do Comitê Plenário, os governos dos países-membros reúnem-se entre os períodos de sessões da CEPAL.

A Conferência Regional sobre Cooperação Sul-Sul na América Latina e Caribe foi criada pela Resolução 752 (PLEN.36), aprovada pelos países-membros da CEPAL durante o 36º período de sessões do Comitê Plenário, em dezembro de 2021. Nessa reunião, os países aprovaram a mudança do nome do Comitê de Cooperação Sul-Sul para Conferência Regional.

O Comitê de Desenvolvimento e Cooperação do Caribe foi criado em 1975 mediante a Resolução 358 (XVI) da CEPAL. Entre seus objetivos estão os de promover e fortalecer a cooperação e a integração econômica e social entre os países e territórios do Caribe e fomentar a cooperação entre eles e os países e os processos de integração da América Latina e do Caribe.

A Conferência Estatística das Américas foi criada, em 2000, pela Resolução 580 (XXVIII) da CEPAL e pela Resolução 2000/7 do ECOSOC. Ela contribui para o progresso das políticas e

atividades de estatística nos países da região e promove a cooperação internacional, regional e bilateral entre os institutos nacionais de estatística e os organismos internacionais e regionais.

A Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento da América Latina e do Caribe foi criada, em 2012, mediante a Resolução 670 (XXXIV) da CEPAL, ao determinar que o Comitê Especial da CEPAL sobre População e Desenvolvimento adotasse a nova denominação. Tem por objetivo acompanhar os temas relacionados a população e desenvolvimento, migração internacional, povos indígenas e populações afrodescendentes e envelhecimento.

A Conferência de Ciência, Inovação e Tecnologias da Informação e Comunicação foi criada, em 2012, por meio da Resolução 672 (XXXIV) da CEPAL e da Resolução 2012/35 do ECOSOC. Um de seus objetivos é promover o desenvolvimento e o melhoramento das políticas nacionais de ciência, tecnologia e inovação e daquelas relacionadas com o avanço da sociedade da informação e do conhecimento.

A Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe foi realizada pela primeira vez em Havana em 1977. Desde então, a conferência é convocada regularmente, com uma frequência não superior a três anos, para identificar a situação regional e sub-regional a respeito da autonomia e dos direitos das mulheres, apresentar recomendações em matéria de políticas públicas de igualdade de gênero, efetuar avaliações periódicas das atividades realizadas em cumprimento dos acordos regionais e internacionais e proporcionar um fórum para o debate sobre a igualdade de gênero. Congrega as autoridades de alto nível encarregadas dos temas relativos à situação das mulheres e das políticas dirigidas a velar pela equidade de gênero nos países da região.

A Conferência Regional sobre Desenvolvimento Social da América Latina e do Caribe foi criada, em 2014, mediante a Resolução 682 (XXXV) da CEPAL e a Resolução 2014/32 do ECOSOC. Seu objetivo é promover na região o melhoramento das políticas nacionais de desenvolvimento social e a cooperação internacional, regional e bilateral no âmbito social com o fim de examinar a pobreza multidimensional e avançar na medição da pobreza, da desigualdade e das deficiências estruturais.

O Conselho Regional de Planejamento foi criado, em 1975, como Comitê Técnico mediante a Resolução 340 (AC.66) da 8ª Reunião Extraordinária do Comitê Plenário da CEPAL com o fim de atuar como organismo orientador superior das atividades do Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES) e servir como órgão de consulta na execução dos programas de trabalho do ILPES e na avaliação de seus resultados.

O Fórum de Países da América Latina e do Caribe sobre Desenvolvimento Sustentável foi criado pela Resolução 700 (XXXVI), a chamada “Resolução do México”, como um mecanismo regional para o acompanhamento e a revisão da implementação e do monitoramento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, dos ODS, suas metas, seus meios de implementação e da Agenda de Ação de Adis Abeba sobre Financiamento ao Desenvolvimento. Posteriormente, o ECOSOC endossou a criação do fórum ao adotar a Resolução 2016/12.

Há duas reuniões intergovernamentais que também mantêm vínculos com a CEPAL:

- 1) Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e Direitos dos Idosos na América Latina e no Caribe; e
- 2) Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe.

A Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento e Direitos dos Idosos na América Latina e no Caribe foi criada pela Resolução 590 (XXIX) de 2002, que endossou o mandato do Plano de Ação Internacional de Madri para o Envelhecimento e solicitou à Secretaria que organizasse uma conferência sobre o tema, com a finalidade de acordar uma estratégia para

implementar o plano. Sua responsabilidade é implementar e traduzir em planos de ação regionais o mandato do Plano de Ação Internacional de Madri para o Envelhecimento e examinar os avanços e as lacunas de sua implementação na região.

A Conferência Ministerial sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe tem como principal objetivo formular e implementar programas para o acesso e uso das tecnologias da informação e comunicação (TIC) na região. O diálogo regional sobre a sociedade da informação e do conhecimento teve início em 2000, quando os países afirmaram sua vontade de formular e implementar programas para o acesso e uso de TIC. Em 2005, foi realizada, no Rio de Janeiro, a 1ª Conferência Ministerial Regional da América Latina e do Caribe preparatória da segunda fase da Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação, em que se aprovou a primeira versão do Plano de Ação sobre a Sociedade da Informação da América Latina e do Caribe (eLAC), que constitui uma visão regional e um compromisso político para reduzir a exclusão digital.

De acordo com Luiz Eduardo Fonseca de Carvalho Gonçalves, o Brasil mostrou-se favorável, em 1947, à criação da CEPAL, porque esperava que um foro multilateral regional pudesse ser um bom instrumento de divulgação de necessidades de ordem econômica, como o reequipamento industrial do país. Logo, o Brasil passou a debater, no âmbito da CEPAL, temas como industrialização em países subdesenvolvidos e planejamento econômico. De 1951 em diante, os debates voltaram-se, cada vez mais, para o problema da limitação dos mercados nacionais, a ser superado por processo de integração regional que permitisse a adoção de economias de escala nos diferentes ramos de produção. Em 1960, foi assinado o Tratado de Montevideu, que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e não satisfaz a CEPAL em virtude da modéstia de suas metas (zonas de livre comércio, em vez de mercado comum). No final dos anos 1950 e na primeira metade da década de 1960, surgiram instituições multilaterais baseadas no pensamento da CEPAL, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês). Essas instituições passaram a receber maior atenção pelos governos que a própria CEPAL, a qual sofria, ao mesmo tempo, maior distanciamento em relação ao Brasil em virtude da ruptura da ordem democrática no País, em 1964. Hoje, vários estudos e análises da CEPAL são voltados para a realidade brasileira, e a organização trabalha em conjunto com o governo brasileiro e outros atores sociais para promover políticas públicas e programas que visam o desenvolvimento sustentável do País e da região.

g) Corte Internacional de Justiça (CIJ)

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) é o principal órgão judiciário das Nações Unidas e começou a funcionar em 1946 com o objetivo de atuar na resolução de questões jurídicas entre Estados. A CIJ não possui personalidade jurídica própria e é composta por quinze juízes de diferentes nacionalidades, que são eleitos pela AGNU e pelo CSNU, para mandatos de nove anos renováveis por igual período. Sua sede está localizada no Palácio da Paz, na Haia, onde sua antecessora, a Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI), também funcionou. A CIJ tem duas funções principais: a contenciosa (resolução de questões jurídicas entre Estados) e a consultiva (invocada pela AGNU ou pelo CSNU sobre qualquer tema ou por outros órgãos da ONU e entidades especializadas sobre temas específicos, dentro de sua respectiva especialidade, mediante prévia autorização da AGNU). Para mais detalhes sobre a CIJ, ver seção posterior a respeito.

h) Conselho de Tutela

O Conselho de Tutela herdou a função de administração dos mandatos criados pela LDN para administração dos territórios sob regime de tutela internacional. Suas funções estiveram relacionadas a garantir o progresso da população dos territórios tutelados e a criar condições para sua independência e para o estabelecimento de governo próprio no período de transição de colônia para Estado soberano. Foram onze territórios colocados sob tutela, sete na África e quatro na Oceania, dos quais dez provieram de mandatos da LDN, ao que se somou a Somalilândia italiana. Vale frisar que o mandato britânico sobre a Palestina jamais foi colocado sob a tutela do órgão.

De acordo com a Carta de São Francisco, o órgão estaria composto por igual número de Estados-Membros que administrassem o território sob tutela e que não administrassem territórios sob tutela (esses últimos teriam mandatos renováveis de três anos), inclusive os cinco membros permanentes do CSNU. Atualmente, uma vez que não há mais territórios sob tutela, o Conselho é composto apenas pelos P5.

Embora ainda exista no papel, já que nenhuma alteração posterior da Carta o eliminou da estrutura institucional da ONU, o Conselho de Tutela teve suas atividades suspensas em 1994, após o encerramento do acordo de tutela dos EUA sobre Palau. Por meio de uma resolução adotada em maio de 1994, o Conselho alterou o seu regulamento interno para suprimir a obrigação de se reunir anualmente e concordou em reunir-se sempre que a ocasião o exigisse - por sua decisão ou por decisão do seu presidente, ou a pedido da maioria dos seus membros ou a Assembleia Geral ou o Conselho de Segurança.

Outras funções já foram aventadas para o Conselho de Tutela, como a de torná-lo o órgão da ONU responsável por bens públicos globais. Entretanto, essa mudança dependeria de uma reforma da Carta.

i) Secretariado

O Secretariado reúne os cerca de 40 mil funcionários da organização e exerce as funções de assistência aos demais órgãos principais, administrando suas políticas e seus programas. Está dividido em uma série de departamentos, como os de Operação de Paz e de Coordenação de Assuntos Humanitários, e uma série de escritórios, como o de Contraterrorismo, o de Assuntos de Desarmamento, o de Drogas e Crime e o do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH).

Verifica-se considerável concentração de funcionários oriundos da América do Norte e da Europa Ocidental, sobretudo nos escalões mais elevados, o que constitui desafio à diversificação geográfica do quadro de funcionários, conforme estipulado pelo Artigo 101 da Carta. O Brasil tem como política o estímulo à diversidade geográfica dos integrantes do secretariado das organizações internacionais de que participa, mas a concentração, especialmente em cargos de mais alto nível, ainda é grande. Há cerca de 200 brasileiros no Secretariado. Dois brasileiros ocupam um dos cerca de 50 cargos de subscretores-gerais: Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach, diretora executiva da UN-HABITAT, e Achim Steiner, administrador do PNUD.

De acordo com o Artigo 97 da Carta das Nações Unidas, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) é nomeado pela AGNU, sob recomendação do CSNU. No CSNU, busca-se, em reuniões informais, consenso em torno de um nome, descartando candidatos que sofram o veto (também informal) de um dos P5, e costuma-se recomendar a indicação à AGNU de maneira unânime, embora a votação seja secreta. Na AGNU, a escolha poderá dar-se por meio de votação

secreta ou por aclamação. Caso haja recurso ao voto, elege-se com maioria dos presentes e votantes (maioria simples), a menos que a própria AGNU decida recorrer à maioria de dois terços. O processo de escolha do sucessor de Ban Ki-moon, em 2016, foi mais plural e aberto do que os anteriores. Tradicionalmente, o secretário-geral é indicado para mandato de cinco anos (desde 1966, com U Thant), renovável por igual período, embora não haja limitações expressas a períodos adicionais. A única vez em que um SGNU buscou um terceiro mandato foi com Kurt Waldheim em 1981, ação que foi bloqueada pela China. O único SGNU que não foi reeleito, desde 1957, foi Boutros-Ghali. O SGNU é assistido por um secretário-geral adjunto (atualmente a nigeriana Amina Mohammed) e por subsecretários-gerais, os quais cobrem temas específicos, como assuntos políticos e de consolidação da paz e assuntos econômicos e sociais. Integra, ainda, o *Senior Management Group*, instância que reúne os altos oficiais da ONU, o ACNUDH, os dirigentes de fundos, de programas e de outras entidades, como a UNCTAD, e de comissões do ECOSOC e outras autoridades. O SGNU exerce, ainda, funções que vão além da mera figuração protocolar: pode levar qualquer questão que julgar importante para consideração do CSNU (Artigo 99 da Carta)³³. Desde a fundação das Nações Unidas em 1945, nove³⁴ SGNU foram nomeados:

- 1) o norueguês Trygve Lie (1946-1952);
- 2) o sueco Dag Hammarskjöld (1953-1961);
- 3) o myanmarens U Thant (1961-1971);
- 4) o austríaco Kurt Waldheim (1972-1981);
- 5) o peruano Javier Pérez de Cuéllar (1982-1991);
- 6) o egípcio Boutros Boutros-Ghali (1992-1996);
- 7) o ganês Kofi Annan (1997-2006);
- 8) o sul-coreano Ban Ki-moon (2007-2016); e
- 9) o português António Guterres (2017-presente).

Durante a primeira reunião da AGNU, em Londres, em 1946, ficou decidido que a sede permanente da organização seria nos EUA. Atualmente, a ONU tem, além da sede central em Nova York (onde estão sediados os órgãos principais da organização), sedes em Genebra (Suíça), Viena (Áustria), Nairóbi (Quênia) e escritórios espalhados em grande parte dos países, inclusive no Brasil. Em Genebra, estão sediados, entre outros, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a OIT e a OMS. Em Viena, localizam-se a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO, na sigla em inglês), os escritórios nas áreas de drogas e crime e assuntos espaciais, a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares (CTBTO, na sigla em inglês), a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA, que é organização relacionada). Em Nairóbi, estão o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o Programa Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT, na sigla em inglês).

³³ O SGNU pode chamar a atenção do CSNU para para “qualquer assunto, que a seu juízo, possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”. O Artigo 99 foi invocado poucas vezes. Oficialmente, a primeira vez foi com Dag Hammarskjöld, em 1960, com relação à crise no Congo belga, que levou ao estabelecimento da UNOC. O SGNU Trygve Lie teria levado temas ao CSNU antes, entretanto. Até a invocação por António Guterres, em dezembro de 2023, no contexto de ações de Israel na Faixa de Gaza, o último SGNU a invocá-lo foi Pérez de Cuéllar, em 1989, no contexto da guerra civil libanesa.

³⁴ De outubro de 1945 a 1º de fevereiro de 1946, o britânico Gladwyn Jebb serviu como SGNU interino até a eleição de Lie Trygve como primeiro SGNU.

j) Sistema ONU

O sistema ONU é formado pelos seis órgãos principais da organização e seus órgãos subsidiários, os fundos e os programas por eles criados, bem como as agências especializadas e outros organismos associados às Nações Unidas.

As agências especializadas são quinze organizações separadas, ligadas à ONU por meio de acordos internacionais e dotadas de estruturas intergovernamentais autônomas e de orçamentos e funcionários internacionais próprios. Algumas delas são anteriores à criação da ONU, como, por exemplo, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), que existe desde 1919, ou a União Postal Internacional (UPU), criada em 1875. Trabalham com a ONU e entre si, em geral, por meio do ECOSOC, que desempenha a função de coordenador. Seus secretariados, integrados por funcionários internacionais, trabalham sob a direção dos chefes executivos desses organismos, que não respondem diretamente ao secretário-geral da ONU, mas integram o Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas. As quinze agências especializadas da ONU são, por ordem de ano de fundação e com respectiva sede:

- 1) União Internacional de Telecomunicações (UIT ou ITU, na sigla em inglês): 1865, Genebra;
- 2) União Postal Universal (UPU): 1874, Berna;
- 3) Organização Internacional do Trabalho (OIT): 1919, Roma;
- 4) Fundo Monetário Internacional (FMI): 1944, Washington;
- 5) Grupo do Banco Mundial³⁵: 1944, Washington:
 - i. Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD): 1944;
 - ii. Corporação Financeira Internacional (CFI): 1956;
 - iii. Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA, na sigla em inglês): 1960;
- 6) Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês): 1945, Paris;
- 7) Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês): 1945, Roma;
- 8) Organização da Aviação Civil Internacional (OACI ou ICAO, na sigla em inglês): 1947, Montreal;
- 9) Organização Marítima Internacional (OMI ou IMO, na sigla em inglês): 1948, Londres;
- 10) Organização Mundial da Saúde (OMS): 1948, Genebra;
- 11) Organização Meteorológica Mundial (OMM ou WMO, na sigla em inglês): 1950, Genebra;
- 12) Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI ou UNIDO, na sigla em inglês): 1966, Viena;
- 13) Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI): 1967, Paris;
- 14) Organização Mundial de Turismo (OMT): 1975, Madri; e
- 15) Fundo Intergovernamental de Desenvolvimento Agrícola (FIDA ou IFAD, na sigla em inglês): 1977, Roma.

Além dos organismos intergovernamentais especializados, que integram o sistema das Nações Unidas, existe uma série de outros programas e fundos, financiados por contribuições voluntárias dos Estados-Membros e criados pela ONU com propósitos específicos, de caráter econômico, social, humanitário, etc. Esses programas e fundos respondem à AGNU de forma

³⁵ O Centro Internacional para Solucionar as Disputas de Investimento (ICSID, na sigla em inglês, 1965) e a Agência Multilateral para Garantir o Investimento (MIGA, na sigla em inglês, 1988) fazem parte do Grupo do Banco Mundial, mas não são agências especializadas da ONU.

Por fim, há uma série de organizações internacionais que não estão subordinadas diretamente à estrutura da ONU, mas são consideradas organizações relacionadas, porque, a depender do caso, podem reportar à AGNU e ao CSNU, contribuem com os trabalhos de órgãos da ONU ou integram, por meio de seus dirigentes, o Conselho de Coordenação dos Chefes Executivos do Sistema das Nações Unidas. Entre as organizações relacionadas estão a AIEA, o Tribunal Penal Internacional (TPI), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Reforça-se que esses exemplos são organizações internacionais, mas não são agências especializadas da ONU.



k) A ONU no pós-Guerra Fria

O pós-Guerra Fria marca uma profunda alteração não apenas da estrutura do Sistema Internacional, que deixa de operar sob uma lógica bipolar, mas também da própria ONU, tendo em conta os reflexos sobre a razão de ser da organização (de acordo com o preâmbulo da Carta, a organização foi criada para “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade” e tem como principal propósito, conforme o primeiro parágrafo do Artigo 1º, “manter a paz e a segurança internacionais”). Reduziu-se o número de guerras entre Estados e ampliou-se a quantidade de conflitos intraestatais em países em desenvolvimento. Surgiram novas ameaças, como o terrorismo, o narcotráfico e a degradação ambiental, o que suscitou a necessidade de um adensamento jurídico e institucional na ONU. Ademais, houve a expansão do número de membros, com a desintegração do bloco socialista, e a Rússia tornou-se a sucessora da URSS.

Conforme Tatiana Moura, “as décadas de 80 e 90 ficaram marcadas por profundas alterações nas referências de análise da conflitualidade internacional. As chamadas ‘novas guerras’, que ocorrem com maior incidência em Estados colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz westfaliana, que correspondeu sobretudo à construção do Estado moderno, territorial, centralizado e hierarquicamente ordenado. Mary Kaldor (1999) foi pioneira na definição e análise deste novo tipo de conflitos, defendendo que estas novas guerras correspondem a um novo tipo de violência organizada que é diferente porque faz com que não se vejam as diferenças entre guerra (geralmente definida como violência entre Estados ou grupos organizados por motivos políticos), crime organizado (violência conduzida por grupos de organização privada, com objetivos privados, normalmente o lucro financeiro) e violações maciças de direitos humanos (geralmente por parte de Estados ou por grupos politicamente organizados contra indivíduos). Estas novas guerras, também apelidadas de ‘conflitos de baixa intensidade’, guerras privatizadas ou guerras informais, têm características substancialmente distintas das guerras ‘tradicionais’. De facto, nestas novas guerras não é fácil estabelecer na prática a distinção entre o privado e o público, o estatal e o não estatal, o informal e o formal, o que se faz por motivos econômicos ou políticos”.

Os anos 1990 são conhecidos como a “Década das Conferências”, em razão da realização de uma série de conferências sobre temas que, muito embora não fossem em geral novos, passaram a receber maior atenção da comunidade internacional naquele momento, como direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, mulher, desenvolvimento social, moradia e assentamentos humanos e população e desenvolvimento (para mais detalhes, ver seção posterior). Ainda nos anos 1990, são lançadas a Agenda para a Paz (com forte impacto sobre as operações de paz, ver seção seguinte) e a Agenda para o Desenvolvimento, é estabelecido um *open-ended working group* na AGNU para a reforma do CSNU, é promovida a independência do Palau, último território sob tutela – o que provoca a inatividade do Conselho de Tutela desde então –, e são promovidas as primeiras reformas do SGNU Kofi Annan – programa *Renewing the UN* e criação do *United Nations Development Group (UNDG)*, depois renomeado para *United Nations Sustainable Development Group (UNSDG)*, ambos em 1997. As crises em Ruanda e na ex-Iugoslávia levam à criação de tribunais penais internacionais específicos, sob o CSNU. Os anos 1990 também são marcados pelo aumento no número de missões de paz e pela superação da paralisia do CSNU.

A década de 2000 nasce sob o signo dos ODM (2000), dos ataques de 11 de setembro de 2001 (e da Guerra do Iraque) e das discussões sobre os 60 Anos da ONU (2005). É convocado o

Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que leva ao SGNU o relatório *A More Secure World* (2004), que será a base para o relatório de Annan *In Larger Freedom* (2005). No contexto dos 60 anos da ONU, é a realizada a Cúpula Mundial (2005), que, entre outros avanços, adota o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) e dá o pontapé para a criação da Comissão para Consolidação da Paz (CCP, 2005) e, posteriormente, do CDH (2006), que, entre as inovações, traz o Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU). A AGNU adotou por consenso (setembro de 2008) a Decisão 62/557, que determinou o início das Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês) sobre a reforma do CSNU com base nas posições e propostas dos Estados-Membros e estabeleceu o plenário informal da AGNU como foro negociador. Outros temas importantes associados com a década de 2000 são as transformações nas operações de paz (Relatório Brahimi, Doutrina Capstone) – muito pelo impacto dos episódios em Ruanda e na ex-Iugoslávia – e a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (S/RES/1325, 2000). Os SGNU Kofi Annan e Ban Ki-moon propuseram uma série de iniciativas de reforma em áreas como métodos de contratação, tecnologia da informação, licitações, ética, controle interno e processo orçamentário. Foram feitas várias mudanças pontuais e algumas maiores, em áreas como o organograma do Secretariado, mas as reformas que afetariam mais diretamente a relação entre os Estados e o Secretariado naufragaram na falta de consenso sobre o papel das Nações Unidas em praticamente todas as suas principais áreas de atuação, como paz e segurança, desenvolvimento sustentável ou direitos humanos.

Os anos 2010 iniciam-se com desafios nas áreas de segurança (Primavera Árabe e fracasso do Acordo de Teerã) e desenvolvimento sustentável (discussões sobre o pós-ODM, Rio+20). Ainda no mandato de Ban Ki-moon, eclode a questão da Crimeia, surge o autointitulado Estado Islâmico e intensifica-se a problemática de refúgio e migração. No contexto da Primavera Árabe, o Brasil apresenta o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP). A respeito das operações de paz, destaca-se o relatório elaborado pelo painel independente comandado pelo ex-presidente do Timor-Leste Ramos Horta (2015).

1) A ONU sob António Guterres

Quando António Guterres assumiu como SGNU, em janeiro de 2017, listou uma série de desafios para seu mandato, como o futuro do multilateralismo e a reforma da ONU (estrutura institucional, orçamento, denúncias); temas de segurança (terrorismo e desarmamento nuclear, Coreia do Norte); Oriente Médio (Síria, questão israelo-palestina, Irã); refugiados, migrantes e questões humanitárias e de direitos humanos; e mudança do clima (Acordo de Paris) e desenvolvimento sustentável (Agenda 2030). Também desde que assumiu, o SGNU propôs uma série de reformas que compõem o pacote intitulado *United to Reform*. Esse pacote está dividido nas áreas de desenvolvimento, gestão e paz e segurança, além de conter uma estratégia transversal de paridade de gênero.

Na área de desenvolvimento, o foco é reposicionar a ONU, aprimorando as funções que pode desempenhar para contribuir para a implementação da Agenda 2030 (conforme dois *frameworks*: *UN Sustainable Development Cooperation Framework*; *Management and Accountability Framework*), como indica a reforma na atuação dos coordenadores residentes em linha com aquela Agenda.

Em relação a gestão, Guterres tem como objetivo delegar mais funções aos seus subordinados, simplificar processos, ampliar a transparência e a *accountability* do Secretariado, gerar mais confiança dos membros em relação à Organização e aumentar a capacidade de respostas

da ONU para dar mais resultados. Entre as alterações já realizadas, estão a reorganização dos Departamentos de Apoio de Campo e de Gestão nos novos Departamento de Estratégias, Políticas e Conformidade da Gestão (DMSPC, na sigla em inglês) e Departamento de Apoio Operacional (DOS, na sigla em inglês).

No que diz respeito à arquitetura de paz e segurança, Guterres implementou, desde o começo de 2019, o que considera ser a primeira parte da reforma nesse pilar. Foi feita redistribuição e racionalização dos trabalhos dos agora renomeados Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) e Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), para ampliar sinergias e dar maior linha de continuidade aos trabalhos, dentro de uma única estrutura político-operacional subdividida em oito regiões geográficas. Também lançou a Agenda para o Desarmamento e o conceito de sustentação da paz (*sustaining peace*), para acompanhar a consolidação da paz. Em 2020, foi realizada rodada de revisão da “arquitetura de consolidação da paz” da ONU, compreendida, além da CCP (para cujo Comitê Organizacional o Brasil foi reeleito para o biênio 2023-2024), pelo Fundo de Consolidação da Paz (FCP) e pelo Escritório de Apoio para a Consolidação da Paz (vinculado ao DPPA). O processo compreendeu relatório do SGNU focado em *peacebuilding and sustaining peace* e foi concluído com a adoção de resoluções gêmeas do CSNU (S/RES/2558) e da AGNU (A/RES/75/201).

Transversalmente, Guterres tem implementado sua Estratégia de Paridade de Gênero, que contempla recomendações para contratação e retenção da força de trabalho feminina, eliminação de preconceitos inconscientes no processo de seleção e medidas especiais (por exemplo, de combate ao abuso e à exploração sexual). Até o momento, já implementou paridade de gênero entre o grupo de funcionários de mais alto escalão e em diversas agências e programas e já há mais mulheres à frente de operações de paz do que em qualquer outro momento da história. Os dados da participação feminina nas forças de paz, no entanto, ainda são muito baixos.

Na sessão ordinária da AGNU de 2021, Guterres apresentou o relatório Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), que propõe resposta integrada aos desafios globais, a fim de catalisar a reforma do multilateralismo universalista. Partindo de uma consulta a mais de 1,5 milhão de pessoas ao redor do globo (o que põe em prática a ideia de uma reforma que não se fie unicamente na percepção dos Estados), o relatório mapeia os principais desafios à governança global e propõe doze compromissos, cada qual com diversas propostas-chave em consonância com os ODS, abarcando temas como cooperação digital e promoção da paz e prevenção de conflitos. Ademais, propõe o lançamento de três novas cúpulas, aos moldes das iniciativas dos anos 1990 e 2000: uma Cúpula da Educação Transformadora, que ocorreu em setembro de 2022; a Cúpula do Futuro, entre 22 e 23 de setembro de 2024³⁶; e uma Cúpula Social Global, em 2025³⁷.

A Cúpula da Educação Transformadora teve como objetivo colocar a educação no topo da agenda política global e mobilizar soluções para recuperar as perdas de aprendizagem relacionadas à pandemia de COVID-19, bem como transformar a educação em um mundo em rápida mudança, de acordo com cinco trilhas de ação (escolas inclusivas, equitativas, seguras e saudáveis; aprendizagem e competências para a vida, o trabalho e o desenvolvimento sustentável; professores, ensino e profissão docente; aprendizagem e transformação digital; financiamento da educação). Para mais detalhes sobre essa Cúpula, ver a seção, sobre a UNESCO, no tópico sobre cultura do capítulo 8.

³⁶ Originalmente prevista para 2023, foi postergada para 2024 em razão da pressão dos países em desenvolvimento em favor de tempo adicional para debates.

³⁷ Oficialmente, será a Segunda Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social.

m) Cúpula do Futuro

A Cúpula do Futuro foi uma reunião de alto nível³⁸ convocada pelo secretário-geral da ONU António Guterres, com o objetivo de encarar os desafios complexos do século XXI e de salvaguardar o futuro da humanidade. O evento coaduna os esforços de revigoramento da Cúpula Mundial de 2005³⁹, e sua convocação foi prevista no relatório “Nossa Agenda Comum”, de 2021⁴⁰.

A Cúpula do Futuro foi composta por onze trilhas de alto nível, dentre as quais as trilhas de ação climática, nova agenda para a paz e plataforma emergencial de resposta para crises complexas, além de uma trilha para produzir um Pacto Digital Global. No contexto da preparação da cúpula, Guterres nomeou um painel de especialistas, presidido por Ellen Johnson Sirleaf, ex-presidente da Libéria, e Stefan Lofven, ex-primeiro-ministro da Suécia, para elaborar propostas em favor de “multilateralismo efetivo”.

Em setembro de 2023, foi realizada uma Reunião Ministerial Preparatória para a Cúpula do Futuro. O ministro Mauro Vieira manifestou o apoio do Brasil para alcançar os objetivos da cúpula e destacou a importância de reformas necessárias, em especial a do CSNU e da arquitetura financeira internacional.

Realizada em setembro de 2024, na sede das Nações Unidas em Nova York, a Cúpula do Futuro buscou reafirmar a cooperação e o multilateralismo como as melhores ferramentas para garantir a paz, a segurança e a estabilidade internacionais, tendo destacado a urgência de renovar as instituições globais, tornando-as mais legítimas, justas e eficazes para enfrentar os principais desafios atuais, como manutenção da paz, mudança do clima, fome e pobreza, desigualdades raciais e de gênero e ameaças da Inteligência Artificial (IA). Além de Estados-membros, participaram do evento organismos internacionais, como a OIT, a OMPI e a OCDE, e representantes da sociedade civil, do setor privado e do meio acadêmico, entre outras partes interessadas. Na sessão de abertura, os Estados-membros da ONU adotaram, por consenso, o Pacto para o Futuro e seus dois anexos, o Pacto Digital Global e a Declaração de Compromisso com as Futuras Gerações.

O Pacto para o Futuro, formulado mediante a cofacilitação do chanceler da Alemanha, Olaf Scholz, e do presidente da Namíbia, Nangolo Mbumba, é um ambicioso⁴¹ documento não vinculante, que estabelece princípios e compromissos para um novo multilateralismo e para a

³⁸ Apesar dos esforços por uma cúpula de líderes, foi prevista a participação de apenas 130 chefes de Estado e de Governo dos 193 membros da ONU, o que revela certo esvaziamento do evento. Entre as principais ausências, destacam-se os mandatários de EUA, China e Rússia. Os EUA foram representados pelo secretário de Estado Antony Blinken, ao passo que a China foi representada pelo ministro das Relações Exteriores Wang Yi, e a Rússia, pelo vice-ministro das Relações Exteriores Sergey Vershinin. Além deles, a Argentina, a Bolívia e os Emirados Árabes Unidos também enviaram seus chanceleres, enquanto a Arábia Saudita foi representada pela ministra de Desenvolvimento Governamental e Futuro do país.

³⁹ Convocada pelo então secretário-geral da ONU Kofi Annan, em 2005, a Cúpula Mundial convidou os países a pensar em como revigorar o multilateralismo, para fazer frente aos desafios do novo milênio, no contexto do sexagésimo aniversário da ONU. Como resultados dessa reunião, destacam-se a criação da Comissão de Consolidação da Paz e a substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos, entre outros.

⁴⁰ O relatório “Nossa Agenda Comum”, de 2021, foi uma resposta de António Guterres a um pedido dos Estados-membros da ONU por ideias sobre a melhor forma de responder aos desafios atuais e futuros.

⁴¹ Assim como a Cúpula, o Pacto para o Futuro também foi esvaziado, com progressivos cortes no rascunho preliminar, que se traduziram em atenuações de linguagem e em reduções no grau de ambição. Por exemplo, no tocante à arquitetura financeira global, os nove parágrafos do rascunho preliminar foram reduzidos, na versão final, para seis, todos condensados dentro da Ação 55.

transformação da cooperação internacional. Propõe 56 ações de enfrentamento aos “maiores desafios de nosso tempo”, organizadas em cinco eixos: desenvolvimento sustentável e financiamento para o desenvolvimento; paz e segurança internacionais; ciência, tecnologia, inovação e cooperação digital; juventude e futuras gerações; e transformação da governança global.

O primeiro eixo é composto por doze ações em favor do desenvolvimento sustentável e do financiamento ao desenvolvimento, entre os quais avançar na implementação da Agenda 2030 e no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), erradicar a pobreza, a fome, a insegurança alimentar e todas as formas de desnutrição, suprir a lacuna de financiamento dos ODS nos PEDs, alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, combater a mudança do clima e proteger o meio ambiente, e promover a cultura e o esporte como componentes integrais do desenvolvimento sustentável. Especificamente sobre a questão climática, os signatários comprometeram-se com o fim do uso dos combustíveis fósseis de forma “justa, ordenada e equitativa”⁴². Além disso, prometeram, em conformidade com os objetivos da UNFCCC e do Acordo de Paris, triplicar a capacidade de energia renovável até 2030; alcançar a neutralidade carbônica até 2050; definir, na COP 29, nova meta de financiamento para os países em desenvolvimento (PEDs), com um mínimo de US\$100 bilhões anuais; e concluir, até o final de 2024, um tratado vinculante sobre poluição plástica.

O segundo eixo prevê quinze ações para garantir a paz e a segurança internacionais, tais como redobrar esforços para construir e para sustentar sociedades pacíficas, enfrentando as causas profundas dos conflitos; proteger os civis e assegurar apoio humanitário em conflitos armados; cumprir decisões da CIJ quando envolvido na disputa jurídica; acelerar a implementação das agendas mulheres, paz e segurança e jovens, paz e segurança; buscar um futuro livre de terrorismo; e combater o crime organizado transnacional. Destaca-se, também, o primeiro compromisso multilateral com o desarmamento nuclear em mais de uma década, incluindo a eliminação total dessas armas para acabar com o perigo de uma guerra nuclear, e as promessas de evitar uma corrida armamentista no espaço sideral e de avançar no controle de armas letais autônomas.

No eixo de ciência, tecnologia, inovação e cooperação digital, os signatários assumiram seis compromissos, entre os quais desenvolver essas áreas em benefício das pessoas e do planeta; apoiar e capacitar os PEDs para o desenvolvimento desses setores; garantir que a evolução científica e tecnológica contribua para a plena fruição dos direitos humanos, incluindo a igualdade de gênero e a valorização dos conhecimentos indígenas e tradicionais; e apoiar o SGNU na cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação. Em complemento a essa área, aprovaram o Pacto Digital Global.

O Pacto Digital apresenta cinco objetivos centrais: eliminar as divisões digitais⁴³ e acelerar o cumprimento dos ODS; assegurar economia digital mais inclusiva e benéfica para todos; fomentar um ambiente digital inclusivo, aberto, seguro e protegido, que respeite, proteja e promova os direitos humanos; promover abordagens de governança de dados responsáveis, equitativas e

⁴² A linguagem adotada foi objeto de controvérsias e inúmeras alterações, até os países concordarem com a formulação final: “o documento apela por uma transição que encerre o uso dos combustíveis fósseis nos sistemas energéticos, de uma forma justa, ordenada e equitativa, acelerando a ação nesta década crítica”.

⁴³ O termo “divisões digitais” refere-se às desigualdades no acesso às tecnologias digitais, incluindo a Internet, entre os países e no interior deles. Essas divisões afetam mais gravemente os PEDs, limitando sua capacidade de beneficiar-se dessas inovações. Medidas como garantir a conectividade universal e acessível à Internet, fornecer acesso à infraestrutura digital e melhorar as habilidades digitais dos indivíduos são essenciais para enfrentar as divisões no âmbito digital.

interoperáveis; e aprimorar a governança internacional da IA para o benefício da humanidade. Para isso, propõe medidas de desenvolvimento, monitoramento e financiamento, a exemplo da criação de um Painel Científico Internacional independente, com representação geográfica equilibrada, para monitorar o desenvolvimento da IA e garantir sua utilização responsável; do estabelecimento de um Diálogo Global sobre a Governança da IA, entre governos, empresas e sociedade civil; e da implementação de um sistema de financiamento para o desenvolvimento da IA nos PEDs.

O Pacto Digital também trata das *big techs*, orientando a criação de currículos de alfabetização digital e incentivando a construção de ecossistemas resilientes de informação, a fim de, por um lado, capacitar os usuários para um emprego mais seguro e crítico das plataformas digitais e, por outro, combater a desinformação. O documento defende que as *big techs* aumentem a transparência e a responsabilidade de suas ferramentas, adotando medidas como identificação de conteúdo gerado por IA, reparação de danos e combate aos discursos de ódio.

O quarto eixo do Pacto para o Futuro trata da juventude e das futuras gerações e engloba ações como investir no desenvolvimento social e econômico de crianças e de jovens, promover os direitos humanos, a inclusão e a integração social deles e fortalecer a participação dos jovens tanto em nível nacional quanto internacional. Complementarmente, aprovou-se a Declaração de Compromisso sobre as Gerações Futuras, que compromete os governos a considerarem os interesses das próximas gerações em suas decisões atuais, promovendo a solidariedade intergeracional e a justiça social. Desse modo, a declaração ecoa o apelo da Carta da ONU para proteger as gerações futuras dos horrores da guerra.

O último eixo, “Transformando a governança global”, engloba um terço das 56 ações previstas no Pacto para o Futuro, o que demonstra o entendimento comum de que o multilateralismo e instituições globais precisam ser repensados. Além do fortalecimento de organismos específicos, como o ECOSOC e a Comissão de Consolidação da Paz, os signatários assumiram compromissos com o revigoramento do sistema multilateral, a reconfiguração do CSNU e a reestruturação da arquitetura financeira internacional. No que diz respeito à reforma do Conselho, os signatários concordaram em aumentar a representação dos PEDs, em reparar a “injustiça histórica” contra regiões sub-representadas, como África, América Latina e Ásia-Pacífico, e em revisar o poder de veto dos membros permanentes do órgão, atualmente paralisado por disputas geopolíticas. Quanto ao sistema financeiro, o Pacto ressalta a insustentabilidade das dívidas soberanas de pequenos e médios Estados, instando os signatários a cooperarem para o alívio desse endividamento, de modo a permitir que países afetados priorizem suas despesas governamentais na consecução dos ODS. Além disso, sublinha a importância de reformar a arquitetura financeira global, uma vez que o sistema de Bretton Woods já não representa, adequadamente, a economia mundial.

Apesar de sua adoção consensual, conforme anunciado, houve discordâncias na elaboração do Pacto para o Futuro. A Rússia opôs-se a trechos sobre direitos humanos e desarmamento e acusou as nações ocidentais de influenciarem o resultado final em benefício próprio. Além disso, liderou uma proposta de emenda, apoiada por Belarus, Coreia do Norte, Irã, Nicarágua, e Síria, que mencionava a não ingerência nos assuntos internos dos países signatários e a não duplicação de esforços com a ONU. A proposta foi rejeitada por moção contrária articulada pela República do Congo e aprovada com 143 votos a favor (incluindo do Brasil), sete contrários e quinze abstenções. Não obstante sua oposição ao texto, a Rússia não impediu a adoção dele por consenso. A Argentina de Javier Milei, por sua vez, anunciou dissociar-se do Pacto, alegando defender a liberdade individual e a soberania nacional. O presidente argentino considera a Agenda 2030 um “projeto da esquerda internacional” que objetiva impor políticas de intervenção do Estado e

criticou as iniciativas do Pacto relacionadas à igualdade de gênero e à mitigação das mudanças climáticas.

Em contrapartida, o Brasil engajou-se ativamente nas negociações do Pacto para o Futuro, defendendo a inclusão de ações que refletem os temas prioritários da política externa atual, conforme reiterado pelo presidente Lula na sessão de abertura da Cúpula. Em seu discurso, elencou duas responsabilidades comuns perante as gerações futuras. A primeira consiste em “nunca retroceder” diante de desafios como desarmamento nuclear, mudança do clima, promoção da igualdade de gênero, luta contra o racismo e a discriminação e combate à fome e à pobreza. Isso porque, se ações concretas não forem tomadas, os ODS podem tornar-se “nosso maior fracasso coletivo”. A segunda responsabilidade, “abrir caminhos diante dos novos riscos e oportunidades”, foi atendida pelo Pacto para o Futuro, que aponta a direção a seguir. Em seguida, criticou a falta de “ambição e ousadia” nas transformações estruturais necessárias à governança global, destacando a ineficiência da ONU em fazer cumprir suas decisões, o esvaziamento da AGNU e do ECOSOC, a falta de legitimidade do CSNU, notadamente no que diz respeito à representatividade do Sul Global, e o fato de as instituições de Bretton Woods desconsiderarem as prioridades e as necessidades dos PEDs. Lamentou, também, a Carta da ONU não fazer referência à promoção do desenvolvimento sustentável. O presidente concluiu o discurso reafirmando a reforma da governança como o maior legado que se pode deixar às gerações futuras.

Ao avaliar o Pacto para o Futuro e seus anexos, António Guterres concluiu que eles representam mudança significativa em direção a um multilateralismo mais eficaz e inclusivo, capaz de enfrentar os desafios do século XXI e de garantir um futuro mais seguro para a humanidade. No entanto, o número de ausências de chefes de Estado e de Governo no evento, incluindo das três grandes potências, a resistência de diversos países à redação final do Pacto para o Futuro e a intenção argentina de dissociar-se dele denotam a fragilidade do consenso alcançado na Cúpula do Futuro. Além disso, questionam-se as lacunas remanescentes em diversos temas importantes, como a tributação das empresas transnacionais que têm impacto direto no meio ambiente, a taxa dos super-ricos⁴⁴, o fim da exploração de petróleo⁴⁵ e o financiamento ao desenvolvimento. Por fim, há preocupações em relação a quem financiará as promessas do Pacto, uma vez que tanto a ONU quanto os Estados-membros enfrentam dificuldades orçamentárias. Uma alternativa possível é financiar muitas de suas ações mediante parcerias público-privadas; seria preciso, contudo, definir especificamente como ocorreriam essas parcerias, de modo a garantir que o interesse público prevaleça sobre a lógica do setor privado.

n) Reforma da ONU

i. Aspectos gerais

A reforma da ONU não compreende apenas o CSNU (que será objeto de seção própria mais adiante neste tópico), mas também a reforma de outros órgãos (reforma institucional) e a própria reforma administrativa da Organização. No que diz respeito à reforma administrativa, a

⁴⁴ As menções sobre o tema no Pacto são parcas e genéricas, como o trecho “explorar opções de cooperação internacional sobre a tributação de indivíduos de alto patrimônio nos fóruns apropriados” (*Explore options for international cooperation on the taxation of high-net-worth individuals in the appropriate forums*, parte da Ação 4 do Pacto para o Futuro).

⁴⁵ O Brasil, por exemplo, discute a exploração de petróleo na Margem Equatorial, região que se estende do litoral do Rio Grande do Norte ao Amapá e é considerada a “nova fronteira” petrolífera do país.

primeira questão premente para discussão é a orçamentária, atualmente em discussão no Comitê de Contribuições da AGNU.

O sistema ONU dispõe, grosso modo, de três orçamentos: o regular, o de operações de paz e o dos tribunais penais internacionais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda e seu mecanismo residual. A metodologia da escala regular vigente tem, como elemento central, a participação de cada país na renda nacional bruta (RNB) mundial no período de três a seis anos anteriores à elaboração da escala. Países com grande dívida externa ou com a RNB per capita abaixo da média mundial recebem um desconto. A metodologia tem um “pisso” – uma porcentagem mínima do orçamento que todo país deve pagar, independentemente de seu tamanho –, que atualmente corresponde a 0,001%. Há um limite de 0,01% para os países mais pobres do mundo e um “teto” para a contribuição de qualquer país, atualmente de 22%. Desde a criação da ONU, o único país beneficiado pelo teto tem sido os EUA. A escala de contribuições das operações de manutenção da paz foi criada em 1973, também base anual e tem diferenças em relação à escala regular. Os cinco membros permanentes do CSNU pagam porcentagens maiores do que na escala regular, em função de suas “responsabilidades especiais” (assim, nessa escala, os EUA pagam um valor acima do teto de 22%). A porcentagem adicional paga pelos membros permanentes nessa escala é deduzida das contribuições dos países em desenvolvimento. As escalas de contribuição dos orçamentos regular, de operações de paz e dos tribunais internacionais são reavaliadas a cada dois anos e passam pela Quinta Comissão.

Quanto aos recursos extraorçamentários, eles provêm geralmente de contribuições voluntárias, efetuadas por alguns Estados-Membros para o financiamento de atividades específicas, indicadas pelos próprios doadores. Cerca de quinze doadores representam até 90% de todas as contribuições voluntárias.

Como avanço recente, pode-se mencionar a adoção de orçamento anual a partir de 2021, em vez de bienal, como vinha sendo a prática desde 1973. O valor do orçamento regular da ONU para 2025 é de US\$ 3,72 bilhões, superior aos pouco mais de US\$ 3,4 bilhões para 2023 e os US\$ 3,54 bilhões para 2024. A título comparativo, segundo dados do Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, na sigla em inglês), os gastos militares globais superaram US\$ 2 trilhões em 2021 – montante que corresponde a mais de US\$ 5 bilhões por dia. O crescimento do volume de contribuições voluntárias tem alterado o financiamento das atividades da organização. Estima-se que, em 2020, o total de contribuições extraorçamentárias tenha sido de US\$ 12,4 bilhões, o que equivale a quatro vezes o orçamento regular.

O Brasil é atualmente o 12º maior contribuinte, mas foi, por muito tempo, o 4º maior devedor, atrás apenas de EUA, China e Japão. Em abril de 2023, o Brasil quitou parte de sua dívida com diversas organizações internacionais, mas não para o orçamento regular da ONU. Em novembro e dezembro, o País quitou seus aportes ao orçamento anual regular da organização, no valor aproximado de R\$ 288 milhões (US\$ 58,8 milhões). Ao longo do ano, o Brasil também avançou na quitação de seus débitos no orçamento de operações de paz, tendo pagado mais de R\$ 1,06 bilhão, o que permitiu a quitação dos saldos relativos a quatro missões de paz encerradas ou em vias de encerramento, bem como a regularização da maior parte dos atrasados referentes a outras onze missões. Em maio de 2024, o Brasil pagou sua parcela do orçamento regular da ONU para aquele ano. Ao longo de 2024, o Brasil pagou, ainda, todas as faturas pendentes relativas a missões de paz e fez seu aporte anual ao Mecanismo Residual Internacional para Tribunais Penais (IRMCT). Com os pagamentos, o Brasil passou a integrar grupo seleto de países que estão plenamente em dia com suas obrigações financeiras na ONU, em um momento em que a organização enfrenta dificuldades de liquidez.

Entre os problemas existentes em matéria orçamentária na ONU, que precisam ser incluídos em processo de reforma, estão: maneiras de lidar com o recurso à inadimplência coercitiva (manobra unilateral à qual certos países recorrem quando consideram que o processo orçamentário da ONU não está gerando os resultados que desejam, que consiste na recusa em pagar as contribuições devidas e é contrária ao Direito Internacional); e as preocupações relativas ao crescimento das contribuições voluntárias, que podem alterar o caráter do financiamento das atividades da organização e que sinalizam tendência de captura das atividades da ONU pelos interesses dos doadores, tornando ainda mais necessário aprimorar os mecanismos de supervisão em relação às contribuições voluntárias – que devem complementar, e não reorientar, as prioridades acordadas pelos Estados-Membros.

A reforma institucional mais ampla na ONU, por sua vez, compreende debates sobre, por exemplo: 1) a extinção do já inativo Conselho de Tutela ou a reforma completa de seu mandato; 2) a revitalização da AGNU (papel e competências, racionalização da agenda e dos métodos de trabalho, maior transparência, participação no processo de escolha do SGNU); 3) as ideias já antigas de criação de uma assembleia parlamentar internacional; e 4) e a eventual transformação do PNUMA em uma organização internacional ambiental (agência) ou sua fusão com o ECOSOC. Da perspectiva da Carta da ONU, pode-se também pensar na reforma formal da Carta, para eliminar referência a potências inimigas e à utilização e ao comando pela Comissão de Estado-Maior de forças colocadas à disposição da ONU e atualizar referências à URSS e à República da China.

ii. Brasil e reforma(s) da ONU

Durante a gestão de Ernesto Araújo no Ministério das Relações Exteriores, a posição brasileira visou a criticar uma atuação autônoma da ONU e de outras organizações internacionais, de maneira apartada do intergovernamentalismo e do caráter *member-driven* que pautam a sua razão de ser e mais próxima da consecução dos interesses muitas vezes difusos das próprias burocracias. Não se tratava, portanto, de afastar-se do multilateralismo e das organizações internacionais (como pode ter sido sugerido durante a campanha presidencial de 2018 de Jair Bolsonaro), mas de atuar ativamente para garantir que elas não extrapolem os seus mandatos (participação *versus* distância).

Em seu discurso de posse, o chanceler Carlos França afirmou: “O Brasil sempre foi ator relevante no amplo espaço do diálogo multilateral. Isso não significa, como é evidente, aderir a toda e qualquer tentativa de consenso que venha a emergir, nas Nações Unidas ou em outras instâncias. Não precisa ser assim e não pode ser assim. O que nos orienta, antes de tudo, são nossos valores e interesses. Em nome desses valores e interesses, continuaremos a apostar no diálogo como método diplomático. Método que abre possibilidades de arranjos e convergências que sempre soubemos explorar em nosso favor. O consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional”.

No caso da ONU, o caráter *member-driven* está claro na Carta, principalmente em seu Artigo 2º, enquanto as referências aos funcionários do Secretariado e às suas competências são escassas (no curto Capítulo XV). O presidente Bolsonaro afirmou, em discurso à AGNU, que “essa organização foi criada para promover a paz entre nações soberanas e o progresso social com liberdade, conforme o preâmbulo de sua Carta”.

Com relação ao relatório do SGNU Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), uma das principais preocupações do Brasil, compartilhada com o G77, sobre as prioridades para os

próximos 25 anos da ONU, incluindo o processo de reforma da organização, está em iniciativas de identificação e de governança de “bens públicos globais”, cuja definição não é multilateralmente acordada. O SGNU propôs a criação de um grupo consultivo sobre tema, mas que não prosperou por pressão de países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, e cujo mandato foi alterado para discutir outros assuntos.

No que diz respeito a propostas para o orçamento, o Brasil não apoia a ideia do SGNU de reduzir o prazo de mora da dívida para a aplicação de sanções, de dois para um ano. Tal proposta, se aprovada, teria consequências diretas para o País. O Brasil defende que a reforma não deve trazer empecilhos adicionais à manutenção do direito de voto dos Estados-Membros.

Com relação ao ECOSOC, o Brasil e seus companheiros de G77+China buscam fortalecer o ECOSOC, uma vez que têm menor peso nos processos decisórios das instituições de Bretton Woods e nem todos estão representados no G20.

Em termos de administração, orçamento e gestão, o Brasil ocupa hoje, com a diplomata Juliana Gaspar Ruas, a presidência do Comitê Consultivo sobre Questões Administrativas e Orçamentárias (ACABQ, na sigla em inglês)⁴⁶, que reporta à AGNU, e venceu, em 2023, eleições para o mandato 2024-2026. Desde a sua criação, em 1946, o ACABQ contou com peritos brasileiros durante mais de 35 anos, mais recentemente nos mandatos 2012-2014, 2015-2017, 2021-2023 e 2024-2026. O País também está representado no Comitê de Contribuições, com o embaixador Henrique da Silveira Sardinha Pinto, e foi reeleito, em novembro de 2023, para o mandato 2024-2026. Também em novembro de 2023, o ministro Bruno Dantas⁴⁷, na qualidade de presidente do Tribunal de Contas da União (TCU), foi eleito por aclamação nas eleições para a Junta de Auditores da ONU, órgão independente, formado por apenas três auditores-gerais, responsável por auditar e elaborar recomendações para aprimoramento da governança e da gestão das Nações Unidas. O presidente do TCU⁴⁸ terá mandato entre 2024 e 2030. Nas negociações orçamentárias no âmbito da Quinta Comissão da AGNU, o Brasil negocia em bloco com o G77+China, defendendo a manutenção de cálculo das escalas de contribuição.

o) Pacto Global da ONU

i. Características gerais

O Pacto Global das Nações Unidas é uma iniciativa voluntária para que empresas alinhem suas operações e estratégias a dez princípios de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e anticorrupção, desenvolvendo também ações que contribuam para o alcance dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Não se trata, portanto, de um instrumento regulatório, um código de conduta obrigatório ou um fórum para policiar as políticas e práticas gerenciais, mas,

⁴⁶ O ACABQ é composto por 21 peritos e constitui instância técnica de exame de questões administrativas e orçamentárias da ONU. O órgão faz recomendações ao conjunto dos países membros da ONU, a serem adotadas na Assembleia Geral.

⁴⁷ Bruno Dantas já comanda a Organização Internacional das Entidades Supremas de Fiscalização e Controle (INTOSAI, na sigla em inglês), com mandato de três anos, a partir de novembro de 2022.

⁴⁸ Durante os seis anos de mandato do Brasil, os ministros que assumirem a presidência do TCU também ocuparão assento no Conselho. Embora a autoridade a ocupar o cargo seja o auditor-geral do país, o que equivale, no Brasil, ao presidente do TCU, as funções são desempenhadas com o apoio de equipe de auditores da instituição de auditoria nacional. Trata-se da primeira vez que a Corte de Contas brasileira, em mais de 130 anos de história, exercerá função no Conselho de Auditores da ONU. O Brasil é décimo segundo maior contribuinte ao orçamento regular da ONU.

antes, de uma adesão voluntária de CEOs de empresas de todos os tamanhos, setores e regiões, a compromissos relacionados à sustentabilidade corporativa.

Lançado em 2000 pelo então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, e com sede em Nova York, o Pacto Global possui hoje mais de 24 mil participantes, entre empresas e organizações, presente em 61 redes locais, com abrangência e engajamento em 167 países, incluindo o Brasil. Atualmente, a CEO do Pacto Global da ONU é a queniana Sandra Ojiambo. Os dez princípios defendidos pelo Pacto Global são derivados da Declaração Universal de Direitos Humanos, da Declaração da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho, da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção.

Entre os princípios de direitos humanos, as empresas devem (i) apoiar e respeitar a proteção de direitos humanos reconhecidos internacionalmente e (ii) assegurar-se de sua não participação em violações destes direitos. No trabalho, as empresas devem (iii) apoiar a liberdade de associação e o reconhecimento efetivo do direito à negociação coletiva, (iv) eliminar todas as formas de trabalho forçado ou compulsório, (v) abolir o trabalho infantil e (vi) eliminar a discriminação no emprego. Na área de meio ambiente, as empresas devem (vii) apoiar uma abordagem preventiva aos desafios ambientais, (viii) desenvolver iniciativas para promover maior responsabilidade ambiental e (ix) incentivar o desenvolvimento e a difusão de tecnologias ambientalmente amigáveis. Por fim, em matéria anticorrupção, as empresas devem (x) combater a corrupção em todas as suas formas, inclusive extorsão e propina.

Além de cumprir esses dez princípios, as empresas participantes do Pacto Global devem defender publicamente o Pacto Global da ONU e os seus por meio de veículos de comunicação, *press releases* e redes sociais. Além disso, as empresas são obrigadas a comunicar anualmente sobre seus progressos na implementação dos Dez Princípios do Pacto. Para isso, devem apresentar uma Comunicação sobre o Progresso (CoP) na página de perfil da empresa. As empresas que não reportarem ou não cumprirem esses critérios ao longo do tempo poderão ser retiradas da iniciativa.

Em que pese o Pacto Global esteja aberto à participação de empresas de diferentes setores industriais e independentemente do número de funcionários, há alguns critérios de elegibilidade. Por exemplo, as empresas devem ter ao menos um funcionário ativo, devem estar devidamente constituídas de acordo com as legislações nacionais e as grandes empresas são obrigadas a fazer uma contribuição anual para apoiar o seu envolvimento no Pacto. Há, também, critérios de exclusão, por exemplo, se a empresa estiver sujeita a uma sanção do Conselho de Segurança da ONU, se obtiver receitas da produção, venda e/ou transferência de minas terrestres ou bombas, estiver na lista de fornecedores inelegíveis da ONU por razões éticas ou se for uma empresa vinculada à produção e à comercialização de tabaco⁴⁹.

ii. Apoio da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

O Pacto Global é apoiado pela AGNU em ao menos catorze resoluções diferentes desde a sua fundação, que renovam o mandato do Gabinete do Pacto Global em Nova York. A resolução da AGNU mais recente é de 2024, intitulada “Rumo a parcerias globais: Uma abordagem baseada em princípios para uma cooperação reforçada entre as Nações Unidas e todos os parceiros relevantes” (A/RES/79/228). Anualmente, o SGNU convoca o Fórum do Setor Privado (PSF, na

⁴⁹ Em 12 de setembro de 2017, o Pacto Global da ONU instituiu uma nova exclusão para as empresas de tabaco. Esta decisão reconhece que os produtos do tabaco estão em conflito direto com os objetivos da ONU, especialmente com o direito à saúde pública, e prejudica a consecução do ODS 3.

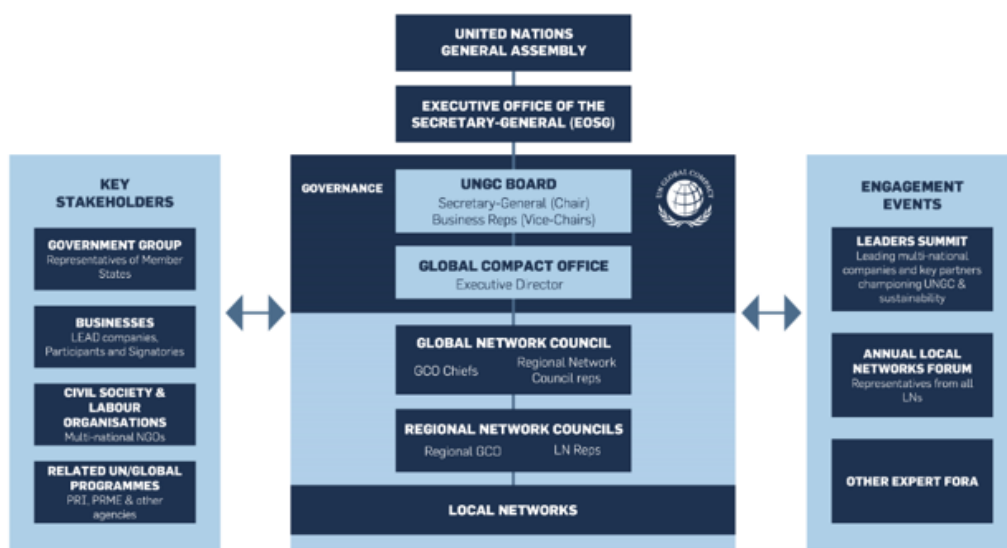
sigla em inglês), às margens do debate geral da AGNU em setembro, para que as empresas contribuam para discussões intergovernamentais sobre desafios globais contemporâneos, como mudança do clima, desenvolvimento sustentável e direitos humanos.

A resolução de 2024 reconhece a importância do Pacto Global em reforçar a capacidade da ONU para estabelecer parcerias estratégicas com o setor privado e a relevância das suas atividades para promover o cumprimento dos acordos, valores e princípios da ONU dentro da comunidade empresarial. A resolução sublinha que o multilateralismo não é uma opção, mas, sim, uma necessidade, apelando para parcerias com setor privado alinhadas com a Agenda 2030 para a promoção a perspectiva de gênero nas empresas, a criação de empregos dignos, a redução das emissões de gases com efeito de estufa e a recuperação sustentável, resiliente e inclusiva após a pandemia de COVID-19.

iii. Financiamento e governança

O Pacto Global recebe financiamento por meio da Fundação para o Pacto Global, uma organização sem fins lucrativos fundada em 2006 e sediada nos EUA, criada exclusivamente para fornecer assistência financeira, operacional e programática aos trabalhos dessa iniciativa. Em síntese, a Fundação angaria fundos para apoiar as atividades do Pacto, incluindo fundos oriundos do setor privado e de contribuições dos governos para o Fundo Fiduciário do Pacto Global da ONU, uma vez que a iniciativa não recebe financiamento do orçamento regular das Nações Unidas.

Nesse sentido, foi criado o Grupo Governamental do Pacto Global, que reúne os doze⁵⁰ principais apoiadores governamentais da iniciativa, seja por meio de suporte político ou por contribuições financeiras. O Grupo Governamental reúne-se duas vezes por ano, além de atuar junto com o Gabinete do Pacto Global, que é dirigido pela CEO do Pacto e é o responsável pela implementação das estratégias globalmente. A presidência do Grupo Governamental é rotativa anualmente e atua como membro do Conselho do Pacto Global da ONU, que é presidido pelo SGNU e tem representantes do setor privado na vice-presidência.



Fonte: Pacto Global

⁵⁰ Os seus atuais membros são: Alemanha, China, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Itália, Noruega, Países Baixos, Reino Unido, Suécia e Suíça.

iv. Atuação

De modo geral, o Pacto Global trabalha com entidades de todo o sistema da ONU para integrar os Dez Princípios na forma como se envolvem com o setor privado, bem como nas suas próprias operações internas da ONU. Para avançar seu mandato, o Pacto realiza parcerias com escritórios específicos conforme o tema em questão. Por exemplo, em temas de agricultura e segurança alimentar, colabora com a FAO e o PMA. Na área de trabalho, com a OIT; para direitos das crianças, o UNICEF; para educação, a UNESCO; para erradicação da pobreza, o PNUD e a UNFPA; para práticas anticorrupção e estado de direito, o UNODC etc. De sua parte, o Pacto Global oferece formação, orientação e capacitação aos escritórios da ONU para que essas agências possam desenvolver e aperfeiçoar estratégias de parceria com o setor privado. Ademais, oferece aconselhamento sobre devida diligência na seleção de parceiros implementadores, na gestão de riscos de parceria e no processo de compras internas da ONU.

Outra forma de atuação do Pacto Global é auxiliar empresas a conseguirem atuar com o sistema ONU, por meio do Centro de Parceria Empresarial do Pacto Global. Uma das principais formas é via *Business.un.org*, uma plataforma *online* que conecta funcionários da ONU e representantes de empresas para promover projetos de parceria ao redor do mundo, aumentando o seu impacto. A plataforma também é aproveitada para a preparação e a resposta a catástrofes humanitárias. Em paralelo, o Pacto preside e coordena a Rede de Pontos Focais do Setor Privado do Sistema das Nações Unidas. A rede foi criada para impulsionar parcerias empresariais junto ao sistema ONU e se reúne anualmente, além de organizar webinars e reuniões ao longo do ano.

O Pacto Global também atua por meio das suas redes locais para conectar comunidade empresarial local aos escritórios da ONU em nível nacional, empoderando atores locais. Para isso, realiza eventos para *networking* e aceleração de impacto, como o Diálogo ONU-Empresas, que convida empresas, escritórios da ONU, governo e sociedade civil para debater desafios comuns e como eles podem ser abordados por meio de parcerias, como é o caso do Fórum Ambição 2030, realizado na cidade de São Paulo em abril de 2024.

v. Resultados

Na Estratégia 2021-2023, o Pacto Global da ONU buscou realizar cinco metas estratégicas. A primeira é a maior adesão das empresas aos Dez Princípios e maior contribuição para os ODS do setor privado, incluindo aqueles que não fazem parte do Pacto. A segunda meta é estimular o envolvimento com empresas de outros países, particularmente no Sul Global, para que haja um crescimento mais equilibrado das redes locais e regionais. A terceira é desenvolver critérios mensuráveis de impacto nas áreas priorizadas pelos Dez Princípios, ou seja, nas áreas de direitos humanos, trabalho, meio ambiente e combate à corrupção. A quarta é valorizar a PME (pequenas e médias empresas), que representam a maioria das empresas e empregadores do mundo, tendo um papel fundamental na promoção dos ODS nas economias em desenvolvimento e emergentes. Por fim, a quinta meta é trabalhar cada vez mais estreitamente com várias agências da ONU para ampliar as capacidades locais do Pacto Global.

Em seu Relatório Executivo de 2022, o Pacto Global da ONU apresentou diversos resultados na ação ambiental e climática, na área de direitos humanos e trabalho. Na área de sustentabilidade, a iniciativa aperfeiçoou os critérios de *greenwashing* corporativo, aperfeiçoando a credibilidade e a transparência, por meio de uma parceria com a *Science-based Targets Initiative* (STBi). Graças

a isso, mais de 2.200 empresas estabeleceram objetivos baseados na ciência, das quais 1.638 empresas atingiram metas de 1,5°C e/ou zero emissões líquidas aprovadas pela SBTi.

Em paralelo, o Acelerador de Empresas e Direitos Humanos do Pacto está intensificando os esforços para integrar a devida diligência em matéria de direitos humanos nos negócios. Nesse sentido, 90% das empresas entrevistadas confirmaram que o Pacto Global ajudou a avançar em suas políticas e práticas de responsabilidade corporativa dentro de suas empresas e ao menos 245 empresas estabeleceram metas e políticas correspondentes para incrementar a representação feminina em 2022.

vi. O Pacto Global da ONU no Brasil

No Brasil, o Pacto Global da ONU foi criado em 2003, e hoje a rede brasileira é a segunda maior rede local do mundo, com mais de 1.900 participantes. Os mais de 50 projetos conduzidos no país, que contam com o envolvimento de centenas de empresas, assim como agências da ONU e agências governamentais, abrangem, principalmente, os seguintes temas: água e saneamento, alimentos e agricultura, energia e clima, direitos humanos e trabalho, anticorrupção, engajamento e comunicação.

A Rede Brasil responde à sede do Pacto Global, em Nova York, e preside o Conselho das Redes Locais na América Latina. Os projetos conduzidos no país são desenvolvidos por meio das Plataformas de Ação (Ação pela Água, Ação pelo Agro Sustentável, Ação pelos Direitos Humanos, Ação pelo Clima, Ação contra a Corrupção, Ação pelos ODS e Ação para Comunicar e Engajar) e dos Movimentos⁵¹.

Em 2023, a Rede Brasil realizou eventos que reuniram mais de 800 altas lideranças no “SDGs in Brazil”, na sede das Nações Unidas em Nova York, durante a AGNU. Já o Fórum Ambição 2030 recebeu mais de 90 painelistas e 900 lideranças, consolidando-se como o maior evento de sustentabilidade corporativa do Brasil. Em Fortaleza, a Rede realizou o “Conexão ODS”, o primeiro grande evento do tema focado na região Nordeste, onde foram assinados dezenas de novos compromissos para aceleração de negócios na área de sustentabilidade.

p) Discurso do Brasil na AGNU em 2024

O presidente Lula destacou o enfraquecimento da capacidade de negociação em âmbito internacional, ilustrada pela dificuldade de aprovação e o alcance limitado do Pacto para o Futuro. Outros desafios globais incluíam a escalada de disputas geopolíticas e rivalidades e aumento de gastos militares. Lula singularizou as situações de Ucrânia (com menção ao entendimento de seis pontos proposto por Brasil e China), Gaza, Cisjordânia, Líbano, Sudão e Iêmen. Criticou a polarização e discursos de “desglobalização” e afirmou ser “impossível ‘desplanetizar’ a vida em comum”. Discutiu o impacto da mudança do clima, com críticas às dificuldades para cumprir acordos climáticos. Apresentou o Brasil como líder em matéria de redução do desmatamento e de transição energética. Lula problematizou sanções unilaterais contra Cuba e destacou a urgência de se agir em favor da estabilidade e do desenvolvimento no Haiti. Defendeu a soberania dos Estados e clamou pela regulamentação da inteligência artificial e a distribuição de seus benefícios. O presidente suscitou questões econômicas, como a dívida de países em desenvolvimento, e

⁵¹ Os Movimentos são oito iniciativas do Pacto, de adesão voluntária das empresas, em áreas como igualdade racial (Movimento Raça é Prioridade), igualdade de gênero (Movimento Elas Lideram 2030), sustentabilidade (Movimento Conexão Circular), entre outros.

defendeu maior representatividade no FMI e no Banco Mundial. Também destacou a fome, reforçando o compromisso brasileiro de combater a insegurança alimentar e dando destaque para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza, a ser lançada na Cúpula do G20. Por fim, defendeu reforma da ONU, incluindo o Conselho de Segurança, para torná-la mais representativa e eficaz.

q) Discurso do Brasil na AGNU em 2023

O presidente Lula prestou homenagem às vítimas do ataque em Bagdá, de 2003, incluindo Sérgio Vieira de Mello, e se referiu a recentes tragédias na Líbia e no Marrocos. Destacou a confiança na humanidade, mas alertou sobre a gravidade da crise climática, a persistência da fome e o crescente abismo da desigualdade. Lula ressaltou a vitória da democracia no Brasil, que o levou à Presidência, expressando seu objetivo de reconstruir um País soberano, justo, generoso e alegre. Proclamou o reencontro do Brasil consigo mesmo, com a região à qual pertence e com o mundo, através do multilateralismo, enfatizando que “o Brasil está de volta” para enfrentar desafios globais como a fome, a crise climática e a desigualdade. Ele defendeu o diálogo respeitoso e apontou a desigualdade como a raiz de muitos problemas, dizendo ser a redução das desigualdades o grande objetivo da Agenda 2030 da ONU nos próximos sete anos. Lula reafirmou o compromisso do Brasil com os 17 ODS, de forma indivisível, e com o desenvolvimento de um modelo socialmente justo e ambientalmente sustentável. Indicou que o Brasil adotará, voluntariamente, um 18º objetivo, de alcançar igualdade racial. Além disso, criticou o modelo poluente adotado por países ricos e expressou a intenção de demonstrar que é possível alcançar o desenvolvimento sendo climaticamente responsável. Ademais, mencionou a importância da Cúpula Amazônica em Belém e a necessidade de ação coordenada dos países soberanos na região. Criticou algumas instâncias globais de governança, incluindo o FMI e a paralisação do sistema de solução de controvérsias da OMC, e pediu por um comércio global mais justo, condenando o protecionismo dos países ricos. Lula também criticou o neoliberalismo, responsabilizando-o pelo aumento da desigualdade e pela ascensão de governos de extrema direita, defendendo o diálogo como uma ferramenta para a paz e delineando suas prioridades como presidente do G20, além de ter reforçado sua oposição às sanções contra Cuba.

r) Discurso do Brasil na AGNU em 2022

O presidente Jair Bolsonaro ressaltou o papel do governo brasileiro no combate à pandemia, notadamente com relação ao auxílio emergencial e ao amplo programa de imunização. Destacou as reformas econômicas, o programa de privatizações e de infraestrutura, o combate à corrupção, os avanços na digitalização dos serviços estatais, a Lei de Liberdade Econômica e os novos marcos regulatórios, como o de saneamento básico, o de ferrovias e o de gás natural. Essas mudanças estariam deixando o Brasil mais próximo da acessão à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e estariam levando o País a uma situação econômica favorável, de queda do déficit público, do desemprego, da inflação e da pobreza, resultados, inclusive, devidos à implementação do Auxílio Brasil e à redução dos impostos sobre combustíveis e energia. O presidente colocou o Brasil como grande produtor agrícola, com avanços recentes e contínuos na área, explicitando o papel de relevância do País no combate global à fome. Ao mesmo tempo, destacou os esforços ambientais do País, a exemplo da preservação de florestas, da matriz energética limpa e da indústria de biocombustíveis. Bolsonaro afirmou que a conjuntura atual reforça a necessidade de reforma das Nações Unidas, explicitando o engajamento brasileiro em

missões de paz, no CSNU e no acolhimento humanitário. Agradeceu aos países que auxiliaram na evacuação de brasileiros da Ucrânia, conflito no qual o Brasil adota posição de apoio a um cessar-fogo imediato, com respeito ao Direito Internacional e ao recurso ao diálogo pacífico. Nesse sentido, posicionou-se contra o isolamento diplomático de Estados e contra as sanções unilaterais. Ainda, ressaltou o papel brasileiro na promoção da liberdade de expressão e de religião, com menção direta às violações da Nicarágua. Por fim, promoveu iniciativas brasileiras de pautas conservadoras, os direitos das mulheres e dos deficientes, e os avanços na regularização fundiária.

s) Discurso do Brasil na AGNU em 2021

Segundo o presidente Jair Bolsonaro, o Brasil possuiria o maior programa de parceria de investimentos com a iniciativa privada de sua história e estaria promovendo o ressurgimento do modal ferroviário no País. No discurso, Bolsonaro reafirma a grandeza de sua política de preservação ambiental, citando vários dados estatísticos que confirmariam a redução do desmatamento, bem como a antecipação de meta de neutralidade climática para 2050, o reforço de órgãos ambientais para zerar o desmatamento ilegal, entre outras ações. Na Conferência das Partes (COP, na sigla em inglês) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) de 2021, a COP26, o Brasil buscava consenso sobre as regras do mercado de crédito de carbono global e o financiamento pelos países industrializados. Sobre direitos humanos, Bolsonaro afirmou que o Brasil ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo e concedeu vistos humanitários para afegãos. Também reiterou seu apoio à reforma do CSNU (em 2022, o Brasil voltou a ocupar assento não permanente no Conselho). O presidente afirma ter combatido o vírus e o desemprego de forma simultânea durante a pandemia de COVID-19, ressaltando que 2020 terminou com mais empregos formais do que 2019, graças às ações do governo no que tange a programas de manutenção de emprego e renda. Por fim, Bolsonaro afirmou que apoia a vacinação e a autonomia do médico na busca do tratamento precoce, mas que é contra o passaporte sanitário ou qualquer obrigação relacionada à vacina.

III. Pilar de paz e segurança

a) Reforma e revisão do pilar de paz e segurança

O pilar de paz e segurança é um dos três fundacionais da Organização das Nações Unidas (ONU), ao lado dos direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Embora um dos objetivos enunciados na Carta de São Francisco seja o de acabar com o flagelo da guerra, o que se tem verificado é o aumento das tensões geopolíticas e a dificuldade solucionar pacificamente as controvérsias. A natureza dos conflitos contemporâneos mudou, com a crescente internacionalização de conflitos internos, a multiplicação e fragmentação de grupos não estatais, e o fortalecimento da criminalidade organizada e do terrorismo. Proliferam conflitos e novos pontos de atrito decorrentes, por exemplo, da escassez de recursos hídricos e de terras férteis. Também são observados os possíveis impactos de catástrofes ambientais e a geração de novos fluxos migratórios.

Na reforma do pilar de paz e segurança⁵² da ONU, prevalece a intenção de fortalecer os mecanismos de prevenção de conflitos e de constituição de uma paz sustentável. Além disso, passa a ser superada a compreensão institucional de que as atividades de consolidação da paz eram inerentes ao pós-conflito. Questões que vinculam o pilar de paz e segurança à mudança do clima também têm emergido nos processos de revisão. O impacto dos conflitos atuais sobre grupos sociais relevantes também tem sido abordado com mais destaque, como nos casos de ações de paz e segurança voltadas à proteção das mulheres, da juventude e de grupos étnicos minoritários. Nos processos de revisão do pilar de paz e segurança, também são recorrentes as referências à insuficiência de recursos para levar adiante ações de prevenção e consolidação da paz.

Os impactos da pandemia de COVID-19 foram especialmente graves nos países em conflito, atrasaram a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS, aumento da desigualdade, inefetividade das instituições estatais, danos à saúde mental), reverteram os ganhos em consolidação da paz e ressaltaram a necessidade de reconstruir melhor (*build back better*). Ademais, os apelos do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) para um cessar-fogo unilateral e cessação de hostilidades em todo o mundo, apoiados pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela Resolução 2532, durante a pandemia, tiveram efeito pouco duradouro e não alteraram de maneira decisiva as condições em campo. A combinação desses desafios ameaça a implementação da Agenda 2030 e demanda a revisão do pilar de paz e segurança da ONU, para torná-lo mais maleável e ágil em responder a essas novas demandas.

O ciclo de reformas de 2015 teve início com a publicação dos relatórios do Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz e do Grupo de Aconselhamento de Peritos na Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz (Resoluções A/70/95-S/2015/446 e A/69/968-S/2015/490). As propostas de reforma e revisão do pilar de paz e segurança visam ao aperfeiçoamento das estruturas e das ações de prevenção, de gestão de crises e de consolidação da paz, tendo como objetivo a sustentação da paz, a efetividade das operações de paz e o fortalecimento da inter-relação entre os pilares da ONU⁵³. Essas propostas pretendem avançar no

⁵² Este pilar perpassa as atividades de diferentes órgãos da ONU, como o CSNU (que tem responsabilidade primária sobre o tema), a AGNU (que trata dos temas em algumas de suas comissões, como a 1ª Comissão, sobre desarmamento), o Secretariado e a arquitetura de consolidação da paz. Para mais detalhes sobre a reforma do CSNU, ver a seção a respeito mais adiante.

⁵³ Paz e segurança, direitos humanos e desenvolvimento sustentável. Há quem adicione o Estado de Direito como um quarto pilar.

sentido de tornar o pilar mais coerente, pragmático e efetivo e de reduzir a fragmentação de esforços da ONU, que corroem a sua capacidade de responder eficientemente a crises. O objetivo geral da reforma do pilar de paz e segurança é aumentar sua capacidade de prevenir conflitos e de responder mais efetivamente a sinais de crise por meio, por exemplo, da mediação e da construção das capacidades nacionais.

Desde o início do seu mandato como SGNU, em 2017, António Guterres tem defendido reformas na ONU, com destaque para a área de paz e segurança, além dos eixos de desenvolvimento e de gestão. A proposta de reforma de Guterres para o pilar de paz e segurança, no Secretariado (relatório circulado como documento A/72/525), lançada em 2017, inclui cinco elementos:

- 1) a reestruturação dos órgãos responsáveis por operações de paz;
- 2) a criação de uma única estrutura político-operacional sob responsabilidade de secretários-gerais assistentes, que respondem ao subsecretário-geral para Assuntos Políticos e Operações de Paz;
- 3) o estabelecimento de um grupo de subsecretários-gerais;
- 4) o fortalecimento de algumas áreas prioritárias para promover coerência e coordenação dentro do pilar de paz e segurança; e
- 5) a introdução de mudanças não estruturais para o funcionamento cotidiano do pilar.

De acordo com a proposta, a reestruturação do pilar tem como objetivos valorizar a prevenção de conflitos e a sustentação da paz, aprimorar a efetividade e a coerência das operações de paz e das missões políticas especiais e alinhar o pilar de paz e segurança aos pilares de desenvolvimento e de direitos humanos. Entre essas mudanças não estruturais estão a aproximação entre o processo decisório e resultados, o fortalecimento de gerentes, maior transparência e eliminação de estruturas com competências interseccionadas. Em 2018, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) conferiu mandato ao SGNU António Guterres para prosseguir com a reforma (A/RES/72/262 C).

Em 2019, a reforma promoveu a extinção do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO, na sigla em inglês), que deu origem ao Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), e a reestruturação do Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), que se tornou o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) para dar um aspecto mais holístico à prevenção e à solução de conflitos. A reforma também acarretou o fortalecimento do Escritório de Apoio à Consolidação da Paz (*Peacebuilding Support Office*, EACP), que foi dotado de capacidade adicional e permitiu maior integração entre as estruturas político-operacionais regionais, compartilhadas pelos dois departamentos⁵⁴, e a consolidação da paz. Outra instância criada foi o *Standing Principal's Group* (SPG), que reúne os subsecretários-gerais para DPPA e para DPO e o SGNU, com a função de coordená-los e de promover coerência nas ações do Secretariado. O grupo reúne-se de forma *ad hoc* e pode ter a participação dos subsecretários-gerais dos departamentos de terrorismo e de desarmamento. Em 2020, o SGNU apresentou relatório à AGNU (A/75/202), em que revisa a implementação da reforma do pilar de paz e segurança.

O atual SGNU tem-se pronunciado no sentido de criar uma agenda de prevenção de conflitos revitalizada e abrangente, que seja capaz de concatenar o tema da paz e da segurança com igualdade de gênero, clima, desenvolvimento e direitos humanos. Graças ao plano de ação e

⁵⁴ O DPO e o DPPA compartilham uma única estrutura político-operacional com responsabilidades regionais, que supervisiona a administração cotidiana de todas as atividades políticas e operacionais de operações de paz, sob o comando de três secretários-assistentes regionais.

estratégia de gênero, a proporção de mulheres presentes em reuniões da Comissão para Consolidação da Paz (CCP), para relatar situações, aumentou de 22% para 74%. Outra mudança provocada por esse plano de ação foi que a CCP conseguiu atrair sistematicamente mais atenção do CSNU às suas recomendações. Além disso, quase todas as resoluções da Comissão, entre outubro de 2020 e outubro de 2021, passaram a conter referências à consolidação da paz com medidas de gênero.

Como resultado da reforma do pilar, este tem melhores condições de prevenir conflitos violentos e de reduzir o sofrimento humano em larga escala. Há maior esforço em prevenção de conflitos e em capacidade de aviso antecipada. A maior unificação do pilar está aumentando a efetividade e a coerência da presença em campo, colocando soluções políticas no centro do trabalho da ONU. Com uma nova estrutura operacional, a organização consegue desenvolver e colocar em campo respostas flexíveis e ajustadas a cada caso particular. Nesse contexto, destaca-se a Ação para a Manutenção da Paz (A4P, na sigla em inglês), que busca promover os impactos positivos das operações de manutenção da paz. O relatório do SGNU de 2020 sobre revisão da consolidação da paz indicou alguns benefícios da reforma do pilar: por exemplo, em Burkina Faso, adotou-se um foco preventivo e multidimensional; e na República Centro-Africana (RCA), houve desembolso imediato de recursos do Fundo de Consolidação da Paz (FCP) após a assinatura de acordo de paz.

No contexto atual de guerra entre países europeus, crise energética e desestruturação das cadeias de suprimentos, o pilar de paz e segurança da ONU está novamente sob ataque. A próxima revisão desse pilar e da arquitetura de consolidação da paz deverá debater os instrumentos tradicionais de manutenção da paz e como eles podem atuar no caso de um conflito empreendido por um dos P5.

b) Responsabilidade de Proteger (R2P)

Responsabilidade de proteger (R2P) é um conceito de Direito Internacional, elaborado a partir dos trabalhos de Francis M. Deng (ex-ministro de Assuntos Estrangeiros do Sudão), que resulta da reação da comunidade internacional após grandes emergências humanitárias não evitadas por inação dos Estados nos anos 1990, como em Ruanda e nos Bálcãs. O debate internacional sobre uma conciliação entre soberania e proteção humana, iniciado pelo então secretário-geral (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU), Kofi Annan, desafiou os Estados a tomarem ações conjuntas para realizar os princípios da Carta, o que resultou na Declaração do Milênio da ONU. Antes dos anos 1990, falava-se em dever de ingerência para a atuação de organização não governamentais (ONGs) em situações de emergência humanitária e conflitos, especialmente como apoio às populações impactadas. Já nos anos 1990, passou-se a pautar o debate em torno da intervenção humanitária, que, por sua vez, envolvia a atuação de Estados em outros Estados para proteger as populações de graves violações de direitos humanos. Outros termos também surgiram⁵⁵, como a soberania como responsabilidade⁵⁶, e foram levados à Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês), criada

⁵⁵ Bernard Kouchner propôs o conceito de *droit d'ingérence humanitaire*, que esteve em pauta durante a crise na Somália, mas não foi aceito pelo Sul Global por sua ameaça de imperialismo em nome da defesa de direitos humanos. O conceito de segurança humana foi apresentado em 1994, a partir do *Human Development Report*, mas a segurança humana é considerada de forma muito ampla por envolver as necessidades dos indivíduos. A Doutrina Blair foi usada no caso do Kosovo para justificar a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) como sendo a de uma guerra justa, o que encontrou resistência no Sul Global, por estar ancorada em valores ocidentais.

⁵⁶ Para Francis Deng, a soberania de um governo implica cumprir condições que envolvem limitações de uso do poder.

pelo Canadá, com co-presidências de Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, que divulgou um relatório em 2001, chamado “A Responsabilidade de Proteger”, uma proposta de substituir o termo intervenção humanitária por R2P. Ademais, o relatório definiu três dimensões dessa responsabilidade: a responsabilidade de prevenir, agir e reconstruir⁵⁷.

A R2P foi adotada oficialmente pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) durante a Cúpula Mundial, em 16 de setembro de 2005, pela resolução A/RES/60/1 (§§138-140). Ela expande a noção de soberania estatal para a responsabilidade de o Estado garantir a proteção da população contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade e coloca a responsabilidade primária de proteção de um povo nas mãos do próprio Estado, sendo a comunidade internacional, por meio da ONU, encarregada de uma responsabilidade residual, no caso de um Estado não querer ou ser incapaz de fazê-lo.

Durante a Cúpula Mundial, os países divergiram sobre a R2P, apesar de o documento final ter sido aprovado de forma unânime. Com efeito, China, Cuba, Egito, Irã, Paquistão, Rússia, Venezuela, Vietnã e Malásia (quadro sinótico a seguir) se opuseram total ou parcialmente ao conceito. Em 2006, a Resolução 1674 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi adotada em uma versão *lite*, diferente da do relatório da ICISS de 2001, já que reitera que a R2P apenas pode ser usada nos casos de crime de limpeza étnica, genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra e estabelece que qualquer intervenção teria necessariamente de passar pelo escrutínio do CSNU.

País	Posição em relação à R2P durante a Cúpula de 2005	Motivo
China	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Malásia	Rejeição parcial	São necessárias discussões adicionais.
Cuba	Rejeição total	Pretexto para intervenção de potências em assuntos domésticos.
Egito	Rejeição total	Não existe responsabilidade perante civis a não ser a responsabilidade do próprio Estado.
Irã	Rejeição parcial	O conceito seria vago demais.
Paquistão	Rejeição total	Medidas adotadas para proteção de civis não podem opor-se à não intervenção ou questionar a soberania e a integridade territorial.
Rússia	Rejeição parcial	Falta entendimento sobre a R2P. A ONU consegue responder às situações sem o conceito.
Venezuela	Rejeição total	R2P serve aos poderosos.
Vietnã	Rejeição total	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.
Malásia (em nome do Movimento dos Países Não Alinhados – MNA)	Rejeição parcial	R2P é a reencarnação da intervenção humanitária.

⁵⁷ Cada uma dessas dimensões é um capítulo do relatório de 2001: dentro da responsabilidade de prevenir, deve-se exaurir as opções de prevenção antes de intervir, o que inclui esforços para promover *accountability*, boa governança, proteção dos direitos humanos, desenvolvimento econômico e social, etc., com apoio da comunidade internacional; dentro da responsabilidade de reagir, espera-se que se reaja a situações de necessidade para a proteção humana quando a prevenção falhou, o que, quando o Estado é incapaz de resolver ou não está disposto a fazê-lo, deve envolver outros Estados da comunidade internacional, inclusive por meio de medidas coercitivas, em casos extremos, de natureza militar; já a responsabilidade de reconstruir se relaciona a medidas após a intervenção, que devem estar voltadas a construir uma paz sustentável, promover uma boa governança e o desenvolvimento sustentável, por meio de fornecimento de recursos e cooperação com a população local.

Relatórios posteriores (como o relatório do SGNU Ban Ki-moon de 2009, *Implementando a Responsabilidade de Proteger* e o relatório do SGNU António Guterres de 2018, *Responsibility to protect: from early warning to early action*) reafirmaram a adoção do conceito, esclareceram passos para a sua implementação e não introduziram a capacidade de usar a força para esse propósito por outros atores sem autorização do CSNU. Segundo Ban Ki-moon, no relatório *Implementando a Responsabilidade de Proteger*, de 2009, a R2P conta com três pilares não sequenciais, que deveriam ser seguidos paralelamente:

- 1) a responsabilidade de o Estado proteger a própria população, seja ela de nacionais ou não, contra o genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, assim como qualquer incentivo a essas transgressões;
- 2) a responsabilidade de a comunidade internacional auxiliar e encorajar os Estados a cumprirem a responsabilidade primária, sobretudo, por meio da cooperação e da implementação de uma estratégia de prevenção; e
- 3) a responsabilidade de os Estados agirem coletivamente quando o Estado falhar na proteção de sua população contra as transgressões, de acordo com a Carta das Nações Unidas – em particular com os Capítulos VI, VII e VIII.

Em 2021, a AGNU incluiu a R2P em sua agenda anual, pela Resolução 75/277, e solicitou acompanhamento anual, pelo SGNU, da implementação da R2P. Em junho de 2022, ocorreu o primeiro encontro da AGNU⁵⁸ desde a adoção dessa resolução, logo após a publicação do relatório do SGNU intitulado *A responsabilidade de proteger: priorizando crianças e jovens*⁵⁹. Desde seu lançamento, a R2P foi aprimorada, especialmente nos relatórios do SGNU, de forma a abarcar também ensinamentos apreendidos desde a formulação do conceito, como a importância de lidar com a diversidade como uma força em vez de uma fraqueza e o apoio a autoridades nacionais para evitar crimes, aspectos de gênero e atuação precoce para evitar desastres humanitários.

A R2P embasa decisões do CSNU, sobretudo no contexto de países em conflito, e reitera que cabe aos próprios Estados a responsabilidade de proteger seus cidadãos. As Resoluções de 1970 e de 1973 do CSNU, de 2011, foram as primeiras a fazer referência ao princípio. Na Resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, pela primeira vez o uso da força foi autorizado para proteção humanitária contra um Estado em pleno funcionamento⁶⁰. Isso criou divergências quanto à aplicação do princípio⁶¹, e tornou-se manifesto que nem todos os pilares da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais.

A adoção, controversa, do princípio de R2P na intervenção na Líbia, em 2011, foi ambígua, porque não só suscitou novamente as preocupações demonstradas por países na Cúpula Mundial de 2005, mas também inviabilizou que o princípio fosse utilizado em situações posteriores. Alguns países, como a Índia, abstiveram-se na votação da Resolução 1973, por acreditarem que o uso do conceito não se alinhava ao mandato conferido pelo documento. O caso líbio colocou em evidência

⁵⁸ Cuba, Coreia do Norte, Irã, Síria e Venezuela questionaram a aplicação da R2P.

⁵⁹ Os Estados destacaram que passar de “*early warning into early action*” é um dos principais desafios, assim como saber onde as violações ocorrem. Muitos condenaram a invasão russa à Ucrânia e mencionaram a inação do CSNU em certos conflitos.

⁶⁰ A OTAN liderou, com autorização do CSNU, a intervenção na Líbia contra o governo de Muammar Kadafi em razão de sua resposta à Primavera Árabe. Pela resolução 1973 foram autorizadas as medidas necessárias para proteger os civis, o que envolvia a criação de uma zona de exclusão aérea. Como resultado, os rebeldes foram favorecidos e houve mudança de regime com a morte de Kadafi.

⁶¹ Com cinco abstenções (China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha) e fortes críticas à intervenção e aos seus resultados.

preocupações que já eram indicadas por alguns países em 2005, como Cuba, que destacou que a R2P poderia ser usada seletivamente em nome dos interesses das potências. China e Brasil, então, resistiram posteriormente a adotar o princípio como justificativa para a atuação na Síria e no Sudão do Sul.

Os pilares da R2P já foram citados mais de 80 vezes pelo órgão. As mais recentes menções ocorreram, respectivamente, em maio e novembro de 2024, quando o CSNU estendeu renovou o regime de sanções no Sudão do Sul e estendeu o mandato da Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA, na sigla em inglês), mas há também citação da R2P em apoio a iniciativas como a *Silencing the guns in Africa*, da União Africana (UA). Além disso, a R2P criou uma estrutura de referência para a atuação de Estados e organizações internacionais na prevenção de catástrofes humanitárias, por meio de trabalhos de *advocacy*, alertas e campanhas.

c) Responsabilidade ao Proteger (RwP)

A Resolução 1973 do CSNU, que autorizou a intervenção na Líbia, criou divergências quanto à aplicação do princípio (cinco abstenções: China, Rússia, Índia, Brasil e Alemanha – e fortes críticas à intervenção e aos seus resultados), e tornou-se manifesto que nem todos os pilares da R2P foram aceitos pelos Estados, sobretudo pelos emergentes, já que o conceito reflete a disparidade no poder do P5, que define quais são as ameaças à paz e à segurança internacionais, e de outras potências ocidentais na formulação de normas internacionais. Nesse contexto, o Brasil propôs, de forma complementar, a Responsabilidade ao Proteger (RwP), inicialmente na abertura da AGNU em 2011, por parte da presidenta Dilma Rousseff, e, de modo mais detalhado, em uma nota conceitual ao SGNU, seguida de reunião informal em 2012.

A RwP, elaborada pelo então ministro Antônio Patriota (amigo próximo de Gareth Evans), com auxílio de outros diplomatas, reitera os três pilares da R2P, mas adota uma abordagem sequencial, que privilegia a não intervenção e as gestões diplomáticas junto aos Estados, além de adotar parâmetros para o uso da força. Ademais, a RwP propõe três limites ao uso da força por parte da comunidade internacional: o material, o temporal e o formal. Materialmente, a atuação deveria estar restrita aos quatro crimes da R2P; temporalmente, o Estado deve ter sido omissivo, e os meios pacíficos deverão ter sido esgotados; e, por fim, formalmente, os procedimentos da Carta da ONU deverão ser seguidos. A recepção da comunidade internacional em relação à RwP foi crítica, especialmente em relação ao sequenciamento dos pilares e à limitação ao uso da força. Mesmo os países céticos em relação à R2P não a apoiaram, já que China e Rússia a viam como uma limitação à soberania, Índia e África do Sul tinham pouco a dizer sobre o conceito, e o Brasil não era considerado um proponente tradicional de normas internacionais. Gareth Evans e Francis Deng, que estiveram na gênese do conceito de R2P, elogiaram a iniciativa brasileira. O Brasil teria, durante os debates, flexibilizado sua posição com relação ao sequenciamento dos pilares, mas não consubstanciou essa mudança em nenhum documento oficial. Consolidou-se, assim, a R2P, e houve novo debate sobre as formas de sua implementação, sobretudo quanto ao escopo de ação militar e a proteção de civis. O esforço para a difusão da RwP arrefeceu após 2013, com a saída de Patriota, sem nova menção presidencial na AGNU e diante da crise institucional brasileira.

d) Arquitetura de consolidação da paz das Nações Unidas

A ONU mantém a paz e a segurança internacionais por meio da diplomacia preventiva, das operações de manutenção da paz, do combate ao terrorismo e do desarmamento. O termo *peacebuilding* foi criado na década de 1980 por Johan Galtung, que pedia a criação de estruturas de consolidação da paz para lidar com as raízes das causas de conflitos violentos⁶². Atualmente, a ONU entende a consolidação da paz como as medidas que objetivam reduzir o risco de retomada do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais para a gestão do conflito e para fundar as bases para a paz e o desenvolvimento sustentáveis.

A arquitetura de consolidação da paz da ONU é composta pela CCP, o EACP e o FCP. Essa estrutura foi criada em 2005 pelo CSNU e pela AGNU, respectivamente nas Resoluções 1645 e 60/180, com o objetivo de dar atenção a países em processo de consolidação da paz, de lhes mobilizar recursos e de trabalhar com outros órgãos da ONU para dar efetividade aos esforços de consolidação da paz pós-conflito.

i. Comissão de Consolidação da Paz (CCP)

A CCP é o órgão intergovernamental deliberativo que apoia os esforços de paz em países saídos de conflitos. Ela é constituída de um Comitê Organizacional, composto de 31 Estados-Membros, eleitos pela AGNU, pelo CSNU e pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Cada um desses órgãos elege sete membros; os outros membros são os cinco maiores fornecedores de tropas e os cinco maiores contribuintes financeiros à ONU⁶³. Além dos 31 membros, podem participar das reuniões do Comitê Organizacional a União Europeia (UE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação Islâmica (OIC, na sigla em inglês), o Banco Mundial, organizações regionais, organizações da juventude e de mulheres. O Brasil é atualmente membro do Comitê Organizacional eleito pela AGNU, tem integrado a CCP ininterruptamente desde 2010 e foi reeleito, em 2024, para mandato no biênio 2025-2026. Além disso, com o embaixador Antonio Patriota, o País presidiu a CCP em 2014, e foi eleito, em 2024, com o embaixador Sérgio Danese, para ocupar o posto novamente, por um período de um ano. As presidências da CCP têm caráter anual, exceto, entre 2020 e 2023, quando foram semestrais.

O Brasil assumiu a presidência da CCP no início de 2024 e elencou como prioridades da sua atuação o fortalecimento da comissão pela ampliação do seu impacto positivo; a promoção do diálogo sobre a prevenção de conflitos; o reforço da conexão entre instituições fortes, desenvolvimento sustentável, direitos humanos e paz e segurança; e o aprofundamento da relação entre a Comissão e o CSNU. O Brasil defende, ainda, que a inclusão é um pilar central das sociedades estáveis e pacíficas e que o compartilhamento de exemplos de sucesso e boas práticas, além de ajudar países com problemas similares a encontrar soluções, consolida os resultados atingidos por meio de um reconhecimento amplo dos esforços realizados. O País destaca também que, para além da ampliação do financiamento, é possível aproveitar os esforços já existentes em termos de cooperações bilaterais, triangulares e multilaterais, para fortalecer os trabalhos da Comissão, e que pretende manter o engajamento na agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Na

⁶² O relatório Agenda para a Paz, de 1992, contribuiu para a difusão do termo. Em 2000, o Relatório Brahimi ampliou a definição dada em 1992.

⁶³ Em geral, excluem-se do cômputo os cinco membros permanentes do CSNU, que são eleitos nas vagas destinadas ao órgão.

presidência da CCP em 2024, o Brasil encorajou discussões sobre o futuro da Comissão e sobre a importância de que atue de forma mais ativa na prevenção de conflitos, tendo presente a inequívoca interdependência entre segurança e desenvolvimento na busca por uma paz duradoura. A CCP também é formada por um Grupo de Trabalho sobre Lições Aprendidas e pelas Configurações para Países Específicos⁶⁴. A participação nas Configurações Específicas pode ser feita para casos individuais e não está limitada a membros da CCP, de modo que instituições financeiras internacionais e representantes da sociedade civil frequentemente participam das reuniões das configurações específicas. Nesse sentido, o Brasil preside a Configuração para Guiné-Bissau desde 2007, ainda que não tenha sido membro da CCP em 2009, por exemplo.

Em setembro de 2023, o ministro Mauro Vieira participou em Nova York, de Reunião Ministerial da CCP. O ministro defendeu o fortalecimento da CCP e uma maior coordenação de sua atuação com a do CSNU, onde o Brasil atuou, em seu mandato 2022-2023, como ponto focal para o tema.

Em setembro de 2024, o ministro Mauro Vieira presidiu a reunião ministerial da PBC, realizada à margem da semana de alto nível da 79ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. A reunião discutiu o trabalho da Comissão e as prioridades para a Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz da ONU, de 2025. Em sua intervenção, o ministro Mauro Vieira enfatizou a importância de fortalecer a capacidade da Comissão de produzir resultados efetivos para os países que, voluntariamente, são tratados em sua agenda, inclusive por meio de parcerias com instituições financeiras internacionais e do compartilhamento de boas práticas. Ressaltou ser necessário aproximar a PBC do Conselho de Segurança e de outros órgãos das Nações Unidas, com vistas a um tratamento mais eficaz e integrado dos esforços de consolidação da paz.

A CCP aproxima atores relevantes, como doadores e instituições financeiras, com o objetivo de promover coerência nas medidas levadas a cabo nacionalmente a favor da paz. A CCP coordena-se com instituições como o Banco Mundial, por exemplo, para canalizar recursos e para propor estratégias para a consolidação da paz e para a recuperação pós-conflito. O mandato da CCP também inclui a reconstrução e o estabelecimento de instituições necessárias para a recuperação pós-conflito, como forma de criar as bases do desenvolvimento sustentável. A Comissão também faz recomendações sobre como melhorar a coordenação entre diferentes atores para desenvolver as melhores práticas e para financiar atividades de recuperação no início do processo de consolidação, antes mesmo do fim do conflito. Como função de aconselhamento, a CCP opina e apresenta sua atuação aos órgãos da ONU e em outras organizações internacionais.

Desde sua concepção, a CCP engajou-se em 31 países e regiões para abordar desafios políticos, socioeconômicos e securitários em áreas conflituosas. O engajamento da CCP é feito por meio de reuniões, eventos de alto nível, *briefings* aos órgãos da ONU, visitas de campo e reuniões informais. O engajamento do órgão é feito, ademais, por país, região ou por temas transversais importantes para a consolidação da paz, como mulheres, paz e segurança.

Em um país saído de um conflito, é necessário estabelecer prioridade sobre as medidas de consolidação da paz. Dada a fragmentação das atividades da ONU na consolidação e na manutenção da paz, as escolhas de quais medidas devem ser tomadas são feitas pelo chefe (político) da missão, normalmente um representante especial do secretário-geral (SRSG, na sigla em inglês) ou um coordenador residente (no caso de missão política), que trabalham para

⁶⁴ Não há uma lista disponível de todas as configurações específicas vigentes. Nem todo país que consta na agenda da CCP é objeto de uma configuração específica.

implementar o mandato concedido à missão de paz⁶⁵. As atividades em campo do SRSRG ou do coordenador residente são reportadas à AGNU e ao CSNU. A CCP, nesse contexto, tem a função de articular iniciativas entre doadores, comandantes e as diferentes instâncias da ONU. A CCP faz, ainda, recomendações para que o SRSRG implemente estratégias coerentes de manutenção e consolidação da paz com o objetivo de alcançar-se a sustentação da paz⁶⁶.

Para o Brasil, as ações de consolidação da paz precisam ser guiadas pelos seguintes princípios: apropriação nacional (atividades desenhadas de acordo com as prioridades e estratégias nacionais), fortalecimento das capacidades nacionais, fortalecimento do papel das mulheres e superação da visão sequencial entre manutenção e consolidação da paz (inclusão de elementos socioeconômicos desde o início nos mandatos das operações).

Os relatórios anuais apresentados pela CCP em fevereiro de 2023 (relativo ao ano de 2022) e em fevereiro de 2024 (relativo ao ano de 2023) focam seu programa de trabalho nas recomendações feitas pelo secretário-geral no âmbito da Nossa Agenda Comum, que enumera sete áreas prioritárias: 1) foco na ampliação do escopo geográfico do trabalho da CCP; 2) foco em inclusão e apropriação nacional (*national ownership*); 3) atenção à coerência das Nações Unidas e ao acompanhamento; 4) parcerias efetivas; 5) defesa do financiamento da consolidação da paz; 6) ampliação do papel de aconselhamento, construção de pontes e aproximação entre atores; 7) ênfase em prestação de contas (*accountability*).

Em 2022, a CCP atuou em apoio a 14 países ou regiões específicas, ampliando seu escopo geográfico e iniciando seu engajamento com o Timor Leste, o Sudão do Sul e a Ásia Central. A comissão realizou duas visitas de campo, no Sudão do Sul e na Libéria, e promoveu engajamentos específicos com a Burkina Faso, Burundi (tendo encerrado a configuração específica para esse país, a pedido do governo), República Centro-Africana (RCA), Ásia Central, Colômbia, Gâmbia, Grandes Lagos Africanos, Guiné-Bissau, Bacia do Chade, Libéria, ilhas do Pacífico, Sahel, Sudão do Sul, Timor-Leste e Golfo da Guiné (neste caso, voltado para o tema da pirataria na região). Houve, ainda, reuniões sobre os temas transversais de mulheres, paz e segurança; juventude e consolidação da paz; consolidação de instituições; justiça transicional e estado de direito; processos eleitorais; deslocamentos forçados; mudança do clima; e desenvolvimento socioeconômico e parcerias para a consolidação da paz.

Em 2023, a CCP atuou em apoio a dez países ou regiões específicas e realizou, pela primeira vez, reuniões sobre Canadá, Honduras, Moçambique, Nepal e Noruega. Foram realizadas quatro visitas de campo: para a Comissão da UA, em Adis Abeba; Moçambique; RCA; e Guiné-Bissau. Além disso, a comissão promoveu engajamentos específicos com RCA, Colômbia, Grandes Lagos Africanos, Honduras, golfo da Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Moçambique, Sahel e Sudão do Sul. Quanto aos temas transversais, a comissão ampliou seu engajamento e manteve

⁶⁵ Eles são o mais graduado funcionário da ONU no país, são os coordenadores gerais das missões políticas ou de manutenção da paz e podem exercer autoridade operacional sobre os comandantes de tropas (*force commander*) quando a missão de manutenção da paz não tem um mandato essencialmente militar. Quando a operação tem um mandato essencialmente militar, como a Organização de Supervisão de Trégua das Nações Unidas (UNTSO, na sigla em inglês), o Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Índia e Paquistão (UNMOGIP, na sigla em inglês) e a Força das Nações Unidas de Observação da Separação (UNDOF, na sigla em inglês), o chefe da missão costuma ser o comandante de tropas.

⁶⁶ Apesar da falta de uma tradução incontestável para *sustaining peace*, sustentação da paz é definida como o conjunto de atividades direcionadas para a prevenção de eclosão, continuação, escalada e retomada de conflitos violentos, abordando suas raízes, auxiliando as partes a encerrar as hostilidades, assegurando reconciliação e agindo para a recuperação, reconstrução e desenvolvimento sustentável de acordo com a Agenda 2030 e o Direito Internacional. Em termos práticos, ainda segundo a ONU, a consolidação da paz e a sustentação da paz são praticamente indistinguíveis.

reuniões sobre justiça de transição (que incluiu cooperação multinacional com a Colômbia, a Gâmbia e o Timor Leste); populações indígenas (que incluiu cooperação multinacional com o Canadá, a Noruega e a Colômbia); e o papel da educação na construção da paz (que incluiu cooperação multinacional com o Nepal e Serra Leoa). Ademais, fez reuniões sobre temas que são transversais a todos os trabalhos da Comissão: Mulheres, Paz e Segurança; e juventude e consolidação da paz.

Os relatórios apontam que a CCP vem promovendo esforços para aumentar o número de parcerias, ampliar seu papel na construção de pontes e promover a coerência do sistema ONU por meio do um aumento das reuniões entre a CCP e diversos atores, como o ECOSOC, a FAO, a OIM, o PNUD, o UNFPA, o UNICEF, a ONU mulheres, a UA, o Banco Mundial e representantes da sociedade civil. Da mesma forma, a CCP afirma que ampliou seu papel de aconselhamento à AGNU e ao CSNU por meio de cartas e briefings, além de ter passado a receber cópias não editadas de relatórios relevantes do secretário-geral aos dois órgãos. Seguindo sugestões, a CCP também reestruturou o formato de suas recomendações para o CSNU, de forma a torná-las mais objetivas.

O programa de trabalho para 2024 inclui referências às áreas prioritárias destacadas no âmbito da Nossa Agenda Comum, além de outros temas como a promoção da cooperação triangular e sul-sul. O documento menciona planos para atividades relacionadas em mais de quinze países, entre eles, RCA, Chade, Colômbia, Gâmbia, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Mauritânia, Moçambique, Noruega, Papua Nova Guiné, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Sudão do Sul e Timor-Leste. Ademais, a Comissão dará continuidade ao acompanhamento de engajamentos prévios e recentes, incluindo aqueles desenvolvidos na região dos Grandes Lagos Africanos, no golfo da Guiné, na bacia do Chade e no Sahel.

ii. Escritório de Apoio à Consolidação da Paz (EACP) e Fundo de Consolidação da Paz (FCP)

O EACP foi criado para apoiar a CCP, administrar o FCP e apoiar os esforços do SGNU de coordenar as atividades de consolidação da paz da ONU. O EACP não implementa as iniciativas de consolidação da paz, apenas dá apoio àqueles nelas envolvidos. O EACP também aconselha sobre os cursos de treinamento de consolidação da paz disponíveis e gere a Comunidade de Prática de Consolidação Paz, uma plataforma virtual que reúne os praticantes da consolidação da paz na ONU, fornecendo informações instantâneas e periódicas sobre as condições em campo. Ainda que o EACP não financie pesquisa, ele aproxima instituições e pessoas interessadas em pesquisa em consolidação da paz.

O terceiro órgão da estrutura de consolidação da paz é o FCP, que é um fundo que realiza a ponte essencial entre o conflito e a recuperação em países sem mecanismos de financiamento. Ele direciona-se a atender as demandas urgentes de países que acabaram de sair do conflito ou que estão sob o risco de voltar ao conflito. O FCP foi criado em 2006 e tem quatro prioridades: responder a ameaças iminentes ao processo de paz, construir capacidades nacionais para promover a coexistência pacífica, iniciar a revitalização econômica e restabelecer serviços públicos essenciais. A maior parte dos fundos destina-se às áreas prioritárias, à implementação de acordos de paz e à construção de capacidades para a solução pacífica de conflitos. O FCP frequentemente financia os estágios iniciais dos projetos de reintegração, quando o risco político de fracasso impede a captação de recursos. Os recursos são concedidos por meio de dois mecanismos: o primeiro é o Mecanismo de Resposta Imediata (IRF, na sigla em inglês), que dá o primeiro tratamento às iniciativas que podem transformar-se em programas de longo prazo. Após o

recebimento de Plano de Prioridade, o EACP estabelece a alocação de recursos para o segundo mecanismo, o Comitê Conjunto de Direcionamento (JSC, na sigla em inglês), que foca em projetos de longo prazo. Outras fontes de financiamento da consolidação da paz fora da estrutura do FCP incluem o Fundo Central de Resposta Emergencial (CERF, na sigla em inglês) da ONU, o Fundo de Consolidação de Estados e da Paz do Banco Mundial, o Fundo Temático do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para Prevenção de Crises e Recuperação, os fundos de doadores da ONU, entre outros.

O FCP atrai recursos de Estados-Membros da ONU, sendo que os principais contribuintes entre 2021 e 2024 são Alemanha, Países Baixos, Suécia, Canadá e Noruega, bem como de atores privados – 64 Estados já contribuíram com o fundo. O Brasil não se encontra na lista de doadores dos últimos anos. Desde sua criação, em 2006, o FCP alocou mais de US\$ 1,9 bilhão a mais de 60 países receptores. Em 2022, o Escritório de Apoio à Consolidação de Paz aprovou um orçamento recorde de US\$ 231 milhões para apoiar esforços de consolidação institucional e de comunidades em 37 países. O documento que descreve a estratégia do fundo para o período 2020-2024 aponta como objetivo o investimento de US\$ 1,5 bilhão ao longo dos cinco anos de atuação. O FCP tem dado prioridade à inclusão de iniciativas transfronteiriças e regionais no Sahel, na América Central e na Ásia Central. Em agosto de 2022, António Guterres indicou os membros do sétimo Grupo de Aconselhamento do FCP, que aconselha e supervisiona as alocações, os programas e políticas do FCP, além de fornecer insumos e ideias sobre como o financiamento pode fortalecer os esforços de consolidação da paz.

Em setembro de 2022, a AGNU aprovou a Resolução 76/305 sobre financiamento para a consolidação da paz (*Financing for peacebuilding*), que reconheceu o financiamento dos projetos de consolidação da paz como um desafio central para as Nações Unidas e exortou os membros a aumentarem suas contribuições voluntárias, públicas ou privadas. A resolução também ressaltou que consideraria todas as opções para atingir um financiamento adequado, previsível e sustentado, inclusive analisando a possibilidade de instauração de contribuições fixas e reconhecendo a importância das contribuições não monetárias.

Com a persistência do subfinanciamento dos projetos de consolidação da paz, em dezembro de 2023, a Resolução 78/257 (*Investing in prevention and peacebuilding*) da AGNU aprovou a criação de uma nova modalidade de financiamento para o fundo, a partir de uma contribuição agregada fixa de US\$ 50 milhões de dólares anuais, a ser implementada a partir de 2025, de maneira ponderada com base na participação dos Estados-Membros da ONU nos orçamentos regular e para operações de paz. Segundo a resolução, esse financiamento será gerido pelo EACP, separadamente das contribuições voluntárias.

iii. Revisão da arquitetura de consolidação da paz

A Revisão da Arquitetura de Consolidação da Paz da ONU é um processo que ocorre a cada cinco anos e tem como principal objetivo aprimorar o apoio das Nações Unidas aos esforços nacionais e regionais para prevenir o surgimento, a escalada, a continuação e a recorrência de conflitos. Por meio de ações de consolidação da paz, busca-se oferecer respostas às causas subjacentes dos conflitos e atuar para sua prevenção e para a consolidação das bases de uma paz duradoura.

Em 2016, foram aprovadas as Resoluções-gêmeas 70/262 da AGNU e 2282 do CSNU. Elas concluíram o segundo processo de revisão da arquitetura de consolidação da paz (conhecido como “revisão de 2015”), uma vez que a revisão concluída em 2010 não havia atendido às

expectativas das partes comprometidas, e estabeleceram as bases para um novo processo de revisão (“revisão de 2020”). A revisão de 2015 tinha o objetivo de analisar a capacidade operacional e o alcance da arquitetura da consolidação da paz e de considerar o apoio da ONU às iniciativas nacionais de consolidação da paz. O diagnóstico era de que a excessiva fragmentação das iniciativas da ONU limitava a capacidade da organização de manter a paz. A revisão levou à conclusão de que manter a paz é uma responsabilidade de todo o sistema ONU em colaboração com atores nacionais, regionais e multilaterais. Também se constatou que havia a necessidade de abordagens mais integradas, estratégicas e abrangentes.

A revisão de 2020 ocorreu por meio de três vias durante a fase informal, o que contou com a participação de Estados-Membros da ONU, personalidades eminentes e institutos de pesquisas. Os resultados das três vias foram condensados em um relatório do SGNU. Esse documento serviu de base para a fase formal, que consistiu em consultas intergovernamentais. Contribuíram com subsídios para a revisão de 2020 o G7 e várias agências e organizações, como o PNUD, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês). Também ocorreram consultas temáticas com a sociedade civil com a participação de 280 pessoas e entidades.

O relatório intermediário do SGNU sobre a revisão de 2020, publicado em 2018 e recepcionado pelas Resoluções 72/276 da AGNU e 2413 do CSNU, reafirmou a prioridade dada à manutenção da paz e à prevenção de conflitos. Ele também recomendou a operacionalização das resoluções de 2016 para lidar com a fragmentação das estruturas de consolidação da paz da ONU.

Os aspectos regional e sub-regional de cooperação também têm sido elementos importantes nas discussões do processo de revisão. No relatório intermediário de 2018 do SGNU, é destacada a importância do aprofundamento de parcerias estratégicas com entidades regionais e sub-regionais, o qual continuaria sendo uma prioridade para a ONU. Além de exemplos como a coordenação entre a Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês) e a União Africana (UA) no processo de consolidação da paz, os órgãos responsáveis mantêm consultas com representantes e grupos regionais da Ásia, da Europa, da África e da América.

No relatório de 2020 do SGNU sobre consolidação da paz e sustentação da paz (*2020 Report of the Secretary-General on Peacebuilding and Sustaining Peace*), são destacados aspectos positivos da formação de missões políticas, do envio de tropas e do estabelecimento de programas sobre a consolidação da paz. Mais de 300 casos, em mais de 35 países, são apresentados. Aprofunda-se o conceito de sustentação da paz como objetivo orientador da reforma e revisão do pilar. No relatório de 2020, também foram discutidos o apoio da ONU em contextos de transição; mulheres, paz e segurança; construção institucional e engajamento sistêmico; e financiamento de parcerias para consolidação da paz e manutenção da paz.

Em dezembro de 2020, o processo de reforma foi concluído, o que foi oficializado com a adoção das Resoluções 75/201 da AGNU e 2558 do CSNU. Portanto, desde então, ocorre o acompanhamento do processo de revisão. Ainda de acordo com as resoluções de 2020, foi estabelecido que a próxima revisão deve ser concluída até 2025, e demandou-se a apresentação de um relatório intermediário em 2022 e de um mais detalhado em 2024⁶⁷, acerca da implementação contínua das resoluções sobre consolidação da paz e sobre sustentação da paz.

⁶⁷ O relatório, datado de outubro de 2024, foi divulgado apenas no final de dezembro. Os principais destaques de seu teor serão incluídos na próxima edição do REPI.

O relatório intermediário de 2022, elaborado pelo SGNU, elenca vários exemplos de contribuições dos projetos de consolidação da paz ao redor do mundo e ressalta que o investimento na prevenção de conflitos, além de salvar vidas, protege ganhos em desenvolvimento e reduz significativamente o custo com respostas a crises. Contudo, ele também aponta para um crescimento na quantidade e na complexidade dos conflitos interestatais – por conta do aumento no número de atores não estatais envolvidos, da corrupção, do tráfico de entorpecentes, da pandemia de COVID-19 e das crises relacionadas à mudança do clima – que não é acompanhado por um aumento do financiamento em consolidação da paz. O relatório afirma que o financiamento – tema central do documento – segue insuficiente e tem tornado insustentável o custo econômico e humano de responder a crises. A necessidade de financiamento espalha-se ao longo do espectro da paz (*peacemaking*, *peacekeeping*, *peacebuilding*, ação humanitária e para o desenvolvimento), o que requereria uma gama de mecanismos e de fontes de financiamento. O documento destaca que o financiamento para a consolidação da paz costuma ser maior para as regiões e os países nos quais a ONU já atua por meio de missões. Assim, o eventual término das operações de paz ou das missões políticas especiais tende a coincidir com a falta de recursos para os programas de consolidação, com consequências significativas para a continuidade dos esforços em contextos de transição. Há, ainda, uma sugestão para que os países diminuam seus gastos militares e realoquem esses valores para ações de prevenção e consolidação da paz.

Críticos da reforma indicam algumas falhas. Em primeiro lugar, alguns *peacebuilders* não viram utilidade na reforma e enfrentam falta de recursos e de atenção internacional, como nos conflitos congelados no sul do Cáucaso. Em segundo lugar, há certa desconfiança se a ONU será capaz de cumprir o guia de engajamento em consolidação da paz e em sustentação da paz e se a nova arquitetura de consolidação da paz será capaz de produzir resultados tangíveis em campo.

O relatório do SGNU intitulado Nossa Agenda Comum (*Our Common Agenda*), apresentado durante a 76ª Sessão da AGNU, em 2021, que não está relacionado ao processo de revisão da arquitetura, mas, sim, ao marco de 75 anos da ONU e à visão do SGNU para os próximos 25 anos, demonstrou novamente preocupação com os níveis de financiamento para a prevenção de conflitos e para a construção da paz. Os custos têm aumentado a níveis preocupantes, ante a miríade de novas ameaças à paz. O relatório também propõe uma Nova Agenda para a Paz (NAP), que lida com as ameaças nucleares, guerra cibernética e crime organizado. Nessa agenda, a CCP tem papel central na prevenção de conflitos, na troca de experiência e na redução de todas as formas de conflito de forma multitemática. A NAP, que foi um componente-chave para a Cúpula do Futuro, também busca assegurar financiamento adequado para o FCP.

e) Agenda Mulheres, Paz e Segurança

i. Antecedentes da Resolução 1325 do CSNU

O início das discussões recentes sobre desigualdade de gênero foi marcado por quatro Conferências Mundiais sobre as Mulheres, sediadas na Cidade do México (1975), em Copenhague (1980), em Nairóbi (1985) e em Pequim (1995). As duas últimas foram as mais relevantes desse processo, pois consolidaram as discussões prévias acerca da conscientização sobre incentivos à paz, o desarmamento, a violência sexual como arma de guerra, a participação política, entre outros. Em relação à elaboração de documentos específicos no âmbito dessas conferências, que trazem pontos pertinentes às discussões sobre mulheres, paz e segurança, podemos citar as Estratégias Orientadas ao Futuro para o Avanço das Mulheres (Conferência de Nairóbi) e a Declaração final

da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Conferência de Pequim). Esta última reconheceu que a paz está “indissolivelmente ligada ao avanço das mulheres, que representam uma força essencial para liderança, solução de conflitos e promoção de uma paz duradoura em todos os níveis”. Ademais, a Plataforma de Ação de Pequim incluiu o tema “mulheres e conflitos armados” como uma das doze áreas críticas de preocupação.

Também como antecedentes, podem-se mencionar iniciativas no âmbito da AGNU que complementam os esforços dessas conferências. São elas:

- 1) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês): adotada na AGNU em 1979, tem como objetivo promover os direitos das mulheres nas esferas públicas e privadas. A convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade e trata do princípio da igualdade, seja como obrigação vinculante, seja como um objetivo. Ela vai além das garantias de igualdade e idêntica proteção, viabilizada por instrumentos legais vigentes, estipulando medidas para o alcance da igualdade entre homens e mulheres, independentemente de seu estado civil, em todos os aspectos da vida política, econômica, social e cultural;
- 2) Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação: aprovada na AGNU em 1982, é um documento precursor em lidar com questões de gênero e missões de paz; e
- 3) Declaração sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres: aprovada na AGNU em 1993, reconhece que a violência contra a mulher significa qualquer ato de violência baseado no gênero do qual resulte, ou possa resultar, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico para as mulheres, incluindo as ameaças de tais atos, a coação ou a privação arbitrária de liberdade, que ocorra, quer na vida pública, quer na vida privada.

Além dessas iniciativas no âmbito da AGNU, podem-se citar como antecedentes do tratamento de temas de gênero e segurança as declarações e os planos de ação de Viena (1993) e de Windhoek (2000):

- 1) Declaração e Programa de Ação de Viena: adotados na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em 1993, reconhecem que “os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais. A plena participação das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural nos níveis nacional, regional e internacional e a erradicação de todas as formas de discriminação, com base no sexo, são objetivos prioritários da comunidade internacional”; e
- 2) Declaração de Windhoek e Plano de Ação da Namíbia: produzidos no âmbito de seminário intitulado *Mainstreaming a Gender Perspective in Multidimensional Peace Support Operations*, organizado pelo DPKO em 2000, recomendam a participação feminina em todos os níveis das missões de paz, desde a negociação de acordos até a comunicação social.

ii. Características gerais da Resolução 1325 do CSNU

O processo negociador da S/RES/1325 contou com o protagonismo de Bangladesh, Jamaica, Mali e Namíbia, tendo esta última, que presidia o CSNU naquele momento, sido a responsável pela apresentação de projeto de resolução. A Resolução 1325 foi adotada por unanimidade em 31 de outubro de 2000 e inaugurou a chamada “Agenda de mulheres, paz e

segurança” (MPS), com vistas a garantir a plena participação de mulheres em processos de paz, inclusive operações de manutenção da paz.

A adoção da Resolução 1325 resultou da convergência de três fatores:

- 1) fortalecimento do reconhecimento e defesa dos direitos das mulheres no âmbito da ONU;
- 2) reconhecimento dos impactos nocivos dos conflitos armados sobre a população civil, em especial sobre mulheres e meninas; e
- 3) trabalho de organizações da sociedade civil, em particular organizações de mulheres e de direitos humanos, que influenciaram a decisão de adotá-la e contribuíram para seu texto.

A S/RES/1325 contempla quatro pilares:

- 1) necessidade de promover a participação feminina em todos os níveis do processo decisório (nacional, regional ou internacional) e em diversas funções, desde a prevenção de conflitos até a negociação da paz ou o engajamento em missões de paz⁶⁸, contribuindo para o estabelecimento de uma governança inclusiva;
- 2) proteção das mulheres e meninas contra a violência sexual e de gênero, particularmente em situações de crise e conflito, tanto nos campos de refugiados quanto na formação e no treinamento do pessoal (civis e militares) envolvido em operações de paz;
- 3) prevenção contra a violência sexual e promoção dos direitos femininos, com a punição dos responsáveis por crimes que violam o Direito Internacional Humanitário e a garantia da segurança jurídica às mulheres no âmbito das legislações nacionais e com o apoio de outras iniciativas locais ou multilaterais; e
- 4) adoção de medidas de alívio e recuperação, inclusive o respeito da natureza civil e humanitária dos campos de refugiados e a consideração das necessidades de mulheres e meninas no planejamento e na construção dos assentamentos e campos de refugiados.

Em uma declaração presidencial do CSNU, em 2004, encorajou-se a implementação da Resolução 1325 no âmbito nacional, por meio do estabelecimento de Planos Nacionais de Ação que cobrissem os quatro pilares. Os Planos Nacionais de Ação para a implementação da S/RES/1325 são estratégias a nível nacional que abrangem objetivos que os países estabelecem, nacional e internacionalmente, a fim de assegurar os direitos humanos de mulheres e crianças em situações de conflito; prevenir conflitos armados e violência, o que inclui violência contra mulheres e crianças; e garantir uma participação efetiva das mulheres em questões de paz e segurança. Até o momento, 108 membros da ONU (mais o Kosovo) já aprovaram planos nacionais de implementação da Agenda MPS.

Após a adoção da Resolução 1325, outras resoluções foram adotadas com o objetivo de fortalecer a ação da ONU para promover a paz duradoura por meio do fomento à inclusão da perspectiva das mulheres no que se refere a temas de paz e segurança internacional. Ao todo, já foram dez resoluções do CSNU no marco da Agenda: 1325 (2000); 1820 (2009); 1888 (2009); 1889 (2010); 1960 (2011); 2106 (2013); 2122 (2013); 2242 (2015); 2467 (2019); e 2493 (2019). Em 2020, a Rússia apresentou proposta de resolução ao CSNU comemorativa aos vinte anos da S/RES/1325, que não foi aprovada em razão da abstenção de dez países, incluindo Estados

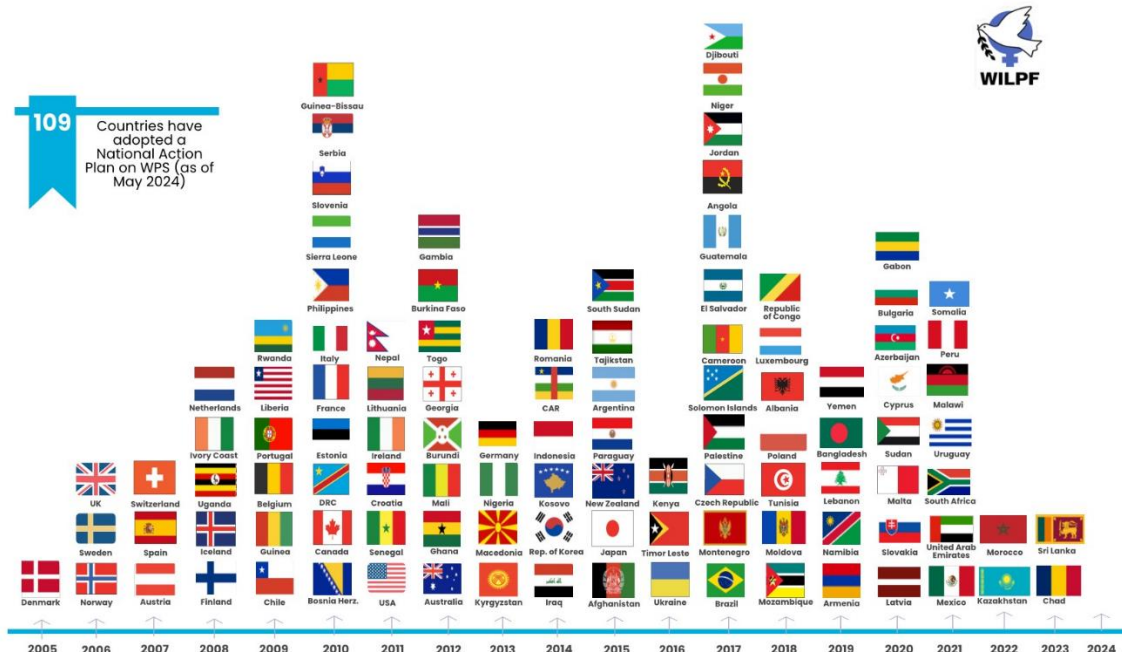
⁶⁸ Apenas em 1992 uma mulher foi escolhida para chefiar uma missão de paz: a britânica Margaret Anstee foi nomeada representante especial do SGNU para a UNAVEM II. A australiana Sandra Peisley foi a primeira comandante de componente policial de missão de paz, o que ocorreu na Missão das Nações Unidas de Apoio ao Timor-Leste (UNMISSET, na sigla em inglês), entre 2003 e 2005. Em 2007, a Índia enviou a primeira unidade uniformizada inteiramente feminina empregada em uma missão da ONU: a UNMIL recebeu um contingente de 105 mulheres policiais indianas. A primeira *force commander* foi nomeada em 2014: a general Kristin Lund, da Noruega, na UNFICYP.

Unidos (EUA), Reino Unido, França e Alemanha, que alegaram que o texto russo buscava enfraquecer compromissos anteriores.

Também em 2020, a S/RES/2538 foi pioneira em dedicar-se à ampliação da participação em todos os níveis, mas especialmente em posições de liderança, de mulheres militares, policiais e especialistas civis nas operações de manutenção da paz e missões políticas especiais. Por meio da resolução, o CSNU instou os Estados-membros a implementarem a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028, estimulou o estabelecimento de ambientes de trabalho sensíveis a questões de gênero nas missões e apoiou a política de “Tolerância Zero” do SGNU referente ao combate à violência sexual em conflitos.

Na AGNU, foram adotadas as resoluções A/RES/75/48 e A/RES/75/161, ambas de 2020, A/RES/77/55 e A/RES/77/193, ambas de 2022, e A/RES/79/57 e A/RES/79/152, ambas de 2024, respectivamente sobre mulheres, desarmamento, não proliferação e controle de armas, e sobre intensificação de esforços para prevenir e eliminar todas as formas de violência contra mulheres e meninas⁶⁹. Também merece destaque o “Estudo Global sobre a Implementação da Resolução 1325” (2000), elaborado por grupo de peritos independentes, coordenado pela ONU Mulheres, por ocasião das celebrações dos quinze anos da Agenda MPS, em 2015.

A incorporação da Agenda MPS se tornou obrigatória, a partir da S/RES/1325, a todos os mandatos de missões de paz no século XXI. Das dez novas missões aprovadas desde a adoção da resolução, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA, na sigla em inglês), a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA, na sigla em inglês) são as que mais incorporaram itens da Agenda MPS, com destaque para o aumento da participação feminina como *peacekeepers* e a proteção das mulheres e meninas contra a violência sexual.



Fonte: *PeaceWomen*

⁶⁹ No caso da resolução de 2024, com foco no ambiente digital.

Além disso, é preciso mencionar as novas práticas voltadas para a implementação dessa agenda, as quais surgiram nas missões onusianas, como a criação da função de conselheiros ou assessores militares de gênero, dos pontos focais de gênero e das Equipes de Engajamento Feminino (FET, na sigla em inglês). Especificamente no tocante à última prática, a composição de equipes formadas por profissionais diversas (médicas, psicólogas, militares, entre outras) contribui para a criação de confiança e a assistência à população feminina local, desde o apoio à saúde física e psicológica até o treinamento de mulheres locais militares e policiais. As unidades femininas estabelecidas pelas novas práticas estão normalmente vinculadas à liderança da missão de paz e fornecem apoio a todos os setores dessa missão para o desenvolvimento ou o monitoramento de estratégias que promovam a igualdade de gênero.

Em anos recentes, tem ganhado impulso o incentivo ao incremento da participação de mulheres militares, policiais e civis em operações de manutenção da paz da ONU. A Resolução 2242 (2015) do CSNU estipulou meta, para os Estados-Membros, de dobrar o percentual de participação feminina em operações de manutenção da paz (naquele ano, era em média de 3,7% de militares e 9,5% de policiais) até 2020. Posteriormente, em 2018, o SGNU, António Guterres, lançou a Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado, com metas mais ambiciosas e crescentes até 2028, solicitando a todos os países contribuintes de tropas que assegurassem, de imediato, representação de 15% de militares e 20% de policiais do sexo feminino em operações de manutenção da paz. A meta ainda está longe de ser cumprida: em agosto de 2024, apenas a Missão das Nações Unidas para o referendo no Saara Ocidental (MINURSO, na sigla em inglês), com cerca de 25% de mulheres, incluindo 25% de mulheres entre as tropas (cinco de um total de vinte), 50% entre os policiais (uma de um total de dois) e 23,6% dos especialistas em missão (47 de um total de 199), estava acima do estipulado. No caso de MINUSCA, MONUSCO, Força das Nações Unidas de Manutenção da Paz no Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês), Força Interina de Segurança das Nações Unidas para Abyei (UNISFA, na sigla em inglês), Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK, na sigla em inglês) e Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês), a participação de policiais individuais mulheres supera os 29% do total em cada uma delas, mas a participação de mulheres entre as tropas, nas missões que têm um braço militar, é inferior à meta.

À luz dos vinte anos da Resolução 1325, o tema da celebração do *International Day of UN Peacekeepers* em 2020 foi *Women in Peacekeeping, a Key to Peace*.

iii. Mulheres brasileiras e operações de paz

No âmbito das Forças Armadas, a partir da década de 1990, as mulheres passaram a ingressar nas academias militares e, desde então, têm-se destacado profissionalmente em todas as atividades que desempenham. Em 1992, o Exército Brasileiro incluiu as mulheres na Escola de Administração do Exército, possibilitando ao segmento feminino integrar o Quadro Complementar de Oficiais (QCO) e contribuir para o engrandecimento da Força. Naquele ano, 49 mulheres foram matriculadas no Curso de Formação de Oficiais da Escola. A pioneira turma, composta por homens e mulheres, foi denominada Turma Maria Quitéria, em homenagem à heroína baiana que se destacou por seus atos de bravura nas lutas pela independência do Brasil e distinguida como a Patrona do QCO. Entre as Forças Armadas, a Aeronáutica registrou a maior participação feminina em seus quadros, inclusive em postos da linha de frente de combate, como pilotos de caça: em 1996, a Academia da Força Aérea recebeu as primeiras mulheres para a especialidade de intendência e, a partir de 2003, também como aviadoras. A Escola Naval recebeu sua primeira

turma de mulheres em 2014, para a especialidade de intendência. A partir de 2017, a Academia Militar das Agulhas Negras também passou a receber mulheres nos quadros de logística, intendência e material bélico.

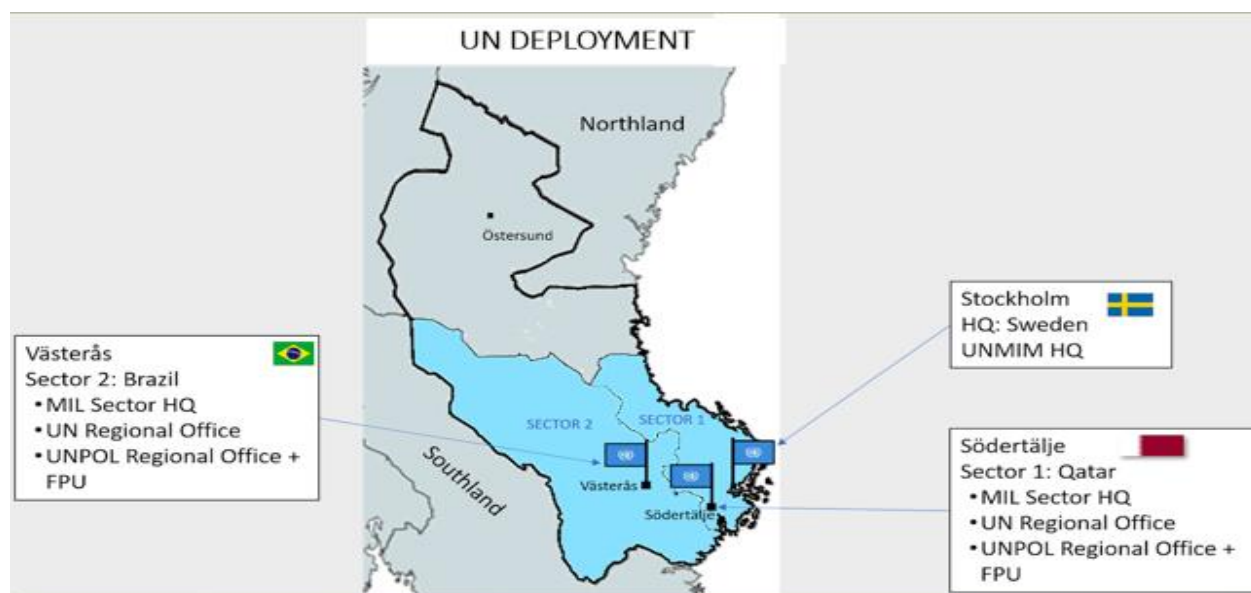
Quanto à participação em missões de paz, não houve mulheres brasileiras até o início da década de 1990. A ausência de legislações inclusivas e a estrutura institucional das forças armadas e policiais – em particular, as políticas de ingresso ou de progressão ao longo da carreira –, entre outras razões, dificultaram a presença feminina nessas missões. Em 1992, duas sargentos da Polícia Militar de Minas Gerais foram as primeiras brasileiras a participarem de uma missão de paz, servindo na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II, na sigla em inglês). Desde então, mais mulheres brasileiras passaram a atuar como *peacekeepers*, sobretudo militares, mas o número delas permaneceu proporcionalmente bastante inferior à participação masculina. A primeira militar brasileira a servir à ONU em missão individual foi uma oficial da Marinha do Brasil, em 2013. Em grande medida, as variações no contingente feminino do Brasil em missões de paz estão associadas à Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês). Esse contingente aumentou significativamente após o terremoto no país caribenho, em 2010, e se manteve elevado até 2017, quando passou a diminuir justamente por causa do encerramento da MINUSTAH. Com o término da missão e a eventual saída das tropas brasileiras do Haiti, houve uma significativa queda no número de pessoal brasileiro desdobrado em missões, o que está diretamente relacionado também à redução no número de mulheres em operações de paz, como pode ser observado nos anos que se seguem.

Desde 2017, ano de lançamento do Plano Nacional de Ação (PNA) sobre MPS, mas também do fim da MINUSTAH, até o ano de 2021, observamos que não houve incremento significativo no número de policiais e militares mulheres brasileiras desdobradas em missões de paz. Houve registro de militares desdobradas pelo Exército em missões individuais na Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL, na sigla em inglês), na MINURSO e na MINUSCA.

A implementação da Agenda MPS é prioritária para o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB)⁷⁰, de forma que foi instituído o Estágio Setorial de Preparação Específica de Militares do Segmento Feminino para Operações de Paz (EPESFOP). O estágio busca a complementação de conhecimentos específicos das discentes, a fim de melhor capacitá-las para a participação em operações de paz complexas, exigindo-as, de forma prática, controle emocional e resistência à fadiga em situações adversas, dentre outras habilidades.

Também se pode mencionar a implementação da Agenda MPS no exercício “Viking 22”. Foi a segunda participação do Brasil no exercício, idealizado pela Suécia e realizado a cada quatro anos desde sua primeira edição em 1999. Ele é o maior exercício multifuncional de operações de paz e visa a adestrar os três componentes de uma missão de paz – civil, militar e policial –, para que, juntos e de modo coordenado, sejam capacitados, através de atividades de simulação, a responderem aos desafios impostos pelo conflito simulado. Realizado simultaneamente em diversos países, e com núcleo na Suécia, o Viking 22 mobilizou um significativo número de profissionais em seus sítios remotos espalhados ao redor do mundo. A edição de 2022 teve uma elevação no número de representação feminina na atividade simulada. No entanto, é imperioso ressaltar que tal observação foi feita apenas no “sítio Brasil”, isto é, o setor do exercício cuja liderança coube ao Brasil (conforme mapa a seguir), não tendo sido possível apurar esse dado específico nos demais sítios remotos.

⁷⁰ O Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) é uma organização militar do Exército Brasileiro e tem como missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária.



Fonte: Rede Brasileira sobre Operações de Paz

Apesar de um incremento expressivo da participação feminina no exercício, em razão de sua presença no “sítio Brasil”, as mulheres participantes, seja como Audiência de Treinamento (AT) ou Direção do Exercício (DIREx), brasileiras ou estrangeiras, compõem um número muito menor que o dos seus pares masculinos. Não há meios para comparar em números a participação feminina no sítio Brasil nas duas últimas edições do Viking para afirmar com precisão se houve um aumento significativo ou não. De todo modo, pode-se afirmar que os números da presença das mulheres no exercício são ainda pouco significativos em comparação ao número de militares e policiais do segmento feminino brasileiro já desdobrado em operações de paz e que poderia integrar a AT ou a DIREx do Viking no sítio Brasil.

Há, ainda, que se entender que a maior participação feminina em todos os níveis das operações de paz não se deve tão somente a uma questão de direitos, é uma questão que ultrapassa esse mister. É, sobretudo, a oportunidade de maximizar esforços e aumentar a capacidade e estratégia operacionais, diante de crescentes desafios que atingem homens e mulheres como um todo.

iv. A Agenda MPS e o Brasil

O Brasil é membro fundador da Rede de Pontos Focais Nacionais sobre MPS criada em 2016 pela Espanha, em conjunto com a Alemanha e a Namíbia. A reunião de fundação da rede contou com a participação de 41 Estados e de três organizações regionais, e com o apoio das Nações Unidas e de organizações da sociedade civil. O principal objetivo da Rede de Pontos Focais Nacionais é promover a articulação entre seus membros no que toca à participação das mulheres em todas as fases dos processos de decisão relacionados à paz e à segurança.

Lançado em março de 2017, o PNA sobre MPS do Brasil foi elaborado por Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) coordenado pelo Itamaraty e composto por representantes dos ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública, e da Família, Mulheres, e Direitos Humanos, com o apoio da sociedade civil e da ONU Mulheres. Insere-se no contexto da implementação, pelo Brasil, da S/RES/1325. Em março de 2019, o governo brasileiro anunciou a extensão da vigência de seu PNA, durante a Conferência Ministerial de Operações de Paz. Com

isso, o PNA permaneceu válido por quatro anos a partir daquele mês. A extensão de sua vigência representou o compromisso do governo brasileiro com a continuidade e o aprofundamento de esforços na concretização da Agenda MPS.

Antes mesmo da elaboração do I PNA, em 2016-2017, o Brasil havia desenvolvido projetos de cooperação para o enfrentamento da violência sexual em países recém-egressos de conflitos, como o Haiti, a Guiné-Bissau e a República Democrática do Congo (RDC). No Haiti, a MINUSTAH desdobrou mulheres para realizar patrulhas e oferecer serviços médicos e dentais à população civil em operações civis-militares em Bel Air e Cité Soleil. Houve, ademais, esforço de alocação de intérpretes mulheres nas patrulhas e em “projetos de impacto rápido” com o objetivo de empoderar a comunidade feminina daquele país. Apesar dos desafios para atingir as metas da Estratégia de Paridade de Gênero de Pessoal Uniformizado 2018-2028, conforme requerido pela Resolução 2538 (2020), o compromisso do Brasil com o avanço da Agenda MPS foi reconhecido com o Prêmio de Defensoras Militares da Igualdade de Gênero da ONU às capitãs de corveta Márcia Braga e Carla Monteiro de Castro Araújo, respectivamente em 2019 e 2020, por seu desempenho na MINUSCA.

O I PNA internalizou formalmente as obrigações internacionais contraídas pelo Brasil no âmbito da Agenda MPS. Estabeleceu quatro pilares de atividades:

- 1) Participação: com o propósito de aumentar a presença e a qualificação de mulheres brasileiras em questões relacionadas com a paz e a segurança;
- 2) Prevenção e proteção: cuja finalidade é assegurar os direitos das mulheres e meninas e combater as violências sexuais e baseadas no gênero, antes, durante e depois de conflitos armados;
- 3) Consolidação da paz e cooperação humanitária: que propõem a priorização do enfoque de gênero nas ações cooperativas, nos processos decisórios e na construção e recuperação da paz ou na reconstrução pós-conflito;
- 4) Aprofundamento, sensibilização e engajamento: com o objetivo de promover maior envolvimento da sociedade civil em relação à Agenda MPS, incluindo a disseminação de conhecimentos relacionados ao assunto.

Ademais, tinha dois objetivos estratégicos ou princípios diretores gerais:

- 1) Transversalização; e
- 2) Empoderamento.

O documento de apresentação da Etapa I do II PNA brasileiro contempla uma avaliação da implementação do I PNA:

“No pilar ‘participação’, o I PNA enfatizou o objetivo de aumentar a participação de mulheres brasileiras, inclusive civis, militares e policiais, em atividades relacionadas à paz e à segurança internacional, com foco nas missões de paz da ONU. Para sua consecução foram previstas atividades de capacitação específicas para possibilitar a participação de mulheres em operações de paz e a realização de diagnósticos sobre os desafios enfrentados e sobre a necessidade de melhorar as condições para a permanência de mulheres diplomatas, militares e policiais – mais diretamente envolvidas em temas afetos à paz e a segurança internacionais – em suas respectivas carreiras.”

“Nos anos de 2018 e 2019, a Marinha do Brasil e o Exército Brasileiro criaram cursos específicos para mulheres atuarem em missões de paz. Além disso, ao longo dos últimos anos, as Forças Armadas reduziram as barreiras para o ingresso de mulheres e ampliaram seu acesso a armas e serviços no Exército Brasileiro (comunicação, intendência e material bélico), na Marinha

do Brasil (acesso liberado a todos os corpos, inclusive o Colégio Naval) e na Força Aérea Brasileira (possibilidade de ingresso na Escola Preparatória de Cadetes do Ar).”

“Apesar da redução do número global de mulheres participando em operações de paz, decorrente de o Brasil não mais possuir contingentes de tropas desdobrados, houve aumento no número de mulheres brasileiras atuando em missões de caráter individual, fazendo com que o País tenha superado, nos últimos anos, as metas mínimas estipuladas pelo Secretariado da ONU para participação de mulheres militares e policiais em missões de paz⁷¹.”

“O I PNA não incluiu ações para alcançar as suas metas, como a elaboração de marco normativo adequado para tratar de casos relacionados a abuso e exploração sexual, em consonância com a política de tolerância zero da ONU; mecanismos transparentes para a seleção e envio de mulheres policiais e militares em missões individuais; e o apoio à participação de mulheres civis, diplomatas ou não, em atividades relacionadas à paz e à segurança. Embora o plano mencione a necessidade de apoio à família, para viabilizar a participação de mulheres, tampouco foram identificadas iniciativas nesse sentido durante sua vigência.”

“No pilar ‘prevenção e proteção’, o Brasil assumiu compromissos internacionais relacionados à proteção dos direitos humanos de mulheres e meninas, com foco na prevenção da violência baseada em gênero. Ainda que se possa identificar perspectiva transversal que inclui, por exemplo, a observação das necessidades específicas de mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito, não se registraram avanços na matéria. Por outro lado, ressalte-se o fomento de política voltada à garantia de pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio no Brasil que considera as necessidades específicas do gênero, mesmo que esse avanço não possa ser atribuído diretamente ao I PNA. A Operação Acolhida, criada para acolher venezuelanos e venezuelanas que ingressaram no Brasil, buscou implementar perspectiva de gênero nos abrigos, com atenção ao *layout* dos acampamentos, localização de banheiros e iluminação. Também é digno de nota o acolhimento de juízas afegãs, que buscaram o Brasil em razão de perseguição com base em gênero. Soma-se, ainda, a decisão exarada em março de 2023 pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que implementou o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas de meninas e mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de Corte ou Mutilação Genital Feminina (C/MGF).”

“No pilar ‘consolidação da paz e cooperação humanitária’, os objetivos e ações previstos incluíam aspectos para o empoderamento e a autonomia econômica de mulheres e construção de espaços urbanos e infraestruturas seguros para mulheres, fundamentais para a prevenção da violência baseada no gênero. Dentre os pilares do I PNA, entretanto, talvez este tenha sido o mais prejudicado pela crise econômica no Brasil, durante a qual houve redução significativa dos projetos de cooperação, não tendo sido identificadas iniciativas relacionadas a este pilar. O financiamento direto de organizações de mulheres, poderia ter contribuído para atingir objetivos e metas dos pilares de participação e prevenção e proteção.”

“O pilar ‘sensibilização, engajamento e aprofundamento’ tratava de uma série de iniciativas relacionadas à ampliação e ao aprofundamento do conhecimento sobre a Agenda MPS na sociedade brasileira. Foi incluída aula específica sobre a temática na grade do Instituto Rio Branco (IRBr) e foram criados módulos de treinamento nos centros de instrução para operações

⁷¹ A informação apresentada no documento do governo brasileiro não condiz com os números do DPO da ONU. De acordo com o DPO, 19,7% dos brasileiros em missões da ONU em setembro de 2024 eram mulheres. Em termos de tropas ou policiais individuais, não havia nenhuma mulher entre as onze desdobradas em missões.. As 16 mulheres brasileiras em missões da paz estavam alocadas como especialistas em missão ou staff.

de paz das Forças Armadas. Foram também realizadas inúmeras palestras e eventos pela academia e sociedade civil, com a participação de órgãos oficiais que trataram desse tema no Brasil.”

Em janeiro de 2022, o Brasil decidiu assinar a Declaração de Compromissos Compartilhados sobre MPS, lançada por Irlanda, México e Quênia no ano anterior. Os países que aderem à iniciativa se comprometem a realizar eventos sobre o tema durante suas presidências rotativas no CSNU. O ministro Mauro Vieira presidiu, em outubro de 2023, debate aberto do CSNU intitulado “A participação das mulheres na paz e na segurança internacionais: da teoria à prática”. O evento mobilizou ampla presença dos membros da ONU, reunindo representantes de mais de 80 países, dentre os quais dez ministros. O debate contou com a participação do SNU, António Guterres, da presidenta do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), Mirjana Egger, da ativista sudanesa Hala al-Karib e da embaixadora brasileira Glivânia de Oliveira, que compartilhou sua experiência como representante do Brasil, como país garante, no Processo de Paz entre a Colômbia e o Exército de Libertação Nacional (ELN).

Com o fim da vigência do I PNA em março de 2023, procedeu-se à renovação do compromisso do Brasil com a agenda de MPS, em consonância com os valores e princípios da Constituição brasileira sobre igualdade de direitos, em novo contexto nacional e internacional. O governo federal decidiu elaborar um novo plano que refletisse os recentes avanços normativos dos PNAs.

A fim de dar início à discussão e sensibilizar atores relevantes para a formulação do II PNA, o Ministério de Relações Exteriores organizou, em abril de 2023, seminário informativo intitulado “A Agenda MPS: renovação do compromisso brasileiro”. O evento teve como objetivo iniciar o diálogo sobre a renovação do compromisso nacional com essa agenda das Nações Unidas, constituindo oportunidade de primeiro contato dos órgãos competentes, bem como de sensibilização de parceiros-chave, como o Congresso Nacional, entidades da sociedade civil, entre outros. De acordo com o sítio virtual do Itamaraty, “a maior presença de servidores e especialistas civis brasileiros, especialmente mulheres, em operações de manutenção da paz, em missões políticas especiais, e em funções relacionadas à paz e à segurança internacional no Secretariado da ONU, é interesse da política externa brasileira”.

Durante o debate aberto presidido pelo ministro Mauro Vieira no CSNU, em outubro de 2023, o Brasil anunciou a primeira etapa de seu novo PNA sobre MPS (II PNA), que conterà medidas concretas para a promoção da participação das mulheres nos processos relacionados com a paz e a segurança, nos planos interno e internacional. Antes do início do debate, o Brasil proferiu declaração à imprensa em nome dos signatários da Declaração de Compromissos Compartilhados para os Princípios de MPS: Albânia, Emirados Árabes Unidos (EAU), Equador, EUA, França, Gabão, Japão, Malta, Reino Unido e Suíça. O grupo reiterou o seu empenho em prol da participação plena, equitativa e significativa das mulheres em todos os esforços de prevenção, resolução de conflitos e consolidação da paz.

O II PNA brasileiro destaca-se por seu processo de elaboração inclusivo, resultado do trabalho colaborativo entre representantes dos ministérios diretamente envolvidos na matéria e a sociedade civil, inclusive a ONU Mulheres e especialistas no tema, com o apoio de lideranças políticas, em particular da Bancada Feminina do Senado Federal. O II PNA abrange tanto a vertente externa quanto a interna da Agenda MPS e coloca a diversidade das mulheres brasileiras em posição de centralidade. Adota, ainda, abordagem interseccional e tratamento transversal das questões de gênero, em linha com os PNAs mais recentes.

O II PNA, além de estar orientado a resultados, trata de desafios de segurança contemporâneos com forte impacto sobre as mulheres. O número de ministérios participantes foi

ampliado de quatro para oito, e o plano incorpora aspectos relacionados ao protagonismo de mulheres brasileiras no âmbito da paz e da segurança, inclusive no plano doméstico. O II PNA foi elaborado com base em três princípios fundamentais:

- 1) Transversalização de gênero: contribuirá para o reconhecimento do papel importante das mulheres em processos de paz – inclusive na prevenção, na mediação e solução de conflitos e na manutenção e consolidação da paz – e dos impactos diferenciados de conflitos armados sobre homens, mulheres, meninos e meninas, com o intuito de evitar a perpetuação das desigualdades. Essas ações devem considerar as diferentes percepções, experiências, conhecimentos e interesses de todos os gêneros na concepção, no planejamento e na execução de políticas, legislações e programas nas esferas política, econômica e social;
- 2) Empoderamento de mulheres e meninas: é fundamental para o sucesso de ações para redução da pobreza; construção da governabilidade democrática; prevenção de crises; recuperação pós-conflito; e promoção da paz duradoura e do desenvolvimento sustentável. Empoderar mulheres significa assegurar-lhes voz ativa em todas as instituições de governança para que possam participar, em igualdade com os homens, do diálogo público e das tomadas de decisão que irão determinar o futuro de suas famílias e seus países; e
- 3) Interseccionalidade: trata-se de objetivo estratégico incluído no II PNA, uma vez que brasileiras pertencentes a minorias ou a grupos historicamente vulnerabilizados ou marginalizados sofrem impactos diferenciados e desproporcionais em distintas situações de risco, como violência decorrente de crimes transnacionais; o tráfico de pessoas e a exploração sexual; a violência política; pandemias e catástrofes ambientais. A interseccionalidade também contribui para alinhar o II PNA brasileiro aos esforços de integrar a perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e de seus ODS, especialmente o ODS 5, que versa sobre a igualdade de gênero.

Os objetivos do II PNA são:

- 1) Transversalizar a perspectiva de gênero na política externa, fundamentada no respeito aos direitos humanos, como forma de avançar os esforços internacionais e regionais de manutenção da paz;
- 2) Promover a participação e a liderança das mulheres em toda a sua diversidade em processos de mediação, na vida pública, e no Estado Brasileiro, nos níveis local, municipal, estadual e federal;
- 3) Promover a igualdade de gênero e racial como estratégia para eliminar a opressão e a discriminação contra mulheres e populações historicamente marginalizadas e assegurar maior eficácia das políticas públicas relacionadas;
- 4) Prevenir e trabalhar para erradicar todas as formas de violência que afetam a estabilidade e a segurança da população brasileira, com impacto desproporcional em mulheres, meninas e grupos historicamente marginalizados como populações com deficiência, negras, migrantes, ribeirinhas, quilombolas e os povos originários, entre outras; e
- 5) Promover a Agenda MPS no território nacional, garantindo que mulheres, em toda a sua diversidade, inclusive a regional, tenham seu protagonismo e liderança na construção da paz e da estabilidade reconhecidos e suas necessidades específicas atendidas.

O II PNA brasileiro terá a vigência prevista de quatro anos. Em outubro de 2024, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial de implementação e monitoramento do II PNA, sob coordenação do MRE.

f) Nova Agenda para a Paz (NAP)

A Nova Agenda para a Paz (NAP), lançada pelo SGNU António Guterres, em julho de 2023, integra a Nossa Agenda Comum, a qual, por sua vez, decorre de solicitação da AGNU realizada em setembro de 2020⁷². A Nossa Agenda Comum deve ser entendida como um conjunto de propostas e recomendações a serem apresentadas na Cúpula para o Futuro em 2024⁷³ e está fundamentada no objetivo de enfrentar os desafios atuais, fortalecer a cooperação internacional, aumentar a governança global e promover o cumprimento efetivo dos dezessete objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

A versão anterior da Agenda para a Paz foi apresentada por Boutros Boutros-Ghali em 1992, em um contexto pós-Guerra Fria, marcado pelo fim da desconfiança e da hostilidade entre as duas superpotências. Boutros-Ghali defendeu que a ONU deveria agir nesse novo contexto, discutindo questões como diplomacia preventiva, manutenção e imposição da paz e construção da paz em regiões que passaram por conflitos. A Agenda para Paz de Boutros-Ghali reflete, em suma, uma visão em que a ONU seria mais intervencionista.

A NAP, por sua vez, enfatiza a desconfiança e o nível de tensões dentro e fora dos países, em um contexto de transição para uma nova ordem global, definida comumente pela multipolaridade. Assinala que a violência é crescente em todo o globo e que novas tecnologias, como armas cibernéticas e inteligência artificial (IA), representam novos perigos. No contexto de apresentação da NAP, é possível destacar menções aos sofrimentos gerados pela fome e pelos deslocamentos forçados. O documento indica que injustiças aumentam dentro e fora dos países, exacerbando as insatisfações e o isolacionismo e diminuindo a confiança nas soluções multilaterais. O relatório também ressalta que a paz é apenas uma promessa para muitas pessoas, que as mortes relacionadas a conflitos estão em seu maior número em 28 anos e que o nível de paz global está em declínio há quinze anos, alcançando o seu índice mais baixo desde a Segunda Guerra Mundial. Doutrinas nacionais estariam intensificando a competição geoestratégica e impulsionando o aumento dos gastos militares, que, em 2022, bateram novo recorde.

Nesse sentido, a NAP de Guterres propõe uma série de soluções. As doze ações são divididas em cinco eixos:

- 1) Prevenção em nível global: abordando riscos estratégicos e divisões geopolíticas:
 - i. Ação 1: Eliminar armas nucleares;
 - ii. Ação 2: Impulsionar a diplomacia preventiva em uma era de divisões;
- 2) Prevenção de conflitos e violência e sustentação da paz:
 - iii. Ação 3: Mudar o paradigma da prevenção e da manutenção da paz dentro dos países;
 - iv. Ação 4: Acelerar a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável como forma de enfrentar as causas da violência e da insegurança;
 - v. Ação 5: Transformar as dinâmicas de poder relacionadas ao gênero na paz e na segurança;
 - vi. Ação 6: Enfrentar os vínculos entre clima, paz e segurança;

⁷² A Nossa Agenda Comum responde a solicitação feita pela AGNU na Resolução 75/01 de setembro de 2020, em comemoração ao aniversário de 75 anos da ONU, e é um conjunto de 90 propostas com objetivo de auxiliar na implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. As propostas, concentradas em doze áreas, são um preparativo para a Cúpula do Futuro, a ser realizada em 2024.

⁷³ Uma tabela com propostas centrais nos doze compromissos pode ser encontrada aqui: https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Key_Proposals_English.pdf.

- vii. Ação 7: Reduzir o custo humano das armas;
- 3) Fortalecimento das operações de paz e tratamento da imposição da paz:
 - viii. Ação 8: Fortalecer as missões de paz e parcerias;
 - ix. Ação 9: Abordar a imposição da paz;
 - x. Ação 10: Apoiar a UA e outras organizações regionais em missões de paz regionais;
- 4) Novas abordagens para a paz e potenciais domínios de conflito:
 - xi. Ação 11: Prevenir que novas tecnologias se transformem em armas e promover a inovação responsável;
- 5) Fortalecimento da governança internacional:
 - xii. Ação 12: Construir uma engrenagem de segurança coletiva mais robusta.

Para a construção de um sistema efetivo de segurança, Guterres destaca três princípios centrais: confiança, solidariedade e universalidade. A confiança é necessária para que os países não busquem sua própria segurança enquanto criam insegurança para outros países. A solidariedade, por seu turno, é necessária para reduzir as assimetrias internas nos países e externas entre eles, e aponta para a necessidade da criação de uma governança financeira mais justa com todos os países. A universalidade, por fim, deve ser guiada pelos pilares dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável e é essencial para prevenção de conflitos e de violência.

No processo informal de consultas temáticas no contexto da Nossa Agenda Comum, iniciou-se também o processo de consultas no âmbito da NAP, em fevereiro de 2022. Participaram desse processo organizações internacionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Também participaram grupos internacionais, como o G7 e o Grupo de Amigos da Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês)⁷⁴. Com exceção dos EUA, todos os outros membros permanentes do CSNU emitiram recomendações ao SGNU. O processo de consultas foi relevante para entender a perspectiva de cada país quanto ao que deseja para o futuro da política internacional em temas de paz e segurança, assim como suas prioridades⁷⁵. Também ofereceram recomendações organizações da sociedade civil, como a Aliança Evangélica Mundial, e instâncias do sistema ONU, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e a Organização Internacional para as Migrações (OIM).

O Brasil participou do processo de consultas e circulou documento, em dezembro de 2022, com recomendações⁷⁶ a António Guterres sobre temas que deveriam ser referenciados na NAP. O Brasil menciona a necessidade de reforma do CSNU, ressaltando que a configuração atual reflete uma situação geopolítica de 1945 e que 142 novos países entraram na ONU desde então. Frisa que o CSNU é um instrumento desenhado pelas potências do século XX para enfrentar os problemas do século XX e que, em meio aos desafios do século XXI, não é mais capaz de alcançar seus propósitos. O Brasil também ressalta que a democratização dos métodos de trabalho do órgão e sua maior representatividade são essenciais para um CSNU mais legítimo e efetivo. Assim, o Brasil apresenta a alteração da composição do CSNU como principal ponto da reforma que precisa

⁷⁴ O Grupo de Amigos da R2P foi formado em 2008 e conta com mais de 50 membros, como EUA, Argentina, Canadá, México, França, Alemanha, Itália, UE, Reino Unido, Japão e Nigéria.

⁷⁵ Os participantes do processo de consulta e as suas recomendações podem ser consultadas em: <https://dppa.un.org/en/a-new-agenda-for-peace>.

⁷⁶ As recomendações do Brasil podem ser consultadas em: <https://dppa.un.org/sites/default/files/brazil.pdf>.

ser feita, demandando maior representatividade geográfica de Estados capazes de tomar maiores responsabilidades nos campos da segurança e da paz internacionais.

A NAP faz menção a essa necessidade de reforma do CSNU e explicita que o órgão precisa espelhar a realidade geopolítica mundial atual e que seus métodos de trabalho precisam ser democratizados, de forma que se consiga aumentar sua capacidade de alcançar consenso. Cita também que é preciso aprimorar o compartilhamento de responsabilidades entre os membros do CSNU, especialmente em controvérsias em suas próprias regiões, quando não são parte diretamente envolvida. Além disso, há a defesa de que os membros permanentes do CSNU sejam mais responsáveis no uso do veto. A NAP, todavia, não menciona regiões específicas, como fez o Brasil em suas recomendações quando das consultas, mencionando explicitamente a África e a América Latina.

O Brasil também enfatizou a necessidade de incluir a Agenda MPS na NAP em seus quatro pilares: participação e representação, prevenção, proteção e recuperação. O Brasil ressaltou que as mulheres não devem ser tratadas somente como potenciais vítimas de conflitos, mas também como agentes na construção e na consolidação da paz. Em síntese, o Brasil advoga pelo reconhecimento do potencial transformador da participação das mulheres como negociadoras e como mediadoras dos processos de paz. A proposta do Brasil de inclusão das mulheres como agentes na política internacional de paz e de segurança, portanto, foi aceita pela NAP, inclusive na necessidade de implementação da paridade de gênero. A NAP reconhece a interligação entre extremismo e violência de gênero, explicitando que a misoginia é usada para justificar ataques terroristas. A NAP, nesse sentido, enfatiza a necessidade de desmontar estruturas patriarcais de poder para que a paz seja efetivamente implementada, e isso inclui não só a maior participação política das mulheres, mas também de idosos, indígenas, minorias étnicas e religiosas, pessoas LGBTQIA+ e jovens.

A Agenda MPS é expressamente mencionada na NAP, notadamente na Ação 5, que enfatiza que as mulheres devem participar dos processos de negociação⁷⁷ e que é preciso erradicar toda e qualquer forma de violência contra as mulheres. Como medidas práticas da Ação 5 podem-se citar:

- 1) introduzir medidas concretas em favor da participação igualitária de mulheres em parlamentos e instituições locais de governo, por meio de cotas e de metas para que essa participação seja efetivada;
- 2) erradicar a violência contra mulheres e cessar a impunidade contra os perpetradores; e
- 3) prover financiamento estável direcionado para a igualdade de gênero.

O Brasil também propõe o fortalecimento da cooperação entre o CSNU e organizações regionais, considerando-a necessária para evitar a duplicação de esforços. Como exemplo de sucesso, o Brasil menciona as parcerias com a UA e organizações sub-regionais para manutenção da paz e da estabilidade no continente africano⁷⁸. O País defende também que a responsabilidade do CSNU de direcionar esforços para a diplomacia preventiva tem sido insuficiente. Por fim, o Brasil argumenta que desenvolvimento e segurança estão interligados e que se reforçam mutuamente e que, nas situações pós-conflito, a sustentação da paz demanda enfrentamento dos problemas econômicos, políticos e sociais do conflito.

⁷⁷ Em outubro de 2024, o Brasil anunciou apoio à campanha do SGNU Guterres em favor do aumento da participação de mulheres em processos de paz.

⁷⁸ O Brasil advoga que, no caso da UA, tais cooperações devem ser feitas de acordo com as prioridades definidas na Agenda 2063, com o propósito de garantir um crescimento inclusivo e um desenvolvimento sustentável.

A proposta brasileira de fortalecimento da cooperação com organizações regionais para auxiliar nas missões de paz da ONU é igualmente acatada pela NAP, como consta na Ação 10 do documento, inclusive no aspecto da diplomacia preventiva. Para o Brasil, a cooperação em segurança internacional com as organizações regionais, como a UA, deve ser feita tendo em vista os interesses e as prioridades da região específica, o que, a despeito da ausência de menção à Agenda 2063⁷⁹, foi acatada pela NAP na Ação 12. Como recomendação, o SGNU enfatiza que a cooperação com as organizações regionais, feita com base nos Capítulos VII e VIII da Carta da ONU, deve ter os recursos necessários para ter sucesso.

Salienta-se também que o Brasil advoga para que haja um maior diálogo entre o CSNU e a UA e a CCP, com foco na atenção específica às prioridades nacionais e de cada região no processo de construção da paz, tanto em termos financeiros quanto em termos de *expertise*. A menção a esse maior diálogo aparece na NAP igualmente na Ação 12, em que se recomenda a criação de um mecanismo interno de financiamento na CCP, para mobilizar apoio político e financeiro para implementação das estratégias nacionais e regionais. Recomenda-se também a formalização da relação entre CCP e as instituições financeiras internacionais e bancos regionais de desenvolvimento, para alinhamento de esforços com a finalidade de construção da paz. Antônio Guterres recomenda que a CCP tenha maior espaço para debater problemas inter-relacionados e interdependentes, mencionando-se expressamente a relação de reforço mútuo entre paz e desenvolvimento, como fez o Brasil quando das consultas. Segundo a NAP, o CSNU, a AGNU e outros órgãos da ONU deveriam consultar com maior frequência a CCP, e a participação de organizações regionais na CCP deveria ser formalizada, de modo a se garantir uma abordagem mais holística nos debates e na coordenação da CCP.

Um ponto de discordância do Brasil com a NAP pode ser encontrado na abordagem entre mudança do clima e segurança, pois o Brasil advoga pela não adoção de vínculos diretos entre ambos. Assim, o Brasil defende, conforme relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês), que não há evidência científica que comprove que o fator climático se sobressaia a outros fatores, como os socioeconômicos, nas causas de conflitos. Para o Brasil, conflitos têm múltiplos fatores e contextos específicos. Dessa forma, a questão climática deve ser tratada prioritariamente no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), pois ela possui a legitimidade e o mandato para enfrentar o problema, ao contrário do CSNU. A NAP, na Ação 6, defende implicitamente que há relação entre alterações climáticas e segurança e que a questão deve ser tratada no CSNU. Como recomendações, o SGNU pede que o CSNU aborde tais relações e que se crie um grupo de especialistas, com liderança do IPCC, focado em desenvolver recomendações relacionadas a mudança do clima, paz e segurança.

No tratamento da assistência humanitária, o Brasil defende os princípios de despolitização da ajuda, neutralidade, imparcialidade e independência. Desse modo, o País critica a possibilidade de alocação voluntária de recursos para iniciativas que interessem diretamente aos ofertantes de tais recursos. O Brasil advoga que a ajuda humanitária seja feita com base na soberania, no consentimento e nas prioridades nacionais e também que se busque a convergência entre necessidades urgentes e a promoção do desenvolvimento sustentável. O tema, no entanto, não é objeto de discussões ou recomendações na NAP, aparecendo apenas indiretamente relacionado com o princípio da solidariedade.

Segundo o Brasil, os fóruns de desarmamento estão contaminados pela politização e pela desconfiança, e a Conferência do Desarmamento está paralisada. Nesse sentido, o País denuncia a

⁷⁹ O Brasil menciona a Agenda 2063, ao fazer referência às prioridades de desenvolvimento estabelecidas pela UA.

falta de um documento final na X Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e afirma que é preciso restabelecer o equilíbrio entre os pilares de desarmamento e de não proliferação. Por fim, o Brasil clama pela criação de um mecanismo de verificação no âmbito da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB). A NAP, por sua vez, enfatiza a necessidade de se criarem regras e diretrizes para uma política de pesquisa responsável em áreas que podem ser transformadas em armas, mas não menciona, expressamente, a necessidade de criação de um mecanismo de verificação no âmbito da CPAB. Na Ação 7, por exemplo, recomenda-se que se alcance a universalidade de tratados banindo armas desumanas. Recomenda-se também a redução dos gastos militares e o redirecionamento de tais recursos para a redução das desigualdades de gênero e a eliminação das desigualdades estruturais e da marginalização. Também se recomenda a renovação dos esforços para a limitação de armas convencionais. A NAP afirma, ainda, que o sistema de desarmamento das Nações Unidas deve ser reformado, inclusive a Comissão do Desarmamento e a Conferência do Desarmamento, em particular para que se construam progressivamente consenso em torno de prioridades de desarmamento e recomendações sobre desenvolvimento tecnológicos e seus potenciais impactos no desarmamento e na segurança internacionais.

O Brasil também defende a eliminação completa, verificável e irreversível das armas de destruição em massa, sustentando que essa é a única forma de garantir uma não proliferação sustentável no longo prazo. Cabe também mencionar que a Ação 1 da NAP ratifica a necessidade de eliminar armas nucleares, indo ao encontro dos pontos defendidos pelo Brasil. O tema também aparece na Ação 11, em que são mencionados esforços para limitar o uso de tecnologias biológicas e químicas como armas. O SGNU, nesse sentido, recomenda o desenvolvimento de medidas para avaliar os riscos de que novas tecnologias sejam usadas no domínio militar.

Em cibersegurança, o Brasil defende que é preciso criar um regime que assegure a liberdade, a segurança, a estabilidade, a acessibilidade e a pacificidade. Advoga, ainda, que os países em desenvolvimento consigam participar do desenvolvimento da cibersegurança. Na NAP, o tema é mais vinculado a preocupações de segurança, como evitar o acesso de tais tecnologias por grupos terroristas. Recomenda-se, nesse sentido, o estabelecimento de mecanismo multilateral independente para reduzir o uso mal-intencionado do ciberespaço pelos Estados.

No tema do terrorismo, o Brasil defende a não associação automática entre o crime organizado transnacional e o terrorismo, ressaltando a necessidade de se focar também na prevenção e ressaltando que o recrutamento para organizações terroristas está vinculado à ausência de oportunidades econômicas e a desigualdades. Os dois temas, portanto, devem ser tratados em fóruns diferentes. A NAP, no mesmo sentido, defende uma abordagem ampla do terrorismo, ressaltando a importância de se buscar as causas da violência, como consta também no ODS 8. A Ação 9 da NAP recomenda, no contexto de conflitos, mas também em situação de extremismo violento, o desarmamento, a desmobilização e a reintegração, assim como o enfrentamento das causas da violência.

Para o Brasil, o investimento na prevenção e na construção da paz é de relevância central, pois a diplomacia preventiva evita que o ciclo vicioso de um conflito armado se instale. Assim, a diplomacia preventiva foca nas causas do conflito, especialmente as de natureza socioeconômica. Na NAP, o tema aparece na Ação 2, em que se recomenda ampliar o uso da ONU como arena mais inclusiva para a diplomacia para gerenciamento da política global em suas crescentes fraturas. Ainda nesse tópico, para o Brasil, representantes da CCP deveriam ser convidados, por membros do CSNU, para elaborar relatórios a partir de visitas de campo. O reforço da atuação da CCP é

presente na NAP, como discutido anteriormente sobre a Ação 12, e se menciona expressamente que o CSNU deve buscar uma maior participação da CCP nas operações de paz.

O Brasil menciona a necessidade de se tratar as comunicações estratégicas⁸⁰ como uma ferramenta central nas operações de paz. As comunicações estratégicas podem ser usadas para promoção dos direitos humanos e melhor administrar os recursos das missões de paz, integrando os processos de planejamento, decisão e implementação das atividades diárias, e são críticas para garantir o apoio político e da opinião pública local.

Sobre sanções, o Brasil defende que elas sejam mais transparentes e baseadas em evidências. Sanções não podem, nesse sentido, prejudicar quem não é alvo direto da punição, como civis inocentes, mulheres e crianças que sofrem no conflito, nem podem impedir a ajuda humanitária neutra e imparcial. O Brasil defende, portanto, que o CSNU avalie preliminarmente o potencial negativo das sanções antes de aplicá-las. A NAP, nesse sentido, reconhece a demanda brasileira de que os indivíduos e entidades listadas nas sanções precisam tenham acesso à defesa, avaliada por uma instância independente.

⁸⁰ A comunicação estratégica, segundo o Brasil, pode auxiliar no combate aos crimes de xenofobia, racismo e no combate à desinformação. Nesse sentido, o uso de novas tecnologias deve ser potencializado.

IV. Década das Conferências

a) Características gerais

A Década das Conferências foi o momento em que, por meio de intensa diplomacia multilateral, expressa sobretudo na realização de uma série de grandes conferências mundiais sob os seus auspícios, as Nações Unidas estabeleceram a sua agenda social para o período pós-Guerra Fria. As principais conferências se concentraram entre os anos 1992 e 1996, por isso a Década das Conferências é usualmente associada à década de 1990; no entanto, eventos realizados em 1990 e nos primeiros anos da década de 2000 cabem igualmente dentro do conceito. A convocação das conferências teve início na segunda metade dos anos 1980, simultaneamente à distensão final do conflito Leste-Oeste e à “onda democratizante” que tomou países dos antigos Segundo e Terceiro Mundos. Assim, a Década das Conferências é produto do efêmero otimismo que animou as relações internacionais na virada das décadas de 1980 e 1990, bem como do enfraquecimento do *status* do realismo político nos principais centros de poder devido ao fim da Guerra Fria, o que abriu caminho para a expansão do liberalismo político. As conferências trataram dos então chamados “novos temas”, questões que não eram novas⁸¹, mas que vinham recebendo atenção renovada desde meados dos anos 1980, como, por exemplo, os “megatemas de alcance global”, na expressão do embaixador Lindgren Alves: direitos humanos e proteção do meio ambiente. Havia grandes divergências no tratamento desses temas, motivadas em grande parte pelo do temor de países em desenvolvimento de que fossem ensejadas ações atentatórias às soberanias nacionais.

Conforme apontado por Kofi Annan, as conferências formam um *continuum*, não apenas por sua sequencialidade temporal, mas também (e sobretudo) por terem inter-relacionado os temas tratados, estabelecendo articulações inéditas entre eles. Foi durante a Década das Conferências que os direitos humanos ganharam centralidade na política internacional, saindo definitivamente do âmbito privado dos Estados para se tornarem, enfim, uma questão global. Além disso, as conferências consolidaram importantes inovações conceituais e formais. A principal inovação formal foi o maior protagonismo da sociedade civil organizada (que aconteceu gradualmente ao longo das conferências) no processo de definição de políticas, o que se liga à tônica de participação e parceria das conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) dos anos 1990, a qual, por sua vez, se distancia do estatismo ou soberanismo reinante nas relações internacionais até meados dos anos 1980. Ademais da ampliação da participação, o amplo itinerário geográfico de realização das conferências conferia um aspecto verdadeiramente global a esses eventos. Assim como ocorreu na Cúpula Mundial sobre a Criança, considerada predecessora das grandes conferências, os encontros da Década das Conferências produziram quase sempre dois documentos acerca do tema tratado: uma declaração (assunção pública de compromissos políticos por parte de líderes ou altos representantes de governos) e um plano de ação (com iniciativas concretas para a implementação do tema em questão). Além disso, as grandes conferências adotaram decisões sobre o acompanhamento e a verificação de suas decisões, em especial dos planos de ação, ensejando, após períodos de cinco anos de sua realização, novas rodadas de debates sobre seus temas, dessa vez na sede da ONU.

⁸¹ Em quase todos os casos, já se havia realizado um ou mais eventos sob os auspícios da ONU sobre esses temas nas décadas anteriores.

b) Predecessores

Dois encontros realizados em 1990, anteriormente à Cúpula Mundial sobre a Criança, podem ser apontados como predecessores da Década das Conferências, na medida em que também trataram de temas sociais e adotaram uma declaração política e um plano de ação, ainda que não tenham tido a participação de chefes de Estado e de Governo, tampouco atraído tanta atenção midiática. Esses eventos foram a 17ª Sessão Especial (UNGASS, na sigla em inglês) da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que debateu drogas ilícitas e decidiu que a década de 1990 seria a “Década contra o abuso de drogas”, e a II Conferência da ONU sobre Países de Menor Desenvolvimento Relativo⁸² (LDC-II⁸³, Paris), que aponta, em sua declaração, para a necessidade de compartilhar responsabilidades e fortalecer parcerias com o intuito de reverter a situação de deterioração econômica, social e ambiental desses países.

O problema mundial das drogas voltou a ser debatido na 20ª Sessão Especial da AGNU (1998)⁸⁴, no marco dos dez anos de adoção da Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas. Nesse evento, foi adotada a Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda por Drogas.

c) Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York, 1990)

A Cúpula Mundial sobre a Criança foi realizada durante a 45ª sessão regular da AGNU, pouco menos de um ano após a adoção da Convenção sobre os Direitos da Criança⁸⁵ (1989). Foi um encontro relativamente curto (três dias) e simples se comparado às conferências dos anos 1990, que duravam cerca de duas semanas e exigiam formato complexo. As divergências sobre o tema se haviam manifestado durante os dez anos de preparação da cúpula, de sorte que foi celebrada a atmosfera de consenso do evento. Houve a participação de 71 chefes de Estado e de governo e 88 outros altos funcionários. Essa ampla participação, o debate de um “tema novo” associado aos direitos humanos e a adoção de uma declaração e de um plano de ação são precursores relevantes às conferências dos anos 1990, que seguiram, em linhas gerais, esse modelo. Além disso, a declaração e o plano de ação já faziam referência a temas a serem tratados nas próximas conferências, como meio ambiente, pobreza, saúde da mulher e planejamento familiar.

Foi realizada a 27ª Sessão Especial da AGNU (2002) para verificar o progresso obtido desde a cúpula de 1990. Nela, adotou-se o documento “Um mundo para as crianças”, com metas associadas aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

⁸² A categoria de “países de menor desenvolvimento relativo” (PMDR) foi estabelecida pela AGNU em 1971 e compreende países que têm baixo nível de renda, baixos índices em matéria de saúde e educação e enfrentam severos obstáculos à promoção do desenvolvimento sustentável (vulnerabilidades econômicas e ambientais). Atualmente, 45 países são considerados PMDRs, dos quais quinze estão em processo de graduação.

⁸³ A LDC-I foi realizada em 1981, em Paris. Houve mais três dessas conferências: LDC-III (Bruxelas, 2001), LDC-IV (Istambul, 2011) e LDC-V (Doha, 2022-2023). Por conta da pandemia de COVID-19, a LDC-V foi dividida em duas partes: na primeira, adotou-se o Programa de Ação de Doha; na segunda, foi adotada a Declaração Política que celebra o Programa de Ação de Doha e reforça o comprometimento com sua implementação ao longo da próxima década.

⁸⁴ Em 2016, ocorreu a 30ª Sessão Especial da AGNU para debater drogas, que avaliou a implementação do plano de ação de 1990. Antes de 1990, a AGNU já havia se reunido para debater esse tema em 1961, 1971, 1972 e 1988, quando foi adotada a convenção supramencionada.

⁸⁵ Conforme o *site* do UNICEF, é o “instrumento de direitos humanos mais aceito na história universal”, tendo sido ratificado por 196 países.

d) Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992)

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada na ocasião dos vinte anos da Conferência de Estocolmo (1972), produziu uma agenda ampla e um novo marco para a ação internacional sobre o meio ambiente. No que tange à definição da agenda social da ONU, a CNUMAD consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, que entrelaça as dimensões ambiental, econômica e social na ação política. A Rio-92 também serviu de modelo às conferências seguintes, tanto em seu formato, o que incluía ampla participação da sociedade civil, *e.g.* mais de uma centena de organizações não governamentais (ONGs), eventos multiformes paralelos com influência nos documentos oficiais e longa duração, quanto na forma de abordagem dos assuntos, que passam a ser tratados de forma integrada – as grandes conferências passariam a integrar, nas palavras de Lindgren Alves, uma espécie de sistema, em que as decisões de cada uma afetariam as demais. A “Cúpula da Terra” também teve a maior participação de líderes em uma conferência (mais de uma centena), o que seria superado por outras conferências nos anos seguintes. Além da Declaração do Rio, que estabeleceu 27 princípios universais, a Eco-92 produziu um plano de ação (Agenda 21), a Declaração de Princípios sobre Florestas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), tendo também impulsionado a criação da Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável e a realização da Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (1994).

A 19ª Sessão Especial da AGNU (Rio+5, 1997) verificou o progresso na implementação da Agenda 21 nos cinco anos subsequentes à CNUMAD e ajudou a criar o clima político para a adoção do Protocolo de Quioto.

e) Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993)

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos⁸⁶ consolidou a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, subvertendo a divisão em conjuntos de direitos humanos da época da Guerra Fria consubstanciada na elaboração de dois pactos em separados para direitos civis e políticos, de um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais, de outro), e afirmou a democracia como requisito essencial para a realização desses direitos. Mais do que no tratamento do “megatema” da proteção ambiental, o tratamento internacional dos direitos humanos produzia desconforto até mesmo entre os Estados proponentes, na medida em que potencialmente modificava o conceito clássico de soberania. Por isso, tanto a preparação como a condução dessa conferência expuseram muitas divergências de posições, o que ficou explícito em seu documento final, a “Declaração e Programa de Ação de Viena”, uma declaração política com recomendações, na medida em que muitos Estados objetaram a ideia de um programa para a área de direitos humanos, um plano de ação *stricto sensu*. A Conferência de Viena não contou com um segmento em nível de chefes de Estado e de Governo, como a Cúpula Mundial sobre a Criança ou a “Cúpula da Terra”, mas superou a Rio-92 em termos de participação de organizações não

⁸⁶ Foi precedida pela Conferência de Teerã, de 1968, que refletia um momento bastante distinto dos direitos humanos nas RI – por isso, é mencionada apenas uma vez e superficialmente na Declaração e Programa de Ação de Viena. A Conferência de Teerã adotou 28 resoluções e encaminhou outras 18 à consideração dos órgãos competentes das Nações Unidas. Seu documento conceitual mais importante foi a Proclamação de Teerã, composta de um preâmbulo, dezessete artigos declaratórios e dois artigos dispositivos.

governamentais e entidades da sociedade civil, as quais tiveram mais espaço nesse evento. A Declaração e Programa de Ação de Viena, composta por um preâmbulo de 17 parágrafos, uma parte conceitual com 39 artigos e um programa de ação com cem parágrafos recomendatórios, é o mais abrangente documento consensualmente adotado pela comunidade internacional no temário de direitos humanos. Afirmou a legitimidade do sistema internacional de direitos humanos, o direito ao desenvolvimento (reafirmando-se o desenvolvimento sustentável) e o direito à autodeterminação. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento sustentável passam a ser vistos como uma tríade equivalente ao *slogan* “liberdade, igualdade e fraternidade” da Revolução Francesa. Apesar das grandes divergências sobre o tema, a Declaração de Viena instou a ONU a criar um Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), que foi estabelecido no mesmo ano na sessão ordinária da AGNU. Além disso, a conferência debateu a criação de um novo mecanismo para tratar da proteção de direitos das mulheres, o de relatora especial da ONU sobre Violência contra as Mulheres, e recomendou à AGNU a proclamação da Década Internacional dos Povos Indígenas do Mundo (1995-2004)⁸⁷, o que também foi atendido na AGNU daquele ano.

A revisão quinquenal da implementação da Declaração e Programa de Ação de Viena (1998) foi conduzida conjuntamente pela AGNU, pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela então Comissão de Direitos Humanos.

Para mais detalhes sobre a Declaração e Programa de Ação de Viena, ver a seção sobre a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

f) Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994)

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (ICDP, na sigla em inglês) deu sequência aos debates das conferências anteriores sobre população (três conferências mundiais: Roma, 1954; Belgrado, 1965; e Bucareste, 1974; e uma conferência internacional: Cidade do México, 1984), mas delas se diferenciou ao afirmar a indissociabilidade entre os temas população e desenvolvimento, o que se refletiu em seu nome, e ao mudar a abordagem sobre os temas – de uma ótica dos interesses estratégicos e geopolíticos dos Estados para uma ótica dos direitos humanos. Diferentemente das conferências anteriores dos anos 1990, a agenda da Conferência do Cairo foi estabelecida sem grandes dificuldades, na medida em que as sessões do Comitê Preparatório dirimiram a maioria das questões no período 1991-1993. Mais de 180 Estados participaram da ICDP, que contou com uma participação sem precedentes da sociedade civil. A Conferência do Cairo foi profundamente impactada pelas conferências imediatamente anteriores e foi durante a sua realização que se passou a falar em uma agenda social da ONU, de natureza interdisciplinar. A ICDP não adotou uma declaração, apenas um plano de ação, que tornou a estabilização do crescimento da população mundial uma prioridade. Em seu preâmbulo, esclareceu-se que o Programa de Ação do Cairo não cria novos tipos de direitos humanos; ainda assim, foi o primeiro documento universal a explicitar a expressão “direitos reprodutivos”, que se associava ao tema “saúde reprodutiva” – esses tópicos geraram a grande polêmica dessa conferência, que era chamada de “conferência do aborto” por seus detratores.

⁸⁷ Em 2004, a Assembleia proclamou a Segunda Década Internacional, 2005-2015, com o tema “Uma Década de Ação e Dignidade”.

A 21ª Sessão Especial da AGNU (1999)⁸⁸ foi dedicada à revisão quinquenal do Programa de Ação da ICDP, com destaque para o reconhecimento da diferença dos impactos da globalização para homens e mulheres e para a questão da privatização de serviços sociais básicos atinentes à saúde reprodutiva, além de se ter reafirmado que o aborto não deve, sob qualquer circunstância, ser promovido como um método de planejamento familiar.

g) Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (Barbados, 1994)

A Conferência Global sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares (UNGCSIDS, na sigla em inglês) foi a primeira conferência multilateral dedicada aos temas do desenvolvimento sustentável e da implementação da Agenda 21. A UNGCSIDS produziu a Declaração de Barbados e um programa de ação, por meio do qual a Agenda 21 foi reafirmada, dando-se ênfase a questões que afetam diretamente os países insulares, como o aumento do nível do mar.

A 22ª Sessão Especial da AGNU (1999) analisou a implementação do Programa de Ação de Barbados, adotando um documento com recomendações de ações em seis áreas prioritárias: 1) mudanças do clima; 2) desastres naturais e ambientais e variabilidade do clima; 3) recursos de água potável; 4) recursos costeiros e marítimos; 5) energia; e 6) turismo. Ademais, a AGNU adotou uma declaração que reafirmava compromissos ambientais e fazia um apelo à comunidade internacional para o provimento necessário ao desenvolvimento sustentável daqueles Estados insulares⁸⁹.

h) Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995)

A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social não teve precedentes e reuniu 117 chefes de Estado e de governo, ultrapassando a Rio-92. A sua preparação teve contribuições de comissões regionais da ONU, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), e as agências especializadas do sistema ONU e de Bretton Woods foram mobilizadas para o evento. A erradicação da pobreza no mundo esteve no centro dos debates e se tornou um dos dez objetivos da Declaração de Copenhague, junto a outros, como a redução da desigualdade e a promoção da integração social. Esses objetivos foram respaldados pelo Plano de Ação de Copenhague. As pessoas foram colocadas no centro do debate sobre desenvolvimento social por meio desses documentos, que afirmavam a necessidade de sua participação no processo político. A ação multilateral sobre desenvolvimento social é guiada pelos documentos dessa cúpula desde então.

⁸⁸ Em 2014, no marco dos vinte anos da Conferência do Cairo (29ª Sessão Especial da AGNU), e em 2019, aos seus 25 anos (ICPD+25), foram realizados novos encontros para avaliar e revisar seus resultados.

⁸⁹ Em 2005 foi realizada nova reunião de revisão em Port Louis, nas Ilhas Maurício, em que foi adotada a Declaração de Maurício e a Estratégia de Maurício – foi uma segunda UNGCSIDS. Em 2010, foi realizada a Maurício+5; em 2014, a III UNGCSIDS; e em 2019, a revisão quinquenal da III UNGCSIDS. Em maio de 2024, foi realizada a IV UNGSIDS, em Antígua e Barbuda. A conferência ocorreu poucos dias após o TIDM exarar a sua inédita opinião consultiva sobre a responsabilidade dos governos sobre a emissão de gases de efeito-estufa que poluem o mar, em uma ação iniciada por Antígua e Barbuda e Tuvalu em nome de nove Estados insulares. Além da questão ambiental, a conferência tratou de temas como desenvolvimento e reforma do sistema financeiro global, resultando na Agenda Antígua e Barbuda para Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.

A 24ª Sessão Especial da AGNU (Copenhague+5, 2000), que avaliou os resultados da cúpula de 1995, foi realizada em Genebra, quando as divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre temas de comércio e economia estavam já mais acentuadas. Ainda assim, a conferência de revisão logrou aprovar uma declaração política aprofundando as medidas a serem adotadas para o pleno desenvolvimento social.

Em novembro de 2025, está prevista a realização, em Doha, da Segunda Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social. O objetivo do encontro será tratar das pendências na implementação da Declaração e do Plano de Ação de Copenhague e renovar os compromissos assumidos à luz da Agenda 2030.

i) IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher discutiu os avanços alcançados desde as conferências anteriores (Cidade do México, 1975; Copenhague, 1980; e Nairóbi, 1985) e inovou ao consagrar o conceito de gênero, além de consolidar a noção de empoderamento (já presente em documentos anteriores, como a Declaração do Cairo) e o enfoque na transversalidade. A conferência teve mais de 17 mil participantes e um fórum paralelo de ONGs, realizado nas proximidades de Pequim, reuniu mais de 30 mil pessoas. A conferência teve como resultados a Declaração de Pequim e a Plataforma de Ação de Pequim, que estabeleceu objetivos estratégicos em doze áreas de preocupação prioritária, como “mulheres e pobreza” e “educação e treinamento de mulheres”.

A 23ª Sessão Especial da AGNU (Pequim+5, 2000) analisou a implementação da Plataforma de Ação. Constatou-se que duas áreas principais – violência e pobreza – continuaram a ser os maiores obstáculos à igualdade de gênero e foram adotadas uma declaração política e medidas adicionais para implementar as decisões tomadas em Pequim⁹⁰. Para mais detalhes, ver a seção a respeito na seção sobre direitos humanos de mulheres no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

j) II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996)

Última das grandes conferências temáticas dos anos 1990, a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat-II) aconteceu no marco dos vinte anos da Habitat-I (Vancouver, 1976) e teve grande inspiração nos resultados da ICDP. Nessa conferência, houve um salto qualitativo no formato, por meio de maior institucionalização da ideia de participação e parceria – foi criado um Comitê “de Parceiros”, a fim de ouvir, discutir e recolher contribuições não oficiais. Os principais temas da Habitat-II – “moradia adequada para todos” e “desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo que se urbaniza” – estão assinalados no preâmbulo da Agenda Habitat, principal resultado da conferência, em que também constam objetivos como a igualdade de gênero e a habilitação e participação. A Habitat-II também produziu uma concisa declaração política.

Foi realizada a 25ª Sessão Especial da AGNU (Istambul+5, 2001), que avaliou a implementação da Agenda Habitat até então. No relatório final, identificou-se que a pobreza

⁹⁰ Novas rodadas de revisão sobre os resultados de Pequim aconteceram a cada cinco anos (2005, 2010, 2015 e 2020), mas passaram a ser realizadas em sessões da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sigla em inglês). Todas as quatro tiveram por resultado a adoção de uma declaração política – a da Pequim+20 (2015), por exemplo, reflete os debates realizados para a produção da agenda de desenvolvimento pós-2015.

generalizada continuava a ser o maior obstáculo à sua implementação e que as condições ambientais precisavam de melhorias em muitos países. Além disso, a Sessão Especial adotou a Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio, que renovou o compromisso com os princípios de moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos⁹¹.

k) Cúpula do Milênio (Nova York, 2000)

A Cúpula do Milênio foi um evento simbólico para celebrar a chegada do novo milênio e estabelecer princípios para o mundo desse novo tempo. Foi precedida por dois anos de uma campanha de consultas a fim de consolidar o comprometimento da comunidade internacional com um mundo “sem ninguém deixado para trás”. No Relatório do Milênio, estabeleceu-se o princípio de que se deve “colocar as pessoas no centro de tudo que fazemos”. A Cúpula do Milênio superou todas as conferências dos anos 1990 em termos de participação de chefes de Estado e de governo. Nela foram delineados o que posteriormente seria reunido na forma de oito ODM, todos relacionados a debates e resultados dos eventos da Década das Conferências.

l) Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (Durban, 2001)

Na África do Sul, foi realizada a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata⁹², que havia sido convocada no final dos anos 1990, por iniciativa brasileira (especificamente do embaixador Lindgren Alves, delegado e um dos coordenadores da participação do Brasil nas conferências sociais daquela década). Seu documento final foi a Declaração e Programa de Ação de Durban, em que constam medidas abrangentes para o combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata, como: reforço da legislação antidiscriminatória e das medidas administrativas; melhorar a educação e o acesso à saúde e à justiça; maiores esforços para combater a pobreza e assegurar o desenvolvimento; reparação e recursos para vítimas de racismo; defesa de um maior multiculturalismo; e respeito pelo Estado de Direito e pelos direitos humanos. Para mais detalhes, ver a seção sobre discriminação racial e direitos humanos no tópico sobre direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade mais adiante.

m) 26ª Sessão Especial da AGNU (Nova York, 2001)

No mesmo ano, foi realizada, na esteira da meta de “até 2015, interromper a propagação e diminuir a incidência de HIV/AIDS” do ODM-6, a 26ª Sessão Especial da AGNU (2001)⁹³, a fim de assegurar um compromisso global com o combate à epidemia de HIV/AIDS. A partir da troca de experiências sobre planos de ação aplicados em contextos domésticos para o combate à doença e de mesas redondas, buscou-se dar uma resposta massiva à epidemia. Os seus resultados foram o

⁹¹ Em 2016, foi realizada a Habitat-III, que teve como resultados a Nova Agenda Urbana e a Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos para Todos.

⁹² Tem como precedentes as duas Conferências Mundiais sobre o Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (1978 e 1983, ambas em Genebra). Houve uma reunião de revisão dos resultados da Conferência de Durban (Genebra, 2009) e dois eventos comemorativos na sede da ONU nos marcos dos 10 e 20 anos da conferência.

⁹³ Uma Reunião de Alto-Nível foi realizada no marco dos dez anos dessa Sessão Especial, a fim de avaliar os resultados do combate à epidemia de HIV/AIDS no período.

compromisso de algumas empresas farmacêuticas em diminuir os preços de medicações para países mais afetados pela epidemia e a Declaração de Compromisso, por meio da qual líderes e representantes se comprometeram a investir de US\$ 7 a 10 bilhões por ano para o combate à epidemia em países de baixa e média renda ou em países em que ela se expande rapidamente. Esses debates e decisões precederam em alguns meses a Declaração de Doha sobre o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e a Saúde Pública (Doha, 2001).

n) Últimos eventos (2002)

O penúltimo evento da Década das Conferências foi a II Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento (Madri, 2002), realizada no marco dos vinte anos da primeira assembleia sobre o tema (Viena, 1982), teve por objetivo ajudar Estados e sociedades a desenvolver políticas públicas no contexto das mudanças demográficas percebidas no início do século XXI. Foi adotado o Plano de Ação Internacional, que contém a Estratégia Internacional para a Ação sobre o Envelhecimento, a qual enfatiza a necessidade de tematizar o envelhecimento em programas de ação nacionais e internacionais, bem como em todos os documentos essenciais relacionados a direitos humanos e desenvolvimento econômico e social.

O último evento da Década das Conferências foi a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Joanesburgo, 2002)⁹⁴, em que foram reafirmadas metas da Rio-92, a necessidade de diversificação energética e compromissos no combate à HIV/AIDS, além de encorajadas parcerias público-privadas para a administração de recursos hídricos. Esses temas constam na Declaração de Joanesburgo e em seu Plano de Implementação. Entre os novos temas abordados, podem ser mencionados energias renováveis e responsabilidade corporativa. Também teve início a negociação sobre repartição de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos, que levaria ao Protocolo de Nagoia (2010). Por fim, previu-se a criação de um fundo global de solidariedade para a erradicação da pobreza e o lançamento de programas decenais para apoiar iniciativas regionais e nacionais para acelerar a transição para padrões de produção e consumo viáveis com o princípio do desenvolvimento sustentável.

⁹⁴ Tanto essa conferência, que também é chamada de Rio+10, quanto a Cúpula do Milênio, a Rio-92 e a Rio+5 inscrevem-se no âmbito das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável da ONU, cujo primeiro antecedente é a Conferência de Estocolmo (1972). Novas reuniões de revisão foram realizadas em 2005, 2008 e 2010. Houve a Rio+20 (2012) e nova reunião de revisão (2013) antes da Cúpula da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável (2015), em que foi adotada a Agenda 2030 (e se estabeleceu o clima político para a assinatura do Acordo de Paris, dois meses depois, em 2015). Em 2022, foi realizada a Estocolmo+50.

V. Conselho de Segurança (CSNU)

a) Histórico geral do CSNU e da participação brasileira

Ao longo das últimas décadas, fortaleceu-se, entre os membros da Nações Unidas, a ideia de reforma do Conselho de Segurança (CSNU), o órgão principal para temas de paz e segurança internacionais. Argumentava-se que, por não refletir a realidade contemporânea, o Conselho perdera em eficácia e não mais responderia aos interesses da maioria dos membros.

A reforma, pauta histórica da diplomacia brasileira, decorre do próprio processo histórico de conformação do órgão. É possível remeter à criação do Conselho Executivo da Liga das Nações, momento a partir do qual o Brasil passou a conferir importância ao órgão multilateral responsável por equacionar problemas referentes à paz e à segurança mundiais – ainda que essa importância tenha sido modulada, tendo sido mais contida em momentos como o da saída da Liga das Nações, na segunda metade da década de 1920, ou mais enfática, como nas últimas décadas. O Conselho Executivo ganha relevância nessa contextualização porque seu órgão sucessor, já no âmbito das Nações Unidas, viria a ser o CSNU.

Foi no decorrer da Segunda Guerra Mundial que a ideia de um “condomínio de poderosos” apareceria, em primeiro lugar, com o presidente norte-americano Franklin Roosevelt, e ganharia força com as negociações e conferências que redundariam no estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Para Roosevelt, às forças vitoriosas, notadamente os Estados Unidos (EUA), o Reino Unido e a União Soviética (URSS), caberia a incumbência de assegurar a paz global, ponto central da Carta da ONU. Foi esse o raciocínio que fundamentou a concepção de um CSNU dominado pelas grandes potências, com a inclusão do direito de veto (Artigo 27), visto como salvaguarda dos interesses nacionais dos futuros membros permanentes do Conselho e, à época, concebido como a única forma de colocar em prática o conceito de segurança coletiva, fundação da então nova ordem global.

Ao longo das reuniões preparatórias para o estabelecimento do Conselho, cabe breve ponderação acerca dos posicionamentos do Brasil, durante a Conferência de São Francisco em 1945. As reuniões aconteceram no Comitê 1 da Terceira Comissão, encarregado de aprovar a estrutura e o modo de funcionamento do Conselho. O Brasil, da mesma forma que outras potências médias, como o Canadá, tentou redimensionar as decisões tomadas em Dumbarton Oaks pelas grandes potências. Nesse comitê, foram debatidas três questões principais: 1) o poder de veto; 2) a criação de mecanismos de revisão da estrutura do órgão; e 3) o número de membros permanentes.

Quanto ao poder de veto, o Brasil, segundo o discurso de seu representante, embaixador Pedro Leão Velloso Neto, era, em tese, contrário ao dispositivo, mas o aceitou diante de imperativos práticos. Ainda que o País concebesse os Estados iguais perante a lei, as responsabilidades relativas à preservação da paz eram diretamente proporcionais aos seus meios de ação, e, assim, seria necessário confiar nas grandes potências. Assim, o Brasil, embora já defendesse, desde o início do século XX, o princípio da igualdade soberana dos Estados, ponderava essa perspectiva principiológica, pois a conjuntura política falava mais alto. Era preciso conformar uma organização internacional capaz de congrega as grandes potências da época, a fim de manter a paz internacional, e isso somente seria possível por meio da aceitação do poder de veto, condição *sine qua non* para que a URSS e os EUA participassem, em conjunto, de um mecanismo de segurança coletiva.

Em relação aos mecanismos de revisão da Carta da ONU, o Brasil, de modo a ponderar a aceitação do poder de veto, propôs mecanismo de revisão periódica da Carta. Segundo a proposta

brasileira, a “emenda Velloso”, uma conferência de revisão seria convocada, e, nesta, qualquer alteração na Carta poderia ser aprovada por maioria de dois terços, sem poder de veto. Com isso, o Brasil tentava mitigar o direito ao veto, entendido pelo País como um poder antidemocrático, concedido em caráter emergencial, em razão do contexto internacional. A decisão final, contudo, não seguiu fielmente essa proposta, embora nela se inspirasse. Foram incluídos na Carta de São Francisco os Artigos 108 e 109, que fazem referência aos métodos de emenda e de revisão ao tratado constitutivo da ONU. Reveladores da lógica hierárquica que guiou as negociações da conformação da ONU, ambos os dispositivos incluem restrições antidemocráticas: qualquer emenda ou revisão da Carta só entraria em vigor depois de aprovada por todos os membros permanentes do Conselho.

A terceira das temáticas – a do número de membros – era questão superada, do ponto de vista das potências centrais. França (por insistência do Reino Unido) e China (então ainda sob liderança dos nacionalistas de Chiang Kai-shek, aliados dos norte-americanos, e credenciada pela atuação diante do Japão) fariam parte do Conselho junto com os três grandes (EUA, URSS e Reino Unido), a fim de resguardar a relevância do continente europeu e de contrabalançar, do ponto de vista americano, eventual proeminência soviética na Ásia. O Brasil, durante a Conferência de Dumbarton Oaks (1944), fora considerado como possível sexto membro permanente por Roosevelt e por Cordell Hull, secretário de Estado dos EUA, que o avaliavam como um bom vizinho e país capaz de fortalecer a presença do continente americano no Conselho. A atuação na guerra, ao lado dos Aliados, também credenciava o País a um assento. A delegação dos EUA, por instrução de Roosevelt, propôs o acréscimo do Brasil à luz de seus “tamanho, recursos e participação ativa na Guerra”; contudo, as delegações do Reino Unido e da URSS vetaram a ideia, sob o argumento de que a eficiência do órgão seria comprometida com mais de cinco membros permanentes. O argumento brasileiro, em São Francisco, passa então a focar-se na importância de incluir uma representação permanente para a América Latina, de modo a ampliar a representatividade do Conselho. Cabe destacar que, por mais que tenha havido ingerências por parte do representante brasileiro no Comitê – embaixador Cyro de Freitas-Valle – em favor de um sexto assento permanente, essa candidatura pode ser entendida como indireta, uma vez que o Brasil defendia então a criação de um assento para a América Latina. Diante de eventual aceitação dessa proposta, o Brasil acreditava que teria as credenciais para ocupar o posto de representante latino no Conselho. Diante da ausência de respaldo, contudo, em 14 de maio de 1945, a delegação brasileira retirou a proposta e aceitou a decisão do Comitê de “não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina”. O País se concentraria, então, na campanha por um assento não permanente para o primeiro biênio de funcionamento do órgão; no caso, o Conselho seria completado por seis membros não permanentes, cada um com mandato de dois anos e sem direito a veto.

De 1945 a 1963, o CSNU foi constituído de onze membros (em vez dos atuais quinze), segundo as disposições originais da Carta da ONU. Nesse primeiro período, o Brasil participou do Conselho em quatro oportunidades, inclusive tendo integrado o órgão no processo que levaria à única reforma em sua história, a de 1963-1965.

1º Biênio (1946-1947, Dutra): em seu primeiro mandato, o Brasil ocupou a presidência do órgão entre fevereiro e março de 1946, sem nenhuma resolução aprovada no período; nas resoluções votadas ao longo do biênio, o Brasil mostrou-se alinhado ao posicionamento dos EUA (mais de 90% dos votos), como fica claro em três das questões debatidas no CSNU que mais tiveram destaque: a reclamação iraniana contra a presença de tropas soviéticas em seu território; a

reclamação soviética contra a presença do Reino Unido na Grécia; e a reclamação da Síria e do Líbano contra a presença de tropas britânicas em seu território.

2º Biênio (1951-1952, Vargas): verificou-se redução significativa da atuação do Conselho, com apenas nove resoluções aprovadas em dois anos (em contraposição às 37 do biênio 1946-1947, por exemplo), em grande medida pelo uso sistemático do veto pela URSS, que ensejou, em 1950, a aprovação da Resolução 377 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), conhecida como *Uniting for Peace*; a postura brasileira foi de voto duplo com os EUA (100% dos casos). Na questão israelo-palestina, a posição brasileira foi de respeito ao Direito Internacional e aos compromissos assumidos no armistício da Primeira Guerra Árabe-Israelense.

3º Biênio (1954-1955, Vargas e Café Filho): também marcado pela paralisia do órgão, houve apenas sete resoluções aprovadas, cabendo destaque ao papel do Brasil ao propor resolução que reforçava o papel central da Organização dos Estados Americanos (OEA) na solução pacífica da questão da Guatemala (para mais detalhes sobre esse episódio, consultar a subseção sobre o tema da seção sobre o governo Vargas no capítulo 2), a despeito de a URSS ter vetado o projeto. O Brasil também apoiou que eventual conferência de revisão da Carta da ONU (de acordo com o Artigo 109) fosse postergada. Ademais, o País se manteve convergente aos EUA nas votações (mais de 80%), o que foi objeto de crítica do embaixador e ex-chanceler Cyro de Freitas-Valle, que afirmava que seria contraproducente ao Brasil acompanhar os EUA nas votações, em detrimento do respeito ao acumulado histórico da inserção internacional do País.

4º Biênio (1963-1964, João Goulart e Castello Branco): o órgão já recuperava o ativismo de seus primeiros anos, em meio à coexistência pacífica entre as superpotências e ao processo de descolonização afro-asiática, que mais que dobrara o número de membros da ONU; o Brasil, contudo, seguiu a convergência de votos com os EUA (mais de 90%). Foi nesse período, também, que, após negociações, a Resolução 1991 da AGNU ampliaria o número de membros não permanentes de seis para dez, sem alteração no número de permanentes, chegando à atual composição do órgão – quinze membros. Apesar das abstenções de EUA e Reino Unido e do voto contrário de URSS e França na AGNU, os cinco países com assento permanente acabariam por aceitar e ratificar a alteração. Ademais, o Brasil foi favorável à primazia da OEA na solução pacífica dos casos haitiano e panamenho; na questão da Rodésia (ainda sob Goulart), foi favorável à independência do Reino Unido e à não transferência dos poderes ao regime segregacionista ali instalado, enquanto na questão do Congo (já sob Castello Branco), foi favorável à posição ocidental, que defendia a intervenção belga, britânica e estadunidense no país.

5º Biênio (1967-1968, Castello Branco e Costa e Silva): o Brasil voltaria a ocupar um lugar no Conselho, com bastante convergência com os EUA, mas tendo no tema do desarmamento ponto notável de dissonância, com abstenção brasileira na votação da resolução que endossava o projeto do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968). Após 1968, o País, então, ficaria quase vinte anos afastado das disputas para ocupar posto eletivo no Conselho, tendo retornado apenas no biênio 1988-1989, em contexto de redução gradual das tensões Leste-Oeste, no marco do que viria a ser o fim da ordem bipolar vigente.

6º Biênio (1988-1989, Sarney): a atuação brasileira, marcada por questionamentos acerca da falta de transparência do órgão, teve como destaque, em paralelo, discurso do presidente José Sarney na AGNU, em 1989, no qual expressou abertamente a necessidade de reestruturação do Conselho, para adequá-lo à nova distribuição de poder global. Com o fim da Guerra Fria, acentuou-se o anseio por reforma do Conselho, o que levaria à ampliação dos debates acerca do assunto e ao estabelecimento de propostas e foros específicos. Em 1993, a AGNU criou um Grupo de

Trabalho Aberto (OEWG, na sigla em inglês) para tratar de todos os aspectos da reforma, em enfoque mais amplo.

7º Biênio (1993-1994, Itamar Franco): o Brasil voltou ao Conselho, tendo atuação marcada pela abstenção a resoluções, como no caso daquela que autorizava o estabelecimento de força multinacional para impor a paz no Haiti – pela primeira vez, o País se absteve sozinho em relação a uma resolução. Ganhava força o discurso brasileiro de que o País possuía as credenciais para ocupar um assento permanente: não sendo uma potência bélica como os países do P5, o Brasil era uma democracia pacífica, amante do multilateralismo e do juridicismo, que buscava, agora, democratizar foros anacrônicos, como o Conselho. Assim, o Brasil passava a aspirar, expressamente, ao ingresso permanente no CSNU, como representante regional ou dos países em desenvolvimento. Os pronunciamentos, no CSNU, em favor da democracia nos países africanos que saíam de guerras civis, o envio efetivo de tropas para missões de paz, a autonomia crescente em relação a posições dos EUA e os discursos na AGNU marcam essa pretensão brasileira.

O País ainda participaria do CSNU nos biênios 1998-1999 (8º, FHC), 2004-2005 (9º, Lula) e 2010-2011 (10º, Lula e Dilma), em período no qual, em desencanto com a operacionalidade e legitimidade do órgão, passaria a integrar coalizões de geometria variável, como no caso do G4, formado com Alemanha, Índia e Japão. O Brasil sustenta que o CSNU deve atuar de forma transparente, responsável e sempre orientada pelos princípios basilares da Carta das Nações Unidas. Defende as vias diplomática e política para a solução dos conflitos e considera as medidas coercitivas como opções de última instância. Tem procurado contribuir para aprimorar o desenvolvimento conceitual dos assuntos de paz e segurança. Tem enfatizado a interdependência entre segurança e desenvolvimento, o que foi endossado em resolução do CSNU, durante a presidência brasileira do órgão, em 2011, que afirma que ambos são conceitos “estritamente relacionados e que se reforçam mutuamente, bem como que sua relação é complexa, multifacetada e deve ser determinada caso a caso”.

Em 2021, o Brasil foi eleito, com 181 de 190 votos, como candidato único do Grupo Latino-Americano e Caribenho (GRULAC) para o assento não permanente no CSNU, no biênio 2022-2023, durante o qual teve direito à presidência rotativa em duas ocasiões. Inicialmente, o País seria candidato para o biênio 2033-2034, mas entrou em acordo com Honduras e antecipou seu pleito para coincidir com o bicentenário de sua independência, momento em que pôde contribuir diretamente nas principais decisões sobre paz e segurança internacionais. Essa foi a 11ª eleição do País, feito somente alcançado e superado pelo Japão, o que confirma a ambição brasileira de engajar-se ativamente na construção da paz e da segurança internacionais e de elevar sua participação com um assento permanente.

As próximas candidaturas brasileiras para o CSNU previstas no âmbito do GRULAC são para os biênios 2037-2038 e 2050-2051.

b) Reforma do CSNU

O rito procedimental para que se aprove uma reforma do Conselho é o de emenda à Carta da ONU. A emenda depende da aprovação de uma resolução pela AGNU, com voto favorável de dois terços do total de membros (hoje, 129 países), com ratificação posterior, também por dois terços dos membros, incluindo todos os integrantes do P5.

Desde sua criação, em 1945, a relação entre a quantidade de membros do CSNU e de membros da ONU caiu de 22% para 7,7%, em 2022. A reforma de 1965, que elevou o número de assentos de onze para quinze, apenas atenuou essa tendência. A consequência da rigidez da

estrutura do CSNU em seus mais de 75 anos, conjugada às mudanças na realidade mundial, é evidente disjunção. Cada vez mais, foi-se percebendo que o Conselho carecia de representatividade global, por conta das mudanças ocorridas desde 1945, como a descolonização afro-asiática, o fim da Guerra Fria, o surgimento de uma nova onda de países, a ascensão de novas forças emergentes e a recuperação de Japão e Alemanha, que, já em 1992, ocupavam a posição de segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU. Atualmente, há um consenso consolidado sobre a necessidade de reforma do CSNU, porém as divergências sobre como o Conselho deve ser reformado têm impedido a concretização desse projeto.

Em seu formato atual, o Conselho tende a ser incapaz de solucionar disputas que envolvam o interesse nacional de seus integrantes com assento permanente, como no Oriente Médio, na Europa Oriental e no Leste Asiático, ainda que haja maior eficácia na atuação do órgão quando a questão envolve o continente africano. Além disso, o Conselho padece de falta de credibilidade, por conta de sua incapacidade de resolver determinadas questões, cuja busca de soluções ocorre fora da égide do órgão, a exemplo do programa nuclear iraniano, da guerra civil síria, da questão israelo-palestina, da crise ucraniana, do programa nuclear da Coreia do Norte e das crises políticas e religiosas no Afeganistão, entre outros.

O conjunto de propostas e grupos formados para debater acerca da próxima reforma do CSNU tem como marco inicial a década de 1990, devido ao fim da Guerra Fria, à expansão do número de Estados-Membros e à crescente demanda por representação. Antes disso, porém, em 1989, o Brasil propôs o alargamento da composição do CSNU com vistas a incluir Estados periféricos. Na época, o presidente José Sarney propôs a criação de uma categoria adicional de membros permanentes sem veto. Na década de 1990, os EUA passaram a apoiar o ingresso de Alemanha e de Japão como membros permanentes no CSNU, no que ficou conhecido como uma proposta de “quick fix”. Com a criação do OEWG (1993), procedeu-se à formulação de proposições para alteração da composição do Conselho, a exemplo da Proposta Razali (1997) e do relatório *In Larger Freedom* (2005). A Proposta Razali, primeira proposta do OEWG, previa o aumento de quinze para 24 membros no Conselho, com a adição de cinco novos assentos permanentes sem poder de veto (dois dentre o grupo de países industrializados, um do grupo africano, um do grupo asiático e um do grupo latino-americano), além de quatro novos membros não permanentes (um africano, um asiático, um do Leste Europeu e um latino-americano) – a proposta acabaria bloqueada, contudo, pelo Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e pela Itália, e não chegaria a ser votada. O relatório *In Larger Freedom*, de Kofi Annan, sugeriu dois planos para o CSNU, baseados nas recomendações do Painel de Alto Nível Ameaças, Desafios e Mudanças (2004), ambos com 24 membros: o modelo A acrescentaria seis novos países permanentes sem veto e três novos rotativos; o modelo B, incluiria oito novos “semipermanentes”, sem veto, mas com mandato de quatro anos e uma reeleição consecutiva possível, além de um novo rotativo. Da mesma forma que a Proposta Razali, o relatório jamais foi votado.

Remonta também a meados da década de 2000 a formação de grupos e coalizões que reúnem países com interesses convergentes, materializados pela elaboração de suas próprias propostas. Entre essas coalizões, cumpre destacar de início o G4 (2004), que reúne Brasil, Alemanha, Índia e Japão, países que apoiam mutuamente seus pleitos para um assento permanente no Conselho. As origens do agrupamento remontam à década de 1990, quando Japão e Alemanha, então segundo e terceiro maiores contribuintes financeiros da ONU, passaram a reivindicar um assento permanente, com apoio dos EUA. Com o tempo, obtiveram o apoio de dois gigantes demográficos e territoriais, o Brasil e a Índia, que são as maiores forças dentro de suas regiões e vislumbram para si a condição de membro permanente do Conselho. A primeira proposta do G4

(L.64), elaborada em 2005, previa uma expansão do Conselho para 25 novos membros, com seis novos assentos permanentes para África (2), Ásia (2), Europa Ocidental (1) e América Latina e Caribe (1) e quatro novos assentos não permanentes para África (1), Ásia (1), Europa Oriental (1) e América Latina e Caribe (1). Ademais, após quinze anos, seria reconsiderada a questão do veto, de modo que, até esse momento, os novos membros permanentes assumem o compromisso a não fazer o uso desse poder. A proposta, contudo, nunca foi votada. Atualmente, o G4 aceitaria um segundo assento rotativo para a África, coadunando-se com a proposta africana. Desde 2009 o grupo tem liderança nas Negociações Intergovernamentais (IGN, na sigla em inglês), e há reuniões anuais entre os países, com chanceleres, embaixadores e diretores políticos. Há diálogo entre o G4 e outros grupos e organizações regionais, como o L.69, a União Africana (UA) e a Comunidade do Caribe (CARICOM).

A posição do G4, porém, sofre resistência de outro grupo de países, chamado de “Clube do Café” (*Coffee Club*), ou Unidos pelo Consenso (*Uniting for Consensus* – UfC). Trata-se de movimento cujas origens remontam à década de 1990, como reação à possibilidade de expansão de assentos permanentes às nações do G4. O UfC é composto de países médios e pequenos sem a perspectiva de obtenção de vaga permanente (Argentina, Canadá, Colômbia, Coreia do Sul, Costa Rica, Espanha, Itália, Malta, México, Paquistão, San Marino e Turquia), que defendem um consenso impossível, que, na prática, é uma tentativa de barrar reformas. Sua primeira proposta (2005) tem como ideia central a expansão de dez para vinte vagas rotativas, com a possibilidade de reeleição imediata. A segunda proposta do UfC (2009) envolve a criação de nova categoria de assentos, não permanentes, mas com mandatos alongados, entre três e cinco anos, alocados não a países individuais, mas, sim, a grupos regionais, em base também rotativa. China e Indonésia já participaram das discussões como observadores.

Outro grupo relevante é o africano, que reúne 54 países e adota posição comum, consagrada no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte (ambos de 2005). Esse grupo reivindica um Conselho mais representativo e democrático, com uma participação condizente do continente africano. No caso, a ampliação do órgão deveria abranger as duas categorias, cabendo à África dois assentos permanentes, com direito a veto, além de dois assentos rotativos adicionais.

Quarto grupo que deve ser mencionado é o L.69, do qual o Brasil também faz parte. O L.69 tem composição variável ao longo do tempo e atualmente congrega cerca de trinta países em desenvolvimento favoráveis à expansão nas duas categorias de membros, com maior representação de países em desenvolvimento e daqueles com economia em transição, mas também pede o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho⁹⁵ do Conselho. Sua proposta (A/61/L.69) foi apresentada em 2007. Atualmente, com exceção da Guiana, apenas o Brasil entre os países sul-americanos integra o L.69, cuja composição é majoritariamente de países africanos e caribenhos. Destaca-se a presença dos demais integrantes do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

Também acerca dos métodos de trabalho, além da relação entre CSNU e AGNU, há algumas iniciativas relevantes. De início, o grupo ACT (*Accountability, Coherence and Transparency*) substituiu o antigo *Small-5* para dedicar-se à reforma dos métodos de trabalho do Conselho. Atualmente, o ACT conta com 27 membros, entre países de pequeno e médio porte.

⁹⁵ Um dos pontos importantes da posição do L.69 em termos de métodos de trabalho é a previsão de garantias de acesso ao CSNU por pequenos Estados e Estados insulares. Entre as críticas recorrentes do Brasil aos métodos de trabalho está a distribuição desigual de atribuições, que reforça o caráter assimétrico do CSNU, uma vez que os membros permanentes controlam a dinâmica do processo de proposição de textos, negociam-nos entre si previamente e controlam a distribuição de presidências de órgãos subsidiários e de relatorias temáticas. Tema que igualmente preocupa o País são os métodos de trabalho dos comitês de sanções, uma vez que não há obrigatoriedade de que, ao apresentarem-se listagens de indivíduos a serem sancionados, haja provas ou indícios que permitam análise criteriosa.

Entre as sugestões já aventadas estão: maior troca de informações e consultas entre as presidências do Conselho e da Assembleia; necessidade de que o relatório anual do Conselho encaminhado à Assembleia seja analítico, substantivo e abrangente, pois o modelo atual é burocrático; mais interação entre o CSNU e a Comissão para Consolidação da Paz (CCP); e “código de conduta”, segundo o qual o veto não deve ser usado em casos de genocídio, crimes de guerra ou crimes contra a humanidade.

Aos cinco membros permanentes (P5), por seu turno, interessa a manutenção do *statu quo*, que preservaria sua posição privilegiada. Há, entre os P5, resistências pontuais, como a da China⁹⁶ às entradas do Japão e da Índia (que têm apoio dos EUA), e apoios, explícitos ou não – Reino Unido, França e Rússia, por exemplo, já expressaram apoio ao pleito brasileiro e ao G4. Essa multiplicidade de pontos de vista e a posição de cuidadoso desinteresse dos membros permanentes têm gerado a um impasse, de modo que nenhum dos grupos conseguiu levar um projeto de reforma para votação.

A Cúpula Mundial referente aos 60 anos da ONU, em 2005, endossou a necessidade de reforma urgente, mas nenhuma proposta foi votada. Segundo seu documento final, as negociações devem orientar-se pela Carta da ONU, e há recomendações no sentido do aprimoramento dos métodos de trabalho, da responsabilização (*accountability*) e da transparência do Conselho. Os avanços seguintes foram muito mais lentos. Em 2008, o OEWG seria substituído pelas IGN (Decisão 62/557, AGNU), integradas por dois facilitadores, passando a operar em 2009. Em 2013, as IGN criariam um Grupo Consultivo para coordenar propostas de reforma. Também em 2013, a França propôs a adoção de uma norma de regulação do uso do veto pelos cinco membros permanentes do CSNU (*responsibility not to veto* ou RN2V). A proposta francesa era que os P5, de maneira voluntária e coletiva, se comprometeriam a não usar seu poder de veto diante de uma situação de atrocidade em massa. Como se trataria de uma medida voluntária, não requereria revisão da Carta da ONU. De acordo com a proposta francesa, a regulação do veto se aplicaria ao genocídio, a crimes contra a humanidade e a crimes de guerra em larga escala. A última vez em que a França e o Reino Unido usaram seu poder de veto foi em 1989. Em 2015, a AGNU aprovou decisão que renova negociações com base em um texto substantivo que reflita os debates nas IGN. Em 2016, foi criado o Grupo de Amigos da Reforma, união de altos representantes de Estados de diferentes regiões com o objetivo de fazer avançar a reforma. Em 2018, completaram-se 25 anos de debates e dez anos das IGN.

Entre os temas recentes do processo de reforma do CSNU estão: 1) Declaração política sobre suspensão do veto em casos de atrocidades em massa (setembro de 2015) apresentada por França e México; 2) Código de Conduta relativo a ações do CSNU contra genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra (dezembro de 2015) apresentado por Liechtenstein e Grupo ACT; 3) estabelecimento do Grupo dos Amigos da Reforma do CSNU (2016), com a participação do G4, de países do C10⁹⁷, do CARICOM, do L.69, de países nórdicos, da Ucrânia, da França e do Reino Unido, que defende uma reforma a curto prazo, negociação baseada em textos e expansão em ambas as categorias de assentos; e d) adoção de Nota pelo Presidente do CSNU (S/2017/507) (2017), revista pelo Japão, sobre o aperfeiçoamento de métodos de trabalho do Conselho: agenda,

⁹⁶ Embora oficialmente apoie a reforma do CSNU, a China não manifesta apoio formal a nenhuma candidatura a membro permanente.

⁹⁷ O C10 é um comitê formado por dez países africanos, responsável por acompanhar as negociações de reforma e reportar os desenvolvimentos relativos ao tema para os demais membros da União Africana (UA). Participam do C10 dois países de cada uma das cinco regiões africanas (África do Norte, África Ocidental, África Central, África Oriental e África Meridional).

formato dos encontros, apresentação das intervenções, consultas informais, redatores das minutas de documentos, diálogo com não membros, relatórios periódicos, eleições de futuros membros. No final de dezembro de 2019, uma série de recomendações foram adotadas como notas do Presidente do CSNU (S/2019/990-997).

Em 2017, durante a 71ª Sessão da AGNU, concluiu-se a elaboração do documento Elementos de Convergência e Questões para Consideração Posterior. Em 2019, foi circulada versão revista do documento. O então presidente da AGNU (2020-2021), o turco Volkan Bozkir, afirmou ser crucial que quaisquer reformas do CSNU reflitam as realidades do século XXI; com um Conselho mais representativo, efetivo, responsável e transparente, suas decisões serão implementadas com maior facilidade e terão maior legitimidade. Outro ponto destacado diz respeito à consideração de princípios de democracia e representação na busca do objetivo de um CSNU adequado aos dias atuais. Finalmente, Bozkir, apontando que a estrutura das IGN oferece a plataforma mais adequada para discutir a reforma, instou as delegações a engajarem-se de forma construtiva.

Durante a 76ª AGNU, no segundo semestre de 2021, houve continuidade dos debates acerca do processo de reforma do Conselho, com várias críticas ao atual modelo e alertas de que é preciso progresso urgente nas deliberações. Os delegados dos Estados-Membros apontaram a multiplicidade de desafios globais e complexos, com vários países defendendo pautas específicas de suas políticas externas, como a África do Sul reiterando posições do Consenso de Ezulwini. Mas também houve manifestações de países do bloco desenvolvido, como a Austrália, que defendeu um Conselho que represente melhor a realidade geopolítica contemporânea e reflita uma maior representatividade para Ásia, África e América Latina. A questão do veto também foi suscitada, com críticas incisivas e opiniões favoráveis à sua extinção e apoio à iniciativa conjunta entre França e México e relação direta entre o reforço do multilateralismo e a reforma do Conselho.

O IGN é atualmente copresidido por Áustria (em lugar de breve copresidência da Eslováquia) e Kuwait, que circularam, em junho de 2023, o documento *Revised Co-chair's Elements Paper on Convergence and Divergences on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters* compilando o atual estado das negociações e as principais propostas para a reforma.

A AGNU e o IGN são reconhecidos como foros legítimos para os debates e as negociações sobre a reforma do CSNU, porém há divergência sobre os procedimentos de trabalho do próprio IGN. Eis os principais elementos, por eixo temático:

- 1) Tamanho do CSNU: há consenso apenas sobre a necessidade de sua ampliação. As propostas divergem em relação à quantidade de membros, à proporção entre membros permanentes e não permanentes e à distribuição regional dos assentos. O tamanho do Conselho impacta diretamente o método de trabalho dessa instância, e as propostas buscam equilibrar as necessidades de representatividade e de efetividade do Conselho. Em termos de quórum decisório, reconhece-se a importância de manter os 60% dos votos atuais (nove de quinze) em cenário de expansão do número de membros;
- 2) Categorias de membros do CSNU: todos os membros aceitam ao menos a expansão da categoria de não permanentes, com mandatos de dois anos, a maioria (estima-se que cerca de 160 membros) apoia a expansão nas duas categorias, e há propostas com diferentes características para os novos membros, como assentos permanentes com ou sem poder de veto, assentos com mandato longo (dez ou oito anos) ou assentos com mandatos de dois anos com possibilidade de reconduções sucessivas;

- 3) Veto no CSNU: o consenso resume-se à importância de debater o assunto, enquanto há divergências sobre a atribuição de poder de veto a outros membros do Conselho ou mesmo sua abolição completa, embora a maioria dos membros apoie limitações ao seu uso;
- 4) Representação regional no CSNU: há consenso sobre a necessidade de aumentar a representação dos países da África, países em desenvolvimento, países árabes e pequenos Estados, incluindo os países insulares, porém há divergência sobre como cada uma dessas categorias devem ser contempladas na distribuição de assentos. Debate-se se a representatividade no CSNU deve considerar apenas a região geográfica, as características dos países ou sua contribuição para a paz e segurança internacionais. Os grupos de Estados pequenos, por exemplo, defendem uma forma de representação transregional no CSNU. Além disso, discute-se se os membros do Conselho devem agir representando apenas a si mesmos, a sua região ou aos membros da ONU como um todo, e qual deveria ser a proporção entre membros permanentes e não permanentes em grupos regionais; e
- 5) Relação CSNU-AGNU: concorda-se apenas que a coordenação entre AGNU, CSNU e SGNU deve ser melhorada, porém não há consenso sobre como aumentar a transparência e a prestação de contas do CSNU diante da AGNU.

Em 2022, no contexto da guerra entre Rússia e Ucrânia, a AGNU tomou iniciativa inédita de controle do veto no CSNU: a AGNU decidiu, por unanimidade (Resolução A/RES/76/262), encontrar-se em até dez dias, caso o veto seja usado no CSNU por qualquer P5, e todos os membros da AGNU podem comentar e realizar escrutínio quanto ao veto na reunião. A proposta foi finalmente apoiada pelo P5, mas, originalmente, apenas pelos EUA. A primeira vez que essa medida foi acionada ocorreu em junho de 2022, quando China e Rússia tiveram de explicar suas decisões de vetar novas sanções globais relacionadas aos recentes lançamentos de mísseis balísticos da Coreia do Norte – ambos culpavam os EUA e aliados pela tensão na península. Outra vez em que houve o controle de veto na AGNU foi em julho de 2022, após a Rússia vetar proposta de resolução da Noruega e Irlanda que facilitaria o envio de ajuda humanitária para a Síria – o representante sírio apoiou o veto russo. Também é digno de nota o controle do veto russo à proposta de resolução no CSNU que condenava a anexação de quatro regiões ucranianas à Rússia, em setembro de 2022. Enquanto o Ocidente afirma que os referendos para as anexações foram fraudulentos, o representante russo reafirma a legitimidade dos pleitos, que demonstraram a vontade do povo das referidas regiões. Em 2023, novas sessões da AGNU analisaram, por exemplo, vetos russos em resoluções sobre a Síria e o Mali. Em janeiro de 2024, a AGNU reuniu-se pela nona vez sob a Resolução 76/262 e debateu o veto dos EUA a resolução relativa ao conflito entre Israel e Hamas. Ao longo do ano, a AGNU reuniu-se outras vezes, como, por exemplo, no fim de novembro, para tratar de veto russo a uma resolução sobre a guerra civil no Sudão.

Em 2024, os EUA anunciaram seu apoio à reforma do CSNU com a inclusão de Alemanha, Índia e Japão, além de dois países africanos, como membros permanentes e de um assento rotativo para países insular do Pacífico. Consultada sobre a entrada do Brasil como membro permanente, a representante dos EUA junto às Nações Unidas, esclareceu que não há apoio de Washington. Em seu discurso na abertura da AGNU em 2022, o presidente Biden havia manifestado apoio a um assento permanente para a América Latina, sem especificar se haveria um candidato apoiado por Washington.

Também em 2024, o Pacto para o Futuro adotou critérios para a reforma do CSNU, que incluem, "reparar a injustiça histórica contra África como uma prioridade", "melhorar a representação dos sub-representados e não-representados regiões e grupos, como Ásia-Pacífico e América Latina e Caribe"; "ampliar o Conselho de Segurança para ser mais representativo dos

atuais Estados das Nações Unidas e refletir as realidades do mundo contemporâneo", "prosseguir com os debates sobre a questão da representação de grupos inter-regionais e "intensificar os esforços para chegar a um acordo sobre a questão das categorias de membros". O Pacto também afirma que "o número total de membros de um Conselho alargado deverá assegurar um equilíbrio entre a sua representatividade e a sua eficácia" e que "os métodos de trabalho devem garantir um funcionamento inclusivo, transparente, eficiente, eficaz, democrático e responsável do Conselho alargado". A questão do veto é considerada "um elemento-chave da reforma do Conselho de Segurança", tendo havido compromisso para intensificar "os esforços para chegar a um acordo sobre o futuro o veto, incluindo discussões sobre a limitação de seu escopo e uso". Finalmente, há um compromisso para que se considere uma cláusula de revisão que garanta que "o Conselho de Segurança continue, ao longo do tempo, cumprindo o seu mandato e permaneça adequado ao seu propósito".

Com base no desenvolvimento passado e recente e nos pontos convergentes e, em especial, divergentes, percebe-se que o processo de reforma do CSNU é algo de difícil consecução decisiva, mesmo que as estimativas deem conta de que 160 países já expressaram, de alguma maneira, apoio à ampliação do órgão em suas duas categorias de membros. Para avaliar perspectivas acerca da viabilidade da reforma, uma eventual análise deve passar pelos atores capazes de impedir o processo – a despeito de a maioria dos Estados-Membros ser favorável a mudanças formais, a existência de países com privilégios, em especial o poder de veto por parte do P5, é óbice substancial à reforma. Isso decorre do próprio arcabouço institucional da ONU, com disposições da Carta relativas ao rito procedimental de emenda, na prática, fazendo com que os detentores do poder de veto possam vetar o fim desse direito. Em suma, a conformação original do CSNU atua como óbice para sua própria reforma. Embora o CSNU não reflita as estruturas globais de poder atuais, a alteração de sua composição e de suas regras de decisão é uma tarefa que acaba dificultada por posições distintas de cada grupo de países e por decisões que constituem, na prática, extensão do viés de manutenção das coisas como estão no momento. Isso ajuda a explicar o porquê de, até hoje, nenhuma proposta de reforma do Conselho ter sido sequer apresentada para votação. No fim, uma proposta de reforma deverá consistir em um pacote de soluções que consigam, ao mesmo tempo, obter o apoio de dois terços dos Estados-Membros e o apoio do P5 – sendo esta última a tarefa de maior dificuldade. Até o momento, não houve êxito entre os diferentes agrupamentos e coalizões em renunciar a suas divergências em favor de uma solução de compromisso. Outro ponto envolve a posição dos países do P5, que buscam desviar o foco da discussão sobre a composição do CSNU e apoiam o debate sobre métodos de trabalho, tema menos sensível. Embora se reconheça que a reforma do CSNU poderia ser benéfica para sua capacidade de atuar como órgão legítimo e efetivo na realização de seu objetivo precípua, a manutenção da paz e da segurança internacional, não há, no curto prazo, indicações de que isso venha a ocorrer.

c) O Brasil e a reforma do CSNU

De início, o Brasil defende que o mundo não pode prescindir de um CSNU capaz de lidar com as graves ameaças à paz de maneira transparente, eficiente, legítima e eficaz. Na visão brasileira, a composição atual do Conselho, quase inalterada desde 1945, não levaria em consideração mudanças importantes na cena internacional, marcada pela ascensão de novos países (três dos cinco BRICS, por exemplo) e pelo aumento do número de membros da ONU (dos 51 fundadores para os 193 atuais). Para o Brasil, o Conselho deve refletir a emergência de novos atores, em particular do mundo em desenvolvimento, que sejam capazes de contribuir para a

superação dos desafios da agenda internacional. Conforme a posição brasileira, a expansão do Conselho, com o ingresso de novos membros permanentes e não permanentes, contribuirá para decisões que efetivamente respondam às ameaças e aos desafios contemporâneos. A diplomacia brasileira considera urgente a reforma do CSNU, cujo debate precisa ser amplo, envolvendo não apenas os Estados-Membros, mas também a sociedade em geral.

Quanto às especificidades acerca do processo de reforma, o Brasil alinha-se entre os que defendem a expansão das duas categorias de membros, permanentes e não permanentes, e o aperfeiçoamento dos métodos de trabalho, com vistas a uma maior transparência. O impulso em favor de uma reforma do Conselho ganhou força ao longo da década de 1990, com o Brasil adotando postura proativa, alinhando-se, nos anos 2000, ao grupo conhecido como G4 (para mais detalhes, ver subseção anterior). O Brasil reivindica condição de membro permanente no órgão reformado: essa posição está firmemente ancorada nos históricos compromissos do País com a paz e a segurança internacionais e com a defesa e a proteção dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da dignidade humana, conforme estipula a Constituição Federal de 1988.

Cabe mencionar a posição do então chanceler Celso Amorim, em artigo publicado na revista *Política Externa*, em 1993, no qual ressaltou os principais fundamentos para a candidatura brasileira. Segundo Amorim:

- 1) o Brasil foi um dos países signatários da Carta da ONU, o que indica o engajamento do País com o sistema multilateral onusiano desde sua origem;
- 2) o Brasil sempre foi favorável à cooperação internacional e à solução pacífica de controvérsias;
- 3) o Brasil contribui para com as Operações de Paz da ONU;
- 4) o Brasil é o sétimo maior país em população, o quinto maior território e a oitava maior economia do mundo em paridade de poder de compra;
- 5) o Brasil contribuiu historicamente para a definição de princípios acolhidos pela ONU;
- 6) o Brasil sempre trabalhou para a consecução dos objetivos da ONU;
- 7) no relacionamento regional, o Brasil mantém relações de paz duradouras, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteira;
- 8) o Brasil projeta sua atividade diplomática em outros continentes, como a África, lutando pela paz e pela não proliferação de armas; e, finalmente,
- 9) o Brasil é exemplo de convivência multiétnica harmoniosa.

Entre as credenciais do Brasil em relação ao tema da reforma, a atuação do País no cenário internacional tem consolidado a imagem de um país não só disposto, mas também capaz de assumir maiores responsabilidades no campo da paz e da segurança internacionais. Em janeiro de 2022, o Brasil iniciou, pela 11ª vez, mandato como membro não permanente do CSNU (2022-2023), o país que mais vezes exerceu tal mandato (juntamente com o Japão, que, em 2023, assume seu 12º mandato), mais uma oportunidade de contribuir para o fortalecimento do papel do órgão na construção de um mundo livre do flagelo da guerra e em que prevaleça a paz e o Direito Internacional. A participação frequente no CSNU está em consonância com a ambição brasileira histórica de ocupar um assento permanente naquele órgão e com a disposição de contribuir ativamente para a paz e a segurança internacional, que se reflete, entre outras iniciativas, em 70 anos de contribuições a missões de paz da ONU.

O Brasil apresenta sólido histórico de contribuições para as operações de manutenção da paz e para as missões políticas especiais da ONU. Ao longo dos últimos 70 anos, participou de mais de 40 missões de paz, com mais de 55 mil militares e policiais, reflexo concreto da determinação do País em implementar o princípio da responsabilidade coletiva. Exerceu o

comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) por treze anos ininterruptos e o comando da Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês) por quase dez anos. Destaca-se, ainda, a participação do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês), onde exerceu, até junho de 2024, o comando do componente militar⁹⁸ e proporciona capacitação de tropas de terceiros países que integram a Missão por meio de equipe móvel de treinamento especializada em guerra na selva. O Brasil tem, além disso, sediado cursos de treinamento da ONU e cooperado com diversos países na capacitação de suas tropas.

O Brasil também se credencia pelas suas dimensões humana, geográfica e econômica, estando entre os maiores países do mundo nos três quesitos. Há na tradição diplomática brasileira a capacidade de construção de consensos, aliada a uma rede diplomática global (hoje a oitava mais extensa do mundo) e do fato de integrar uma região com representação insuficiente no CSNU, a América Latina.

Entre outros valores centrais defendidos pelo Brasil, podem ser mencionados:

- 1) a defesa do multilateralismo e da multipolaridade;
- 2) a defesa da solução pacífica de controvérsias;
- 3) a luta pelo desarmamento, que parte do reconhecimento de que a paz, a segurança e o desarmamento constituem elementos indissociáveis, demonstrado pelo Brasil pelo fato de os gastos de defesa nacionais, como proporção do produto nacional bruto, estarem entre os menores do mundo;
- 4) a defesa do Direito Internacional;
- 5) a tradição democrática e pacifista do Brasil, como mostra o fato de ser uma sociedade plural e multiétnica, que convive com dez vizinhos de forma civilizada;
- 6) a defesa dos direitos humanos, com diálogo aberto com organizações internacionais, governamentais e não governamentais, e adesão aos principais instrumentos convencionais que regulam a matéria; e
- 7) a proteção do meio ambiente, tendo como destaques o fato de ter sediado a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), em 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20, em 2012).

Tendo como argumento central a ideia de entrar no Conselho por meio de “bom comportamento”, o Brasil conta hoje com mais de 90 apoios, inclusive os de França, Reino Unido e Rússia, três dos integrantes do P5.

A compreensão da posição brasileira em relação ao tema da reforma do CSNU demanda, ademais, compreender fatores estruturais que direcionam o projeto de longo prazo de política exterior. Assim, além dos princípios que conduzem a política externa brasileira, também cabe debater os conceitos que fundamentam a atuação diplomática nacional. A compreensão desses fundamentos contribui ao conferir inteligibilidade, previsibilidade e credibilidade aos posicionamentos de política exterior, e, também, em certa medida, a entender esses fundamentos como fatores de constrangimento da postura oficial em relação a determinados temas. Uma das possíveis fontes analíticas acerca da conformação da identidade internacional do Brasil é Celso Lafer, chanceler brasileiro durante os meses finais do governo Fernando Collor de Mello. Como recorda Ziemath, em *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado,*

⁹⁸ O general Otávio Rodrigues de Miranda Filho foi nomeado, em janeiro de 2023, como novo comandante da MONUSCO. Ele substituiu o general brasileiro Marcos de Sá Affonso da Costa e assume suas funções em março de 2023. A missão de Rodrigues de Miranda Filho foi encerrada em junho de 2024.

presente e futuro Lafer aponta três elementos que contribuem na constituição da identidade brasileira: o território, o governo e a população.

Segundo a análise de Ziemath, em relação ao território, Lafer “ressalta que a escala continental do Brasil não pode ser desprezada como aspecto da identidade internacional do País. Nas palavras de Kissinger, ‘o Brasil possui recursos, população e escala para se tornar uma das potências líderes do mundo (...) o Brasil percebe-se como uma potência mundial, e não sem razão’. Para o presente estudo, esse elemento da identidade internacional pode facilitar a compreensão de algumas das pretensões da diplomacia brasileira no CSNU que dão maior notoriedade a países emergentes. Ou seja, imbuído de uma identidade internacional caracterizada pela vontade de influenciar os processos em curso na ordem internacional, o Brasil se vê motivado a atuar em nome da conformação de uma ordem que o favoreça. Além dessa característica geográfica natural – que incutiria na identidade internacional brasileira a perspectiva de possuir uma *world view* –, o Brasil possui, segundo o autor, a especificidade geográfica de estar na América do Sul, o que o deixaria afastado da linha de frente das tensões internacionais prevalecentes no campo estratégico-militar. Consequência desse afastamento geográfico dos grandes conflitos globais seria a tradição não belicosa que acompanha a identidade internacional do País, a qual se reflete na incessante busca pela solução pacífica de controvérsias. Essa concepção pacifista norteará vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU”.

Ainda de acordo com Ziemath, em relação ao governo, “destaca-se que as mudanças em 1822 e 1889 significaram, graças aos respectivos pesos na história nacional, transformações na identidade internacional do Brasil. Primeiramente, o processo de independência brasileira, em razão de sua especificidade negociadora, foi caracterizado pela continuidade. O Brasil manteve o aparato burocrático estabelecido durante a presença da Corte portuguesa, o que acabou contribuindo para incutir uma visão ‘europeísta’ à identidade internacional do jovem Império, a qual servia, inclusive, para diferenciá-lo das instáveis repúblicas vizinhas. Essa identificação do Brasil com a Europa dará lugar à visão ‘americanista’, com a chegada do regime republicano, e essa nova perspectiva, sem dúvida, influenciará as posições adotadas pelo Brasil no CSNU durante as décadas de 1940 e de 1950. Essa nova concepção da identidade internacional do País pautará vários dos conceitos norteadores da política externa brasileira ao longo do século XX, principalmente no referente à promoção da integração regional, objetivo constitucional consagrado como norma programática entre os princípios fundamentais da República. Esse argumento de Lafer poderá dar inteligibilidade aos posicionamentos do País, nas primeiras décadas da ONU, em defesa da atuação conjunta do bloco latino-americano ou, ainda mais precisamente, em favor de iniciativas dos EUA”.

Por último, em relação à população, “Lafer destaca tanto a formação multiétnica da identidade nacional quanto o histórico de exclusão social como forças que corroboraram a formação de uma identidade internacional de defesa do anticolonialismo e da autodeterminação dos povos, bem como contrária ao racismo e à discriminação. (...) [E]sses conceitos efetivamente nortearam vários dos posicionamentos brasileiros no CSNU, servindo, justamente, como motivadores para a atuação brasileira em favor de maior igualdade, jurídica e política, entre os Estados. Contudo, (...) a atuação brasileira no CSNU por vezes deixou de lado essas características de sua identidade nacional, principalmente em matérias relacionadas a Portugal e à África do Sul, o que contribuiu para o constrangimento do País em momentos cruciais, nos quais atuou de forma descontinuada e em detrimento do histórico posicionamento nacional de defesa da descolonização”.

O governo brasileiro continuará a defender o papel do CSNU na prevenção e resolução de ameaças à paz e à segurança internacionais, sempre de acordo com os propósitos e princípios estabelecidos na Carta da ONU e em respeito à soberania de todas as nações. Ademais, compromete-se a manter, na medida de suas capacidades, contribuição efetiva para missões de paz das Nações Unidas. O Brasil manterá seu compromisso com a reforma do CSNU. Para o Brasil, a reforma, há muito devida, representará avanço essencial para que o órgão retenha sua centralidade e autoridade perante os múltiplos e complexos desafios que se apresentam à paz e à segurança internacionais no século XXI, entre os quais o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa.

Quanto aos princípios da posição brasileira em relação aos temas concernentes às Nações Unidas, é possível valer-se da obra de Amado Cervo, que utiliza o marco conceitual de “acumulado histórico” da inserção internacional brasileira, que facilita a compreensão dos posicionamentos do País ao longo da história no CSNU. Nas palavras de Cervo, “a política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes a sua conduta. (...) [Esses padrões] não se estendem sobre todo o passado, visto que seu aparecimento e eventual abandono vêm escalonados no tempo. Eles exercem duas funções: em primeiro lugar, dão previsibilidade à ação externa, tanto para observadores brasileiros quanto para estrangeiros, e, em segundo, moldam a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político”. Entre os elementos de maior relevância para a política externa contemporânea apresentados por Cervo, podem-se mencionar: a independência da inserção internacional, a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o realismo e o pragmatismo, a cordialidade oficial com os vizinhos latino-americanos, o desenvolvimentismo, o juridicismo e o multilateralismo normativo. Esses elementos por vezes podem nortear os posicionamentos brasileiros em sentidos contrários e, ao longo das quase oito décadas do CSNU, ao avaliar-se a posição brasileira, não se fazem sempre presentes no discurso, variando de acordo com o período histórico e a conjuntura doméstica e externa.

d) O Brasil no CSNU em 2022-2023

Estabeleceram-se, para o novo mandato, sete prioridades:

- 1) prevenir e pacificar;
- 2) manutenção eficiente da paz;
- 3) resposta humanitária e promoção dos direitos humanos;
- 4) avanço da Agenda de Mulheres, Paz e Segurança (MPS);
- 5) coordenação com a Comissão para Consolidação da Paz;
- 6) articulação com Organizações Regionais; e
- 7) por um Conselho de Segurança mais representativo e eficaz.

Prevenir e pacificar: o Brasil compromete-se com a defesa dos princípios e direitos da Carta, em linha com sua Constituição, e propõe-se a utilizar a mediação, a diplomacia preventiva e seu tradicional papel de construtor da paz para evitar a complicação de conflitos. Em 2011, por exemplo, o Brasil atuou decisivamente na aprovação de Declaração Presidencial do CSNU sobre a Síria, cuja versão inicial resultou da negociação entre Brasil e Reino Unido, sendo o único documento adotado pelo CSNU sobre o conflito sírio naquele ano. Na linha da diplomacia preventiva, o Brasil absteve-se na votação da Resolução 1973 (2011) sobre a questão da Líbia. A resolução aprovou o uso de medidas coercitivas, autorizando de forma ampla o uso da força para proteção de civis na Líbia – muito além do necessário para o estabelecimento de uma zona de

exclusão aérea, conforme solicitado pela Liga Árabe e pela UA naquele momento. Para o Brasil, a autorização ampla do uso da força deve ser feita em último caso, para evitar sofrimento desnecessário de civis. Nesse contexto, recorreu-se ao conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), pelo qual a comunidade internacional estaria autorizada a fazer recurso à ação coletiva, seguindo as normas e procedimentos estabelecidos pela Carta da ONU, para proteger as populações em situação de risco. Em contrapartida, a diplomacia brasileira trouxe a Responsabilidade ao Proteger (RwP), que é um conceito relacionado à proteção de civis em conflitos armados, o qual foi usado pela presidente Dilma Rousseff, em discurso na abertura da 66ª AGNU, em setembro de 2011. Para mais detalhes sobre os conceitos de R2P e RwP, ver a seção a respeito no capítulo 1.

Manutenção eficiente da paz: o Brasil se vale de sua contribuição histórica com contingentes nas missões de paz: atuou em 41 operações de paz da ONU, inclusive no comando militar de missões (Força Tarefa Marítima da UNIFIL, MINUSTAH e MONUSCO), sempre advogando pela observância permanente das três premissas básicas de atuação da ONU: existência de paz a ser mantida, o consentimento das partes e o uso da força como último recurso. No tocante às operações de paz, houve menor engajamento brasileiro durante o regime militar (1964-1985), mas com a manutenção de oficiais como observadores. Essas operações se tornaram mais frequentes com o processo de distensão da Guerra Fria, tendo o CSNU autorizado, quando de mandatos brasileiros, operações de paz ou políticas para a fronteira Irã-Iraque (Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas para Irã e Iraque – UNIIMOG, na sigla em inglês), no Afeganistão (Missão de Bons Ofícios das Nações Unidas no Afeganistão e Paquistão – UNGOMAP, na sigla em inglês), em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM, na sigla em inglês), na Namíbia (Grupo de Assistência das Nações Unidas para o Período de Transição – UNTAG, na sigla em inglês), na América Central (Missão de Observação das Nações Unidas em El Salvador – ONUCA, na sigla em inglês), todas durante o mandato 1988-1989. Nesse contexto, o Brasil apoiava a retomada das operações de paz, mas ainda de forma limitada, por constrangimentos econômicos do período. O ativismo brasileiro em operações de paz foi intensificando-se de forma gradativa (como nos casos da participação em Angola, Moçambique, Timor-Leste), com a recuperação econômica do País, chegando ao ápice no comando brasileiro da MINUSTAH. O Brasil manifestou-se com cautela em relação ao Haiti na década de 1990, adotando uma postura mais ativa só nos anos 2000. O Brasil adere ao grupo Amigos do Haiti (2004), que acabou gerando o apoio político para uma criação de uma força multinacional no país. Em 30 de abril de 2004, era aprovada a Resolução 1542, que marcou o início da MINUSTAH. O Brasil se esforçou em vincular organismos regionais às operações de paz e princípios como ingerência limitada e não intervenção. Ademais, a expressão “*all necessary measures*” não foi utilizada no mandato da Missão. Ainda em termos de manutenção eficiente da paz, em perspectiva histórica, a atuação do Brasil foi essencial em negociações políticas entre Israel e Egito, no CSNU, na década de 1950, quando já enviara e liderara tropas na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF, na sigla em inglês). Na questão palestina, o Brasil historicamente defendeu solução negociada entre as partes, como na Resolução 242 (1967). Na questão Irã-Iraque, o Brasil defendeu novamente a solução pacífica de controvérsias e, sobre a questão do Afeganistão, defendeu a transparência das ações do Conselho e o benefício de soluções multilaterais. No mandato atual, o Brasil defende mandatos baseados na interdependência entre segurança e desenvolvimento e seu enfoque está na prevenção de conflitos. Notadamente, como resultado dos esforços brasileiros, declaração presidencial sobre interdependência entre segurança e desenvolvimento foi adotada na presidência brasileira do CSNU em fevereiro de 2011, sendo

tema central do mandato brasileiro desse período. A posição brasileira decorre em grande parte da experiência brasileira na promoção da paz duradoura no Haiti e na Guiné-Bissau. Ressalta-se que paz duradoura não significa somente ausência de conflitos, mas também consiste em ações de supervisão do cessar-fogo; desmobilização e reintegração de combatentes; apoio ao retorno de eventuais deslocados; ajuda a organizar e a monitorizar as eleições de um novo governo; apoio à reforma do setor de justiça e de segurança; reforço aos direitos humanos e promoção da reconciliação. Para mais detalhes sobre operações de paz, ver o tópico seguinte.

Resposta humanitária e promoção dos direitos humanos: o Brasil defende o respeito aos direitos humanos e ao Direito Internacional Humanitário pelas partes dos conflitos e pelo CSNU; continua a trabalhar pela proteção da população civil em conflitos armados, por meio de sua participação no Grupo de Amigos da Proteção de Civis e dá destaque a uma agenda de garantia de educação para crianças e jovens e de proteção ao acesso a serviços médicos.

Avanço na Agenda MPS: a prioridade compreende valorizar a Agenda MPS, ao destacar a aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz, além de combater o abuso e a exploração sexual em missões, por meio de prevenção e treinamento. A Resolução 1325 (2000) do CSNU lançou o tema MPS na agenda do órgão. A resolução reconheceu, pela primeira vez, o papel das mulheres em ações relacionadas à paz e à segurança internacionais, bem como o impacto diferente dos conflitos armados sobre mulheres e meninas. O Brasil lançou o primeiro Plano Nacional de Ação (PNA) sobre MPS (2017), estendido por mais quatro anos em 2019, e a primeira parte de seu segundo plano, em 2023.

Coordenação com a CCP: o País se propõe a participar de forma ativa do debate sobre o funcionamento da arquitetura de consolidação de paz da ONU, tanto por meio do apoio à participação de países em desenvolvimento e organizações regionais africanas quanto por meio da defesa de uma abordagem integrada da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz. As credenciais brasileiras na área se consolidaram ao longo do tempo, especialmente a partir da participação brasileira na negociação que levou à criação da CCP em 2005 e, desde 2010, o País integra o órgão de forma ininterrupta. O Brasil já presidiu a CCP entre 2014 e 2015 e desde a sua criação, em 2007, preside a Configuração Específica para a Guiné-Bissau – foi o primeiro país em desenvolvimento a presidir uma configuração específica da CCP. Em 2016, em reunião no CSNU, o Brasil reiterou apoio à Guiné-Bissau, na tentativa de se reerguer de uma crise política surgida em abril de 2012, quando o país sofreu um golpe de Estado. O apoio brasileiro foi essencial para reformas no setor de segurança e para a organização de eleições diretas.

Articulação com Organizações Regionais: versa sobre o objetivo brasileiro de articular-se com organizações do continente americano e contribuir para uma interação mais elevada entre o CSNU e a OEA para o tratamento de questões do Haiti, da Colômbia e da Venezuela. Além disso, o governo brasileiro apoia a atuação de organizações africanas na busca de soluções próprias para suas questões, em articulação com o CSNU. Tal postura se fez presente em diversas ocasiões, como no apoio ao ativismo da OEA na questão guatemalteca de 1954; na questão haitiana de 1963; no problema panamenho de 1964; nas resoluções sobre os grupos guerrilheiros da América Central, em 1989; na questão haitiana dos anos 1990 e 2000; no destaque à União dos Estados Africanos no conflito angolano de 1993; na importância dos organismos regionais do Caribe, no processo de estabilização do Haiti, no contexto da Resolução 1542 (2004); e, mais recentemente, no papel central da Liga Árabe como mecanismo facilitador da negociação com o CSNU, no contexto da Primavera Árabe (a partir do final de 2010).

Representatividade e eficácia: o Brasil busca a reforma do CSNU, em favor de maior eficiência, transparência e responsabilidade desse órgão. Em 1989, o presidente José Sarney

expressou abertamente a necessidade de reestruturação do órgão, sendo um dos temas de atuação do Brasil no próprio Conselho. Para o Brasil, o CSNU deve contar com métodos de trabalho aprimorados e estar orientado pelos pressupostos e princípios da Carta da ONU, a partir dos interesses de todos os Estados-Membros da organização. Nesse sentido, o Brasil faz parte do G4 e do L.69, cujas propostas de reforma foram discutidas em subseção anterior. Atualmente, as discussões sobre o tema concentram-se nas IGN. O Brasil, ao lado do G4 e do L.69, defende a consideração de apenas um texto negociador, que explicita as posições de países e grupos, e registros formais das sessões realizadas.

Ressalta-se que, levando-se em conta os desdobramentos da pandemia de COVID-19, o Brasil deve defender a expansão da atuação do CSNU e promover a agenda de saúde no Conselho, notadamente para resguardar os interesses de países em desenvolvimento em temas como desenvolvimento e acesso de vacinas, cadeias de produção de bens ligados a “segurança sanitária” e acesso a medicamentos, mesmo que com decisões não vinculantes.

Durante o seu mandato, o Brasil foi correlator do item de agenda “segurança alimentar e conflitos” e do dossiê humanitário da Síria, em ambos os casos junto com a Suíça. Exerceu, ainda, a função de ponto focal entre o CSNU e a CCP.

O conflito na Ucrânia foi tema prioritário das atividades do CSNU em 2022. Em fevereiro, a posição brasileira foi a de apoiar tanto projeto de resolução no CSNU em nome da integridade territorial ucraniana (vetado pela Rússia) quanto a Resolução 2623, aprovada para convocação de sessão especial de emergência da AGNU com base na *Uniting for Peace*, para tratar do tema⁹⁹. Em abril de 2022 o Brasil já notava a inoperância do CSNU para lidar com o conflito e combater a violência no terreno. Na presidência do Conselho, em julho de 2022, o País buscou enfatizar a questão da ameaça à segurança alimentar do mundo por causa do conflito. Com efeito, o Brasil buscou convencer os outros países que as sanções não devem envolver a oferta de alimentos essenciais e fertilizantes e acredita que as discussões podem avançar com o aumento do acesso a alimentos e a fertilizantes da Ucrânia, da Rússia e de Belarus, como um passo inicial de aproximação entre os países. Com liderança da Turquia e da ONU, Rússia e Ucrânia chegaram a um acordo, em 22 de julho de 2022, para facilitar a exportação de grãos, alimentos e fertilizantes de portos ucranianos. Além disso, ONU e Rússia assinaram um memorando de entendimento para facilitar a exportação de alimentos e fertilizantes do país. Em 30 de setembro de 2022, o CSNU votou em um projeto de resolução que condenava a anexação russa de quatro regiões ocupadas na Ucrânia. O projeto teve veto russo, e o Brasil, junto com China, Índia e Gabão, absteve-se. O voto brasileiro embasou-se na justificativa de que o escopo do texto e a linguagem do projeto não contribuíssem para resolver o conflito.

Em julho de 2022 o Brasil assumiu a presidência rotativa do CSNU, enquanto o órgão examinava a situação em Ucrânia, Síria¹⁰⁰, Oriente Médio, Haiti, Líbia; República Democrática

⁹⁹ Com voto contrário da Rússia e três abstenções (China, Índia e EAU), foi aprovada por ser questão procedimental.

¹⁰⁰ Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, *cross-border* e *cross-line*. Pela Resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações *cross-border* de assistência humanitária por seis meses (até 10 de janeiro de 2023), uma solução de compromisso, já que a Rússia advogava por assistência *cross-line*, em respeito à soberania Síria, e a França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência. O governo sírio alega que não há necessidade da extensão do mecanismo *cross-border*, porque permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.

do Congo (RDC)¹⁰¹, África Ocidental e região do Sahel¹⁰², Colômbia¹⁰³, Líbano¹⁰⁴, Sudão¹⁰⁵, Iêmen¹⁰⁶, Chipre¹⁰⁷ e Ásia Central¹⁰⁸. Foram adotadas resoluções sobre as missões da ONU em Haiti¹⁰⁹, Iêmen, Chipre¹¹⁰ e Líbia¹¹¹, sobre regimes de sanções em vigor para Líbia¹¹² e República Centro-Africana (RCA)¹¹³ e sobre assistência humanitária na Síria. Nesses tópicos de segurança internacional, é central para o Brasil que haja uma união pelo respeito do direito humanitário, pela proteção de civis e o pelo acesso à assistência humanitária, para que se salvem vidas e o debate não seja mais politizado.

Durante sua presidência, o Brasil teve como objetivo conciliar transparência e eficiência, mantendo um número equilibrado reuniões fechadas e abertas, até mesmo com convites a agentes da sociedade civil. Buscou uma melhor coordenação entre CSNU e CCP e priorizou a Agenda MPS da ONU (também com maior participação de mulheres nas reuniões), defendendo a maior participação feminina tanto nos processos de paz quanto nas operações de paz. Em julho de 2022, e durante todo o seu mandato, o País busca, ainda, ampliar espaços de negociação e diálogo, promover agenda construtiva e investir em iniciativas que contribuam de maneira concreta para a paz e segurança internacionais.

¹⁰¹ Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria e há continua violação de direitos humanos e do direito internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.

¹⁰² Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS, na sigla em inglês).

¹⁰³ Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU. O mandato da missão foi renovado em outubro de 2023 e em outubro de 2024.

¹⁰⁴ A Presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação do novo governo do Líbano para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.

¹⁰⁵ Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.

¹⁰⁶ Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen.

¹⁰⁷ Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP, na sigla em inglês) no Chipre.

¹⁰⁸ Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês) e, na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.

¹⁰⁹ Renovação do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês) por unanimidade pela Resolução 2645 até 15 de julho de 2023. A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais.

¹¹⁰ Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023. A Resolução 2674, de 30 de janeiro de 2023, estendeu o mandato por mais um ano, até 31 de janeiro de 2024.

¹¹¹ Sobre a Líbia, resolução 2647 (2022): extensão do mandato da Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia (UNSMIL, na sigla em inglês) por três meses por doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia, já que o cargo de representante especial está vago.

¹¹² Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.

¹¹³ Pela Resolução 2648, de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RDC, com cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo).

O Brasil promoveu, também em julho de 2022, dois debates abertos de alto nível no CSNU, um sobre a importância da comunicação estratégica em operações de manutenção de paz e outro sobre crianças e conflitos armados. Com presidência do ministro das Relações Exteriores, embaixador Carlos Alberto Franco França, o primeiro debate teve como objetivo fortalecer a comunicação estratégica nas operações de paz para facilitar o entendimento da população local sobre o papel da ONU nos conflitos, até mesmo para proteger civis e tropas de paz, em um esforço *bottom up* de reconstrução da paz com efetivo engajamento das comunidades locais, de modo a fazer frente à desinformação e ao discurso de ódio. Nessa ocasião, foi adotada a declaração presidencial do CSNU sobre o tema da comunicação estratégica em operações de manutenção da paz. O Conselho solicitou ao SGNU uma revisão das comunicações estratégicas nas missões de paz da ONU para 2023, incluindo levantamento das capacidades existentes, impacto em comunidades locais e identificação de lacunas e desafios.

Já o debate sobre crianças em conflitos armados, com presidência do secretário-geral das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Fernando Simas Magalhães, examinou a situação em 21 países e na região da bacia do Lago do Chade, a partir do relatório anual do SGNU, quanto a seis graves violações contra crianças em conflitos armados: recrutamento e uso; assassinato e mutilação; violência sexual; abdução; ataques contra escolas e hospitais e denegação do acesso humanitário. No debate, o Brasil expressou sua preocupação com o aumento recente do número de abduções de crianças e sublinhou a importância da proteção de crianças refugiadas, deslocadas internas e apátridas e reiterou a necessidade de promoção, durante a consolidação da paz, da reintegração de crianças vítimas de violações.

Além disso, em julho o País foi reeleito por aclamação para o Comitê Organizacional da CCP da ONU para o biênio 2023-2024. Uma das principais agendas brasileiras no mandato está no aprimoramento da coordenação entre CSNU e CCP, o que se manifestou no pedido brasileiro de que a presidência da CCP participasse de duas das reuniões do CSNU. O Brasil é um defensor da interdependência entre segurança e desenvolvimento nos mandatos de missões de paz da ONU. Ademais, o Brasil promoveu uma exposição sobre Rui Barbosa na sede da ONU, em Nova York, para comemorar o bicentenário da independência.

Em maio de 2023, o ministro Mauro Vieira participou em debate aberto no CSNU sobre a proteção de civis em conflitos armados, organizado pela Suíça. Entre os pontos de sua intervenção, deu-se destaque à questão da segurança alimentar. Ademais, associou-se à declaração, proferida pelo Kuwait, em nome do grupo de amigos da proteção de civis em conflitos armados.

O Brasil também presidiu o CSNU em outubro de 2023. O programa de reuniões cobriu diversos temas da agenda de paz e segurança internacional, como as situações na Colômbia, no Iêmen, na Somália, no Saara Ocidental e na região dos Grandes Lagos na África. Estiveram também na agenda discussões sobre os mandatos e as atribuições das operações de paz da ONU no Iraque (Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque – UNAMI, na sigla em inglês), na Líbia (Missão de Apoio das Nações Unidas na Líbia – UNSMIL, na sigla em inglês), no Kosovo (Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo – UNMIK, na sigla em inglês), no Haiti (Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti – BINUH, na sigla em inglês), na Síria (Força das Nações Unidas de Observação da Separação – UNDOF, na sigla em inglês) e na RCA (Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização na RCA – MINUSCA, na sigla em inglês). O governo brasileiro convidou representantes de organizações regionais, especialistas e representantes da sociedade civil para realizar apresentações aos membros do CSNU sobre esses temas.

O CSNU adotou, em 2 de outubro, no primeiro dia de reuniões sob a presidência brasileira do órgão, resolução, autorizada ao amparo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, para envio ao Haiti de missão que dará apoio à Polícia Nacional Haitiana no combate às ameaças à paz, à estabilidade e à segurança daquele país. Criada em resposta a solicitação do governo haitiano, a chamada Missão Multinacional de Apoio à Segurança (MSS, na sigla em inglês) terá vigência inicial de doze meses e será integrada por países que estabeleçam acordos com o Haiti para contribuir com policiais e pessoal especializado. Suas funções incluem capacitação, planejamento e condução de operações conjuntas, além da proteção de infraestruturas críticas. A MSS será custeada por meio de contribuições voluntárias e deverá ser liderada pelo Quênia. Além de autorizar a criação da MSS, o CSNU ampliou o embargo vigente à transferência de armas e munições ao Haiti, exceto quando adquiridas pelo governo haitiano ou autorizadas pela ONU. A resolução sublinha a importância de soluções políticas para as causas profundas da instabilidade no Haiti e enfatiza a necessidade urgente de alcançar amplo consenso político para realização de eleições gerais, assim que possível. O Brasil desempenhou papel significativo ao longo das negociações sobre o mandato da missão e contribuiu ativamente para a sua aprovação. A resolução foi aprovada com treze votos favoráveis e as abstenções de China e Rússia, após intensas negociações do Brasil para que esses países não vetassem o texto. Ademais, por iniciativa do Brasil, foi dada ênfase também à necessidade de redobrar esforços internacionais para promover o desenvolvimento social e econômico do Haiti, como forma de combater a pobreza e de preservar a estabilidade no longo prazo.

Na qualidade de presidente do CSNU, o Brasil copresidiu com a República do Congo, então presidente do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, no dia 6 de outubro, em Adis Abeba, a 17ª Reunião Consultiva Conjunta entre o CSNU e o CPS-UA. A reunião foi precedida, no dia 5 de outubro, pelo 8º Seminário Informal Conjunto CSNU-CPS-UA. As reuniões ocorrem anualmente, alternando-se entre Nova York e Adis Abeba, entre as sedes da ONU e da UA. Na ocasião, foram avaliadas formas de avançar a cooperação entre os dois conselhos e discutidos temas como o financiamento de operações de paz da UA, a agenda de Juventude, Paz e Segurança, assim como as situações no Sudão, no Sahel, na Somália e no leste da RDC. Ao final do encontro, foi adotado um “Comunicado Conjunto”.

O Brasil atribui grande importância à cooperação entre o CSNU e organizações regionais relevantes à paz e à segurança internacionais, em especial a UA, que conta com estrutura institucional para a manutenção da paz e da segurança no continente. A experiência e o conhecimento dessas organizações acerca da situação no terreno e das causas profundas dos conflitos devem ser reconhecidos e aproveitados. O Brasil apoia os esforços da UA e das organizações sub-regionais da África na busca por “soluções africanas para problemas africanos” e defende o aprimoramento da cooperação entre as duas instituições.

A eclosão do conflito israelo-palestino coincidiu com a presidência brasileira do CSNU e foi objeto de cinco reuniões formais, três das quais presididas pelo ministro Mauro Vieira. Na esteira da série de bombardeios e ataques terrestres realizados em Israel a partir da Faixa de Gaza, o Brasil convocou os membros do órgão para discutir, em 8 de outubro, em caráter de emergência, os últimos desdobramentos do conflito. A reunião encerrou-se sem consenso sobre projeto de declaração. O ministro Mauro Vieira deslocou-se para Nova York, para presidir nova reunião emergencial do CSNU, em 13 de outubro, que novamente não chegou a consenso algum em torno de declaração. Em 16 de outubro, o órgão rejeitou projeto de resolução da Rússia sobre o conflito entre Israel e Hamas, que pedia um cessar-fogo humanitário e condenava os ataques, mas sem citar o grupo extremista Hamas. A proposta russa recebeu apenas seis votos favoráveis e foi rejeitada

diante de quatro votos contrários (EUA, Reino Unido, França e Japão) e seis abstenções (incluindo o voto do Brasil).

Em 18 de outubro, o CSNU examinou o projeto brasileiro de resolução sobre os últimos desdobramentos do conflito israelo-palestino, com foco nos aspectos humanitários, especialmente no acesso de ajuda humanitária à Faixa de Gaza. O projeto:

- 1) condenava os atos de terrorismo perpetrados pelo Hamas em Israel em 7 de outubro de 2023;
- 2) apelava para libertação imediata e incondicional de todos os reféns civis;
- 3) conclama a uma pausa humanitária a fim de permitir o fornecimento rápido e desimpedido da ajuda humanitária;
- 4) exigia o fornecimento contínuo de bens essenciais para a população civil, como artigos médicos, água e alimentos; e
- 5) pedia a rescisão da ordem para que civis e funcionários das Nações Unidas evacuem toda a área em Gaza ao norte de Wadi Gaza.

O projeto recebeu doze votos favoráveis e duas abstenções (Reino Unido e Rússia), mas foi vetado pelos EUA, sob a alegação de que não contemplava expressamente o direito israelense à autodefesa.

Em 25 de outubro, Rússia e China vetaram projeto dos EUA. Na mesma sessão, o projeto russo não angariou votos afirmativos suficientes para avançar, além de ter recebido os votos contrários de EUA, Reino Unido e França. Até as últimas horas da presidência brasileira, o País trabalhou para aprovar um documento equilibrado que determinasse a realização de “pausas” humanitárias, a libertação de reféns e a saída de civis que assim o desejassem de Gaza.

O Brasil presidiu, em 9 de outubro, reunião de emergência do CSNU sobre o conflito na Ucrânia. A reunião foi convocada a pedido de Albânia, Equador, EUA, França, Japão, Malta, Reino Unido e Suíça para discutir os ataques na região de Kharkiv, que vitimaram ao menos 52 pessoas na semana anterior. No total, em outubro, o CSNU se reuniu em cinco ocasiões para tratar do conflito na Ucrânia, sem lograr avanços na promoção do diálogo. O Brasil tem enfatizado sua preocupação com a falta de progressos que penalizam, em primeiro lugar, as populações civis.

Em 19 de outubro, o Brasil presidiu reunião do CSNU que aprovou a renovação do regime de sanções aplicado a indivíduos designados pelo Comitê de Sanções sobre o Haiti, adotado originalmente em outubro de 2022. As sanções multilaterais referentes ao Haiti têm o objetivo de impedir o acesso do crime organizado a armas e recursos, auxiliando o governo haitiano em sua política de segurança, sem impor dificuldades econômicas e humanitárias à população do Haiti.

Ainda em outubro, a presidência brasileira promoveu três debates abertos, dois deles presididos pelo ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira.

Em 20 de outubro, o Brasil organizou evento autoral intitulado “Paz pelo Diálogo”. O debate contou com a participação da ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet; do ex-presidente da África do Sul, Thabo Mbeki; e da representante do Instituto Kroc para Estudos Internacionais de Paz, ligado à Universidade de Notre Dame, dos EUA, a colombiana Josefina Echevarria. A reunião valorizou a tradição diplomática brasileira de privilegiar vias políticas e diplomáticas para a solução de conflitos, em especial em momento de grandes tensões geopolíticas.

Em 24 de outubro, Vieira presidiu debate aberto sobre a questão israelo-palestina. O evento contou com ampla participação dos membros da ONU e mobilizou mais de vinte ministros e vice-ministros estrangeiros, entre os quais os chanceleres de África do Sul, Egito, EUA, França, Israel, Palestina e diversos outros países do Oriente Médio, além do secretário-geral da Liga dos Estados Árabes (LEA). O debate serviu de oportunidade para examinar, em alto nível, os dramáticos

desdobramentos da crise em Israel e na Palestina, bem como formas de conter o conflito e retomar o processo de paz. O Brasil manifestou grande preocupação com a continuidade das hostilidades, que já resultaram em milhares de vítimas, em sua maioria civis. O ministro Mauro Vieira declarou que “civis devem ser respeitados e protegidos em todos os momentos e todos os lugares. Todas as partes devem cumprir rigorosamente suas obrigações perante o Direito Internacional Humanitário. Os princípios fundamentais da distinção, da proporcionalidade, da humanidade, da necessidade e da precaução devem orientar e informar todas as ações e operações militares”.

Em 25 de outubro, por sua vez, o debate, intitulado “A participação das mulheres na paz e na segurança internacionais: da teoria à prática”, tratou da Agenda MPS, com foco na maior e mais significativa participação de mulheres em temas de manutenção da paz e segurança internacionais. O evento mobilizou ampla presença dos membros da ONU, reunindo representantes de mais de 80 países, dentre os quais dez ministros. Durante a reunião, o Brasil anunciou a primeira etapa de seu novo PNA-MPS, que conterà medidas concretas para a promoção da participação das mulheres nos processos relacionados com a paz e a segurança, nos planos interno e internacional. Ao promover o diálogo, as soluções pacíficas e a participação de mulheres em negociações de paz, o Brasil reforça sua marca de diplomacia atuante em prol do multilateralismo como instrumento de busca de paz e desenvolvimento.

Em 30 de outubro, o chanceler brasileiro presidiu nova reunião emergencial sobre a situação na Faixa de Gaza. No dia seguinte, participou do *briefing* anual do chefe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no CSNU, Filippo Grandi. Ao final da sessão do CSNU, ambos mantiveram encontro bilateral.

Ao longo do mês, foram realizadas 18 sessões informativas, 16 consultas fechadas, uma reunião privada e três debates abertos a todos os membros da ONU, além de diversas rodadas de negociações informais sobre os mais diversos temas da agenda do CSNU. Sob a presidência brasileira, o CSNU adotou sete resoluções: duas sobre a situação no Haiti; duas sobre a situação na Líbia; uma sobre a situação no Saara Ocidental; uma sobre a situação na Colômbia; e uma sobre a situação na Somália. O CSNU renovou, por mais um ano, os mandatos das operações de paz da ONU na Colômbia (Missão das Nações Unidas de Verificação na Colômbia – UNVMC, na sigla em inglês), na Líbia (UNSMIL), da (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental – MINURSO, na sigla em inglês) e da (Missão de Assistência das Nações Unidas na Somália – UNSOM, na sigla em inglês).

A atuação brasileira à frente do CSNU, com ênfase na busca da paz e da proteção de civis, reforçou as credenciais do País para atuar, de forma permanente, no órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais. O uso recorrente do veto e as dificuldades para que o CSNU desempenhe adequadamente suas funções, tal como exemplificado durante a presidência brasileira, confirmam a necessidade de uma reforma para tornar o CSNU mais representativo, legítimo e eficaz.

Em junho de 2023, Argélia, Guiana, Coreia do Sul, Serra Leoa e Eslovênia foram eleitos para assumir assentos rotativos no CSNU a partir de 1º de janeiro de 2024. Guiana passa a representar a América Latina e o Caribe no lugar do Brasil, que deixou órgão em 31 de dezembro.

- i. Quadro sinóptico dos principais temas deliberados no CSNU durante a presidência brasileira em julho de 2022

Situação	Observação	Votos
Síria	Consultas sobre o arquivo de armas químicas do país e sobre os aspectos políticos e humanitários da crise síria, com expectativa brasileira de renovação da assistência humanitária na Síria, <i>cross-border</i> e <i>cross-line</i> . Brasil consideraria extensão de nove meses.	Pela Resolução 2642, com três abstenções (França, Reino Unido e EUA), o CSNU renovou as operações <i>cross-border</i> de assistência humanitária por seis meses. Solução de compromisso: - Rússia advogava por assistência <i>cross-line</i> , em respeito à soberania síria; - França e o Reino Unido se recusam a financiar a reconstrução ou retirar sanções sem processo político inclusivo na Síria e afirmam que uma renovação de pouco tempo prejudicava as operações de assistência; - Síria alega que não há necessidade da extensão do mecanismo <i>cross-border</i> , pois permite que os comboios passem pelo país indiscriminadamente.
República Democrática do Congo (RDC)	Discussão sobre o relatório final do grupo de especialistas sobre o Congo: a situação humanitária no leste da RDC é séria, e há continua violação de direitos humanos e do Direito Internacional e o ressurgimento do grupo armado M23. Os ataques à MONUSCO foram condenados.	
África Ocidental e Região do Sahel	Consultas sobre o Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental e o Sahel (UNOWAS).	
Colômbia	Os membros do CSNU declararam seu apoio ao processo de paz na Colômbia e às eleições do país como consequência do Acordo Final de Paz, que deve ter sequência com o governo eleito, especialmente com aspectos étnicos e de gênero. Há ainda preocupação com ameaças e ataques contra ex-membros das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo (FARC-EP). Os	

Situação	Observação	Votos
	esforços de paz continuam por meio da Missão de Verificação da ONU em coordenação com a equipe local da ONU.	
Líbano	A presidência brasileira do CSNU emitiu declaração pedindo a rápida formação de novo governo no país para a implementação de reformas, por meio do cumprimento do calendário constitucional.	
Sudão	Relatório semianual do procurador do Tribunal Penal Internacional (TPI) sobre atividades relacionadas a Darfur.	
Iêmen	Encontro mensal sobre os desenvolvimentos do conflito do Iêmen. Extensão da missão no Iêmen até julho de 2023 para supervisionar o cessar-fogo.	Adotada Resolução 2643 para extensão da Missão das Nações Unidas de Apoio ao Acordo de Hodeida (UNMHA, na sigla em inglês), criada em 2019, até julho de 2023.
Chipre	Encontro sobre países que enviaram tropas e policiais para a Força das Nações Unidas para Manutenção da Paz em Chipre (UNFICYP).	Extensão do mandato da UNFICYP por unanimidade pela Resolução 2646 até 31 de janeiro de 2023.
Ásia Central	Consultas sobre o trabalho do Centro Regional das Nações Unidas para Diplomacia Preventiva para a Ásia Central (UNRCCA, na sigla em inglês).	Na presidência brasileira do CSNU, os membros do Conselho pediram a soltura de prisioneiros detidos arbitrariamente em Myanmar e apoiaram as declarações da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre a repreensão à pena de morte e a tentativa de aplicar o Consenso de Cinco Pontos, pedindo diálogo entre as partes para a transição democrática de Myanmar.
Haiti	Renovação, por unanimidade, do mandato do Escritório Integrado das Nações Unidas no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), pela Resolução 2645, até 15 de julho de 2023.	A intervenção brasileira foi no sentido de pedir mais segurança, capacidade e recursos para a missão, para que ela combata as gangues, além de mecanismos de monitoramento para o dispositivo de proibição de transferência de armas para atores não estatais. Rússia criticou duplo padrão de ação no CSNU: no Haiti não há desejo de países adotarem sanções como nos países africanos.

Situação	Observação	Votos
Líbia	Discussões sobre o regime de sanções na Líbia: extensão unânime das medidas sobre exportação ilícita de petróleo pela Resolução 2644 e expressão de preocupação com a violação do embargo de armas em vigor desde 2011. Renovação do mandato do Painel de especialistas que acompanha as medidas.	Resolução 2647 (2022): extensão do mandato da missão de apoio na Líbia (UNSMIL) por três meses. Doze votos a favor e três abstenções (Gabão, Gana e Quênia), para a UNSMIL, com crítica aos mandatos curtos, que são preferidos pela Rússia já que o cargo de representante especial está vago, mas criticado pelos EUA por falta de previsibilidade. Pedido para que a missão seja comandada por representante especial do SGNU em Trípoli. Brasil: um candidato africano para representante especial seria uma boa escolha para a posição de comandante da missão.
República Centro-Africana (RCA)	Renovação do mandato do painel de especialistas na RCA.	Pela Resolução 2648 de julho de 2022, o CSNU renovou o mandato do painel de especialistas e estendeu até julho de 2023 o embargo de armas na RCA. Houve cinco abstenções (China, Gabão, Gana, Quênia e Rússia, que pediam fim do embargo às forças do governo). China pediu fim do embargo e afirmou que não corresponde à situação no terreno e que sem o embargo governo poderia fortalecer-se; fez defesa geral da revisão de embargos de arma. Rússia sublinhou que o embargo dificulta a estabilização do país por parte do governo Reino Unido afirmou que o embargo de armas é efetivo.

e) Reunião ministerial do G4 (2024)

Em 23 de setembro, os ministros Mauro Vieira, Annalena Baerbock, Subrahmanyam Jaishankar e Yoko Kamikawa reuniram-se à margem da AGNU. Saudaram a adoção do Pacto do Futuro, bem como o lançamento, pela presidência brasileira do G20, do Chamado à Ação sobre a Reforma da Governança Global. Manifestaram apoio aos seus pleitos mútuos por assento permanente, assim como à Posição Comum Africana. Manifestaram grande preocupação com a falta de avanços nas IGN. Ressaltaram que, diante do aniversário de 80 anos da ONU, em 2025, é urgente reformar o CSNU.

f) Reunião ministerial do L.69 e do C10 (2024)

O ministro Mauro Vieira participou, à margem da 79ª Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2024, de reunião de chanceleres dos grupos L.69 e C10 sobre a reforma das Nações Unidas. O ministro destacou o chamado à ação em favor da reforma, aprovado por consenso na reunião ministerial do G20, ao qual, até aquele momento, já haviam aderido mais de 50 países.

g) Reunião ministerial do G4 (2023)

Em 21 de setembro, foi realizado encontro entre os chanceleres Mauro Vieira, Annalena Baerbock e Yoko Kamikawa e o vice-ministro dos Negócios Estrangeiros da Índia, Sanjay Verma. Os representantes dos países do G4 frisaram que o multilateralismo está sob significativa pressão e que o CSNU precisa passar por reforma estrutural que reflita as realidades geopolíticas contemporâneas e permita ser capaz de enfrentar os desafios globais. Enfatizam que a demora na reforma do CSNU amplificará os questionamentos à sua eficácia.

O comunicado conjunto reitera a defesa da expansão do CSNU nas duas categorias de membros e do reforço do papel e da participação de países em desenvolvimento, sublinhando em particular a sub-representação da África e da América Latina e do Caribe. No caso da África, reafirma apoio à Posição Comum Africana e advoga por assentos permanentes e não permanentes para países africanos, em linha com o Consenso de Ezulwini e a Declaração de Sirte.

Toma nota do número recorde de Estados-Membros que reconheceram explicitamente a necessidade de reforma do CSNU e enfatiza o impulso renovado para avançar as discussões sobre essa questão crítica e urgente. Identifica melhoras recentes em termos de transferência nas IGN, tais como a introdução de transmissão de sessões pela *internet* e a criação de um sítio eletrônico como repositório de todos os documentos relacionados às IGN. Manifesta, entretanto, “forte preocupação sobre a persistente ausência de progressos significativos na reforma do CSNU nas IGN”, e recorda proposta dos co-facilitadores de um diálogo estruturado sobre modelos individuais propostos pelos Estados e grupos. Encoraja esforços renovados por parte do presidente da AGNU e dos co-facilitadores para dar início, com a maior brevidade possível, a negociações baseadas em texto nas IGN.

Por fim, reitera o apoio mútuo às candidaturas dos países do G4 a assentos permanentes e enfatiza a importância de eventos que se aproximam, como a Cúpula do Futuro, em 2024, e o 80º aniversário da ONU, em 2025, para garantir progressos decisivos e resultados tangíveis na reforma do CSNU.

h) Reunião ministerial do L.69 (2023)

Em 21 de setembro, o chanceler Mauro Vieira participou de reunião de ministros dos Negócios Estrangeiros do grupo de países que apoiam a proposta L.69. O comunicado conjunto frisa a urgência da reforma do CSNU e defende a expansão do órgão nas duas categorias de membros, bem como o reforço do papel e da presença dos países em desenvolvimento e de representação geográfica equitativa. Reafirma apoio à Posição Comum Africana e à correção de injustiça histórica com o continente africano. Reitera expectativa de que o processo das IGN dê início a negociações baseadas em um único texto consolidado, com o objetivo de produzir resultados concretos dentro de um prazo determinado.

i) Reunião ministerial do G4 (2022)

Em 22 de setembro, foi realizado encontro entre os quatro ministros de Relações Exteriores do G4: para além do ministro do Brasil, Carlos Alberto França, estiveram presentes o ministro dos Negócios Exteriores da Índia, Subrahmanyam Jaishankar, a ministra do Exterior da Alemanha, Annalena Baerbock, e o ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Yoshimasa Hayashi.

O G4 reiterou sua visão de que a incapacidade do CSNU de lidar com os desafios globais de hoje demonstra a necessidade urgente de que o órgão seja reformado, a fim de melhor refletir as realidades geopolíticas contemporâneas e de se ampliar sua eficácia e legitimidade. Os ministros mostraram-se preocupados com a contínua falta de avanços no seio das IGN para a reforma do CSNU. Para eles, a 76ª Sessão da AGNU, realizada em 2021, havia tornado claro, mais uma vez, que as IGN são pouco abertas e transparentes, e resultados concretos somente poderão ser alcançados caso os requerimentos e métodos das IGN estejam em consonância com a Carta das Nações Unidas. Os chanceleres mostraram-se decepcionados com “tentativas concertadas de travar este processo”. Em contrapartida, julgaram oportuna a recomendação do presidente da 76ª Sessão da AGNU de se avançar gradualmente a negociações com base em texto e mostraram-se esperançosos de que essa orientação seja seguida na 77ª Sessão.

A nota do G4 destaca posicionamentos já consolidados no grupo, como o entendimento de que a expansão do CSNU tanto na categoria de membros não permanentes quanto na categoria de membros permanentes é essencial para tornar o órgão mais representativo, legítimo e efetivo, e o de que uma presença maior dos países em desenvolvimento e dos principais contribuintes das Nações Unidas elevaria a capacidade do CSNU de lidar, de forma efetiva, com os complexos desafios que, hoje, o mundo enfrenta na seara de paz e segurança internacionais. Os ministros reiteraram, ainda, o forte compromisso do G4 à Posição Africana Comum e enfatizaram que a África precisa estar representada no CSNU tanto nos assentos não permanentes quanto nos permanentes, seguindo o exposto no Consenso de Ezulwini e na Declaração de Sirte.

Para a 77ª Sessão, a orientação expressa pelo G4 era para se começar, o quanto antes possível, as negociações baseadas em texto nas IGN. Suas delegações foram instruídas a trabalhar com o presidente da 77ª Sessão e com os *chairs* das IGN para se chegar a um texto consolidado que serviria de base para um esboço de resolução na AGNU. Os ministros decidiram, ademais, intensificar o diálogo com todos os Estados pró-reforma.

Por fim, lembrou-se a declaração, consagrada na Declaração do 75º Aniversário da ONU¹¹⁴, de que todos os Estados-Membros se empenhariam em “*instil new life in the discussions on the reform of the Security Council*”, e saudou-se a iniciativa alemã de organizar nova reunião do G4 no começo do ano que vem a fim de formular um *roadmap* para as negociações futuras.

j) Regimes de sanções no CSNU

i. Características gerais dos regimes de sanções do CSNU

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) estabeleceu seu primeiro regime de sanções como resposta à tomada ilegítima de poder na Rodésia do Sul, em 1968. Até hoje, o Conselho estabeleceu um total de 31 regimes de sanções relativos a: Rodésia do Sul, África do

¹¹⁴ Pode ser acessada no seguinte link: <https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/06/200625-UN75-highlight.pdf>.

Sul, ex-Iugoslávia (2), Haiti (2), Angola, Libéria (3), Eritreia/Etiópia, Ruanda, Serra Leoa, Côte d'Ivoire, Irã, Somália/Eritreia, Daesh e Al-Qaeda, Iraque (2), RDC, Sudão, Líbano, RPDC, Líbia (2), Talibã, Guiné-Bissau, República Centro-Africana, Iêmen, Sudão do Sul e Mali. Os regimes de sanções são alterados à medida que o Conselho avalia as situações de conflito. Atualmente, há 14 regimes ativos¹¹⁵, sendo o mais antigo relativo à Somália (hoje, focado no Al-Shabaab), estabelecido em 1992, e o mais recente relativo ao Haiti, estabelecido em 2022. Ao longo das décadas, os regimes de sanções mudaram de foco e de escala, e uma das mudanças mais significativas foi o abandono da utilização de sanções abrangentes. Desde 2004, os regimes de sanções passaram a ter um foco limitado, que mira indivíduos, entidades, grupos ou empresas. As medidas sancionatórias mais comuns são a proibição de viagens, o congelamento de bens e o embargo de armas.

O Artigo 41 da Carta das Nações Unidas estipula que o CSNU pode decidir quais medidas, que não envolvam o uso da força armada, devem ser empregadas para dar cumprimento às suas decisões. O Conselho poderá, então, apelar aos membros das Nações Unidas para que eles apliquem tais medidas. De acordo com estudo recente, as sanções aplicadas pela ONU foram avaliadas como eficazes na coerção para mudança comportamental em 10% dos casos. Elas são mais bem-sucedidas no impedimento a comportamentos negativos (em 28% dos casos) e na sinalização de apoio a quadros normativos internacionais (em 27% dos casos). As sanções funcionam melhor quando combinadas com uma estratégia mais ampla de gestão de conflitos.

ii. Estrutura institucional para a aplicação e o monitoramento da implementação das sanções

O Conselho de Segurança, de acordo com o artigo 29 da Carta da ONU, pode criar órgãos subsidiários. Entre esses órgãos subsidiários, há uma série de comitês e grupos de trabalho.¹¹⁶ Especificamente com relação ao regime de sanções, o Conselho de Segurança estabeleceu *Comitês de Sanções* que têm a tarefa de implementar aqueles regimes. Esses comitês são compostos por todos os membros do CSNU e usualmente presididos por membros não permanentes. O CSNU também cria grupos de peritos, denominados *Painéis de Peritos*, que dão suporte ao trabalho dos comitês. A maior parte dos membros desses grupos está baseada em seu local de origem, mas há

¹¹⁵ Somália/Al-Shabaab; Iraque; República Democrática do Congo; Sudão; Coreia do Norte; Líbia; Guiné-Bissau; República Centro-Africana; Iêmen; Sudão do Sul; Haiti; Comitê de Sanções 1636 (o Comitê foi criado em 2005 pela Resolução 1636, para tratar dos indivíduos designados pela Comissão Internacional de Investigação Independente ou pelo governo do Líbano como suspeitos de envolvimento no atentado terrorista de 14 de fevereiro de 2005); ISIS/Daesh e Al-Qaeda e outros indivíduos e grupos a eles associados; e Talibã e outros indivíduos e grupos a eles associados. Pelas resoluções 1988 (2011) e 1989 (2011), o CSNU dividiu o comitê existente e estabeleceu um para o Talibã e outro para a Al-Qaeda (a quem se juntou, posteriormente, o ISS/Daesh).

¹¹⁶ O Comitê de Contraterrorismo (CTC, na sigla em inglês) tem mandato para monitorar a implementação pelos Estados-Membros de medidas para prevenir atos terroristas proibidos pelas Resoluções 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014), 2396 (2017) e 2482 (2019). Em 2004, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1540 (2004), ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, que obriga os Estados a se abster de apoiar, por qualquer meio, atores não estatais no desenvolvimento, na aquisição, no fabrico, na posse e no transporte, transferindo ou utilizando armas nucleares, químicas ou biológicas e seus sistemas de lançamento. Essa resolução estabeleceu um Comitê (o Comitê 1540), para monitorar e promover a implementação dessas medidas. Também compõem a estrutura de órgãos subordinados: o *Grupo de Trabalho sobre Crianças e Conflitos Armados*; o *Grupo de Trabalho sobre Operações de Manutenção da Paz*; o *Grupo de Trabalho Informal sobre Documentação e Outras Questões Processuais*; o *Grupo de Trabalho Ad Hoc sobre Prevenção e Resolução de Conflitos na África*; e o *Grupo de Trabalho Informal sobre Tribunais Internacionais*.

casos em que estão baseados em Nova Iorque e Nairóbi. A *Divisão de Assuntos do Conselho de Segurança*, do Secretariado da ONU, fornece aconselhamento processual, análise, planejamento futuro, relatórios, pesquisa e assistência na administração dos regimes de sanções, exercendo verdadeiras funções de secretariado aos comitês. Ela gere e apoia equipes, grupos e painéis de monitoração criados pelo Conselho para ajudar os comitês na supervisão dos regimes de sanções.

Em 2006, o Conselho de Segurança estabeleceu o *Ponto Focal para Retirada da Lista*, no Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), como parte do compromisso do Conselho de garantir a existência de procedimentos justos e claros para colocar indivíduos e entidades em listas de sanções e para removê-los, bem como para tratar de concessão de isenções humanitárias. O Ponto Focal recebe e processa pedidos de exclusão de indivíduos e entidades de todas as listas de sanções, exceto a Lista de Sanções ao ISIS e à Al Qaeda, que é tratada pelo *Gabinete do Provedor de Justiça*, criado em 2009¹¹⁷.

iii. Sanções no âmbito da União Europeia

As sanções no âmbito da União Europeia podem direcionar-se a países terceiros, entidades, empresas e indivíduos. Na maioria dos regimes de sanções, as medidas aplicam-se a indivíduos e entidades e consistem em congelamento de bens e proibições de viagens. A UE também adota medidas setoriais, tais como medidas econômicas e financeiras ou embargos de armas.

Há três tipos de regimes de sanções em vigor na UE: sanções impostas pela ONU que a UE transpõe para o direito da UE; reforço das sanções da ONU por meio da aplicação de medidas adicionais e mais rigorosas; imposição de regimes de sanções totalmente autônomos. Estão em vigor mais de 30 regimes de sanções autônomos da UE ou transpostos a partir dos regimes da ONU.

Todas as decisões de adoção, alteração, levantamento ou renovação de sanções são tomadas pelo Conselho da União Europeia, após análise nos grupos de trabalho competentes subordinados. Os Estados-Membros da UE são responsáveis pela implementação de todas as sanções em suas respectivas jurisdições. O alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança contribui com suas propostas relativas a sanções, para o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) assiste o AR no cumprimento de seu mandato e desempenha papel fundamental na preparação, manutenção e revisão das sanções, bem como nas atividades de comunicação e sensibilização que lhes dizem respeito, em estreita cooperação com os Estados-Membros. No processo legislativo no Conselho relativo às sanções, o SEAE prepara, em nome do AR, propostas de decisão e, em conjunto com a Comissão Europeia, propostas de regulamentos que serão posteriormente revistas e adotadas pelo Conselho. As decisões são vinculantes para os Estados-Membros, e os regulamentos são diretamente aplicáveis na União Europeia e vinculantes para indivíduos e entidades, inclusive para operadores econômicos. A Comissão Europeia é responsável por garantir a aplicação uniforme das sanções, que são aplicadas dentro da jurisdição da UE; para cidadãos da UE em qualquer local; a empresas e organizações constituídas ao abrigo da legislação de um Estado-Membro – incluindo sucursais de empresas da UE em países terceiros e a bordo de

¹¹⁷ Indivíduos ou entidades listados que pretendam ser excluídos da Lista de Sanções ao ISIS e à Al-Qaeda podem apresentar seu pedido ao provedor de justiça independente e imparcial, nomeado pelo secretário-geral. Em dezembro de 2024, nos 103 casos totalmente concluídos através do processo do provedor de justiça, 66 indivíduos e 28 entidades foram retirados da lista, uma entidade foi removida como pseudônimo de uma entidade listada, e 32 pedidos de exclusão da lista foram recusados.

aeronaves ou navios sob jurisdição dos Estados-Membros. A UE não adota sanções com aplicação extraterritorial. Os países candidatos a entrar na UE, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e os países do Espaço Econômico Europeu são sistematicamente convidados a se alinharem com as medidas sancionatórias da UE. Os países que se alinham com uma decisão do Conselho garantem que suas políticas nacionais estão em conformidade com a decisão do Conselho. A implementação e execução das sanções da UE são principalmente de responsabilidade dos Estados-Membros da UE, cabendo às autoridades competentes desses países avaliarem se houve violação da legislação e tomarem as medidas adequadas.

iv. Sanções aplicadas pelos Estados Unidos (EUA)

As sanções aplicadas pelos EUA têm a natureza geral de restrições financeiras e comerciais impostas a indivíduos, entidades e jurisdições que violam a política externa dos EUA ou as metas de segurança nacional¹¹⁸. As sanções financeiras são administradas principalmente pelo Escritório de Controle de Ativos Estrangeiros, do Departamento do Tesouro dos EUA, enquanto os controles de exportação são administrados principalmente pelo Bureau de Indústria e Segurança do Departamento de Comércio dos EUA. As restrições contra alvos sancionados variam em gravidade, dependendo da justificativa por trás da sanção e das autoridades sancionadas.

Os EUA impuseram dois terços das sanções mundiais desde a década de 1990. De acordo com o *Washington Post*, 60% dos países de renda baixa estão sob sanções dos EUA. Os EUA não mantêm uma lista específica de países com os quais os cidadãos norte-americanos não podem fazer negócios, porque seu programa de sanções é variável. Embora alguns programas de sanções sejam amplos e visem jurisdições inteiras (“jurisdições sancionadas de forma abrangente”)¹¹⁹, a maioria são “sanções direcionadas”¹²⁰ e centram-se em entidades, indivíduos ou setores econômicos específicos. Nos EUA, as regras acerca de sanções internacionais geralmente atingem as chamadas “*US persons*”, que são empresas, residentes e cidadãos estadunidenses (mesmo que residam no exterior), filiais no exterior e, em alguns casos, subsidiárias de empresas norte-americanas. Essas companhias ficam impedidas de transacionar com entes sancionados. A legislação abarca tanto exportações e reexportações dos EUA quanto produtos exportados de terceiros mercados com algum percentual de insumos ou tecnologia de origem estadunidense.

Os EUA também implementam “sanções secundárias”, que podem implicar designação de sanções contra uma pessoa, entidade ou empresa não estadunidense que transacione com partes sancionadas. Trata-se do efeito extraterritorial comumente associado às sanções. Como regra, o congelamento de ativos, a proibição de viajar e as restrições comerciais são introduzidas no âmbito da jurisdição do país sancionador. Nos últimos anos, no entanto, surgiu uma nova estratégia, sobretudo por parte dos EUA, que promove a extraterritorialidade, a qual afeta pessoas, empresas

¹¹⁸ Como proibições às exportações relacionadas com armas; controles sobre as exportações de tecnologia de dupla utilização; restrições à assistência econômica; e restrições financeiras.

¹¹⁹ Atualmente, estão em vigor sanções abrangentes contra Coreia do Norte, Cuba, Irã, Rússia, Síria e certas regiões de conflito da Ucrânia (Crimeia, Donetsk e Luhansk). Essas sanções restringem fortemente quase todas as transações comerciais e financeiras entre cidadãos dos EUA e esses países ou regiões.

¹²⁰ As sanções direcionadas miram especificamente determinados indivíduos ou entidades que se envolvem em atividades contrárias à política externa dos EUA ou aos seus objetivos de segurança nacional, e não um país inteiro. Nesse caso, são proibidas apenas transações relacionadas com partes específicas, e as jurisdições que enfrentam essas sanções específicas podem continuar a fazer negócios com os EUA. Essas sanções direcionadas devem-se, por exemplo a abusos/corrupção dos direitos humanos, terrorismo, e tráfico de drogas/organizações criminosas transnacionais.

e indivíduos que se encontram fora de sua jurisdição. Quando os EUA se retiraram do acordo nuclear com o Irã, por exemplo, sanções que haviam sido levantadas foram reintroduzidas, e o presidente Donald Trump ameaçou punir empresas que ainda mantinham negócios com Teerã, independentemente do local onde elas estivessem ou de quem fossem seus proprietários. Essa postura do governo estadunidense suscitou críticas em Bruxelas, pois empresas europeias teriam de respeitar uma lei dos EUA e agir conforme decisão tomada unilateralmente em Washington. O efeito extraterritorial de sanções dos EUA é considerado ilegal pela UE, por se tratar de medida unilateralmente imposta. A legislação da UE sobre sanções, por sua vez, é mais limitada e, em geral, aplica-se tão somente a nacionais, pessoas localizadas ou que estejam realizando negócios no bloco.

v. O regime de sanções no Brasil

O Brasil também aplica controles de exportação e sanções internacionais, ainda que em número substancialmente menor do que os EUA e a UE. O país costuma aplicar as decisões do CSNU, impondo restrições às importações e às exportações de determinados produtos (geralmente de uso militar e alguns artigos de luxo) dos países sancionados, denominados na Portaria Secex 23/2011 como “países com peculiaridades”. Os controles de exportação são aplicados principalmente pelo Ministério da Defesa e pela Comissão Interministerial de Controles de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES), coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

No Brasil, até o advento da Lei 13.810, de 2019, vigorava a Lei 13.170, de 2015, que não atendia a alguns requisitos considerados essenciais pelo Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), em especial àqueles relacionados ao tempo para a internalização das Resoluções do CSNU, procedimento que era feito mediante a publicação de decreto presidencial. Havia, também, demora para o processamento e a execução de bloqueio de ativos relacionados a pessoas sancionadas, o que demandava a demonstração de necessidade junto à instância judicial competente brasileira.

A Lei nº 13.810/2019, por sua vez, trata do cumprimento de sanções impostas por resoluções do CSNU, incluída a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Essa lei, além de estabelecer a vigência imediata de resoluções sancionatórias do CSNU, cria método de designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Há três possibilidades de designação nacional de indivíduos ou entidades por crimes de terrorismo ou relacionados:

- 1) Na primeira delas, no caso de sanções do CSNU, há vigência imediata e o dever de agentes públicos e entes privados ao tomarem conhecimento das sanções de congelar ativos das pessoas ou entidades sem demora;
- 2) A segunda hipótese deriva de investigação brasileira, em que a decisão de congelamento de bens será tomada em decorrência de decisão judicial contra indivíduos ou entidades específicas em processos de investigação de atos de terrorismo ou de financiamento do terrorismo contra pessoas ou entidades; e
- 3) No caso de designações a pedido de autoridade estrangeira, a terceira hipótese, ainda sem precedente no país, o dispositivo legal prevê o procedimento descrito no Artigo 9º do Decreto: o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o

Ministério das Relações Exteriores analisarão se há fundamento para o pedido conforme a legislação brasileira. Neste caso, os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão encaminhá-lo ao DRCI, que, ao recebê-lo, dará início à tramitação.

VI. Corte Internacional de Justiça (CIJ)

a) Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI)

A Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) foi a primeira corte internacional abrangente. Estava prevista no Pacto da Liga das Nações (LDN), mas não era parte da estrutura institucional da Liga. Onze dos maiores juristas do mundo reuniram-se para formular o estatuto da CPJI, entre eles o brasileiro Raul Fernandes. A CPJI contava com jurisdição *ratione materiae* ampla. Membros da LDN, Estados citados no anexo do Pacto da Liga ou outros considerados pelo Conselho da Liga podiam acessar a Corte. Naquele contexto, foi estabelecida, pelo Artigo 36 do Estatuto da CPJI, uma cláusula facultativa de jurisdição obrigatória, que se apresentou como solução de compromisso aos Estados que não queriam aceitar uma jurisdição compulsória da Corte para os Estados Partes do Estatuto (“Cláusula Raul Fernandes”). A CPJI manteve suas atividades de 1922 a 1940, julgando contenciosos entre Estados e emitindo pareceres consultivos.

Na CPJI, o Brasil teve participação com juízes, como Rui Barbosa, que, apesar de nomeado, faleceu antes de tomar posse, e Epitácio Pessoa. O Brasil chegou a aceitar a cláusula Raul Fernandes por cinco anos na CPJI, em 1921. Só houve um caso brasileiro na CPJI, em 1927, contra a França, sobre meios de pagamentos de dívidas brasileiras, que o Brasil perdeu.

b) Criação da Corte Internacional de Justiça (CIJ)

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) foi criada com o objetivo de atuar na resolução de questões jurídicas entre Estados. Em 1944, o secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA) e o ministro de Relações Exteriores do Reino Unido declararam suas intenções de estabelecerem uma corte internacional depois da guerra. A CIJ foi criada em 1945, mas começou a funcionar em 1946. De acordo com o Artigo 92 da Carta de São Francisco, é o principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas (ONU) e sucessora da CPJI em termos de bens, arquivos e jurisprudência. Em 1945, a CPJI transferiu seus arquivos e efeitos para a nova CIJ. O Estatuto da CIJ está baseado no Estatuto da CPJI e é parte integrante da Carta das Nações Unidas. A CIJ não possui personalidade jurídica própria. O primeiro caso levado à CIJ foi submetido em 1947, do Reino Unido contra a Albânia (Caso “Estreito de Corfu”).

c) Estrutura

A sede da CIJ está na Haia, Países Baixos, no Palácio da Paz, que pertencia à CPJI. A Corte é formada por quinze membros, que representam os mais diversos sistemas jurídicos do mundo e não podendo configurar entre eles dois nacionais do mesmo Estado. Os juízes são eleitos simultânea mas separadamente, pelo Conselho de Segurança (CSNU) e pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em capacidade individual, por nove anos, por maioria absoluta, podendo ser reeleitos uma vez. Além do plenário, que funciona com no mínimo nove juízes, a CIJ organiza-se em câmaras, câmaras *ad hoc* e comitês. As partes em litígio têm o direito de ter um juiz de sua nacionalidade participando do corpo decisório, podendo indicá-lo em caráter *ad hoc* para o caso.

Não há regra estabelecida para a distribuição de vagas, seja regional, seja para membros permanentes do CSNU, mas, desde a sua criação e até 2024, a CIJ sempre teve juízes simultaneamente de ao menos quatro dos membros permanentes. Na prática, costumava haver uma distribuição regional equivalente àquela do CSNU, o que foi rompido, em 2017, com a não

reeleição de juiz britânico, derrotado por candidatura indiana. Nas eleições para cinco cadeiras de juiz em 2023, a AGNU e, após cinco rodadas de votação, o CSNU elegeram juízes de México, Romênia, África do Sul e EUA e reelegeram uma juíza da Austrália. O juiz russo, que era candidato à reeleição, perdeu a disputa, e, pela primeira vez na história, a Rússia não estará representada na CIJ. Também, a partir de fevereiro de 2024, será a primeira vez que a CIJ não contará com representantes de ao menos quatro membros permanentes do CSNU, já que não haverá nacional de Reino Unido e Rússia. Seis nacionais brasileiros já integraram a Corte: José Philadelpho de Barros e Azevedo, Levi Fernandes Carneiro, José Sette Câmara Filho, Francisco Rezek, Antônio Augusto Cançado Trindade (eleito em 2009 e reeleito em 2017) e Leonardo Nemer Caldeira Brant (eleito em 2022)¹²¹.

d) Partes

Todos os membros das Nações Unidas são partes do Estatuto da CIJ. No entanto, para atuarem como partes em casos, precisam reconhecer a jurisdição contenciosa da Corte. Estados não membros da ONU também podem fazer parte da CIJ em condições determinadas pela AGNU, mediante recomendação do CSNU. Estados não membros da ONU e não membros do Estatuto podem participar de casos com autorização do CSNU. Antes de ingressarem na ONU, Suíça, Liechtenstein, San Marino, Japão e Nauru foram partes do Estatuto da Corte. As condições aplicáveis para esse caso foram definidas na Resolução 91 (I) da AGNU, de 1946.

e) Jurisdição

A CIJ é sucessora da CPJI em termos de jurisdição, portanto, Estados que reconheceram cláusula facultativa de jurisdição obrigatória da CPJI têm declaração importada para a CIJ no tempo em que esta vigorar.

A CIJ tem competência consultiva e contenciosa. Para a competência contenciosa da CIJ é necessário reconhecer a jurisdição da Corte, o que pode acontecer por meio de acordo especial para submissão da disputa para a Corte, por cláusula jurisdicional (previsão em um tratado, por exemplo), por declaração de reciprocidade depositada junto ao Secretariado da ONU (SGNU) ou pela aceitação da “cláusula facultativa de jurisdição obrigatória” (ato unilateral por meio do qual um Estado aceita que um caso específico ou todos os seus litígios futuros possam ser analisados pela Corte). Mais recentemente, embora não esteja reconhecido no Estatuto ou no Regulamento da CIJ, há a possibilidade de que um Estado requerente inicie demanda na expectativa de que o Estado requerido venha a aceitar a jurisdição da Corte (*forum prorrogatum*). A CIJ pode aplicar medidas provisórias e julga também à revelia, com sentenças obrigatórias interpartes. Há três requisitos de admissibilidade: deve haver uma disputa jurídica (a competência *ratione materiae* é ampla, abrangendo todas as questões submetidas pelas partes, especialmente em relação a assuntos da Carta da ONU ou de tratados em vigor); as partes devem ser Estados; e as partes precisam reconhecer a jurisdição da CIJ. Os Estados ingressantes devem, ainda, possuir interesse jurídico na questão.

O Brasil, que nunca participou de um caso perante a CIJ, aceitou sua jurisdição obrigatória em 1948, por meio de uma notificação à ONU, pelo prazo de cinco anos e sob condição de reciprocidade. Pelo Artigo 31 do Tratado Americano de Soluções Pacíficas, também chamado

¹²¹ O brasileiro Leonardo Nemer Caldeira Brant foi eleito juiz da CIJ em novembro de 2022, com mandato até 2027, em vaga decorrente do falecimento do também brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade.

Pacto de Bogotá, de 1948, o Brasil aceita a jurisdição obrigatória da CIJ em relação a qualquer outro Estado americano parte deste pacto.

Pareceres consultivos podem ser fornecidos sobre questões jurídicas (não disputas), para entidades com legitimidade ativa: a AGNU e o CSNU, sobre qualquer tópico; e os legitimados funcionais, isto é, outros órgãos da ONU e agências especializadas, sobre temas relacionados a seus mandatos e com autorização da AGNU. A jurisdição da CIJ é discricionária, mas a Corte só pode rejeitar a concessão de um parecer consultivo em caso de razões imperiosas.

f) Casos de destaque da CPJI e da CIJ e suas contribuições

i. Caso Mavrommatis: Grécia *versus* Reino Unido, 1924 (CPJI)

O caso definiu o que é uma controvérsia internacional. Uma controvérsia internacional, de acordo com o julgado, é um desacordo sobre ponto de direito ou de fato, oposição de teses jurídicas. Segundo essa definição, a averiguação da existência ou não de uma controvérsia internacional depende de elementos objetivos.

ii. Caso Bernadotte: parecer consultivo à AGNU, 1948-1949

Reconheceu personalidade jurídica das organizações internacionais, no caso, a da ONU – que não está expressa na Carta da ONU. Sujeitos de Direito Internacional são entidades que têm a “capacidade de ser titular de direitos e deveres internacionais, com capacidade de fazer prevalecer os seus direitos através de reclamação internacional”.

iii. Caso Fisheries: Reino Unido *versus* Noruega, 1949-1951

Avançou a doutrina do “objeto persistente”: “*in any event, the ten-mile rule would appear to be inapplicable as against Norway inasmuch as she has always opposed any attempt to apply it to the Norwegian coast*”.

iv. Caso Haya de la Torre: Colômbia *versus* Peru, 1950-1951

O embaixador da Colômbia havia concedido asilo diplomático em 1949, em Lima, a Victor Raul Haya de la Torre, mas, para a CIJ, o asilo não foi concedido em conformidade com a Convenção de Havana de 1928 e, por isso, deveria ser encerrado. O Peru pediu que a Colômbia encerrasse a concessão de asilo, entregando Haya de la Torre. Para a CIJ, no entanto, a Colômbia não precisaria entregar Haya de La Torre às autoridades porque não se tratava de um crime comum, mas, sim, político. Com relação ao costume regional, a CIJ reconheceu que seria preciso provar a participação do outro Estado e que, se o Estado não for parte do costume regional, não é obrigado a conceder o salvo conduto, como seria o caso do Peru. Reconheceu-se, dessa forma, o asilo diplomático como costume regional, mas também que o Peru não fazia parte desse costume.

v. Caso Nottebohn: Liechtenstein *versus* Guatemala, 1951-1955

Definiu a nacionalidade como condição para o exercício de proteção diplomática e procedimentos judiciais internacionais. A nacionalidade deve ser efetiva e contínua para que possa

ser concedida proteção diplomática. O caso não foi admitido pela CIJ, pois, pelo critério da nacionalidade efetiva para o exercício da proteção diplomática de Liechtenstein sobre Nottebohn perante a Guatemala, não havia efetivamente controvérsia internacional alguma entre os dois países, pois Liechtenstein não tinha vínculo efetivo com a matéria.

vi. Caso Barcelona Traction: Bélgica *versus* Espanha, 1962-1970

Há o reconhecimento das obrigações *erga omnes*. A Corte identificou que distinção essencial deve ser traçada entre as obrigações de um Estado em relação à comunidade internacional como um todo e aquelas em relação a outro Estado no campo da proteção diplomática. Há obrigações internacionais *erga omnes*, obrigações de Estados à comunidade internacional como um todo para a proteção e promoção dos valores básicos e interesses comuns.

vii. Caso Saara Ocidental: parecer consultivo à AGNU, 1974-1975

A Espanha controlava o território, e a AGNU questionou à CIJ se a ocupação era legítima: se o local era *terra nullius* quando a Espanha o ocupou, e, no caso de a resposta ser negativa, quais os laços legais entre esse território e o Reino do Marrocos e a Mauritânia. A CIJ respondeu que a conquista de *res nullius* era forma de aquisição de território no século XIX, mas esse não era o caso, já que a Espanha saiu do território em 1975. O povo do Saara Ocidental deveria ter direito a referendo sobre unir-se a outro Estado ou tornar-se independente.

viii. Caso Pessoal diplomático e consular dos EUA em Teerã: EUA *versus* Irã, 1979-1981

Durante a Revolução Iraniana, houve sequestro de membros da Embaixada dos EUA. O Irã afirmou que a invasão da Embaixada teria sido uma contramedida pelo fato de os EUA estarem interferindo em assuntos internos do país. A CIJ recusou a argumentação iraniana por afirmar que o direito diplomático não aceita contramedidas. Nesse caso, a CIJ reconheceu a inviolabilidade de diplomatas e autoridades consulares.

ix. Caso Atividades militares e paramilitares na e contra a Nicarágua: Nicarágua *versus* EUA, 1984-1991

A CIJ decidiu que a interrupção de ajuda econômica dos EUA à Nicarágua e a redução drástica da quota de açúcar decretada não violavam o princípio da não intervenção, mas que o apoio fornecido pelos EUA aos “Contra”, mediante o financiamento, o fornecimento de armas, o treinamento e a ajuda logística corresponderam a uma violação do princípio da não intervenção. Proibição da agressão é norma de *jus cogens*.

x. Caso Ameaça ou uso de armas nucleares: parecer consultivo à AGNU, 1994-1996

Em 1993, a Organização Mundial da Saúde (OMS) perguntou à CIJ se, tendo em vista os efeitos das armas nucleares na saúde e no meio ambiente, o seu uso seria compatível com o Direito Internacional. A OMS é agência especializada da ONU e está autorizada pela AGNU a fazer consultas à CIJ, conforme o Artigo 96 da Carta da ONU. A CIJ considerou que, ao questionar a legalidade do uso de armas nucleares, a OMS extrapolava os temas sobre os quais ela poderia

demandar pareceres consultivos. Em 1994, AGNU, legitimada universal perante a CIJ para pareceres consultivos, efetuou a mesma pergunta. Foi primeira manifestação da CIJ sobre o tema. No parecer, a CIJ reconheceu a inexistência de normas convencionais que expressamente autorizassem ou proibissem o uso de armas nucleares, assim como inexistiam normas costumeiras nesse sentido. Por mais que a generalidade da comunidade internacional pudesse rejeitar o uso dessas armas, a oposição dos Estados nuclearmente armados dificilmente permitiria a consolidação da norma costumeira proibitiva sobre o tema. O uso ou a ameaça de uso de armas nucleares que fosse incompatível com Artigo 2.4 da Carta e que falhasse em respeitar os requisitos legais para a legítima defesa, seria ilícito. Pode-se concluir que o uso de armas nucleares seria, em geral, incompatível com o Direito Internacional por ser desproporcional e desnecessário. No entanto, para a CIJ, se em situação de legítima defesa, a própria existência do Estado corresse risco, ela não poderia dizer (*non liquet* – não está claro) se uso das armas seria ilícito.

xi. Caso Papeleiras no rio Uruguai: Argentina *versus* Uruguai, 2006-2010

A Argentina ingressou na CIJ contra o Uruguai alegando quebras nas obrigações do Uruguai sob o Estatuto do Rio Uruguai, de 1975, sobre o maquinário conjunto para a utilização do rio. O Uruguai teria unilateralmente autorizado a construção de duas papeleiras no Rio Uruguai sem notificar previamente o vizinho e sem consultá-lo, em desacordo com o estatuto. Tais empresas de celulose ameaçariam o rio e seu ambiente, com efeitos na Argentina. Para a CIJ, o Uruguai realmente violou o acordo ao não avisar a Argentina previamente, mas não haveria evidência de que o Uruguai não teria agido com a diligência devida ou que os dejetos das empresas teriam efeitos deletérios ou causado danos aos seres vivos e à água do rio.

xii. Caso Disputa marítima: Peru *versus* Chile, 2008-2010

O Peru entrou na CIJ contra o Chile sobre uma disputa relacionada à fronteira marítima dos dois países no Pacífico e sobre o reconhecimento da zona marítima a 200 milhas náuticas do Peru, mas que o Chile considera parte de seu mar territorial e de sua zona econômica exclusiva (ZEE). Para a CIJ, haveria fronteira marítima já acordada entre as partes, e as partes deveriam determinar as respectivas coordenadas no espírito da boa vizinhança.

xiii. Caso Obrigação de negociar acesso ao oceano Pacífico: Bolívia *versus* Chile, 2013-2018

A Bolívia ingressou na CIJ tendo como objeto uma disputa em relação à obrigação do Chile de negociar de boa-fé e efetivamente com o fim de se chegar a um acordo para dar à Bolívia acesso soberano ao oceano Pacífico, com base em promessas que o Chile teria feito em acordos, na prática diplomática e em declarações de seus representantes. A Bolívia invocou o Pacto de Bogotá de 1948, sobre solução pacífica de controvérsias. A corte concluiu que nenhum dos dispositivos estabeleceu a obrigação de o Chile negociar com a Bolívia a esse respeito.

- xiv. Caso Alegadas violações de direitos soberanos e de espaços marítimos no mar do Caribe: Nicarágua *versus* Colômbia, 2013-2022

O objeto era a disputa marítima em que Nicarágua acusa a Colômbia de violar seus direitos soberanos e zonas marítimas (declaradas pela CIJ em 2012, em outro caso). Em 2022, a decisão determinou que a Colômbia violou direitos soberanos da Nicarágua e deve deixar de patrulhar e controlar a pesca em águas disputadas pelos dois países.

- xv. Caso Delimitação da plataforma continental: Nicarágua *versus* Colômbia, 2013-2023

Também na esteira do resultado de disputa anterior, a Nicarágua solicitou extensão de sua plataforma continental para mais além da fronteira marítima declarada pela CIJ em 2012, que, por exemplo, garantiu à Colômbia a posse do arquipélago de San Andrés e Providencia. A zona é rica em recursos pesqueiros e minerais. Em 2023, a CIJ rechaçou o pleito da Nicarágua.

- xvi. Casos Obrigações relativas à cessação da corrida armamentista nuclear e ao desarmamento nuclear: Ilhas Marshall *versus* Reino Unido, Índia e Paquistão, 2014-2016

As Ilhas Marshall, palco de diversos testes nucleares nas décadas de 1940 e 1950, apresentou processos na CIJ, separadamente, contra cada um dos nove Estados que possuem armamentos nucleares: China, Coreia do Norte, França, Índia, Israel, Paquistão, Rússia, Reino Unido e EUA. A Corte, no entanto, admitiu as demandas contra o Reino Unido, Paquistão e Índia, pois apenas estes Estados aceitaram a competência obrigatória. De todo modo, no parecer de 2016, a CIJ não admitiu os casos, pois avaliou que não existia controvérsia jurídica alguma entre as partes, haja vista a inexistência de consciência das partes demandadas de que havia oposição de teses jurídicas. Essa definição expande àquela do caso *Mavrommatis*, ao introduzir elemento subjetivo para definir a existência ou não de uma controvérsia internacional.

- xvii. Caso Disputa sobre o status e o uso das águas de Silala: Bolívia *versus* Chile, 2016-2022

O rio Silala tem sua fonte no território da Bolívia, perto da fronteira com o Chile, e, historicamente, os dois países concederam o uso das águas, desde 1906, quando a Antofagasta & Bolivia Railway Company começou a explorar as águas no Chile e depois na Bolívia. Em 1997, a Bolívia revogou a concessão à empresa devido a uso impróprio das águas, em prejuízo do país. Evo Morales, em 2016, acusou o Chile de exploração ilegal das águas. As partes chegaram a acordos sobre os principais pedidos, e não houve objeto para decisão da Corte: a Bolívia reconheceu que se trata de curso internacional de água regido pelo costume internacional e que as duas partes têm direitos equânimes e razoáveis de utilização dessas águas. A Bolívia teria direito sobre a infraestrutura e direito de removê-la, assim como de reduzir o fluxo de água para o Chile, e apenas precisaria notificar o Chile no caso de significativos impactos transfronteiriços.

xviii. Caso Aplicação da Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo e da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: Ucrânia *versus* Rússia, 2017-2024

A Ucrânia acionou os dois tratados em que ela e a Rússia são partes e em que ambas aceitavam a jurisdição da CIJ. A Ucrânia argumenta que a Rússia estaria impedindo o ensino da língua e manifestações culturais ucranianas (forma de discriminação racial) na Crimeia anexada. A CIJ adotou medidas provisórias: a Rússia deve abster-se de impor limitações culturais sobre a minoria tártara na Crimeia; a Rússia não pode impedir o ensino de língua ucraniana na Crimeia. Em 2024, a Corte chegou à conclusão de que a Rússia violou partes da Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo ao não investigar o apoio financeiro a grupos separatistas no leste da Ucrânia nesse período. Contudo, o tribunal rejeitou todas as outras acusações feitas pela Ucrânia associadas àquela convenção. Assim, a CIJ rejeitou o pedido da Ucrânia para que Moscou pagasse indenizações pelos ataques no leste da Ucrânia atribuídos a rebeldes pró-Rússia, incluindo a queda do voo MH-17 da Malaysia Airlines. Os juízes também concluíram que a Rússia violou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial ao não apoiar o ensino da língua ucraniana na Crimeia após a sua anexação. Apesar de ter tido muitos de seus pedidos rejeitados, a Ucrânia considerou uma vitória o fato de a decisão ter sido a primeira a oficialmente afirmar que a Rússia violou o Direito Internacional.

xix. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio: Gâmbia *versus* Myanmar, 2019

A Gâmbia, em 2019, entrou na CIJ contra Myanmar sobre violações da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio, de 1948. A CIJ adotou medidas provisórias para proteger os *rohingya* em 2020 e, em 2022, determinou que possui jurisdição para julgar o caso, que ainda está em andamento.

xx. Casos Aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: Armênia *versus* Azerbaijão e Azerbaijão *versus* Armênia, 2021

A Armênia, em 2021, ingressou na CIJ alegando violações da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial por parte do Azerbaijão, o qual teria afetado armênios por décadas por meio de tortura, discriminação sistêmica, matanças e outros abusos, com destaque para a agressão do Azerbaijão contra a República de Artsakh e a Armênia. No mesmo ano, o Azerbaijão ingressou com caso semelhante contra a Armênia. Em 2021, a CIJ indicou medidas provisórias para proteger direitos e pediu que ambos os países se abstivessem de adotar ações que agravassem a disputa. Em 2023, a CIJ adotou novas medidas provisórias. O caso ainda está em andamento.

xxi. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio: Ucrânia *versus* Rússia, 2022

No contexto da invasão russa do território ucraniano e de eventuais crimes cometidos pela Rússia, a Ucrânia ingressou na CIJ alegando que a Rússia teria cometido genocídio na região do Donbass. Ainda em 2022, a Corte adotou medidas provisórias e decidiu que a Rússia deveria “interromper imediatamente suas operações militares”, enquanto o caso seguiria em análise. A Rússia limitou-se a enviar pronunciamento por escrito para as sessões de audiências preliminares do caso, pleiteando que a CIJ rejeitasse integralmente a denúncia ucraniana. Em fevereiro de 2024, os magistrados concluíram que a Corte tem jurisdição para decidir sobre parte do caso, notadamente sobre a validade da alegação de que Ucrânia cometeu genocídio contra as populações russófonas de Donetsk e Luhansk, fato que foi utilizado como justificativa para a invasão desses territórios pela Rússia. Entretanto, a CIJ rejeitou os outros pedidos da Ucrânia, que eram: decidir se a Rússia violou os artigos I e IV da Convenção sobre Genocídio ao invadir a Ucrânia; e decidir se o reconhecimento da independência das ditas repúblicas independentes de Donetsk e Luhansk por parte da Rússia teria violado aqueles mesmos dispositivos jurídicos. O caso ainda está em andamento.

xxii. Caso Consequências Jurídicas decorrentes das Políticas e Práticas de Israel no Território Palestino Ocupado: parecer consultivo à AGNU, 2022

Em resolução aprovada em dezembro de 2022, a AGNU demandou parecer consultivo à CIJ sobre as consequências jurídicas decorrentes das políticas e práticas de Israel no “Território Palestino Ocupado”. As oitivas iniciaram-se em fevereiro de 2024, com a manifestação de mais de 50 países, entre eles o Brasil, que pediu à CIJ que declare como ilegal a ocupação dos territórios palestinos por forças militares de Israel. Para o Brasil, a ocupação, que dura desde 1967, viola as leis internacionais e o direito à autodeterminação do povo palestino. Em meados de julho de 2024, a CIJ emitiu sua opinião consultiva, tendo considerado ilegal a ocupação, por Israel, de territórios palestinos e indicou que o país tem a obrigação de encerrá-la o mais rapidamente possível, inclusive mediante a retirada de seus assentamentos, além de reparar os danos causados aos palestinos. A Corte asseverou que as políticas e práticas de Israel em Jerusalém Oriental e na Cisjordânia são equivalentes à anexação de amplas parcelas do território palestino e constituem violação a sua obrigação de prevenir e combater a discriminação racial e o *apartheid*. Como contribuição à opinião consultiva da Corte, o Brasil submeteu “manifestação escrita” em julho de 2023, e participou da audiência pública da CIJ em fevereiro de 2024. O Brasil defendeu que a ocupação dos territórios palestinos é equivalente a anexação, discorreu sobre as consequências jurídicas dessa situação e denunciou práticas de discriminação nos territórios ocupados e outras violações de direitos humanos e liberdades fundamentais dos palestinos.

xxiii. Caso Obrigações dos Estados a respeito da Mudança do Clima: parecer consultivo à AGNU, 2023

Em março de 2023, a AGNU demandou parecer consultivo à CIJ sobre as obrigações dos Estados em relação à proteção do meio ambiente e do equilíbrio do clima contra as emissões antropogênicas de GEEs e as consequências jurídicas dessas obrigações para os Estados que causaram danos significativos ao meio ambiente em relação a Estados, povos e indivíduos afetados

pelos efeitos adversos das mudanças do clima, à luz da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), do Protocolo de Quioto, do Acordo de Paris e de outras normas internacionais pertinentes ao tema. Em abril de 2024, o número de declarações por escrito registradas nos procedimentos consultivos do caso chegou a 91, o maior em todo o histórico de pareceres consultivos da Corte. As audiências foram realizadas em dezembro de 2024. A delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador extraordinário para Mudança do Clima, Luiz Alberto Figueiredo Machado. O caso ainda está em andamento.

xxiv. Caso Aplicação da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio na Faixa de Gaza: África do Sul *versus* Israel, 2023

No contexto do conflito entre Israel e o Hamas na Faixa de Gaza, a partir de outubro de 2023, a África do Sul submeteu à CIJ caso contra Israel devido a supostas violações da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio de 1948. O país também requisitou que a CIJ outorgasse medidas provisórias que ordenem a suspensão das operações militares israelenses em Gaza, a fim de proteger a população local de crime de genocídio. As oitivas iniciaram-se em janeiro de 2024, e a CIJ decidiu ter jurisdição sobre o caso e adotou uma série de medidas provisórias, as quais não incluem a obrigação de cessar-fogo. A CIJ determinou, em sede de medidas cautelares, que Israel previna e puna atos de incitamento ao cometimento de genocídio na Faixa Gaza, tome medidas para que os habitantes da Faixa de Gaza tenham acesso a itens de necessidades básicas e ajuda humanitária, bem como preserve provas de atos ligados à acusação. Ainda, a CIJ exigiu que Israel envie um relatório informativo sobre a implementação daquelas medidas e atos a elas conexos. Em fevereiro de 2024, a CIJ negou pedido de medidas cautelares adicionais impetrado pela África do Sul, que visava a particularizar a situação de Rafah, mas reiterou que Israel deve cumprir com seus compromissos perante a Convenção de 1948. Em março de 2024, a CIJ adotou novas medidas provisórias, em resposta a requerimento de urgência pela África do Sul, justificada pela grave deterioração da situação em Gaza devido ao não cumprimento, por parte de Israel, das medidas determinadas pela CIJ em janeiro. A CIJ instou Israel a adotar as medidas necessárias para garantir o fornecimento de serviços básicos e de assistência humanitária aos palestinos em Gaza, inclusive com o aumento do número de pontos de travessia terrestre, a garantir que suas forças militares não violem os direitos da população palestina em Gaza e a apresentar, no prazo de um mês, relatório acerca da implementação das medidas indicadas. A CIJ adotou novas medidas provisórias em maio, em resposta a requerimento de urgência pela África do Sul para alterar a ordem exarada em março, invocando o artigo 76 do Regulamento da corte (mudanças na situação em análise). O novo requerimento da África do Sul foi motivado sobretudo pelo início da ofensiva militar israelense sobre Rafah naquele mês. Por treze votos a dois, a CIJ ordenou, pela primeira vez, que Israel interrompesse a sua ofensiva militar, bem como quaisquer outras ações realizadas em Rafah. Ordenou, ademais, que Israel mantivesse a passagem de Rafah aberta, a fim de permitir o fornecimento de serviços básicos urgentes e ajuda humanitária à população palestina, concedesse acesso de investigadores à Faixa de Gaza, e apresentasse, no prazo de um mês, relatório sobre a implementação das medidas indicadas. Ainda em maio, a Palestina depositou declaração reconhecendo a jurisdição da CIJ para a resolução de todas as disputas surgidas ou por surgir nos termos do artigo IX da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948). O caso ainda está em andamento.

xxv. Caso Supostas Violações de Certas Obrigações Internacionais Relativas ao Território Palestino Ocupado: Nicarágua *versus* Alemanha, 2024

Em março de 2024, a Nicarágua acionou a CIJ contra a Alemanha, solicitando, em seu pedido, a imposição das seguintes medidas provisórias contra o país europeu: suspensão de auxílio ao Estado de Israel, particularmente em assistência militar e exportações de equipamento militar e de armas¹²²; garantia pela Alemanha de que as armas e equipamentos já enviados não sejam usados para facilitar violações à Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, ao Direito Internacional Humanitário e a outras normas peremptórias do Direito Internacional geral; e retorno do financiamento da Alemanha à UNRWA¹²³. Em abril de 2024, a CIJ alegou que, nas circunstâncias atuais, não se justifica a imposição de medidas provisórias, contudo a CIJ não rejeitou o caso inteiramente, como a Alemanha havia demandado. O caso encontra-se em andamento.

xxvi. Caso Embaixada do México em Quito: México *versus* Equador, 2024

Em abril de 2024, após a invasão de sua embaixada em Quito, o México acionou a CIJ contra o Equador sob a fundamentação legal de que a solução de controvérsias deve ser alcançada por meios pacíficos e da existência da inviolabilidade da missão diplomática. Em seu pedido, o governo mexicano solicitou à CIJ, como medidas provisórias, que o governo do Equador não atuasse contra a inviolabilidade da missão e das residências privadas dos agentes diplomáticos; permitisse que o governo mexicano liberasse suas instalações diplomáticas e as residências privadas dos seus agentes diplomáticos; garantisse que nenhuma ação seria tomada em prejuízo dos direitos do México em relação a qualquer decisão que a CIJ profira no mérito da questão; e não agisse de forma a agravar ou ampliar a controvérsia. Também solicitou a suspensão do Equador das Nações Unidas. Em maio de 2024, a CIJ considerou que, nas circunstâncias atuais, não há necessidade de imposição de medidas provisórias. O caso está em andamento. O Equador também acionou o México por fatos relacionados ao mesmo episódio, afirmando que o governo mexicano teria violado compromissos internacionais perante a Quito, ao utilizar suas instalações diplomáticas para proteger o ex-presidente Jorge Glas do cumprimento de sentença equatoriana, o que configuraria obstrução de justiça e mau uso das dependências da representação diplomática.

xxvii. Caso Obrigações de Israel em relação às Nações Unidas: parecer consultivo à AGNU, 2024

Em dezembro de 2024, a AGNU aprovou resolução que solicita à CIJ opinião consultiva acerca das obrigações de Israel em relação às Nações Unidas e outras organizações que prestam assistência humanitária no Território Palestino Ocupado. Mais de dois terços dos Estados Membros da ONU apoiaram a decisão, que contou com 137 votos a favor, 12 contrários e 22 abstenções. A resolução teve copatrocinio e voto favorável do Brasil. O caso encontra-se em andamento.

¹²² Estima-se que, em 2023, cerca de 30% do equipamento militar comprado por Israel teve origem na Alemanha. A Nicarágua alega que o apoio da Alemanha a Israel está contribuindo para a violação de direitos humanos na Faixa de Gaza.

¹²³ Em maio de 2024, após relatório divulgado pela comissão independente criada para a avaliação da neutralidade da agência, a Alemanha anunciou a retomada do financiamento à UNRWA.

VII. Sérgio Vieira de Mello

a) Vida

Sérgio Vieira de Mello nasceu em 15 de março de 1948, no Rio de Janeiro, filho de um diplomata e historiador. Passou parte de sua juventude em Beirute, no Líbano, e depois em Roma, na Itália, onde frequentou o liceu francês Chateaubriand. Após retornar ao Brasil, completou seus estudos secundários no *Lycée Franco-Brésilien* e destacou-se ao obter o "baccalauréat" em letras clássicas com menção honrosa. Continuou os estudos na Suíça, onde começou a estudar filosofia na Universidade de Friburgo, em 1966. Mais tarde, seguiu para Paris, na Universidade de Sorbonne, graduando-se em filosofia, em 1969, e obtendo um mestrado no ano seguinte. Mesmo após o ingresso no ACNUR, Vieira de Mello prosseguiu seus estudos em filosofia e, em 1974, completou seu doutorado ("doctorat troisième cycle"), com distinção, na Sorbonne. Em 1985, obteve o "Doctorat d'État", defendendo sua tese "Civitas Maxima", com menção honrosa.

Vieira de Mello foi casado com Annie Personnaz Vieira de Mello, desde 1973, com quem teve dois filhos, Laurent e Adrien. O casal estava em processo de divórcio. No momento de sua morte, Vieira de Mello estava em um relacionamento com Carolina Larriera, com quem trabalhou no ACNUR e que foi uma sobrevivente do ataque que o vitimou em 2003.

b) Carreira

Em 1969, aos 21 anos, Vieira de Mello começou sua carreira na Organização das Nações Unidas (ONU), tendo ingressado no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em Genebra. Inicialmente, assumiu o papel de redator em francês, realizando a verificação da precisão da tradução dos documentos oficiais em vários idiomas da Organização. Em 1971, o ACNUR liderou uma operação de repatriação sem precedentes após a guerra civil no Paquistão Oriental, de onde cerca de 10 milhões de pessoas partiram para refugiar-se na Índia. Enviado para o país, Vieira de Mello, então com 23 anos, é encarregado de preparar e garantir a reintegração desses refugiados, testemunhando a criação do Bangladesh.

Em 1972, após a assinatura de um acordo de paz no Sudão, Vieira de Mello foi enviado para o local para liderar a operação de repatriação de centenas de milhares de pessoas do sul do país. Nessa função, ele contribuiu para as operações do ACNUR de transporte aéreo de bens domésticos e alimentos para refugiados sudaneses e participou do projeto de construção de uma ponte sobre o Nilo em Juba. Em 1973, retornou para França e casou-se com Annie.

Em 1974, ele foi enviado para o Chipre como representante do ACNUR, inicialmente para a Nicósia do Sul, e, em seguida, para a Nicósia do Norte. Entretanto, após a Revolução dos Cravos em Portugal, também em 1974, e a independência de Moçambique, no ano seguinte, Vieira de Mello liderou esforços para a repatriação e reintegração dos refugiados moçambicanos, permanecendo em Maputo até 1977. Nesse período, assumiu o comando do escritório do ACNUR em Moçambique, sendo um dos mais jovens representantes do ACNUR em operação de campo.

Em 1978, Vieira de Mello foi nomeado representante regional do ACNUR para a América Latina, em Lima, no Peru, onde trabalhou para reassentar refugiados latino-americanos fugindo do regime de Pinochet. Nesse período, nasceu seu primeiro filho, Laurent.

Em 1980, retornou a Genebra para trabalhar no Departamento de Pessoal do ACNUR, quando nasceu seu segundo filho, Adrien. Em 1981, assumiu o cargo de conselheiro político da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), em Naqoura, no sul do Líbano.

Em julho de 1983, retornou a Genebra, onde permaneceria, em diferentes funções, por um período quase dez anos, interrompidos por uma curta passagem em Buenos Aires. Durante sua estadia em Genebra, terminou e defendeu tese de doutorado, em 1985. Inicialmente, voltou a trabalhar no Departamento de Pessoal do ACNUR, assim como exerceu as funções de chefe de Gabinete do alto comissário e chefe do Secretariado da Comissão Executiva. Em 1988, foi nomeado Diretor da Divisão para a Ásia e liderou o Plano de Ação Abrangente (CPA), que resolveu o problema dos "boat people" vietnamitas¹²⁴. O CPA foi adotado na Conferência Internacional sobre Refugiados Indochineses em Genebra, em junho de 1989, proporcionando orientações abrangentes para a movimentação e assistência aos refugiados, assim como a organização de operações de repatriação para o Vietnã até o fim da década de 1990.

Em 1991, foi nomeado enviado especial do ACNUR ao Camboja. Os Acordos de Paris para o Camboja, assinados em outubro de 1991, levaram à criação de uma autoridade provisória da ONU para o Camboja (UNTAC), da qual se tornou chefe do Setor de Repatriação. Com essa função, Vieira de Mello negociou um acordo com o Khmer Rouge para garantir a segurança dos refugiados retornando às áreas sob seu controle, levando ao repatriamento de 370.000 refugiados cambojanos.

Em seguida, em 1993, foi enviado aos Bálcãs para contribuir com a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR), em Sarajevo, na Bósnia. Inicialmente atuou como diretor de Assuntos Políticos da operação e, em seguida, como chefe de Assuntos Cíveis.

Retornou a Genebra em 1994 e foi nomeado diretor de Operações e Planejamento, cargo em que permaneceu até 1996. Nessa função, liderou a organização de uma Conferência Regional sobre Refugiados e Movimentos Populacionais na Comunidade dos Estados Independentes (CEI). A iniciativa resultou em um Programa de Ação histórico para discutir e resolver problemas de deslocamento populacional e refugiados de maneira humanitária e não política.

No início de 1996, Vieira de Mello foi nomeado alto comissário assistente, sob o cargo de secretário-geral assistente das Nações Unidas. Em novembro do mesmo ano, é nomeado coordenador humanitário regional das Nações Unidas para a Região dos Grandes Lagos na África. Retorna ao cargo de assessor do alto comissário no ano seguinte.

Em 1998, foi transferido para Nova York como secretário-geral adjunto do Departamento de Ações Humanitárias e chefe do Escritório de Coordenação de Ações Humanitárias (OCHA, na sigla em inglês). Nesse cargo, ele foi ao Kosovo, em 1999, a pedido do secretário-geral, e elaborou um relatório ao Conselho de Segurança. Em seguida, foi nomeado representante especial do secretário-geral no Kosovo, para realizar a administração interina da Missão das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) por dois meses.

Em 1999, a situação em Timor-Leste se deteriorou. Após a divulgação dos resultados favoráveis à independência do país em relação à Indonésia, em *referendum* realizado pelas Nações Unidas, o Conselho de Segurança criou uma Força Internacional de Intervenção (INTERFET) e uma Autoridade Provisória das Nações Unidas no Timor Leste (UNTAET), a qual dispunha de poderes legislativos e executivos (incluindo a justiça e a administração do território).

Vieira de Mello assumiu o cargo de administrador transitório da UNTAET no Timor-Leste em 1999, com o objetivo de guiar o país em direção à independência. O então secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmava que Vieira de Mello era “a pessoa certa para resolver qualquer problema”. Durante seu mandato como administrador transitório da ONU para Timor-Leste (1999-2002), restaurou serviços sociais básicos, estabeleceu a lei e a ordem, a governança, a democracia,

¹²⁴ Refugiados que partiram de barco do Vietnã, entre 1975 e 1989, após a Guerra do Vietnã. Estima-se que quase um milhão de pessoas abandonaram o país nessas condições.

as eleições e um governo estável. Em abril de 2002, foi eleito o presidente Xanana Gusmão, e, em 20 de maio, o Timor-Leste foi criado e ingressou como 192º país-membro da ONU.

Em setembro de 2002, Vieira de Mello foi nomeado alto comissário dos Direitos Humanos, em Genebra. Ele ocupou essa posição até o final de maio de 2003, quando Kofi Annan o convocou para servir como seu representante especial em Bagdá, no Iraque, por um período previsto de quatro meses. Em 19 de março de 2003, uma força de coalizão havia iniciado atividades no Iraque, e, em 2 de junho, Vieira de Mello chegou ao país. O representante especial comunicou, em 22 de julho, o Conselho de Segurança sobre as condições difíceis sob as quais as Nações Unidas atuavam no local.

Em 19 de agosto de 2003, Sérgio Vieira de Mello e 21 de seus colegas foram mortos em um ataque terrorista por um caminhão-bomba localizado ao lado do prédio onde a ONU realizava suas operações em Bagdá. Esse foi o atentado mais sangrento já enfrentado pela ONU.

Os depoimentos internacionais após o ataque refletem uma ampla gama de reações. O presidente Luiz Inácio Lula da Silva decretou um período de luto de três dias no Brasil e condenou o ataque como um ato de terrorismo. O primeiro-ministro britânico, Tony Blair, enfatizou a importância da presença da coalizão EUA-Reino Unido no Iraque e condenou o ato como atroz, enquanto o ex-presidente dos EUA, Bill Clinton, elogiou Vieira de Mello por seu trabalho em várias regiões tumultuadas e o descreveu como um herói não reconhecido. Líderes da União Europeia, Vaticano, França, Espanha, Alemanha, Tunísia, Turquia, Liga Árabe, Arábia Saudita, Irã, Kuwait, Austrália e Indonésia expressaram suas condolências e condenaram firmemente o ataque, destacando a importância do papel da ONU no Iraque e reafirmando o compromisso com a estabilidade e segurança na região.

Em 2008, a Assembleia Geral da ONU instituiu o dia 19 de agosto como Dia Mundial Humanitário, por meio da Resolução A/63/129, em homenagem a todos que perderam suas vidas na promoção da causa humanitária. A resolução foi proposta pela Suécia e foi aprovada com o apoio de países como Brasil, França, Japão e Suíça.

c) Legado

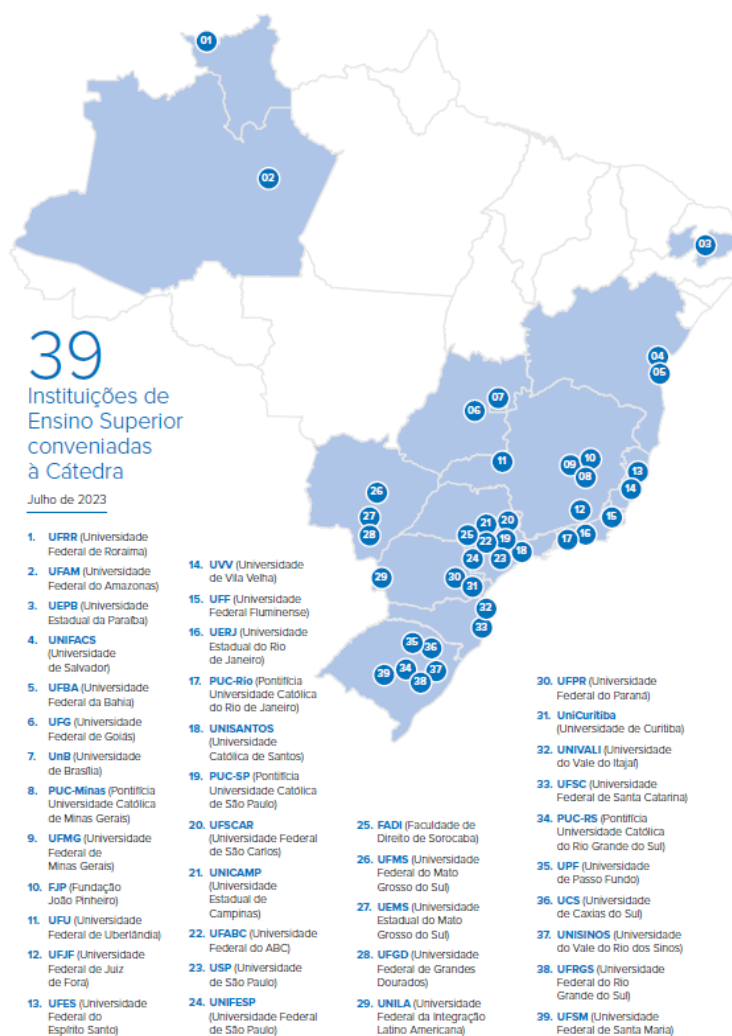
i. Cátedra Sérgio Vieira de Mello

A Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) foi criada em 2003 pelo ACNUR em colaboração com instituições acadêmicas em todo o Brasil e com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). A iniciativa originalmente buscou difundir as três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana: o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados. Posteriormente, o ACNUR expandiu o escopo da atuação da Cátedra de modo a englobar as atividades de educação, pesquisa e extensão acadêmica, para além da seara do direito internacional. Nos últimos 21 anos, a CSVM tem atuado de forma a garantir os direitos e o acesso a serviços por pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio segundo quatro pilares:

- 1) Ensino, incluindo acesso à educação superior: promoção do ensino e disseminação de temas relacionados ao deslocamento forçado, treinamento acadêmico e acesso de pessoas refugiadas e solicitantes da condição de refugiado à educação superior.
- 2) Pesquisa: difusão de temas de pesquisa ligados à proteção de pessoas refugiadas e sua integração local no Brasil, por meio de atividades curriculares e extracurriculares, realização de conferências, seminários e publicações acadêmicas.

- 3) Extensão e serviços comunitários: processo interdisciplinar que promove o compartilhamento com o público externo do conhecimento obtido pela educação e pela pesquisa realizadas pela universidade. Nesse âmbito, são oferecidos serviços de saúde em geral e de saúde mental e apoio psicossocial, ensino da língua portuguesa, assessoria jurídica e integração laboral.
- 4) *Advocacy* e formulação de políticas públicas: incentivos a autoridades, a organizações não governamentais e à sociedade em geral para adotarem práticas que garantam a proteção a pessoas refugiadas em todos os âmbitos federativos.

No último mapeamento oficial divulgado pelo ACNUR, em julho de 2023, a Cátedra contava com 39 instituições de ensino superior conveniadas à CSVm no Brasil¹²⁵. No exterior, atualmente existem Cátedras em Etiópia (3), República Dominicana, Costa Rica, México (3), Estados Unidos, Reino Unido, Itália e Sérvia.



Fonte: ACNUR

¹²⁵ Até dezembro de 2024, esse número já foi alterado para 43 instituições conveniadas.

ii. Centro Sérgio Vieira de Mello

O Centro Sérgio Vieira de Mello foi estabelecido por Gilda Vieira de Mello, mãe de Vieira de Mello, e Carolina Larriera, em 2008. O centro tem como missão divulgar e promover o trabalho de Sergio Vieira de Mello, visando aumentar seu reconhecimento e garantir uma interpretação precisa de suas contribuições. Tem como objetivo democratizar o ensino da diplomacia, permitindo que indivíduos sem acesso possam desenvolver as habilidades necessárias exigidas pelo mercado de trabalho.

iii. Fundação Sérgio Vieira de Mello

A Fundação Sérgio Vieira de Mello foi criada em 2009 por Annie Personnaz Vieira de Mello juntamente com os dois filhos do casal e tem como propósito a promoção do diálogo para a resolução pacífica de conflitos. Annie e seus filhos engajaram-se no processo de adoção da resolução que estabeleceu o Dia Mundial Humanitário, na data do atentado que vitimou Vieira de Mello.

A fundação promove uma Palestra Anual em memória a Sérgio Vieira de Mello, organizada em colaboração com o Instituto de Estudos Internacionais e Desenvolvimento (HEID), em torno de sua data de nascimento, 15 de março. Os palestrantes selecionados são figuras destacadas e abordam temas humanitários emergentes que refletem e ressoam com os princípios, filosofia e trabalho de Vieira de Mello. Dentre os palestrantes, destacam-se personalidades como os ex-secretários-gerais da ONU Kofi Annan e Ban Ki-moon; Angelina Jolie; Filippo Grandi, alto comissário das Nações Unidas para Refugiados, e Peter Maurer, presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha. Ainda, a Fundação oferece, a cada dois anos, o Prêmio Sérgio Vieira de Mello, para destacar esforços notáveis e únicos na reconciliação de pessoas e partes em conflito.

VIII. Multilateralismo

a) Definição e origens

Multilateralismo é, segundo John Ruggie, “a forma institucional de coordenação das relações entre três ou mais Estados com base em princípios generalizados de conduta”, cuja origem remonta aos arranjos realistas pós-Congresso de Viena. Desde o século XIX, é possível encontrar experiências de multilateralismo¹²⁶, porém a Organização das Nações Unidas (ONU) é ponto de partida privilegiado para análise do multilateralismo moderno. O multilateralismo universalista é também caracterizado pelas noções normativas de reciprocidade e participação, que ensejam processos coletivos de tomada de decisão, sendo, em sua conformação contemporânea, reflexo e sustentáculo da “ordem liberal internacional” estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial. Para alguns autores, pressuporia, ademais, abertura praticamente irrestrita à participação de todos os Estados do sistema internacional, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), o que se contrapõe empiricamente a instâncias multilaterais universais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), cujo universalismo adviria da capacidade de emitir decisões que podem afetar todo o sistema internacional.

O multilateralismo é o único método organizador da ordem internacional com adesão universal. Nesse aspecto, a ONU pode ser considerada o centro do multilateralismo, oferecendo, por meio de sua Carta e de diversos corpos normativos específicos, um conjunto de princípios e regras que ordenam as relações internacionais. Como contribuições ao multilateralismo, destacam-se, além dos princípios contidos na Carta da ONU¹²⁷, os avanços substantivos sobre descolonização¹²⁸, desenvolvimento¹²⁹, segurança¹³⁰ e Direito Internacional¹³¹.

Em que pesem a Guerra Fria e as profundas transformações ocorridas no sistema internacional na segunda metade do século XX, o multilateralismo de dimensão universal mostrou-se resiliente, encontrando seu apogeu entre as décadas de 1950 e 1960, quando: as instâncias políticas multilaterais eram suficientemente representativas; o sistema de Bretton Woods (1944) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, 1947) eram compostos por *like-minded countries* e funcionavam bem; grandes tratados multilaterais de dimensão universal foram aprovados e tiveram adesão das potências hegemônicas, garantindo-lhes efetividade, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP, 1968).

¹²⁶ São exemplos: o Congresso de Viena (1814-1815) e o Concerto Europeu ao longo do século XIX; as organizações internacionais de caráter técnico, como a União Internacional de Telecomunicações (UIT, 1865) e a União Postal Internacional (UPU, 1874); as conferências de paz da Haia (1899 e 1907); a Liga das Nações (LDN, 1919-1946); etc.

¹²⁷ São exemplos: igualdade soberana dos Estados, solução pacífica de controvérsias, segurança coletiva, autodeterminação dos povos, direitos humanos.

¹²⁸ São exemplos: o Conselho de Tutela e a Declaração sobre Descolonização (1960), que reconhece a urgência de pôr fim à colonização.

¹²⁹ São exemplos: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Programa Mundial de Alimentos (PMA), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

¹³⁰ Ao todo, 71 missões de Operações de Paz desde 1948, inclusive com caráter multidimensional; Comissão de Construção da Paz (CCP, 2005).

¹³¹ Tratados sobre desarmamento, meio ambiente, comércio internacional, Direito Internacional Humanitário e direitos humanos, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017), o Acordo de Paris (2015), o Estatuto de Roma (2002); atuação da Corte Internacional de Justiça (CIJ); conferências temáticas; etc.

O multilateralismo universalista entra em declínio a partir da década de 1970, quando os Estados Unidos (EUA) passam a recorrer mais constantemente ao unilateralismo, sendo a decisão de acabar com a convertibilidade do dólar em ouro, em 1971, a inauguração desse movimento. A tendência ao unilateralismo aumentou gradualmente após o fim da Guerra Fria. Diferentemente do que ocorreu no fim da Segunda Guerra Mundial, os EUA não reformaram o sistema internacional, acomodando o sistema pós-1945 ao “momento unipolar”, em que se autodeclaravam a “nação indispensável” (posição de primazia norte-americana).

b) Crise do multilateralismo

Atualmente, o multilateralismo está em crise em sua dimensão universal, no formato da ONU e das organizações correlatas, o que não se reflete necessariamente em outras dimensões, como a regional. A crise do multilateralismo universalista é tanto uma crise de legitimidade quanto uma crise de governança, tendo origem na intensificação do unilateralismo, sobretudo estadunidense, e na emergência da China no pós-Guerra Fria.

Os EUA passaram a unilateralmente romper com as normas universais de modo mais confortável – exemplo emblemático foi a invasão do Iraque (2003) –, aprofundando, de modo endógeno, a crise de legitimidade do multilateralismo universalista. Como consequência, potências em (re)ascensão e potências médias passaram a fazer o mesmo, como na “anexação” da Crimeia, na nova lei de segurança em Hong Kong, nas intervenções da Arábia Saudita no Iêmen e da Turquia na Síria. O governo Trump significou uma maximização do unilateralismo norte-americano, traduzido em ações como: a denúncia do Acordo de Paris, a paralisação do Órgão de Apelação (OA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), o enfraquecimento da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), etc. Ao mesmo tempo, significou uma inflexão no relacionamento com a China, que passou a ser tratada como rival de peso.

A emergência da China é o fator exógeno da crise de legitimidade do multilateralismo universalista, pois: a mudança na correlação de forças sistêmicas não redundou em grandes reformas da arquitetura institucional e gerou paralisia de instâncias como o CSNU (política de poder se sobrepõe às soluções e possibilidades de concordância coletivas); a China ocupou espaços tradicionalmente dominados pelos EUA, como a aproximação entre China e OMS durante a pandemia; essa emergência significou maior vocalização das tradicionais críticas do Sul global à falta de representatividade em organizações multilaterais de caráter universal, quando em consonância com o interesse chinês – nota-se que a China tem ação reformista em âmbitos como as agências da ONU e as instituições de Bretton Woods, mas é uma “potência satisfeita” e conservadora em outros, como o CSNU e a OMC, em que é mais resistente a reformas. Ademais, a emergência da China também significa a contestação dos fundamentos ocidentais e eurocêtricos que estão nas bases do multilateralismo universal, bem como de certos “valores compartilhados” da ordem internacional liberal, o que é endossado, em diferentes medidas, por diversos Estados.

Além desses dois fatores, a crise do multilateralismo universalista também se relaciona com: a fragilização institucional do sistema multilateral do comércio; o estabelecimento de arranjos multilaterais alternativos às instituições de Bretton Woods; a crise das democracias no centro e na periferia do sistema global; e a emergência de novos problemas globais (derivados do aprofundamento do processo de globalização) no cenário de fragilidade da cooperação e da solidariedade mundiais, demonstrado notadamente por novas guerras, crises migratórias, a

mudança do clima e a pandemia de COVID-19. Viotti e Giacomelli corroboram esse argumento em seu artigo, mas indicam também a relevância de soluções coletivas para esses problemas.

Como saldo, e em comparação à situação dos anos 1950-1960, hoje: as instâncias políticas multilaterais são insuficientemente representativas; as instituições de Bretton Woods e a OMC funcionam mal e entram na lógica de competição entre EUA e China; os poucos tratados multilaterais de dimensão universal aprovados nas últimas décadas, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017) e o Estatuto de Roma (1998), têm baixa adesão de potências e menor efetividade, ou têm profundas dificuldades em gerar resultados apesar da adesão de potências, como é o caso de Acordo de Paris (2015).

O historiador Adam Tooze acredita que ocorrerá uma fragmentação seletiva de geometria variável, e não em blocos regionais. Nesse aspecto, a fragmentação seria uma estratégia de sobrevivência que privilegia os países ou regiões com relativa autossuficiência energética e alimentar, como o Brasil e seu entorno regional. A proliferação de acordos plurilaterais na OMC, como forma de contornar a regra do consenso, é outro sinal de fragmentação do sistema, e não está claro se essa prática ajuda dinamizar o sistema de comércio ou se contribui para seu colapso. Uma eventual reforma do sistema multilateral de comércio deveria considerar as relações entre comércio e desenvolvimento sustentável, uma vez que as medidas de mitigação e adaptação à mudança do clima dependem dos ganhos gerados no comércio internacional. As regras de comércio deveriam, portanto, considerar as metas ambientais e de desenvolvimento de cada país. A relação entre comércio e questões de segurança também deveria ser considerada, principalmente diante do cenário de *weaponization* do comércio de alimentos e de energia evidenciado no conflito na Ucrânia. Apesar das preocupações com uma suposta desglobalização, ainda é necessário confirmar a existência desse processo por meio de parâmetros econômico-comerciais, e não apenas por meio de discursos que consideram apenas fatores geopolíticos.

c) Desafios do multilateralismo

Para Viotti e Giacomelli, a ONU vem defrontando-se com a difícil tarefa de atualizar seu “contrato social”, que se assenta em quatro pactos:

- 1) existência de legitimidades concorrentes na ordem internacional;
- 2) vinculação dos Estados, especialmente dos mais poderosos, às instituições internacionais;
- 3) reconhecimento da igualdade entre Estados e das realidades de poder dos Estados; e
- 4) convivência da ordem mundial liberal e da liberdade para definição de políticas sociais e econômicas.

Cada um desses pactos traz em si um desafio para o reforço do multilateralismo, que, por sua vez, exige uma reforma da ordem internacional ou da ONU, diante de um cenário geopolítico em transição de um momento de unipolaridade para um de bipolaridade com traços multipolares ou de multipolaridade com dominância bipolar.

O primeiro pacto pressupõe a convivência da ONU com outras fontes de legitimidade da ordem internacional. Após a Segunda Guerra Mundial, as ações dos Estados poderiam ser legitimadas de duas formas: pela aderência às normas da ONU ou pelos interesses dos blocos ideológicos da Guerra Fria; contudo, poderia haver tensão entre esses discursos legitimadores, como quando a União Soviética (URSS) e os EUA intervínham nos países de suas respectivas esferas de influência. Com o fim da Guerra Fria, essa última fonte de legitimação desapareceu, de forma que ações dos Estados devem respeitar os limites da Carta da ONU e do Direito Internacional.

Assim, o primeiro desafio do multilateralismo é, no contexto pós-Guerra Fria, afirmar a ONU como principal fonte de legitimidade da ordem internacional.

O segundo pacto é a vinculação dos Estados às instituições internacionais. John Ikenberry define “vinculação institucional” como o processo pelo qual uma potência cria para si limites reputacionais, econômicos ou políticos ao seu poder. A criação da ONU e, principalmente, o estabelecimento do CSNU representou o segundo pacto social das grandes potências, pelo qual, vinculando-se a instituições internacionais, inclusive sujeitas a veto, elas limitaram suas ações unilaterais. Por exemplo, na Guerra do Golfo, em 1991, os EUA agiram sob autorização do CSNU. Com o fim da Guerra Fria e o estabelecimento de um momento unipolar, ou segundo Celso Amorim, de uma “hegemonia consentida”, os EUA passaram a agir unilateralmente, como ocorreu no Iraque, em 2003, quando os norte-americanos atuaram à revelia do CSNU. Cada vez que um Estado age unilateralmente, como ocorre na invasão da Ucrânia, em 2022, sem que a ONU consiga atuar de modo assertivo, o multilateralismo se enfraquece.

Para combater o unilateralismo hegemônico, segundo Stephen Walt, tanto a vinculação institucional quanto a deslegitimação podem ser utilizadas. Viotti e Giacomelli consideram que o governo Trump representou um momento crítico para o multilateralismo, representado pelo desengajamento estadunidense de diversas iniciativas multilaterais, como o Acordo de Paris, a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Plano de Ação Conjunta Global (JCPOA, na sigla em inglês), a UNESCO, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Pacto Global sobre Migração, etc. O desinteresse de Trump em relação à ordem multilateral que seu país ajudou a criar e que liderou em benefício próprio durante décadas contrasta com a expansão da China em diversas frentes, com a criação de diversas instituições multilaterais de cooperação como, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês), a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês), a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), a Organização para Cooperação de Xangai (OCX) e a Conferência sobre Medidas de Interação e Construção de Confiança na Ásia. O discurso chinês de que essas iniciativas não buscam competir com a ordem existente, mas, sim, reforçar o multilateralismo, corrobora a afirmação de Ikenberry de que é fácil juntar-se à ordem liberal e é difícil derrubá-la. As crescentes tensões militares entre as potências, seja no âmbito da competição sino-estadunidense, seja na guerra na Ucrânia, representam uma ameaça ao multilateralismo. Na perspectiva do ex-primeiro-ministro australiano Kevin Rudd, o multilateralismo deve ser preservado para que os interesses de China e dos EUA possam ser acomodados, uma vez que essa estrutura é capaz de acomodar interesses competitivos ou conflitivos.

Assim, o segundo desafio do multilateralismo é fortalecer a vinculação institucional dos polos de poder com a ONU. Nesse sentido, a ONU deve reforçar sua base normativa e aumentar a vinculação dos novos e dos existentes polos de poder ao seu arcabouço normativo.

No terceiro pacto social sobre o qual a ONU foi criada, a organização reconhece, simultaneamente, a igualdade soberana dos Estados (Artigo 2.1 da Carta da ONU) e as realidades de poder de 1945, estabelecendo duas categorias de membros do CSNU (Artigo 23.1) e atribuindo poder de veto aos membros permanentes desse órgão (Artigo 27.3). Há amplo consenso de que a estrutura da ONU e, mormente, a do CSNU encontram-se defasadas em relação à atual distribuição de poder da ordem internacional. Não há, contudo, grandes perspectivas de consenso em relação ao formato de um CSNU reformado.

A longevidade do sistema multilateral, que se mantém, em grande medida, inalterado, não significa que continue relevante ou efetivo. Celso Amorim aponta para os fracassos no Afeganistão e no Haiti como símbolos das insuficiências do atual quadro institucional que deveria reger o

mundo. No primeiro caso, o multilateralismo onusiano foi suplantado pela ação unilateral dos EUA, enquanto, no segundo, falhou pela falta de assertividade na tarefa de “construção da paz pós-conflito”, na qual as ações de campo eram obstadas por limitações do mandato da missão da ONU. Por essa razão, Amorim defende a necessidade de uma “nova Carta de São Francisco”, para adaptar o sistema multilateral à realidade internacional.

O terceiro desafio do multilateralismo e da ONU é, portanto, a reforma do CSNU e a reforma do próprio sistema multilateral, que, segundo o alto representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia (UE), Josep Borrell, deve preservar o que funciona, rejeitar o obsoleto e renovar onde necessário. Nesse sentido, cabe destacar o papel ambíguo da China na reforma do sistema multilateral, uma vez que pede maior democratização das instâncias decisórias multilaterais, mas opõe-se à reforma do CSNU.

A democratização do sistema internacional é defendida por muitos atores internacionais, de Estados a estudiosos de Relações Internacionais (RI). O então secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali defendeu a aplicação de princípios democráticos no plano doméstico e no âmbito da comunidade internacional em suas “agendas” – Agenda para a Paz (1992), Agenda para o Desenvolvimento (1994) e Agenda para a Democratização (1996) –, em um esforço para adaptar as relações internacionais para o contexto pós-Guerra Fria. O jurista cingalês M.C.W Pinto indica que, apesar da dificuldade de transpor as práticas democráticas internas para o plano internacional, a consolidação dos conceitos de soberania, em Vestfália (1648), de igualdade soberana dos Estados, na Haia (1907), de autodeterminação dos povos, em Versalhes (1919), e de tratamento preferencial a países em desenvolvimento foram expressões de democratização na ordem internacional. O embaixador Antônio Patriota aponta, para além da possibilidade de acionamento da resolução Unidos pela Paz, que a Resolução 76/262 da AGNU, de abril de 2022, proposta por Liechtenstein, é expressão da importância da democratização das instituições multilaterais como forma de conter, ainda que apenas moralmente, as grandes potências. A A/RES/76/262 autoriza o presidente da AGNU a convocar sessão para examinar as justificativas do uso de veto no CSNU. Nenhum dos P5 opôs-se à resolução. Patriota destaca, ainda que a democratização em âmbito multilateral é importante para destravar a agenda multilateral, com a inclusão de setores da sociedade civil no debate internacional.

O quarto pacto social do multilateralismo está em que a ordem internacional criada no pós-Segunda Guerra Mundial seria economicamente liberal, mas permitiria que cada Estado adotasse políticas sociais e econômicas que considerassem necessárias. Esse pacto fundamenta-se na ideia de Karl Polanyi de que a economia é um processo embutido ou imerso (*embedded*) nas relações sociais. Quando há tentativas de separar (*disembed*) a economia do todo social, como foi o padrão-ouro do liberalismo do início do século XX ou a globalização da virada do século XX para o XXI, ocorre um processo de desagregação social que gera frustração socioeconômica, que alimenta movimentos autoritários, como os fascismos das décadas de 1920 e 1930 e os movimentos populistas, autoritários e xenófobos do século XXI.

O *embedded liberalism*¹³² do quarto pacto expressou-se, domesticamente, do pós-Segunda Guerra Mundial até a década de 1990, por meio de políticas keynesianas ou de bem-estar social, enquanto, no plano internacional, revelou-se por meio das reivindicações dos países em desenvolvimento, que buscavam modificar os regimes financeiro e comercial a seu favor. A partir

¹³² O conceito de *embedded liberalism* foi criado por John Ruggie, em 1982, para descrever o sistema que combina livre comércio internacional e políticas de estado de bem-estar social. Ruggie utiliza o conceito de *embedded* de Karl Polanyi.

dos anos 1990, a globalização e o Consenso de Washington, expressado na tríade “liberalização, privatização, desregulamentação”, erodiram, em parte, esse pacto.

Assim, o quarto desafio do multilateralismo é lidar com o “Trilema do Estado”, formulado, em 2011, por Dani Rodrik. O trilema consiste na impossibilidade de preservar, simultaneamente, a hiperglobalização¹³³, a existência do Estado-nação e a democracia. Para que se preservem os dois últimos, a globalização deve ser limitada. Para que se preservem a hiperglobalização e a democracia, é preciso aprofundar a governança global, que invadiria a competência dos Estados nacionais. Para preservar a hiperglobalização e o Estado-nação, este deverá decidir segundo os imperativos globais, de forma que os cidadãos, no âmbito doméstico, perderiam parte de seu poder para escolher as próprias políticas, afetando a qualidade das democracias.

d) Alternativas ao multilateralismo universalista e seus limites

Alguns arranjos multilaterais regionais têm conseguido prosperar em meio a essas crises e apontam caminhos possíveis para o multilateralismo de dimensão universal. Os casos da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) e da UE são exemplares, na medida em que configuram duas propostas distintas de multilateralismo: o primeiro é mais flexível e parte de uma noção asiática de soberania, que reconhece interesses e responsabilidades diferenciados, além de afirmar a ideia de autonomia, em consonância com seu passado colonial; o segundo é marcado pela alta institucionalidade e direciona-se à supranacionalidade. Embora alguns analistas vejam no regionalismo uma alternativa ao multilateralismo de dimensão universal, o multilateralismo regional é insuficiente para tratar de temas globais como a pandemia e a emergência climática. Ademais, também pode sofrer com crises profundas, como é o estado atual do multilateralismo latino-americano.

Alguns analistas também apontam outros arranjos como alternativas ao multilateralismo universalista, notadamente o minimultilateralismo, o minilateralismo, o microlateralismo e as instâncias *ad hoc*. O minimultilateralismo se expressa, para a professora Guo Jie, em instâncias como o *ASEAN Regional Forum* (ARF), o Diálogo Shangri-La (SLD, na sigla em inglês), o *Xiangshan Forum*, etc., ou nos acordos comerciais plurilaterais que vêm sendo negociados em face do travamento da OMC. O minilateralismo consiste, segundo o Instituto Internacional de Estudos Estratégicos (IISS, sigla em inglês), em “reunir o número certo de países para resolver um problema específico em diversas temáticas e em vários palcos”, que seria o caso dos BRICS. O microlateralismo é a conjunção, no tratamento de uma questão internacional, entre a liderança de um país menor e o patrocínio de uma potência, como o Acordo de Doha, de 2008, protagonizado pelo Catar e apoiado por potências como EUA e França, que resolveu a crise libanesa. As instâncias *ad hoc*, como, em seu momento de criação, o G7 e o G20, geralmente surgem em momentos de crise, a fim de concertar posições e remédios. Esses arranjos são, de fato, mais efetivos que o multilateralismo universal, mas também são insuficientes para tratar de problemas mundiais.

¹³³ A hiperglobalização, na acepção de Dani Rodrik, é a intensificação do processo de globalização em termos de abrangência, profundidade e velocidade. O conceito é uma crítica ao aprofundamento excessivo da globalização, que estaria permitindo que empresas transnacionais escapassem da legislação nacional e ameaçaria a soberania dos Estados.

e) Perspectivas de futuro para a crise do multilateralismo

O mais provável é que o multilateralismo de dimensão universal perdure, tendo o regionalismo e os outros arranjos como espaços complementares ou subsidiários à sua ação. Isso porque EUA e China não são potências revolucionárias, pois há satisfação de ambas com o equilíbrio de poder, como no CSNU. Contudo, a persistente ineficiência do multilateralismo universalista tende a fortalecer o regionalismo e os outros arranjos, como o minilateralismo, que se consolidariam em paralelo, como espaços alternativos.

Outra consequência pode ser a securitização dos temas globais, por dois motivos:

- 1) preferência das potências por tratar dos temas de interesse em por “espaços oligárquicos”, pela maior facilidade de tomada de decisões;
- 2) em contexto de securitização, o CSNU pode intervir, inclusive com o uso da força.

Como exemplo de processos nesse sentido, a emergência climática já é debatida no CSNU, bem como a questão migratória, e há propostas de inserir “saúde” como um tema de segurança abarcado pelo Capítulo VII.

Note-se, ainda, que a dificuldade de reformar todo o sistema também espelha o enfraquecimento da “cultura multilateral” tanto internacionalmente quanto dentro dos Estados, à parte dos países europeus, que devem se projetar cada vez mais como fiadores do multilateralismo universalista. O governo Biden esforça-se para reanimar essa cultura, mas avalia-se que o faz de modo anacrônico, na medida em que a política do *America is back* direciona-se, no âmbito do multilateralismo universalista, mais à retomada do *statu quo* pré-Trump (manutenção da hegemonia norte-americana) do que a uma agenda verdadeiramente reformista.

A ONU vem debatendo a reforma do sistema multilateral universalista de forma intensa ao menos desde o fim da Guerra Fria, tendo todos os seus últimos secretários-gerais sido reformistas de primeira ordem. Para mais detalhes, ver seção anterior sobre a ONU, neste tópico.

f) Brasil e o multilateralismo

O multilateralismo é um dos pilares da diplomacia brasileira. Apesar de limitados recursos de poder militar no âmbito da paz e da segurança internacionais, o Brasil conta com importante influência diplomática. O País é membro fundador da ONU e, em 2022, assumiu seu 11º mandato no CSNU, onde enfatiza a prevenção, a negociação e, em último recurso, as sanções, como meios para a solução pacífica de conflitos.

Considerando que as sanções aplicadas ao Irã, devido ao seu programa nuclear, desde 2006, eram contraproducentes, o Brasil buscou, em 2009, ao lado da Turquia, reavivar negociações do acordo proposto pelos P5+1 meses antes, o que resultou na breve Declaração de Teerã de 2010. A continuidade do ritmo do programa nuclear iraniano até 2015, quando os EUA relaxaram as sanções e as negociações do JCPOA avançaram, confirmava a perspectiva brasileira sobre sanções.

A questão líbia também corrobora as posições brasileiras. Em 2011, o Brasil ocupava a presidência do CSNU, e resistiu à proposta franco-britânica de implementar uma zona de exclusão aérea na Líbia. As consequências desastrosas da Resolução 1973/2011, na qual o Brasil se absteve, levou o País a propor o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP) em complementação à Responsabilidade de Proteger (R2P). A guerra civil que dura até hoje, na Líbia, reforça as preocupações brasileiras em relação a intervenções militares.

O caso líbio reverberou no conflito sírio, quando o CSNU chegou a um impasse, com EUA e seus aliados europeus, de um lado, e Rússia e China, do outro. O Brasil, representando o Fórum

de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), negociou com o Reino Unido e conseguiu aprovar uma Declaração Presidencial em 2011, porém a ação da ONU ficou limitada às infrutíferas tratativas políticas e à assistência humanitária aos sírios.

Ainda no âmbito de paz e segurança, o Brasil é tradicional contribuinte em missões de paz da ONU, tendo integrado missões em mais de dez países, com destaque para a Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês, 2004-2007), a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL, na sigla em inglês, 2011-2020) e a Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUSCO, na sigla em inglês, 2013-2015, 2018-2024), nas quais exerceu papel de comando durante os períodos indicados. O Brasil pode, adicionalmente, contribuir para o fortalecimento do multilateralismo, no âmbito da paz e segurança, ratificando o TPAN, cujo instrumento foi o primeiro a assinar, e estimulando outros países a aderirem ao tratado; e promovendo a diferenciação entre segurança coletiva e responsabilidade coletiva em temas como saúde e meio ambiente¹³⁴, uma vez que a securitização desses temas aumentaria o poder do CSNU e enfraqueceria o multilateralismo, já que acentuaria a desigualdade de poder no sistema multilateral.

O Brasil tem papel ainda mais ativo e propositivo nas agendas de desenvolvimento econômico e social, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, saúde e direitos humanos. O Brasil foi fundador das principais agências, fundos e programas da ONU durante as décadas de 1950 e 1970, além de participação relevantes nas conferências temáticas¹³⁵ da década de 1990.

Na agenda ambiental, a intensa atuação multilateral brasileira revela-se na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, Rio de Janeiro, 1992: Rio-92), que consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS, Rio de Janeiro, 2012: Rio+20) e nas negociações importantes documentos, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CNUMD ou UNFCCC, na sigla em inglês), o Protocolo de Quioto (1997), o Acordo de Paris (2015), a Agenda 21 (1992) e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015).

No campo da saúde, o Brasil atuou para o estabelecimento de uma estratégia abrangente no combate ao HIV/AIDS, integrando prevenção, tratamento e direitos humanos, e defendeu criação de fundo global contra a doença, que recebeu grande apoio internacional, sobretudo do Grupo do Rio e dos países africanos. Em 2002, foi estabelecido o Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária. Em 2001, o Brasil liderou a “Declaração de Doha sobre Acordo TRIPS e a Saúde Pública”, que defende licenças compulsórias de patentes em casos de crises de saúde pública.

¹³⁴ Está em curso tentativa de securitizar a agenda climática. O Brasil defendeu a manutenção das discussões sobre mudança do clima nos foros adequados. A agenda climática do CSNU é percebida como uma usurpação de matéria de responsabilidade de outros foros multilaterais. Nas discussões no CSNU, o Brasil sustenta não haver comprovação científica do nexo causal entre mudança do clima e conflitos armados, embora reconheça que o fenômeno possa agravar conflitos existentes ou gerar e agravar crises humanitárias. O Brasil também enfatiza que o CSNU não dispõe de instrumentos adequados para combater a mudança do clima, tampouco as missões de paz contariam com recursos e orçamentos para tal fim. Países africanos e europeus, por sua vez, desejam manter o tema na agenda do CSNU.

¹³⁵ Cúpula da Criança, em 1990; Conferência do Rio, em 1992, sobre meio ambiente e desenvolvimento; Conferência de Viena, em 1993, sobre direitos humanos; Conferência do Cairo, em 1994, sobre população e desenvolvimento; Conferência de Copenhague, em 1995 sobre desenvolvimento social; Conferência de Pequim, em 1995, sobre a situação da mulher; Conferência de Istambul, em 1996, sobre assentamentos humanos; Cúpula Mundial, em 2000; Conferência de Durban, em 2001, contra o racismo, discriminação, xenofobia e intolerância correlata; entre outros eventos associados à “Década das Conferências”, apresentada em seção anterior neste tópico.

Na agenda de direitos humanos, destacam-se as atuações da representante brasileira Bertha Lutz para inclusão da igualdade de gênero na Carta de São Francisco e do embaixador Gilberto Saboia como presidente do comitê de redação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, em 1993, na qual se consagraram os princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos e se reconheceu o direito ao desenvolvimento. Apesar da atuação ativa do Brasil em âmbito multilateral, onde defendeu, por exemplo, a incompatibilidade entre racismo e democracia, o direito à privacidade na era digital e propôs o mecanismo da Revisão Periódica Universal (RPU), as denúncias de iniquidades e de violações de direitos humanos, no âmbito doméstico, afetam a legitimidade brasileira. Desse modo, o País precisa reconciliar sua agenda externa de direitos humanos às práticas internas, para reforçar seu papel na arena multilateral.

g) Minilateralismo

A crise do multilateralismo enseja o debate de alternativas viáveis de cooperação para a solução de problemas prementes da agenda internacional. As coalizões de geometria variável e, particularmente, o minilateralismo, considerado por alguns autores como um “novo multilateralismo”, ganham força nesse cenário. Embora o tema não seja novo, a guerra na Ucrânia, a disputa geopolítica entre Estados Unidos (EUA) e China e a condução internacional da recente pandemia demonstram as limitações da via multilateral. É necessário, nesse contexto, analisar as causas e consequências da crise do multilateralismo, o conceito de minilateralismo, os desdobramentos atuais da opção por essa abordagem e seus impactos sobre o multilateralismo, além do posicionamento de diferentes atores internacionais nesse contexto.

Autores que criticam a ineficiência do multilateralismo justificam essa perspectiva com base em razões de natureza diversa, com destaque para aquelas relativas à profunda alteração da conjuntura internacional. De fato, a fórmula multilateral planejada após a Segunda Guerra Mundial não estaria apta a responder a mudanças como o fortalecimento dos países emergentes, a crítica à hegemonia ocidental, o deslocamento do eixo de poder global e a dificuldade de alcançar o consenso entre muitas partes. Moises Naim, autor de artigo fundamental em defesa do minilateralismo, publicado em 2009, argumentou que questões como a mudança do clima, o terrorismo e o protecionismo comercial, por exemplo, não poderiam ser eficientemente conduzidas pela via multilateral. Nesse sentido, Naim lembrou que a maior parte dos grandes avanços alcançados segundo essa estratégia haviam ocorrido ainda na década de 1990, como a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC). Embora, desde o trabalho do autor, tenham sido conseguidas conquistas no âmbito multilateral, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, em 2015, a desconfiança quanto aos limites dessa forma de atuação persistiu. Eventos como o *Brexit* e a eleição de Donald Trump, que contribuiu para a noção de uma inconsistência da liderança estadunidense, favoreceram o aumento da incerteza. Mais recentemente, a competição que prevaleceu entre diversos Estados, no enfrentamento da pandemia, reiterou o argumento de ineficiência do multilateralismo. Ademais, a guerra na Ucrânia reforça a dinâmica de rivalidade e de desconfiança, o que prejudica os avanços por meio da coordenação multilateral. Uma das respostas possíveis para esse desafio seria o minilateralismo.

O minilateralismo, conceito já discutido na década de 1990, foi definido por Moises Naim, em 2009, como uma abordagem mais pragmática e efetiva que consistiria em incluir nas negociações de determinada questão o menor número possível de países necessários para gerar o maior impacto possível na solução de um problema, o que o autor definiu como o “número

mágico” do minilateralismo. No caso de questões comerciais e de mudança do clima, por exemplo, esse número seria vinte, uma vez que o G20 representaria 85% da economia mundial e que os vinte maiores emissores seriam responsáveis por 75% das emissões de gás de efeito estufa (GEE) no mundo. A noção, portanto, dialoga com o conceito de coalizão de geometria variável, que se refere, de modo mais abrangente, à coordenação estabelecida entre diferentes combinações de Estados para a atuação em determinadas regiões e a condução de uma crise ou de um tema específico. Assim, alguns autores consideram o minilateralismo como uma espécie dentro do conceito geral de geometria variável, enquanto outros utilizam as noções de minilateralismo e de coalizões de geometria variável de forma intercambiável. Sob uma perspectiva prática, o secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, apresentou a estratégia estadunidense de “geometria variável diplomática”, por exemplo, como um conceito bastante similar à definição de minilateralismo exposta por Moises Naim. O minilateralismo também é, por vezes, apresentado, de forma simplificada, como uma abordagem que se situa entre o bilateralismo e o multilateralismo. É também crescente a interrelação entre minilateralismo e regionalismo.

O conceito de minilateralismo foi posteriormente desenvolvido por diversos outros autores, embora mantenha sua ideia central. Assim, o minilateralismo pode ser entendido atualmente como uma abordagem na qual se desenvolvem iniciativas mais informais e dirigidas para o enfrentamento de um desafio determinado, por meio da participação de poucos Estados (geralmente três ou quatro), que compartilham o mesmo interesse em solucionar certa questão, em um determinado momento. Tratar-se-ia de um multilateralismo reduzido, mais ágil, embora menos representativo. Entre as características comuns dessas iniciativas estariam o pequeno número de participantes, o caráter *ad hoc* e a existência de compromissos voluntários. Diferentemente, o multilateralismo tem como uma de suas definições o “esforço formal por três ou mais Estados para construir confiança e evitar conflitos, por meio da identificação, da institucionalização e do cumprimento das normas e regras para uma visão comum da ordem regional ou internacional”. A distinção, portanto, não se fundamenta especificamente no número de participantes, mas no objetivo, já que, no minilateralismo, se busca a negociação entre as partes estritamente necessárias para o alcance de um determinado objetivo, enquanto, no multilateralismo, visa-se à ampliação da participação na tomada de decisões, consoante uma perspectiva de cooperação tanto abrangente quanto inclusiva.

Embora o minilateralismo não seja um fenômeno novo, ele vem ganhando impulso no cenário presente, o que é corroborado pela proliferação de iniciativas em diferentes temas. De fato, o minilateralismo coexiste com o multilateralismo, e alguns autores lembram que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês) de 1947 e a Organização das Nações Unidas (ONU) foram estabelecidos por meio de negociações minilaterais que, posteriormente, assumiram uma dimensão multilateral. Atualmente, no entanto, o minilateralismo vem assumindo maior relevância por fatores como o aumento da importância de alianças estratégicas, como no caso do Indo-Pacífico; a maior facilidade na tomada de decisão no âmbito de iniciativas mais flexíveis, formadas por países com interesses convergentes; e a mudança da conjuntura internacional, marcada, por exemplo, pelo aumento da relevância dos países emergentes. Ademais, as iniciativas minilaterais favorecem o aumento da participação das potências médias no cenário internacional, conforme a relevância desses atores em diferentes temas. Embora a opção pelo minilateralismo também implique riscos significativos, de que são exemplos o enfraquecimento de programas e organizações internacionais multilaterais de importância crucial, a redução dos compromissos vinculantes, a fragmentação da ordem internacional, a diminuição da capacidade de

monitoramento de resultados e de responsabilização, o aprofundamento de assimetrias, além da maior dependência da vontade política, ações desse tipo vêm multiplicando-se.

As diferentes iniciativas minilaterais podem ser divididas conforme sua área primordial de atuação. Entre aquelas voltadas para a cooperação em segurança, destaca-se, por exemplo, o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD; 2017). Atualmente compreendendo uma agenda mais diversificada, o grupo, formado por EUA, Austrália, Índia e Japão, tem o objetivo de promover a cooperação na região do Indo-Pacífico. Também voltadas para o Indo-Pacífico, diferentes iniciativas trilaterais foram estabelecidas no período recente, como o Diálogo Índia-França-Austrália (2020) e o diálogo trilateral Austrália-Japão-Índia (AJI, 2015). Críticas a tais mecanismos incluem a exclusão de outros atores regionais e, em alguns casos, a vinculação desses agrupamentos a objetivos geopolíticos, como a redução da influência da China na região, por exemplo por meio do estabelecimento do QUAD ou da Parceria Mekong-EUA (2020), esta última em contraposição à Cooperação Lancang-Mekong (LMC, na sigla em inglês; 2016) capitaneada pela China. No campo econômico, destacam-se, como resultados de iniciativas minilaterais (ou plurilaterais), o Acordo Abrangente e Progressivo para uma Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês) e o Acordo EUA-México-Canadá (USMCA, na sigla em inglês). Há, ainda, diversas outras áreas de cooperação contempladas pela abordagem minilateral, como demonstram a iniciativa trilateral entre Índia, Irã e Afeganistão para o desenvolvimento do porto de Chabahar (Acordo de Chabahar, 2016), e as já mencionadas Parceria Mekong-EUA e LMC.

Um dos desdobramentos mais relevantes do minilateralismo refere-se a seu impacto sobre o multilateralismo, que, embora seja frequentemente analisado sob um prisma negativo, também pode complementar e, mesmo, fortalecer a via multilateral. Há, de fato, preocupação quanto à ameaça que o minilateralismo impõe sobre o multilateralismo. Tomando como exemplo o comércio internacional, a emergência de iniciativas minilaterais (ou plurilaterais), como o CPTPP e a RCEP, soma-se às crescentes divergências no âmbito da OMC, enfraquecendo as negociações multilaterais e dificultando a liberalização comercial de forma mais abrangente. Apesar disso, iniciativas minilaterais não só podem ser desenvolvidas para o alcance de uma subsequente lógica multilateral, como exemplificado na formação da ordem internacional no pós-guerra, mas também podem existir dentro do multilateralismo, por meio da formação de grupos com interesses convergentes que se articulam para participarem de forma coordenada de estruturas multilaterais. Assim, o minilateralismo pode complementar e, mesmo, fortalecer a via multilateral. Nas negociações relativas à mudança do clima, a formação de coalizões pode ser eficaz em promover o diálogo e, inclusive, em contribuir para o alcance de compromissos multilaterais. Ademais, quando comparada ao tema comercial, a articulação nesse domínio tende a gerar menos efeitos negativos sobre os países excluídos dessas coalizões.

Os países adotam posturas diversas com relação à abordagem minilateral. Nesse contexto, a atuação externa do Brasil durante o governo Lula, entre 2003 e 2010, privilegiou a dimensão multilateral, contudo o fez por meio de estratégias diversas, inclusive pela participação em coalizões de geometria variável e pela ênfase no poder de barganha. De fato, destaca-se, por exemplo, a ação do País no âmbito do G20 comercial. Criado em 2003, o agrupamento, composto por países em desenvolvimento que visavam a promover avanços no tema da agricultura, teve particular relevância na 5ª Conferência Ministerial (MC5, na sigla em inglês) da OMC, realizada em Cancún naquele ano. Nesse caso, a iniciativa contribuiu para tornar a discussão no âmbito da OMC mais inclusiva, uma característica que não é comumente associada a coalizões de geometria variável. Também em 2003, foi estabelecido o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

(IBAS), por meio do qual foi desenvolvida a cooperação trilateral e a concertação política entre os integrantes, além de ter sido criado o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. Com relação ao tema da reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), por sua vez, teve especial importância o estabelecimento do G4 (Alemanha, Brasil, Índia e Japão).

Outro país emergente com singular atuação sob a perspectiva minilateral é a Índia. Integrante do BRICS, ao lado do Brasil, a Índia participa de iniciativas diversas como o agrupamento I2U2, composto por Israel, Índia, EUA e Emirados Árabes Unidos (EAU), os já mencionados QUAD, Diálogo Índia-França-Austrália e Austrália-Japão-Índia, para além da iniciativa trilateral Índia-Austrália-Indonésia (2017) e da recente cooperação trilateral entre França, Índia e EAU, estabelecida em 2023, voltada para a atuação em áreas como energia, tecnologia e defesa.

Com relação à posição estadunidense, em discurso realizado em setembro de 2023, na Escola de Estudos Internacionais Avançados (SAIS, na sigla em inglês) da Universidade Johns Hopkins, intitulado “O Poder e o Propósito da Diplomacia Americana em uma Nova Era”, o secretário de Estado Antony Blinken reconheceu a grande diferença entre a conjuntura atual e aquela do pós-Guerra Fria, mencionando exemplos de desafios específicos à ordem desde a década de 1990, como a atual aliança entre Pequim e Moscou, a crise climática, a insegurança alimentar, a crescente ameaça às democracias e os problemas socioeconômicos. Blinken afirma, em seguida, o interesse dos EUA em preservar a ordem presente e, em relação à atuação externa, ressalta que “no centro da nossa estratégia, está o reengajamento, a revitalização e a reinvenção do nosso maior ativo estratégico: as alianças e parcerias da América”. O secretário desenvolve o tema argumentando que, nesse sentido, o governo estadunidense está adotando uma “geometria variável diplomática”, que Blinken conceitua como a ação com base na identificação de um problema, seguida da reunião de parceiros adequados para solucioná-lo. É adotada, portanto, uma noção bastante similar àquela exposta por Moises Naim, em sua definição de minilateralismo. No discurso, o secretário mencionou o papel do AUKUS e do QUAD, reiterou a importância do G7 e lembrou iniciativas como a Cúpula Trilateral de Líderes em Camp David, entre EUA, Japão e Coreia, realizada em 2023. Outras iniciativas recentes, como o “Fórum de Negev”, formado por EUA, Israel, EAU, Egito, Marrocos e Bahrein, e a parceria I2U2 corroboram a importância do minilateralismo na diplomacia estadunidense. A alternativa minilateral deverá ser, portanto, privilegiada na estratégia norte-americana para o enfrentamento dos três grandes desafios atuais identificados por Blinken: a “competição estratégica feroz e duradoura”, os “desafios globais que representam ameaças existenciais às vidas e aos meios de subsistência” e “a necessidade urgente de reequilibrar nosso futuro tecnológico e nosso futuro econômico para que a nossa interdependência seja uma fonte de força – e não de vulnerabilidade”.

No que concerne às perspectivas futuras concernentes ao minilateralismo, segundo Ángel Arroba, quatro dimensões estariam relacionadas com o fortalecimento dessa estratégia nos próximos anos. A primeira refere-se aos temas tratados. Iniciativas multilaterais seriam eficazes tanto em contornar divergências associadas a determinados assuntos, por meio da estratégia de segmentação da agenda internacional, quanto em enfrentar crises ou desafios específicos, como no caso de processos de paz ou na negociação do Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na sigla em inglês). A segunda vertente trata da dimensão geográfica, que é justificada pela intrínseca relação que se desenvolveu entre o minilateralismo e o regionalismo, e é provável que, na decisão de ação pela via minilateral, a relevância do fator “região” cresça. A terceira dimensão é a do interesse, que, no minilateralismo, se refere à convergência de objetivos, que está presente, por exemplo, na atuação do G77+China e dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento

(SIDS, na sigla em inglês). A última dimensão, a do poder, está particularmente associada com a definição de Moises Naim, já que se relaciona com o objetivo de integrar o menor número de partes para o alcance de um resultado. Conforme Ángel Arroba, quanto à dinâmica de poder, a ordem internacional poderá ser permeada, nos próximos anos, pela dicotomia G7-BRICS. Ainda segundo o autor, no entanto, as quatro dimensões que favorecem o minilateralismo não anulam suas limitações, como a falta de legitimidade e inclusão, o impacto da excessiva flexibilidade sobre a longevidade e a governança, e a dependência da existência de uma lógica de rivalidade para que essa alternativa se fortaleça.

5.2. Operações de paz das Nações Unidas

I. Operações de paz

a) Evolução histórica e conceitual das operações de paz

As operações de manutenção de paz das Nações Unidas são operações de campo que envolvem destacamentos internacionais de pessoal militar, policial ou civil para o cumprimento de mandatos voltados à manutenção da paz e da segurança internacionais.

Em termos de antecedentes, algumas fontes indicam que a primeira “operação de paz” da Liga das Nações (LDN) foi instalada para supervisionar referendo que definiria a soberania sobre a região de Schleswig-Holstein, em 1920, disputada entre Dinamarca e Alemanha, e manter a lei e a ordem. Foram enviados cerca de três mil soldados franceses e britânicos para a missão. A LDN teria estabelecido outras onze “operações de paz”, incluindo a supervisão da retirada das tropas do Peru que invadiram a cidade colombiana de Letícia em 1932¹³⁶.

Durante as discussões que antecederam a conformação da Organização das Nações Unidas (ONU), chegou-se a cogitar o estabelecimento de uma força militar permanente para a organização. A Carta da ONU, por sua vez, nos Artigos 46 e 47, previu o estabelecimento de uma Comissão de Estado-Maior destinada a orientar e assistir o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em todas as questões relativas às exigências militares do Conselho, para manutenção da paz e da segurança internacionais, utilização e comando das forças colocadas à sua disposição, regulamentação de armamentos e possível desarmamento, que não foi operacionalizada diante de impasses no CSNU em meados da segunda metade da década de 1940.

Outro antecedente notável é a Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB, na sigla em inglês), criada em outubro de 1947 por Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), após impasse no CSNU. Formada por observadores militares desarmados, para cooperar com as autoridades regionais no problema dos refugiados e para monitorar a fronteira entre a Grécia e as vizinhas Albânia, Bulgária e Iugoslávia, acusadas por Atenas de apoiarem guerrilhas comunistas contra o governo central, a UNSCOB possuía as características das missões de observação, mas seus integrantes eram considerados representantes de seus respectivos países de origem, reportando-se diretamente à AGNU e não ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU).

As operações de paz não estão previstas expressamente na Carta da ONU, de modo que seu fundamento jurídico decorre de uma construção consuetudinária, feita com base na interpretação conjunta de três capítulos: Capítulo VI – solução pacífica de controvérsias; Capítulo VII – uso da força em caso de ruptura da paz e atos de agressão; e Capítulo VIII – participação de organizações regionais e sub-regionais na manutenção da paz e segurança internacionais.

Conforme o padrão de respostas da prova de 3ª Fase de Política Internacional em 2019, “no contexto de estabelecimento da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês), o então SGNU, Dag Hammarskjöld, teria sugerido que o fundamento jurídico para essa decisão estaria no ‘Capítulo VI e meio’ da carta constitutiva da organização, combinando

¹³⁶ Em 1933, o Conselho Executivo da LDN criou uma Comissão Administradora, integrada por Brasil, Espanha e Estados Unidos (EUA), com mandato para gerir a região de Letícia por até um ano, enquanto Colômbia e Peru negociassem uma solução definitiva para o conflito. A Comissão Administradora do Território de Letícia pode ser considerada uma precursora das operações de manutenção da paz. Recorda-se que o Brasil não fazia parte da LDN naquele momento, tendo-se retirado em definitivo em 1928.

medidas de solução pacífica de controvérsias, do Capítulo VI, e medidas que possibilitam o emprego da força, do Capítulo VII. A esses dois capítulos, pode-se adicionar o Capítulo VIII, que dispõe de ações em conjunto com órgãos regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais, como a base jurídico-normativa primária das operações de paz. O ideário da segurança coletiva, que perpassa o documento onusiano mencionado, também se relaciona com as operações de paz”.

Naquele momento, as operações compartilhavam de mesmas características, o que lhes permite ser caracterizadas como parte de uma primeira geração de operações de paz. Salienta-se que “essas gerações são divididas cronologicamente e apresentam um conjunto de características comuns, embora seja possível que operações de gerações distintas coexistam em um mesmo período, que, por exemplo, operações de primeira geração continuem em atividade até hoje, ou ainda que uma operação tenha se iniciado em uma geração e passado para outra geração”.

“A primeira geração iniciou-se em 1948, com o estabelecimento da primeira operação de paz, a Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas¹³⁷ (UNTSO, na sigla em inglês), e se estendeu por todo o período da Guerra Fria. Essencialmente, as operações de primeira geração fundamentaram-se nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU, objetivaram a criação de um ambiente propício para a resolução pacífica das controvérsias e consagraram três princípios básicos, quais sejam: o consentimento do país receptor da operação, o tratamento imparcial às partes opositoras e a proibição do uso da força pelas tropas da ONU (exceto em caso de legítima defesa).” Isso não quer dizer que todas as operações de paz tinham as mesmas características. A Operação das Nações Unidas no Congo (UNOC, na sigla em inglês), atual República Democrática do Congo (RDC), em 1960, por exemplo, teve em seu mandato (conforme Resolução 161, de 1961) referência ao uso de todos os meios apropriados, incluindo a força se necessário (o que pressupõe Capítulo VII), de modo que pode ser qualificada como uma operação de manutenção da paz “robusta”, típicas da terceira geração.

Com o fim da Guerra, aumenta o número de missões, refletindo não apenas o destravamento da agenda do CSNU, mas também a mudança da natureza dos conflitos armados. “A segunda geração teve início com a derrocada da Guerra Fria e se estendeu pela década de 1980. As operações de paz dessa geração tornaram-se mais complexas e passaram a promover a transição para a paz. Dessa forma, essas operações começaram a envolver novas tarefas civis e seus mandatos incluíam a prestação de ajuda humanitária, proteção dos direitos humanos, supervisão de eleições, entre outras questões. Apesar dessa ampliação do escopo, a segunda geração ainda se pautava, sobretudo, nas disposições do Capítulo VI da Carta da ONU. Ainda nessa geração, o então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, propôs dois documentos importantes: a *Agenda para a Paz* (1992) e o *Suplemento à Agenda para a Paz* (1995). Em conjunto, esses dois documentos estabeleceram uma tipologia, ainda válida, de atividades a serem desempenhadas nas operações de paz, tais como: diplomacia preventiva, negociação (*peacemaking*)¹³⁸, manutenção da paz (*peacekeeping*) e consolidação da paz pós-conflito (*postconflict peacebuilding*).”

“A terceira geração das operações de paz surgiu no final da década de 1990 e se manteve até meados da década de 2000. Diante dos fracassos da ONU em conter genocídios, limpeza étnica e crises humanitárias, como as situações que ocorreram em Ruanda, Somália e Bósnia, os princípios básicos e as normas de procedimento das operações de paz foram revistos. O *Relatório Brahimi*, publicado em agosto de 2000 pela ONU, foi o documento que sintetizou a revisão de

¹³⁷ Criada com base na Resolução no 50 do CSNU, de 29 de maio de 1948, a fim de monitorar o cessar-fogo determinado pelo Conselho durante a primeira guerra árabe-israelense.

¹³⁸ Há quem utilize outras traduções, como “pacificação” ou “promoção”, para o termo.

princípios e normas em 63 recomendações. Essas recomendações pressupunham o estabelecimento de operações de paz mais robustas, de imposição da paz¹³⁹, sob os auspícios do Capítulo VII da Carta da ONU¹⁴⁰. O respeito incondicional aos princípios básicos poderia resultar na inação, e esta, por sua vez, reproduzir novamente situações que se desejava superar. Com efeito, as operações de paz de terceira geração contaram com a maior utilização da força militar no cumprimento do mandato, na proteção dos civis e na garantia dos direitos humanos.”

“A quarta geração das operações de paz surgiu em meados da década de 2000, quase concomitante à terceira geração, e está atualmente em curso¹⁴¹. A atual geração é um aperfeiçoamento da geração anterior, com propósito ainda mais robusto e direcionado para a reconstrução dos países hospedeiros (isto é, onde as operações ocorrem) após o término dos conflitos. Essa reconstrução envolve a estabilização do país hospedeiro, o reestabelecimento de suas instituições estatais e a restauração dos sistemas político e econômico. O uso da força combina-se com tarefas civis mais complexas, incluindo, em alguns casos, a administração transitória do país hospedeiro, de modo que a soberania é transferida temporariamente à operação da ONU, a exemplo do que ocorreu na Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês). No âmbito dessa quarta geração, a ONU publicou o documento intitulado ‘Operações de manutenção da paz das Nações Unidas: princípios e diretrizes’, também conhecido como *Doutrina Capstone* (2008), com a finalidade de propor fundamentos doutrinários para a condução de operações dessa natureza. Caso o (a) candidato(a) opte por apresentar uma quinta geração, esta seria das operações híbridas, que a ONU realiza em parceria com organizações regionais e que podem contar com um comando misto (militares e policiais).”

Pode-se lembrar, ainda, a publicação, em 2004, do relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, que trata de imposição, de manutenção e de consolidação da paz, e, em 2009, após a Doutrina Capstone, da *A New Partnership Agenda*, um *non-paper* interno do então Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DPKO), bem como de iniciativas dos dois mais recentes SGNU, como o Painel Independente de Alto Nível sobre Operações de Paz (com participação do general brasileiro Floriano Peixoto), que concluiu relatório em 2015. Em 2017, foi publicado o relatório independente *Improving Security of United Nations Peacekeepers*, liderado pelo general brasileiro Santos Cruz e financiado pelo Fundo Fiduciário de Paz e Desenvolvimento entre China e ONU.

Em março de 2018 foi lançado o *Action for Peacekeeping* (A4P), do SGNU António Guterres, como uma iniciativa de renovação do compromisso político com as operações de paz. No âmbito da iniciativa, foi circulada a Declaração de Compromissos Compartilhados para fortalecer as operações de paz, que contam com mais de 150 apoios de países-membros e de quatro

¹³⁹ Já mencionadas nos parágrafos 44 e 45 da Agenda para a Paz.

¹⁴⁰ Já em 1991, entretanto, o CSNU havia aprovado sua primeira operação de paz sob o Capítulo VII. Tratou-se da Missão de Observação Iraque-Kuwait (UNIKOM). No ano seguinte, também sob o Capítulo VII, foi estabelecida uma missão multinacional liderada pelos EUA na Somália (UNITAF) para apoiar a UNOSOM. Em 1993, com referência ao Capítulo VII, foi estabelecida a UNOSOM II, e foi fortalecido o mandato da UNPROFOR para a antiga Iugoslávia, criada no ano anterior. Em 1999, a UNTAET, para o Timor-Leste, e a UNMIK, para o Kosovo, também continham referência ao Capítulo VII.

¹⁴¹ Conforme destaca relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ao tratar das operações de paz atuais, “tais operações abrangem atividades nas áreas política, militar, policial e humanitária, além de exigirem a articulação e a sincronia de diversos atores, desde a ONU – com suas agências, programas e fundos – até as organizações regionais, locais, não governamentais, financeiras e representantes da sociedade civil. Portanto, são chamadas de multidimensionais”.

organizações regionais. Ela prevê 45 compromissos em oito áreas prioritárias, incluindo mulheres, paz e segurança; consolidação da paz e paz sustentável; e conduta dos *peacekeepers*. Em 2021, foi lançado o A4P+, a estratégia de implementação do A4P para o triênio 2021-2023.

A partir de 2014, foi realizada uma série de encontros de alto nível sobre operações de paz. Foram realizadas ministeriais em Nova York (2014), Paris e Londres (2016), Vancouver (2017), Nova York (2019) e Seul (2021), além de uma cúpula de líderes em Nova York (2015). Em dezembro de 2023, a ministerial foi realizada em Acra e focada na A4P, na A4P+ (a estratégia de implementação do A4P para o triênio 2021-2023) e na Estratégia de Transformação Digital das Operações de Paz.

No dia 29 de maio, é comemorado o Dia do *Peacekeeper* e desde 2008, a ONU realiza eventos temáticos sobre o tema.

b) A Agenda para a Paz, de Boutros Boutros-Ghali

Com o fim da Guerra Fria, foi desbloqueada a capacidade decisória do CSNU, bem como o seu potencial para contribuir para a paz e a segurança internacionais. Uma consequência imediata foi o estabelecimento de cinco operações de manutenção da paz entre 1988 e o final de 1989, para contribuir para a solução de conflitos no Afeganistão e entre Irã e Iraque, implementar acordos vinculados à retirada de tropas cubanas em Angola, apoiar a independência da Namíbia e ajudar na resolução de três conflitos na América Central. A diversidade dessas operações reflete alguns dos principais desafios da época para a paz e a segurança internacionais: regimes autoritários, nacionalismos e clivagens étnicas, linguísticas e religiosas, processos de independência e conflitos remanescentes da bipolaridade. A título de comparação, houve 35 operações de paz da ONU durante a década de 1990, enquanto apenas treze haviam sido empreendidas entre 1948 e 1987.

Outra distinção fundamental entre os dois períodos está na complexidade, nos objetivos e no escopo das operações de paz da década de 1990. As missões de paz de primeira geração da ONU foram concebidas para promover a paz entre os Estados. Limitavam-se ao envio de tropas militares levemente armadas, que só recorreriam à força em caso de legítima defesa, com mandato definido pelo Capítulo VI da Carta, com o objetivo de supervisionar acordos de paz e de cessar-fogo. Por sua vez, os conflitos armados do período pós-Guerra Fria, definidos por Mary Kaldor como “novas guerras”, têm como características mais relevantes a prevalência de fatores internos, a desterritorialização dos conflitos e o foco na identidade. De natureza intraestatal, empregam alto grau de violência contra populações civis: assassinatos em massa, estupro como arma de guerra, extermínio de grupos étnicos e deslocamentos forçados.

Nesse contexto, a natureza das operações de paz das gerações seguintes tornou-se multidimensional, devido à adição de tarefas civis relacionadas à transição pós-conflito, mas sem aumentar concomitantemente a permissão de uso da força militar no contexto de violência contínua e extrema das “novas guerras”. Diante da complexidade da situação no terreno, as operações terminavam por assumir tarefas civis adicionais, tendo que interagir com variados atores humanitários em emergências e lidar com mudanças imprevistas em seus mandatos, além de enfrentar enormes lacunas entre seus objetivos e os meios disponíveis.

Em 1992, para codificar as mudanças no cenário internacional e redefinir o papel da ONU na segurança coletiva pós-Guerra Fria, o então SGNU, Boutros Boutros-Ghali, propôs A Agenda

para a Paz (*An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*)¹⁴². A Agenda para a Paz é de suma importância para suprir a grave lacuna conceitual de não haver qualquer referência ao termo “operações de manutenção da paz” na Carta da ONU. O documento define quatro tipos de atividades que comporiam as operações de paz modernas: diplomacia preventiva, *peacemaking* (dentro do qual está o *peace enforcement*), *peacekeeping* e *peace building*.

i. Diplomacia preventiva

Congrega ações para prevenir a erupção de conflitos entre as partes, evitar que disputas existentes se transformem em conflitos e limitar a sua propagação quando ocorram. Boutros-Ghali elenca cinco exemplos de ações de diplomacia preventiva: medidas para a construção de confiança, apuração de fatos, destacamento preventivo de tropas e estabelecimento de zonas desmilitarizadas. Na ONU, a expressão mais comum da diplomacia preventiva encontra-se no trabalho dos mediadores enviados às zonas de crise para fomentar o diálogo, o compromisso e a resolução pacífica das tensões. A diplomacia preventiva também pode abranger o envolvimento do CSNU, do SGNU e de outros atores para desencorajar o uso da violência em momentos críticos. O SGNU oferece seus bons ofícios às partes em conflito, tanto pessoalmente quanto por meio dos enviados diplomáticos que despacha para áreas de tensão em todo o mundo. O Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) é a principal estrutura de apoio a esses esforços, fornecendo análise de conflitos, planejamento e apoio ao trabalho dos mediadores e supervisionando mais de uma dúzia de missões políticas de campo que servem como plataformas-chave para prevenção diplomacia.

ii. *Peacemaking*: negociação, pacificação ou promoção da paz

Congrega ações para promover o entendimento entre as partes hostis, essencialmente através de meios pacíficos como aqueles previstos no Capítulo VI da Carta. Boutros-Ghali elenca, como ações de *peacemaking*, o recurso à Corte Internacional de Justiça (CIJ), a assistência internacional por meio de agências e programas da ONU para mitigar circunstâncias adversas que causem conflitos, a imposição de sanções, ressalvados os casos de países que sofram de dificuldades econômicas graves, o recurso à força militar e o destacamento de unidades de *peace enforcement*, dotadas de armamentos mais pesados que aqueles das operações de primeira geração, mas que não devem se confundir com tropas militares.

O conceito de *peace enforcement*, relativo à aplicação de medidas coercitivas e força militar, sob o Capítulo VII, aparece na agenda como parte do subtítulo do conceito de *peacemaking*. Ele congrega ações que envolvem a aplicação, com a autorização do CSNU e sem o consentimento do Estado objeto da intervenção, de diversas medidas coercitivas, inclusive o uso da força militar. Essas medidas buscam restabelecer a paz e a segurança internacionais em situações nas quais o CSNU identificou ameaça à paz, ruptura da paz ou atos de agressão que

¹⁴² Note-se que a agenda foi lançada logo após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD, 1992, Rio de Janeiro), que enfatizou a conexão indissociável entre desenvolvimento sustentável, estabilidade e segurança. Nesse contexto, destaca-se a abrangência do conceito de paz apresentado na introdução do documento, que inclui o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e a promoção de desenvolvimento econômico e social. Boutros-Ghali também aponta como riscos para a paz os desafios do crescimento populacional, o peso da dívida externa dos países mais pobres e as barreiras ao comércio.

coloquem em risco o processo de *peacemaking*. Trata-se de ações que vão de encontro ao que Bellamy e Williams viriam a definir, em 2010, como a “Santíssima Trindade” das operações de paz: o consentimento, a imparcialidade e o uso mínimo da força. Boutros-Ghali defende a natureza de instrumento de paz das medidas de *peace enforcement* com base no argumento de que, se iniciativas pacíficas não lograrem êxito, se torna imperativo recorrer às medidas dispostas no Capítulo VII, que devem ser usadas mediante autorização do CSNU.

iii. *Peacekeeping*: manutenção da paz

É a intervenção propriamente dita da ONU no terreno, com o consentimento de todas as partes interessadas, em operações que envolvem militares, policiais e civis. Boutros-Ghali destaca que, enquanto a natureza dessas operações havia evoluído rapidamente no período, as condições básicas para o êxito continuavam as mesmas: mandato claro e factível; cooperação das partes; apoio contínuo do CSNU; contribuição dos Estados-Membros com o pessoal capacitado necessário e apoio financeiro e logístico adequado. A força só deve ser empregada como medida de última instância, isto é, quando os outros métodos persuasivos tiverem falhado. Nesse caso, a força deve ser sempre calibrada, precisa, proporcional e apropriada, seguindo o princípio da mínima força necessária para se alcançar o objetivo. As atividades de *peacekeeping* e as de *peacebuilding* são estreitamente associadas: cabe aos *peacekeepers*, quando desdobrada uma operação de manutenção da paz, estabelecer um ambiente seguro e estável que permita aos *peacebuilders* trabalharem em segurança durante o tempo necessário para a consecução dos objetivos da operação.

iv. *Peacebuilding*: construção ou consolidação da paz

Boutros-Ghali, com base no conceito de paz positiva de Johan Galtung, cunhou o conceito de construção da paz pós-conflito, definido na agenda como conjunto de ações para identificar e apoiar estruturas que tenderão a fortalecer e solidificar a paz para evitar uma recaída no conflito. Esse tipo de ação deve abranger a reconstrução das instituições e infraestruturas de nações dilaceradas por guerras civis e conflitos e a construção de laços de benefício mútuo pacífico entre nações anteriormente em guerra, bem como, no sentido mais amplo, abordar as causas mais profundas do conflito: pobreza, injustiça social e opressão. A construção da paz abrange o apoio a estruturas e instituições locais que promovam o desenvolvimento econômico e social, a defesa dos direitos humanos e o fortalecimento da democracia, por meio de ações que cooperem com o desenvolvimento de um clima de paz em regiões pós-conflito, realizando projetos que ajudem a eliminar causas estruturais do conflito, de modo a evitar que os problemas persistam. O êxito do *peacebuilding* depende, portanto, da estabilização da zona de conflito, da restauração das instituições estatais e do tratamento de questões econômicas e sociais, condições *sine qua non* para alcançar a paz duradoura e a estabilidade econômica, política e social.

c) As lições dos fracassos na Somália, na Bósnia e em Ruanda

As trágicas operações de paz da ONU na Somália (1992-1995), na Bósnia (1992-1995) e em Ruanda (1993-1995) são consideradas emblemáticas, devido à gravidade dos crimes e violações dos direitos humanos perpetrados. A ONU foi incapaz de proteger civis e seu próprio pessoal, falhando em evitar ou limitar o genocídio de Ruanda ou o massacre de Srebrenica;

tampouco logrou concretizar conciliação e evitar pesadas perdas militares na Somália. Esses fracassos levaram à reavaliação da atuação em campo da ONU na condução de atividades de manutenção da paz. Boutros-Ghali reconheceu que o envolvimento da organização em operações para as quais não estava preparada do ponto de vista político, financeiro ou técnico, haviam afetado a credibilidade da ONU.

Em seu Suplemento à Agenda para a Paz de 1995¹⁴³, a centralidade da construção institucional foi fortalecida, e o objetivo da construção da paz, não mais restrito a estágio pós-conflito, foi definido como a criação de estruturas para a institucionalização da paz no longo prazo. Boutros-Ghali aponta que uma característica crucial dos conflitos contemporâneos é o colapso das instituições estatais, especialmente a polícia e o judiciário, com a consequente paralisia da governança, o colapso da lei e da ordem, a proliferação de organizações criminosas e caos geral. As funções do governo são suspensas, bens públicos são destruídos ou saqueados e funcionários civis e militares experientes são mortos ou fogem do país, o que raramente ocorre nas guerras interestaduais. Isso significa que a intervenção internacional deve estender-se para além das tarefas militares e humanitárias, incluindo a promoção da reconciliação nacional e o restabelecimento de um governo eficaz, tarefas que demandam tempo e sensibilidade. Por essa razão, a ONU reluta em assumir a responsabilidade de manter a lei e a ordem, haja vista que não pode impor novas estruturas políticas ou instituições estatais, mas apenas ajudar as partes hostis a buscar a reconciliação caso estas o queiram. Desse modo, as operações de paz em tais contextos são muito mais complexas e caras do que quando suas tarefas eram principalmente monitorar o cessar-fogo e controlar zonas tampão com o consentimento dos Estados envolvidos no conflito.

d) Evolução institucional das operações de paz

O primeiro fato importante a destacar é que a criação de operações de paz cabe ao CSNU, mas houve casos, como a UNEF I, em que a criação se deu pela AGNU, com base na Resolução *Uniting for Peace*, no contexto de impasses no CSNU.

No âmbito da AGNU (especificamente na Quarta Comissão), formou-se o Comitê Especial sobre Operações de Paz das Nações Unidas (C-34), em 1965, com responsabilidade para analisar todas as questões relacionadas às operações e sugerir ações para melhorar seu desempenho.

O Secretariado da ONU (SGNU) sempre desempenhou papel no cumprimento dos mandatos do CSNU ou da AGNU, em razão de suas competências na esfera administrativa. Até o final dos anos 1990, a execução das operações de paz estava a cargo de funcionários específicos no âmbito do *United Nations Office of Special Political Affairs* (estabelecido em 1955, em paralelo ao Departamento de Assuntos Políticos e do CSNU, de 1952).

No mandato de Boutros-Ghali, foi estabelecido o DPKO e o Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês). Tratou-se de uma das primeiras decisões do SGNU, antes mesmo da publicação da Agenda para a Paz. Em 1994, o DPKO foi reorganizado em duas seções, uma de Planejamento e Apoio Logístico e outra de Operações (subdivida em África; Ásia e Oriente Médio; e Europa e América Latina). Cada seção era chefiada por um secretário-geral adjunto.

¹⁴³ O Relatório Brahimi (2000) compõe, junto com a Agenda para a Paz e seu Suplemento, o acervo dos principais documentos da ONU para a reforma das operações de paz. Em consonância com o Suplemento de 1995, o Relatório reforça a importância das ações iniciais de *peacebuilding* voltadas para a reestruturação econômica de países devastados por conflitos e para a valorização dos seres humanos pela redução de medidas concretas para a redução das desigualdades socioeconômicas, como a geração de empregos.

Em 2007, por iniciativa do SGNU Ban Ki-Moon, o DPKO passou por uma grande mudança estrutural, com base na Resolução da AGNU intitulada *Strengthening the capacity of the Organization in Peacekeeping Operation*, e o Departamento de Apoio de Campo (DFS, na sigla em inglês) foi criado para tratar das deficiências no apoio à missão, como logística, transporte e recrutamento. O DPKO, por sua vez, manteve quatro áreas: além de Operações, Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento.

Em 2019, como parte da reestruturação do pilar de paz e segurança da ONU, o DPKO foi sucedido pelo Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), mantendo basicamente as mesmas funções e responsabilidades, mas buscando promover maior coesão, integração de recursos e conhecimento, além dos direitos humanos. A ele seguem subordinadas as áreas de Estado de Direito e Instituições de Segurança; Assuntos Militares; e Avaliação de Políticas e Treinamento. Durante a reforma, o DFS foi extinto (foi criado, no fim de 2018, um Departamento de Apoio Operacional, que não é exclusivo de operações de paz e missões políticas). Ainda em 2019, o DPA, por sua vez, deu lugar ao Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês), que tem como objetivo monitorar e avaliar questões políticas globais e aconselhar e auxiliar o SGNU e seus enviados na prevenção e na resolução pacíficas de conflitos em todo o mundo. O departamento gerencia missões políticas baseadas em campo na África, Ásia Central e Oriente Médio e, nos últimos anos, tem aumentado suas capacidades profissionais em mediação de conflitos e diplomacia preventiva. O DPPA também supervisiona a assistência eleitoral da ONU aos Estados-Membros. Atualmente, a área de Operações foi compartilhada entre DPO e DPPA na forma de oito divisões regionais que são comandadas por três SG assistentes.

Ainda do ponto de vista institucional, é importante destacar a existência de orçamento próprio para as operações de paz. Por esse motivo, o DPO é a instância que mais gasta no sistema ONU, cerca de US\$ 5,6 bilhões por ano. Não obstante, a UNTSO e UNMOGIP, operações mais antigas da ONU, ainda são financiadas com o orçamento regular.

Outro ponto que se deve lembrar, ainda, embora não diretamente relacionada com o dossiê de operações de paz, a criação da Comissão para Consolidação da Paz (CCP), em 2005, sugerida pelo relatório *In Larger Freedom* do então SGNU Kofi Annan, cujo mandato é aconselhar a AGNU e o CSNU e apoiar os esforços de paz em países afetados por conflitos ou em situação de pós-conflito. Dentro do DPPA, há um escritório de ligação com a CCP.

Finalmente, é importante recordar que há missões de paz que não são realizadas no âmbito da ONU. O CSNU pode autorizar, ainda, o envio de forças multinacionais, que não estão subordinadas à ONU, e aprovar missões de organizações regionais. Na última hipótese, enquadram-se as missões da UA na Somália (AMISOM e ATMIS), criadas pelo Conselho de Paz e Segurança e aprovadas pelo CSNU. A própria ONU e a UA já realizaram uma missão híbrida, a UNAMID, em Darfur, entre 2007 e 2020.

Ainda com chancela do CSNU, há, por exemplo, a operação da OTAN no Kosovo (KFOR) e missões criadas no contexto de acordos, como a da UE em supervisão à implementação do Acordo de Dayton na Bósnia-Herzegovina. Mesmo sem a chancela do CSNU, operações de paz já foram estabelecidas, a exemplo daquela conduzida pela Rússia no âmbito do acordo de cessar-fogo no conflito de Nagorno-Karabakh, em 2020.

e) Impactos das operações de paz

Entre os impactos positivos para países que recebem operações de paz, destacam-se: a sua estabilização (seja pela negociação, seja pela imposição em situações de conflito em curso), a manutenção de equilíbrio frágil ou a prevenção de conflitos; a reconstrução pós-conflito, em especial da estrutura institucional, seja com etapa de administração direta ou não pela ONU; singularmente dentro da reconstrução, a capacitação de forças militares e policiais, para garantia da lei e da ordem e a manutenção da paz; o tratamento das dimensões (tanto causas como consequências) socioeconômicas do conflito; relação positiva entre o engajamento de mais mulheres (seja das comunidades locais, seja entre os participantes da operação) e prevenção e a solução de conflitos e a manutenção e a promoção da paz, em linha com a agenda de Mulheres, Paz e Segurança da ONU.

Já para os países que integram as operações, destacam-se como pontos positivos: o uso das capacidades de defesa como instrumento de política externa, incluindo impacto no processo decisório internacional; ganhos de imagem e de prestígio em termos de liderança regional e, em menor sentido, global, associados à assunção de maiores responsabilidades na promoção da paz e da segurança internacionais e à implementação de compromisso humanitário; outros ganhos difusos (inspirado no conceito de reciprocidade difusa, de Robert Keohane), isto é, contribuições realizadas sem necessariamente estarem vinculadas com algum tipo de benefício pretendido; a modernização de materiais militares além dos ganhos em termos de capacitação humana em razão da participação na operação e do aumento de investimentos usualmente associado; e a oportunidade para o emprego de ferramentas de *hard* e de *soft power*.

Entre os impactos negativos para países que recebem operações de paz, destacam-se: o eventual surgimento de ciclo vicioso de dependência político-institucional em relação à operação de paz, o que pode ser agravado caso não se promova a solução definitiva não apenas do conflito mas das causas que lhe deram origem; a possível intervenção em assuntos domésticos decorrente da presença de uma operação de paz em seu território com mandato para impor, negociar ou manter a paz; os episódios de violência e abusos que podem ser cometidos pelos “capacetes azuis”, bem como proliferação de doenças; e a ineficácia ou inoperância de operações de paz diante de graves violações de direitos humanos.

Já para países que integram as operações, destacam-se entre os impactos negativos: a perda de vidas humanas de seus enviados para uma situação de instabilidade ou conflito; o aumento dos custos orçamentários para poder cobrir os gastos decorrentes da participação, tendo em conta que são apenas parcialmente financiados pelo orçamento de operações de paz da ONU; riscos de percepção negativa pela população e por diversos *stakeholders* do país que recebe a operação, associada à ideia de que estaria havendo intervenção em seus assuntos domésticos, assim como críticas da população do país que integra a operação, pelos custos envolvidos em uma questão distante de sua realidade nacional; e eventuais sensibilidades quanto ao uso da força.

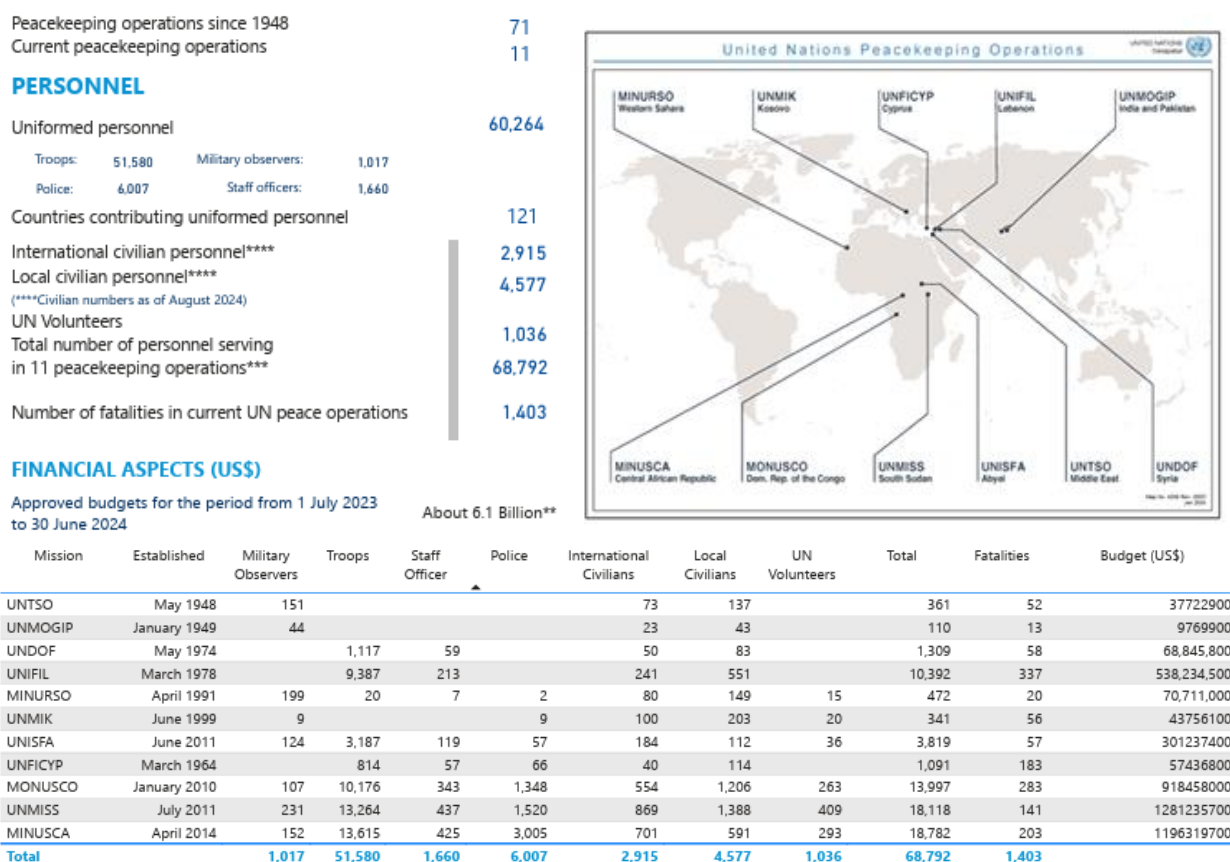
f) Operações de paz atuais

Atualmente, há onze operações ativas¹⁴⁴, cinco delas no continente africano:

- 1) *United Nations Truce Supervision Organization*: UNTSO (1948, Israel e Palestina);
- 2) *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*: UNMOGIP (1949, Índia e Paquistão);

¹⁴⁴ De um total de 71 já estabelecidas.

- 3) *United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*: UNFICYP (1964, Chipre);
- 4) *United Nations Disengagement Observer Force*: UNDOF (1974, Colinas de Golã);
- 5) *United Nations Interim Force in Lebanon*: UNIFIL (1978, Líbano);
- 6) *United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara*: MINURSO (1991, Saara Ocidental);
- 7) *United Nations Mission in Kosovo*: UNMIK (1999, Kosovo);
- 8) *United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo*: MONUSCO (2010, RDC)¹⁴⁵;
- 9) *United Nations Interim Security Force for Abyei*: UNISFA (2011, Sudão e Sudão do Sul);
- 10) *United Nations Mission in South Sudan*: UNMISS (2011, Sudão do Sul);
- 11) *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic*: MINUSCA (2014, República Centro-Africana).



Peacekeeping Operations Fact Sheet – 31 de agosto de 2024. Fonte: DPO/ONU


A *United Nations-African Union Hybrid Operation in Darfur* (UNAMID, 2007, Sudão), missão híbrida com a União Africana (UA), foi encerrada em 31 de dezembro de 2020. A *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA), por sua vez,

¹⁴⁵ Em novembro de 2023, o governo da RDC e o representante especial do SGNU para o país assinaram um acordo para a retirada “acelerada, gradual, ordenada e responsável” da MONUSCO, a partir de dezembro de 2023. O acordo será implementado em três fases, com avaliações trimestrais. Em dezembro, o CSNU aprovou a renovação da MONUSCO por um prazo de um ano, com retirada gradual das tropas.

teve seu encerramento acordado no CSNU em 30 de junho de 2023 e concluído no fim do ano, tendo as últimas tropas deixado o Mali ao longo de 2024.

Havia apenas três operações com mais de dez mil pessoas empregadas, em agosto de 2024: MINUSCA, com cerca de 17,2 mil pessoas (incluindo cerca de 13,6 mil tropas); UNMISS, com cerca de 15,5 mil pessoas (incluindo cerca de 13,3 mil tropas); e MONUSCO, com cerca de 12 mil pessoas (incluindo cerca de 10,2 mil tropas).

Em termos de contribuintes, quando se trata de aportes ao orçamento, os maiores atualmente são Estados Unidos (EUA), China, Japão e países europeus; quando se trata de pessoal, em geral predominam os países em desenvolvimento. Os dez maiores contribuintes (considerando o número de tropas, policiais, especialistas e pessoal técnico e administrativo) em agosto de 2024 eram: Nepal (6,1 mil), Bangladesh (6,1 mil), Ruanda (5,9 mil), Índia (5,4 mil), Indonésia (2,7 mil), Gana (2,6 mil), Paquistão (2,6 mil), China (1,8 mil), Marrocos (1,7 mil) e Tanzânia (1,6 mil). O Brasil era o 61º maior contribuinte e mantinha efetivo de apenas 78 pessoas. Entre os P5, além da China, a França tinha efetivo de 588, o Reino Unido tinha 269, a Rússia tinha 86 e os EUA tinham 25.

 Uniformed Personnel Contributing Countries by Ranking Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops As of: 31/08/2024						
Line Number	Rank	Country	Male	Female	Total	Report Date
1	1	Nepal	5431	691	6122	31/08/2024
2	2	Bangladesh	5580	479	6059	31/08/2024
3	3	Rwanda	5296	578	5874	31/08/2024
4	4	India	5244	150	5394	31/08/2024
5	5	Indonesia	2561	177	2738	31/08/2024
6	6	Ghana	2197	428	2625	31/08/2024
7	7	Pakistan	2482	120	2602	31/08/2024
8	8	China	1731	67	1798	31/08/2024
9	9	Morocco	1660	40	1700	31/08/2024
10	10	United Republic of Tanzania	1362	189	1551	31/08/2024

Fonte: DPO/ONU

g) Missões políticas

As missões políticas, incluindo os escritórios e os enviados do SGNU, têm como objetivo primordial, assim como as operações de paz, a prevenção de conflitos, pacificação e construção da paz pós-conflito em todo o mundo, mas são desprovidas de contingente militar. São chefiadas por altos representantes do SGNU e fornecem uma plataforma avançada para a diplomacia preventiva e outras atividades em uma série de áreas, ajudando a prevenir e resolver conflitos e apoiando transições políticas complexas, em coordenação com atores nacionais e entidades humanitárias e de desenvolvimento da ONU no terreno.

Em dezembro de 2024, havia 22¹⁴⁶ missões políticas, escritórios, ou enviados especiais do SGNU, também com predominância da África¹⁴⁷. Destacam-se, de maior interesse do Brasil, o *United Nations Integrated Office in Haiti* (BINUH), a Missão de Verificação na Colômbia (UNVMC, na sigla em inglês), e, em razão de contribuir minimamente com pessoal, a *United Nations Assistance Mission in Somalia* (UNSOM), e a *United Nations Mission to Support the Hudaydah Agreement* (UNMHA). A *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS), que até maio de 2019 era chefiada pelo embaixador José Viegas como representante especial do SGNU, e o Enviado Pessoal para a Bolívia foram duas missões políticas encerradas em 2020. Institucionalmente, enquanto as operações de paz são de competência do DPO, as missões políticas o são, geralmente, do DPPA.

Há uma série de outras iniciativas que não são gerenciadas pelo DPPA, mas que podem enquadrar-se no conceito de “missão política especial”, como o Escritório do Consultor Especial para a Prevenção de Genocídio e os painéis estabelecidos pelo CSNU (como o Grupo de Monitoramento da Somália; o Grupo de Peritos da República Democrática do Congo; os Painéis de Peritos na República Popular Democrática da Coreia, na Líbia, na República Centro-Africana, no Iêmen, no Sudão do Sul e no Mali; e a Equipe de Investigação das Nações Unidas para a Responsabilidade do Autointitulado Estado Islâmico).

O DPPA também auxilia instâncias de inquérito e investigação estabelecidas no âmbito da ONU, como o Mecanismo Investigativo Conjunto Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ)-ONU e a Comissão de Investigação Internacional da ONU sobre o assassinato do ex-primeiro-ministro libanês Rafik Hariri.

¹⁴⁶ O número é maior caso se considerem os painéis de especialistas, unidades de monitoramento da implementação de sanções e outros mecanismos.

¹⁴⁷ Em 1º de dezembro de 2023, o CSNU decidiu, com abstenção russa, encerrar gradualmente, em um período de três meses, a *United Nations Integrated Transition Assistance Mission in Sudan* (UNITAMS), estabelecida em 2020 para apoiar a transição democrática no Sudão. Desde outubro de 2021, as operações da UNITAMS estão prejudicadas. A ONU manterá presença por meio de enviado do SGNU e da atuação de agências no terreno.

II. Brasil e as operações de paz

a) Fundamentos

O País participou de mais de 40 operações de paz (além de missões políticas, elevando para mais de 50 as suas participações) estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), o que corresponde a cerca de 60% do total. Já contribuiu com mais de 58 mil militares e policiais. Incrementou sua participação a partir de seu processo de redemocratização, com escopo cada vez mais globalizado, embora, a despeito da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I, na sigla em inglês), tenha historicamente privilegiado o envio de contingentes militares a países que compartilham aspectos históricos, culturais, linguísticos e geográficos comuns, como as missões realizadas em Angola (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola – UNAVEM I, II e III; e Missão de Observação das Nações Unidas em Angola – MONUA), em Moçambique (Operação das Nações Unidas em Moçambique – ONUMOZ) e no Timor-Leste (Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste – UNTAET; Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste – UNMISSET; e Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste – UNMIT). Beneficiou-se do caráter multidimensional das novas operações, em que pôde melhor contribuir com sua expertise em coordenar ações civil-militares e humanitárias.

Internamente, o engajamento brasileiro em operações de paz fundamenta-se nos princípios fundamentais inscritos no Artigo 4º da Constituição brasileira, como a não intervenção (IV), a defesa da paz (V) e a solução pacífica dos conflitos (VII). A participação em operações previstas está prevista nos principais documentos de nossa política de Defesa: Política Nacional de Defesa (PND); Estratégia Nacional de Defesa (END); e Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN). Internacionalmente, a participação brasileira em operações de paz é pautada pelos princípios básicos das missões de paz: consentimento das partes; imparcialidade; e uso da força estritamente em autodefesa ou em defesa do mandato da missão.

b) Histórico da participação

A primeira participação brasileira em “missões de paz” foi ainda nos anos 1940, na Comissão Especial das Nações Unidas para os Bálcãs (UNSCOB, na sigla em inglês). A partir de 1947, o Brasil, então em seu primeiro mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), foi um dos onze países indicados pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) para compô-la e contribuiu com três observadores militares e com a participação de vários diplomatas. Como era típico nos primeiros anos da ONU, as atividades da missão eram pouco regulamentadas, quase improvisadas, prevalecendo um espírito aventureiro. Não há clareza quanto à motivação política para a contribuição brasileira, que parece ter decorrido do espírito do pós-guerra de contribuir para o fortalecimento da organização, em cujo CSNU o Brasil estivera como membro eletivo em 1946-1947, quando a Grécia fora um dos temas de destaque.

A primeira operação de paz da ONU propriamente dita da qual o Brasil participou foi a UNEF I, que transcorreu entre 1956 e 1967. A UNEF I foi a primeira operação dotada de tropas formadas e armadas, com autorização para uso da força (apenas em autodefesa). Também foi a primeira cujo pessoal utilizou o capacete azul celeste e os símbolos da organização. Entre as razões para a participação brasileira, podem-se mencionar: a percepção de que o CSNU, bloqueado pelo veto de França e Reino Unido, contaria com apoio do Brasil, então exercendo seu terceiro mandato não permanente, na busca de maior efetividade de ação ao sistema mundial de segurança coletiva;

o Brasil havia sido convidado pelo SGNU, o norueguês Dag Hammarskjöld; o Brasil não se poderia furtar a ajudar na manutenção da paz em região fundamental, visto ser país de tradição pacifista e defensor da justiça e do Direito Internacional; e o interesse brasileiro de projetar-se no interior da ONU como ator relevante, como Estado que naquele momento experimentava crescimento econômico acelerado e fase política democrática. O envio do batalhão brasileiro resultaria em presença durante os onze anos da UNEF I, de 1957 até 1967. Os generais Carlos Paiva Chaves e Sizen Sarmento exerceram o comando militar da UNEF I entre 1964 e 1966.

Além de participar da primeira missão com tropas (UNEF I), o Brasil buscou mobilizar sua diplomacia na discussão de temas afetos às operações de paz, no âmbito da ONU. O Brasil foi membro fundador do Comitê Especial sobre Operações de Manutenção da Paz (C-34)¹⁴⁸, em 1965.

Até o encerramento da UNEF I, em 1967, o Brasil também enviou pessoal para missões no Chipre, Iêmen, Índia-Paquistão e Nova Guiné Oriental e República Dominicana, além de ter enviado aeronaves e helicópteros para a Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, na sigla em inglês), a primeira missão em que foi autorizado o uso da força além da autodefesa. Até hoje, a ONUC é a operação de paz com o maior número de baixas por atos hostis. Com o fim da UNEF I – traumático para o País, pois a tropa foi uma das últimas a ser evacuada e viu-se vítima dos combates entre israelenses e egípcios, contando inclusive com vítimas fatais –, o Brasil passou 21 anos sem participar de operações de paz, período que coincidiu com um afastamento de 19 anos do CSNU, entre 1969 e 1987. Consolidou-se a percepção, nesse período, de que a função principal das forças armadas era combater os inimigos internos e não atuar no exterior. Ainda que esses fatores internos tenham peso considerável, o Brasil parece ter sido guiado sobretudo por seu entendimento de que havia um “congelamento do poder mundial”, levado a cabo pelo misto de rivalidade e cooperação entre EUA e URSS. Dentro desse quadro, o Brasil não mobilizava recursos para desempenhar papel mais ativo. Ademais, as operações de manutenção da paz não pareciam afetar diretamente as perspectivas de desenvolvimento do Brasil ou mesmo seus interesses econômicos de forma mais ampla. Em decorrência da Guerra Fria, esse também foi um período em que as operações de paz tiveram menor dinamismo.

No final da década de 1980 e durante a década de 1990, o reengajamento brasileiro em operações de paz e missões políticas guiou-se pela priorização do envolvimento em operações em países geograficamente próximos ou com estreitos laços históricos. Na América Central, o engajamento brasileiro, relacionado ao mandato do Grupo de Apoio a Contadora, ocorre por meio da contribuição de pessoal às operações em El Salvador (Missão de Observação da Nações Unidas em El Salvador – ONUSAL, na sigla em inglês), na Guatemala (Missão de Verificação das Nações Unidas na Guatemala – MINUGUA, na sigla em inglês) e na Nicarágua (Missão de Observação para a Verificação Eleitoral na Nicarágua – ONUVEN, na sigla em inglês). Em 1993, coincidindo com mandato brasileiro no CSNU, coube a Moçambique (ONUMOZ) receber a primeira contribuição de tropas brasileiras a uma operação de paz da ONU desde o encerramento da UNEF I, em 1967. Na ONUMOZ, o Brasil também teve seu primeiro oficial designado, formalmente, como *Force Commander* de uma operação de paz da ONU (ainda que os generais Carlos Paiva Chaves e Sizen Sarmento tenham exercido o comando militar da UNEF I, entre 1964 e 1966, o general Lélío Rodrigues da Silva foi o primeiro a ter o título de *Force Commander*; trata-se apenas de uma diferença de nomenclatura dos cargos). Em Angola, onde o Brasil já contribuía com

¹⁴⁸ O Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz foi integrado originalmente, em 1965, por 33 membros e não foi expandido até 1988, com a inclusão da China. Assim, nos primeiros vinte anos de funcionamento, era conhecido como C-33; depois da adesão chinesa, passou a se chamar C-34, designação que ainda conserva, apesar de contar com mais de cem membros.

observadores, policiais e oficiais de Estado-Maior desde o fim da década de 1980, o envio de um batalhão com 800 militares de 1995 a 1997 fez do País um dos maiores contribuintes para missões de paz naquele período, em que o reengajamento com esse instrumento de política externa foi plenamente retomado, inclusive com o retorno ao C-34, em 1997, depois de vinte anos de afastamento da instância.

No final da década, o Brasil enviou peritos eleitorais, policiais e militares desarmados para a UNAMET, no Timor-Leste. Neste país, Sérgio Vieira de Mello, funcionário de carreira da ONU, foi o representante especial do SGNU e administrador transitório da UNTAET, operação para a qual o Brasil enviou tropas, observadores militares e policiais. Sergio Vieira de Mello não era funcionário do governo brasileiro, mas apenas nacional do Brasil. Os casos das forças multinacionais de que o Brasil participou em Timor-Leste (Força Internacional para Timor-Leste: INTERFET, na sigla em inglês, 1999) e na República Democrática do Congo (Força Multinacional de Emergência Interina na RDC: FMEI, 2003) merecem destaque por serem atípicos, já que, nesses dois cenários, o Brasil foi ativo em forças autorizadas pelo CSNU que não se caracterizavam como missões de paz. O Brasil não tem tradição de integrar forças multinacionais, preferindo as operações de manutenção da paz propriamente ditas. Dois aspectos contribuem para essa tendência: as forças multinacionais são autorizadas a atuar por meio da força, em situações em que ainda não há cessar-fogo, o que gera maiores custos humanos e políticos; e, como não são organizadas pelas Nações Unidas, os integrantes das forças não dispõem de reembolso para suas tropas, nem de apoio logístico do Secretariado. O reengajamento do Brasil em operações de paz ocorreu em paralelo a um renovado ativismo da diplomacia brasileira nos debates sobre o tema na ONU, com a retomada da participação no C-34 e com o exercício de mandato no CSNU nos biênios 1988-1989, 1993-1994 e 1998-1999.

A título de sumário, conforme destacado em relatório do IPEA: “a crescente participação brasileira em operações de paz pode ser explicada por motivos normativos, políticos e institucionais, sempre em consonância com as diretrizes da política externa brasileira e de defesa do período em questão (Andrade e Franco, 2018). Dessa maneira, Kai Kenkel elenca uma lista de fatores – feita por Eduardo Uziel e Alejandro Sanches Nieto – que explicam esse contínuo engajamento histórico brasileiro em operações de paz: i. Inserir o país integralmente na dinâmica de segurança coletiva da ONU (político/normativo); ii. Aumentar a influência brasileira nos órgãos de tomada de decisão da ONU (político); iii. Exercer os princípios que governam as relações internacionais do Brasil, explicitados no art. 4º da Constituição Federal (normativo); iv. Reforçar a ideia do multilateralismo e inserir os interesses brasileiros entre aqueles que orientam decisões, incluindo uma visão de minimizar questões como os ‘*double standards*’ (duplicidade de critérios) no Conselho de Segurança (normativo/político); v. validar a candidatura do Brasil para membro permanente do Conselho de Segurança (político); vi. Utilizar oportunidades para cooperação durante a implementação dos processos de paz (político); vii. Prover maiores experiências internacionais para as Forças Armadas (institucional); viii. “síndrome do bom samaritano”, centrada na garantia de bens públicos (como a paz) em áreas não associadas com o Interesse nacional (normativo); ix. Compensação monetária da ONU (financeiro); x. treinamento de combate real para as Forças Armadas (institucional); e xi, orgulho nacional: prestígio e imagem (político) (Uziel, 2009; Nieto, 2012 apud Kenkel, 2013, p. 340-341)”.

A Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) é o principal marco da atuação brasileira em OMP. Durante mais de treze anos (2004-2017), a MINUSTAH abriu diferentes frentes para o protagonismo brasileiro:

- 1) participação de tropa brasileira em operação de paz com mandato amparado no Capítulo VII da Carta da ONU¹⁴⁹;
- 2) maior desdobramento de contingentes brasileiros desde a Segunda Guerra Mundial;
- 3) exercício ininterrupto do comando militar da missão;
- 4) maior esforço de assistência humanitária até então empreendido pelo Brasil; e
- 5) operação de paz mais longa que tropas brasileiras integraram.

Os 37 mil militares brasileiros que integraram a MINUSTAH representam dois terços de toda a participação brasileira ao longo dos mais de 70 anos de operações de paz da ONU, colocando o Brasil entre os grandes contribuintes de tropa do ponto de vista histórico¹⁵⁰. Criada em 1º de junho de 2004 pela Resolução 1542 do CSNU, a MINUSTAH foi substituída pela Missão das Nações Unidas para o Apoio à Justiça no Haiti (MINUJUSTH, na sigla em inglês), criada pela Resolução 2350, de 2017. Em 2019, a MINUJUSTH foi substituída pelo Escritório Integrador da ONU no Haiti (BINUH, na sigla em inglês), que tem caráter de missão política.

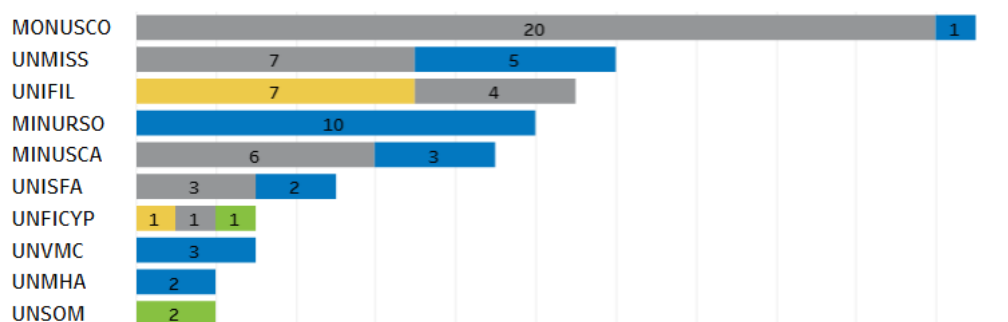
Outro marco da participação brasileira em operações de paz foi a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), estabelecida em 1978. Sua Força-Tarefa Marítima (FTM) foi criada em 2006, durante a reestruturação da missão. A FTM-UNIFIL representa o primeiro e único componente naval de uma operação de manutenção da paz da ONU. Em 2011, o Brasil foi convidado a assumir seu comando militar, tornando-se o primeiro país não membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) a exercer essa função, que passou para a Alemanha em 2021. A decisão de encerrar a participação do navio brasileiro na FTM-UNIFIL foi tomada ainda em 2019, sendo decorrente de proposta apresentada pela Marinha do Brasil. Entre as motivações para o término da participação, destacam-se considerações operacionais, logísticas e estratégicas. Do ponto de vista estratégico, ressalta-se a importância de priorizar o entorno estratégico brasileiro, que inclui o Atlântico Sul (sobretudo a Amazônia Azul), a Antártica e os países do litoral atlântico da África (Golfo da Guiné), conforme previsto na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa (END).

¹⁴⁹ Segundo Eduardo Uziel: “uma ideia recorrente associada à suposta excepcionalidade da MINUSTAH é a de que o Brasil teria modificado seu comportamento quanto a missões que trazem em seu mandato referências ao Capítulo VII.

¹⁵⁰ Segundo o “Quadro de Participação Brasileira em Operações de Paz e de Desminagem Humanitária”, elaborado pelo Ministério da Defesa, o Brasil havia enviado às missões da ONU, até março de 2024, mais de 50 mil *peacekeepers*, que trabalharam em dezenas de operações. O histórico completo pode ser acessado neste link: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/copy_of_missoes-de-paz/arquivos/historico-da-participacao-brasileira-em-missoes-da-onu/historicobrasileironoconcertodasnacoesmar24.pdf.

O Brasil mantinha, em agosto de 2024, 78 *peacekeepers*¹⁵¹ em sete operações de paz da ONU¹⁵² (MINURSO, MINUSCA, MONUSCO, UNFICYP, UNIFIL, UNISFA e UNMISS) e três missões políticas (UNSOM, UNVMC e UNMHA). O País mantém “tropas” (unidades militares, não contingentes formados) apenas na UNIFIL (sete militares) e na UNFICYP (um único militar, integrado ao contingente argentino). A liderança militar (*Force Commander*) da MONUSCO foi exercida, até junho de 2024, pelo general brasileiro Otávio Rodrigues de Miranda Filho, que substituiu, a partir de março de 2023, seu compatriota general Marcos de Sá Affonso da Costa.

Country contributions by mission and personnel type (as of 31 August 2024)



Fonte: DPO/ONU

¹⁵¹ Como *peacekeeper* entende-se, no caso das contribuições brasileiras, *troops*, *police*, *staff officer* e *expert on mission*.

¹⁵² Das onze missões de paz em operação em agosto de 2024, o Brasil apenas não participava de quatro delas: da UNMOGIP, que monitora desde 1949 o cessar-fogo entre Índia e Paquistão; da UNMIK, no Kosovo; da UNDOF, na Síria; e da UNTSO, criada em 1948 para monitorar o cessar-fogo da guerra árabe-israelense.



Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country, Mission, and Personnel Type

Experts on Mission, Formed Police Units, Individual Police, Staff Officer, and Troops
As of: 31/08/2024

Country	Mission	Personnel Type	Male	Female	Total
Brazil	MINURSO	Experts on Mission	5	5	10
		Total MINURSO	5	5	10
	MINUSCA	Experts on Mission	2	1	3
		Staff Officer	3	3	6
		Total MINUSCA	5	4	9
	MONUSCO	Experts on Mission	1	0	1
		Staff Officer	18	2	20
		Total MONUSCO	19	2	21
	UNFICYP	Individual Police	1	0	1
		Staff Officer	1	0	1
		Troops	1	0	1
		Total UNFICYP	3	0	3
	UNIFIL	Staff Officer	4	0	4
		Troops	7	0	7
		Total UNIFIL	11	0	11
	UNISFA	Experts on Mission	2	0	2
		Staff Officer	3	0	3
		Total UNISFA	5	0	5
	UNMHA	Experts on Mission	1	1	2
		Total UNMHA	1	1	2
	UNMISS	Experts on Mission	3	2	5
		Staff Officer	6	1	7
		Total UNMISS	9	3	12
	UNSOM	Individual Police	2	0	2
		Total UNSOM	2	0	2
	UNVMC	Experts on Mission	2	1	3
		Total UNVMC	2	1	3
	Total Brazil		62	16	78

Country	Mission	Personnel Type	Male	Female	Total
Brazil	MINURSO	Experts on Mission	5	5	10
		Total MINURSO	5	5	10
	MINUSCA	Experts on Mission	2	1	3
		Staff Officer	3	3	6
		Total MINUSCA	5	4	9
	MONUSCO	Experts on Mission	1	0	1
		Staff Officer	18	2	20
		Total MONUSCO	19	2	21
	UNFICYP	Individual Police	1	0	1
		Staff Officer	1	0	1
		Troops	1	0	1
		Total UNFICYP	3	0	3
	UNIFIL	Staff Officer	4	0	4
		Troops	7	0	7
		Total UNIFIL	11	0	11
	UNISFA	Experts on Mission	2	0	2
		Staff Officer	3	0	3
		Total UNISFA	5	0	5
	UNMHA	Experts on Mission	1	1	2
		Total UNMHA	1	1	2
	UNMISS	Experts on Mission	3	2	5
		Staff Officer	6	1	7
		Total UNMISS	9	3	12
	UNSOM	Individual Police	2	0	2
		Total UNSOM	2	0	2
	UNVMC	Experts on Mission	2	1	3
		Total UNVMC	2	1	3
	Total Brazil		62	16	78

Fonte: DPO/ONU

c) Benefícios e riscos da participação

É importante conhecer os benefícios da participação brasileira em operações de paz, inclusive na forma de ganhos difusos, como o fortalecimento de suas credenciais e de suas responsabilidades internacionais, e sua relação com o pleito histórico brasileiro por assento permanente no CSNU. Ademais, é importante destacar a ênfase colocada pelo Brasil na promoção do desenvolvimento do país que recebe a operação. No caso específico da MINUSTAH, não

apenas pelo âmbito geográfico de atuação, mas também pelo comando de tropas de outros países da região, os ganhos em termos de liderança regional podem ser destacados.

Da perspectiva institucional, vale mencionar o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil-Centro Sergio Vieira de Mello (CCOPAB) e o Centro de operações de Paz de Caráter Naval (CopPazNav). O CCOPAB, no Rio de Janeiro, instalado em 2010 em substituição ao Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOpPaz), de 2005, é uma organização militar vinculada diretamente ao Ministério da Defesa, porém permanece subordinado ao Exército Brasileiro. Ele tem como missão apoiar a preparação de militares, policiais e civis brasileiros e de nações amigas para missões de paz e desminagem humanitária, e foi instalado devido a uma demanda da MINUSTAH. Já o CopPazNav foi estabelecido em 2008, também no contexto da MINUSTAH, com o nome de Escola de Operações de paz do Corpo de Fuzileiros Navais (EopPaz-CFN), no âmbito do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC), unidade de treinamento da Marinha do Brasil criada na década de 1950 para preparação de fuzileiros navais. Em 2011, com o início da participação brasileira na FTM-UNIFIL, a Escola foi reformulada e rebatizada como Escola de Operações de Paz de Caráter Naval (EsOpPazNav) contribuindo para a capacitação de militares brasileiros enviados para a FTM. Em 2019, com seu crescimento em importância, passou a ser o CopPazNav. Os conhecimentos adquiridos pelas Forças Armadas Brasileiras têm sido úteis em diversas situações internas no Brasil, em especial em operações de garantia da lei e da ordem.

Como impactos negativos da participação brasileira, pode-se indicar perdas de vidas; questionamentos domésticos (muitas vezes infundados em razão de desconhecimento quanto às competências das Forças Armadas) quanto ao emprego de militares no exterior enquanto a situação de segurança do País se deteriora; dano à imagem de país pacifista em decorrência de participação em operações de paz robustas; e críticas e reveses em razão de episódios pontuais negativos relacionados à MINUSTAH (como abusos cometidos por tropas estrangeiras subordinadas ao comando militar brasileiro).

d) Conjuntura atual para o engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Desde o encerramento da MINUSTAH (2017) e a saída brasileiro da liderança da FMT-UNIFIL (2021), observa-se momento de inflexão do engajamento brasileiro em operações de manutenção da paz, com o País assumindo perfil eminentemente de contribuinte de pessoal em missões individuais e de provedor de capacitação e treinamento, mantendo seu compromisso histórico com as operações de paz.

A conjuntura atual é marcada por desafios que afetam o envolvimento do País em operações de paz. A agenda política brasileira está mais voltada para questões internas, com agravamento dos problemas socioeconômicos e o contingenciamento de recursos desde a crise econômica de 2015. No contexto internacional, as pressões por cortes orçamentários dos principais contribuintes financeiros têm determinado retrações de recursos para operações de paz (redução de tropas ou encerramento de atividades), o que, em conjunção com mandatos mais ambiciosos e os contextos mais complexos das missões, ocasiona aumento de riscos. A redução de vagas e o elevado risco influem em possíveis participações do Brasil com contingente de tropa.

O perfil dos *peacekeepers* brasileiros hoje se encontra em transição. Nos anos de participação na MINUSTAH e na UNIFIL, o Brasil chegou a figurar entre os vinte maiores contribuintes de tropas. Atualmente, ocupa a 61ª posição no *ranking*. Permanece, contudo, comprometido com missões de paz, como declarou Bolsonaro em seus discursos na AGNU entre

2019 e 2022¹⁵³, e conforme consta na PND e na END atualizadas. Com base na experiência adquirida ao longo dos anos, o País passou de grande contribuinte de tropas para contribuinte de pessoal em missões individuais, especialmente oficiais de Estado-Maior, mas também observadores militares. A seleção de militares brasileiros como comandantes de força atesta o seu profissionalismo e treinamento¹⁵⁴. A contribuição brasileira de policiais, porém, ainda é pouco expressiva, encontrando-se abaixo do potencial: apenas onze policiais individuais em setembro de 2022.

O engajamento militar do Brasil no tema reflete a mudança de perfil do Brasil nas operações de paz. Na provisão de capacidades e treinamento, destaca-se a Equipe de Treinamento Móvel (ETM) especializada em operações na selva, desdobrada desde 2019 na MONUSCO, onde capacita as tropas dos países que integram a Brigada de Intervenção. O Brasil também participa do Projeto de Parceria Triangular (TPP, na sigla em inglês), com o objetivo de prover capacidades nas áreas médica, de engenharia e de unidades de sinais para militares africanos e asiáticos. O País vem ainda organizando cursos em território nacional em parceria com a ONU. Oferece treinamento pré-desdobramento no CCOPAB e no CopPazNav e está em tratativas para celebrar acordo-quadro com a ONU para a realização de eventos de treinamento em missões de paz. Na Ministerial de Manutenção da Paz de Seul, em 2021, comprometeu-se a oferecer cursos adicionais para operações: ETM com cursos em meio ambiente e energia renovável, questões de gênero e operações de paz ribeirinhas, além de cursos no Brasil sobre desminagem, proteção de civis e engenharia. Na perspectiva brasileira, o treinamento pré-desdobramento e no teatro de operações tem relevância transversal em todos os aspectos relacionados às operações de paz, como demonstra o “Relatório Santos Cruz” sobre a segurança dos *peacekeepers* (2017).

O engajamento diplomático do Brasil no tema igualmente reflete a mudança de perfil do Brasil nas missões de paz. A atuação do Brasil se dá no âmbito da iniciativa *Action for Peacekeeping* (A4P), em consonância com a Declaração de Compromissos Compartilhados (2018), endossada pelo País, e a *Action for Peacekeeping Plus* (A4P+, estratégia da A4P para 2021-2023). O Brasil atua no C-34, em coordenação com o grupo regional ABUM (Argentina, Brasil, Uruguai e México), cuja coordenação regional exerceu no biênio 2020-2021, e no Grupo de Trabalho sobre Equipamento de Propriedade do Contingente (*COE Working Group*). Nesses foros, tem advogado pelo respeito aos princípios básicos das operações de paz, a aprovação pelo CSNU de mandatos claros e realistas, a provisão de recursos adequados para a consecução dos mandatos, incluindo treinamento especializado, e a promoção da agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Em 2021, o Brasil foi um dos cofundadores do mecanismo informal Grupo de Amigos sobre Proteção e Segurança de Capacetes Azuis em Operações de Manutenção da Paz e assumiu a presidência do grupo, ao lado de China, Indonésia e Ruanda.

O mandato do Brasil no CSNU em 2022-2023 poderia ser oportunidade para novo engajamento diplomático e de pessoal uniformizado em operações de paz. Todas as prioridades elencadas pelo governo brasileiro para o mandato envolvem direta ou indiretamente as operações de paz (para mais detalhes, ver a seção sobre o CSNU, no tópico anterior). Em mandatos anteriores, o Brasil decidiu contribuir com unidades militares formadas para missões de paz (ONUMOZ, UNAVEM III, MINUSTAH e UNIFIL), não tendo tomado decisão semelhante em 2022-2023.

¹⁵³ O presidente Lula não mencionou as operações de paz em seu discurso na AGNU em 2023.

¹⁵⁴ Comando militar da MINUSTAH (2004-2017), FTM-UNIFIL (2011-2021) e MONUSCO (2013-2015 e 2018-2024).

e) Mulheres no engajamento brasileiro em operações de paz da ONU

Historicamente o número de mulheres brasileiras em operações de paz é pequeno. Até 2024, 358 policiais e militares brasileiras serviram em operações de paz e missões políticas. A primeira ocorrência da participação de uma policial brasileira em operação de paz foi em 1992, na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM II, na sigla em inglês). Até 2022, cerca de 25 policiais brasileiras participaram de sete diferentes missões de paz. O número de militares brasileiras desdobrada é maior, em razão particularmente da atuação como parte dos batalhões enviados ao Haiti, onde 239 militares brasileiras serviram na MINUSTAH. Ao longo das três últimas décadas, militares brasileiras desempenharam diversas funções em missões de paz, embora em volume proporcionalmente pequeno ao número de homens. Desde a adoção do Plano Nacional de Ação sobre Mulheres, Paz e Segurança, em 2017 (renovado em 2019), vem aumentando a participação de mulheres brasileiras em missões de paz; contudo, a presença na linha de frente de combate ainda é baixa ($16^{155}/78 = 20,5\%$ do pessoal empregado pelo Brasil em missões em agosto de 2024). Desde 2018, o CopPazNav realiza estágios de operação de paz exclusivos para a capacitação de mulheres. Em 2019 e 2020, militares brasileiras receberam o prêmio Defensora Militar da Igualdade de Gênero da ONU, por sua atuação na MINUSCA¹⁵⁶. Em 2020, o Manual de Batalhão de Infantaria introduziu o conceito de pelotões de engajamento, unidades formadas por, pelo menos, 50% de mulheres. Embora, em termos de pessoal efetivamente empregado, o Brasil alocue apenas 19% de mulheres no total de *peacekeepers*, o País superou, em 2022, o percentual de 20% do efetivo total de agentes de segurança formado por mulheres para atuar em missões internacionais de paz da ONU – as mulheres foram 20,63% dos 1.580 civis e militares brasileiros que, junto com 48 estrangeiros de 24 países, foram treinados em 23 cursos relativos a operações de paz. O número ficou acima da estratégia de paridade de gênero criada pela organização, *Uniformed Gender Parity Strategy 2018-2028*¹⁵⁷. Para mais detalhes, ver a subseção sobre a Agenda Mulheres, Paz e Segurança, na seção sobre o pilar de paz e segurança do tópico anterior.

¹⁵⁵ Integrando as seguintes missões: MINURSO, MINUSCA, MINUSMA, MONUSCO e UNMISS.

¹⁵⁶ A capitã de corveta Márcia Andrade Braga e a capitã de fragata Carla Monteiro de Castro Araújo, ambas da Marinha do Brasil, receberam o prêmio, respectivamente, em 2019 e 2020. Trabalhando como assessora militar de gênero na MINUSCA, Márcia Braga ajudou a construir uma rede de assessores treinados para questões de gênero dentro das unidades militares da missão, promovendo equipes formadas tanto por homens como por mulheres para conduzir patrulhas pelo país. Segundo a ONU, Carla Araújo estabeleceu e conduziu um amplo treinamento em aspectos relacionados a gênero e proteção na mesma missão.

¹⁵⁷ Fixou um mínimo de 19% do efetivo total, até chegar a 25% em 2028.

5.3. Segurança e defesa

I. Gastos militares mundiais

O principal responsável por mensurar e publicar relatórios sobre os gastos militares no mundo é o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), instituto internacional independente dedicado à pesquisa de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. O SIPRI foi criado em 1996 com base em uma decisão do Parlamento sueco, que é responsável por parte substancial do financiamento do instituto. Sua principal publicação é o *SIPRI Yearbook*, que fornece uma visão geral dos desenvolvimentos anuais em relação a segurança internacional, tecnologia, gastos militares e controle de armas convencionais, nucleares, químicas e biológicas.

a) Gastos militares mundiais em 2023

i. Dados gerais

Em 2023, de acordo com o documento *Trends in World Military Expenditure, 2023*, do SIPRI, o total dos gastos militares globais atingiu US\$ 2,44 trilhões, o que representa um aumento de 6,8% em relação a 2022. Além de ter sido o nono ano consecutivo de aumento de despesas militares, 2023 também registrou o aumento anual mais acentuado, desde 2009. Inclusive, pela primeira vez, também desde 2009, o SIPRI registrou aumento dos gastos militares em todas as cinco regiões geográficas definidas no estudo, com destaque para a Europa (em razão da Guerra na Ucrânia), a Ásia e Oceania, e o Oriente Médio. Liderados por Estados Unidos, China e Rússia, todos os dez países que mais gastam militarmente aumentaram suas despesas militares em 2023. Outro recorde quebrado foi o de gastos militares *per capita*, que, mundialmente, alcançaram US\$ 306, a maior cifra desde 1990.

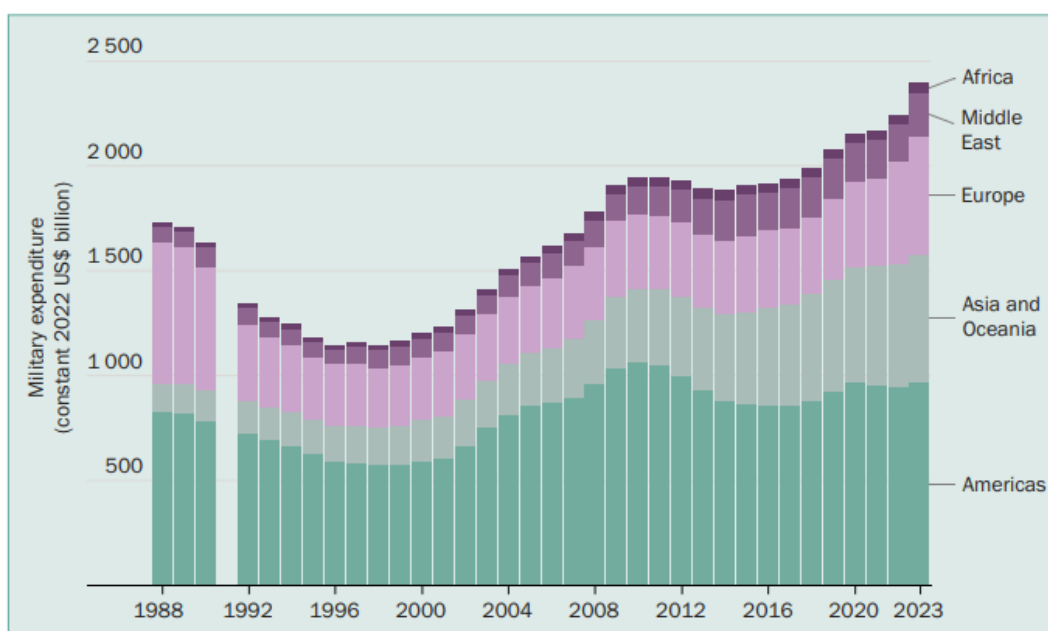


Figure 1. World military expenditure, by region, 1988–2023

Note: The absence of data for the Soviet Union in 1991 means that no total can be calculated for that year.

Source: SIPRI Military Expenditure Database, Apr. 2024.

Como em anos anteriores, o gasto militar mundial está altamente concentrado em um grupo relativamente pequeno de Estados. As despesas de Estados Unidos e China representaram cerca de metade do gasto militar global em 2023. Juntos, os dez países com maiores gastos militares, em 2023, representaram quase três quartos (74%) do total mundial, ou US\$ 1,799 trilhão. Em relação a 2022, esse montante foi US\$ 105 bilhões maior, o que indica uma tendência de concentração dos gastos militares. Apesar disso, vale ressaltar que, em 2022, os cinco países com maiores gastos militares correspondiam a 63% do total, percentual que caiu para 61%, em 2023.

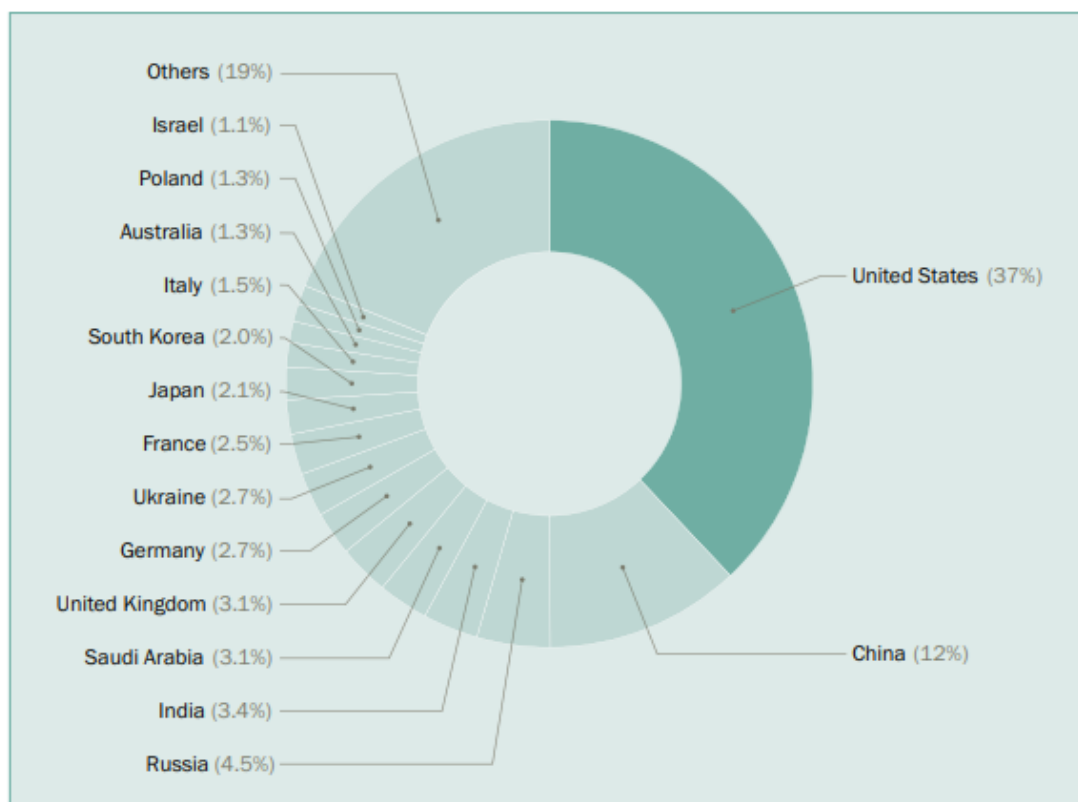


Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2023

Source: SIPRI Military Expenditure Database, Apr. 2024.

A única mudança no TOP10 mundial entre 2022 e 2023, foi a ascensão da Ucrânia, que saltou da 11ª posição para a 8ª. Com isso, França e Japão caíram uma posição, respectivamente para 9º e 10º lugar. Entre os dez maiores “gastadores”, a Ucrânia foi o país em que se registrou o maior aumento percentual. Seus gastos militares aumentaram 51%, e o país passou da 11ª posição no ranking, em 2022, para o 8º lugar, em 2023. Em seguida, os gastos militares da Rússia (3ª posição) aumentaram 24% em relação a 2022¹⁵⁸. No Japão (10º), a variação foi de 11%. Na Alemanha (7º), 9%. No Reino Unido (6º), 7,9%. Na França (9º), 6,5%. Na China (2º), 6%. Na Índia (4º) e na Arábia Saudita (5º), 4,3%. Nos Estados Unidos (1º), a variação foi de 2,3%.

¹⁵⁸ Em 2024, Putin decretou a terceira expansão de suas Forças Armadas desde 2022. Se completada a meta, a Rússia terá 1,5 milhão de militares em serviço ativo, constituindo o segundo maior contingente do mundo depois da China, que tem 2,035 milhões.

A "carga militar mundial" (razão entre gastos militares e PIB global) aumentou para 2,3%, tendo também havido aumento no top 10 do ranking do SIPRI. O maior aumento ocorreu na Ucrânia, onde a razão entre gastos militares e PIB aumentou 11 pontos percentuais, para alcançar 37% do PIB do país¹⁵⁹. Em segundo lugar, dentro do top 10, vem a Rússia, que registrou um aumento de 1,2 ponto percentual, de modo que os gastos militares passaram a responder por 5,9% do PIB russo. Em decorrência da ausência de perspectiva sobre um acordo de paz e da ininterrupção dos conflitos, Ucrânia e Rússia lideram praticamente todos os rankings relacionados a aumento percentual de gastos militares, em 2023.

Rank		Country	Spending (\$ b.), 2023	Change in spending (%)		Spending as a share of GDP (%) ^b		Share of world spending (%), 2023
2023	2022 ^a			2022-23	2014-23	2023	2014	
1	1	United States	916	2.3	9.9	3.4	3.7	37
2	2	China	[296]	6.0	60	[1.7]	[1.7]	[12]
3	3	Russia	[109]	24	57	[5.9]	[4.1]	[4.5]
4	4	India	83.6	4.2	44	2.4	2.5	3.4
5	5	Saudi Arabia	[75.8]	4.3	-18	[7.1]	[11]	[3.1]
Subtotal top 5			1 481	61
6	6	United Kingdom	74.9	7.9	14	2.3	2.2	3.1
7	7	Germany	66.8	9.0	48	1.5	1.1	2.7
8	11	Ukraine	64.8	51	1 272	37	3.0	2.7
9	8	France	61.3	6.5	21	2.1	1.9	2.5
10	9	Japan	50.2	11	31	1.2	1.0	2.1

O orçamento militar dos EUA permanece, de longe, o maior do mundo, uma vez que o país aloca 3,1 vezes mais recursos financeiros para seu orçamento militar do que o segundo colocado no ranking, a China. O maior aumento percentual entre todas as categorias de gastos militares dos EUA em 2023 foi para "pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação" (RDT&E). Os EUA gastaram 9,4% a mais em termos reais em RDT&E do que em 2022. Isso não é uma novidade, mas um padrão. Os EUA priorizaram os gastos com RDT&E, em termos relativos, sobre todas as outras categorias de gastos militares, desde 2014.

A ajuda militar à Ucrânia foi um tópico altamente debatido nos EUA, em 2023. Alocações de financiamento além daqueles previstos no orçamento inicial do Departamento de Defesa dos EUA foram as principais fontes de gastos militares dos EUA relacionados à Ucrânia. Totalizaram US\$ 35,7 bilhões em 2023, dos quais US\$ 25,4 bilhões foram gastos na forma de ajuda militar - a maior quantidade de ajuda militar dada à Ucrânia por qualquer país naquele ano. Os restantes US\$ 10,3 bilhões em alocações relacionadas à Ucrânia incluíram fundos para apoiar aliados europeus e para impulsionar a capacidade norte-americana de produção de munições, com a finalidade de repor estoques enviados ao governo de Kiev.

A China alocou cerca de US\$ 296 bilhões para seu orçamento militar em 2023, um aumento de 6% em relação a 2022. Os gastos militares da China representaram 12% dos gastos globais e 50% dos gastos na Ásia e Oceania. Importante destacar que a China é o principal impulsionador das tendências de gastos em outras partes da Ásia, uma vez que muitos de seus vizinhos percebem o crescente poder militar chinês como motivo para aumentar suas próprias capacidades militares.

¹⁵⁹ O único país cujos gastos representam mais de 10% do PIB é a Ucrânia. A Ucrânia é seguida de Líbano (8,9%), Argélia (8,2%), Arábia Saudita (7,1%) e Sudão do Sul (6,3%). Em termos regionais, o Oriente Médio registra a maior razão média: 4,2% do PIB.

Os gastos militares chineses aumentam, consecutivamente, por 29 anos. Trata-se da série ininterrupta mais longa registrada pelo SIPRI. Apesar disso, a taxa de crescimento dos gastos militares chineses diminuiu nos últimos 10 anos: o orçamento militar do país registrou um aumento de 60% em 2014-23, em comparação com aumentos de cerca de 150% em 2004-13 e em 1994-2003. Isso também reflete a taxa mais lenta de crescimento econômico chinês durante a última década.

Em 2023, os gastos militares da Rússia foram estimados em US\$ 109 bilhões, um aumento de 24% em relação a 2022 e de 57% em relação a 2014, quando a Rússia anexou a Crimeia. A cifra de 2023 representou 5,9% do PIB russo e 16% do gasto governamental total, os níveis mais altos registrados, desde a dissolução da União Soviética. Apesar disso, a precisão desses números é incerta, devido à crescente opacidade das autoridades financeiras russas desde a invasão da Ucrânia, em 2022. O aumento nos gastos militares russos foi em grande parte impulsionado pelo desempenho econômico do país, que superou as expectativas, apesar da queda significativa na receita de petróleo e gás.

A Índia, que teve o quarto maior orçamento militar do mundo, em 2023, aumentou seus gastos militares principalmente devido aos custos crescentes de pessoal e de operações, em linha com o objetivo do governo de fortalecer a prontidão operacional das forças armadas em meio a tensões contínuas com China e Paquistão. A Arábia Saudita, quinto maior “gastador militar” mundial, em 2023, aumentou seus gastos em 4,3%, impulsionado pela demanda crescente por petróleo não russo e por preços mais altos do petróleo após a invasão russa da Ucrânia.

Segundo outro relatório do SIPRI, a venda de armas e serviços militares das 100 maiores empresas do setor cresceu 4,2% em 2023. O setor faturou US\$ 632 bilhões e, pela primeira vez, todas as companhias da lista tiveram uma receita superior a US\$ 1 bilhão cada.

ii. Recorte regional

Os países do hemisfério americano foram responsáveis por 41% dos gastos militares em 2023, seguidos pelos países da Ásia e da Oceania (24%), Europa (24%), Oriente Médio (8,2%) e África (2,1%), conforme a tabela abaixo:

Os gastos militares dos países do hemisfério americano aumentaram de 2,2% em relação a 2022. A principal razão para a liderança da América no ranking regional é o peso do orçamento militar norte-americano, uma vez que os Estados Unidos são o país que mais realiza gastos militares no mundo. Houve aumento na América do Norte (2,4%), redução da América Central (-0,4%) e relativa estabilidade na América do Sul. O Canadá ainda não cumpre o compromisso firmado no âmbito da OTAN de destinar 2% do PIB para gastos militares. Apesar de ter reduzido seus gastos militares em relação a 2022, o México vem destinando, na última década, cada vez mais recursos para o uso de forças militares contra gangues criminosas. A República Dominicana aumentou seus gastos militares em 14%, em resposta aos desafios de segurança provenientes do vizinho Haiti.

O Brasil tem o maior orçamento militar da América do Sul e, embora não faça parte da OTAN, membros do parlamento brasileiro citaram a meta de gastos da organização ao enviar uma emenda constitucional ao Senado, em 2023, com o objetivo de aumentar o ônus militar do Brasil para um mínimo anual de 2% do PIB, o que significaria dobrar o atual orçamento militar do país. Apesar da relevância sub-regional, o Brasil caiu da 18ª para a 16ª posição do ranking mundial, em 2023, e representa menos de 1% dos gastos mundiais. Em 2023, o país destinou US\$ 22,9 bilhões para gastos militares, o que representa um aumento de 3,1% com relação a 2022, mas uma queda

de 12% com relação ao longo de dez anos. Os gastos militares brasileiros representam 1,1% do PIB, contra 1,3% há uma década.

Os gastos militares na Ásia e Oceania, em 2023, totalizaram US\$ 595 bilhões, um aumento de 4,4% em relação a 2022. Esse aumento foi impulsionado principalmente pela China e seus vizinhos. No Leste Asiático, os gastos militares cresceram 6,2%, com destaque para o Japão, que teve seu maior aumento desde 1972 e iniciou seu maior programa de construção militar desde a Segunda Guerra Mundial. Tóquio busca fortalecer suas capacidades de contra-ataque investindo pesadamente em aeronaves, navios e mísseis de longo alcance. Seguindo uma lógica similar, Taiwan aumentou seu orçamento militar em 11 pontos percentuais, devido a preocupações com a China, investindo em aeronaves (F-16) e sistemas navais.

Table 2. Military expenditure in 2023, by region and subregion

Spending figures are in US dollars, at current prices and exchange rates. Changes are in real terms, based on constant (2022) US dollars. Percentages below 10 are rounded to 1 decimal place; those over 10 are rounded to whole numbers. Figures and percentage shares may not add up to stated totals or subtotals due to the conventions of rounding.

Region and subregion	Spending (\$ b.), 2023	Change in spending (%)		Share of world spending (%), 2023
		2022–23	2014–23	
World	2 443	6.8	27	100
<i>Africa</i> ^a	51.6	22	1.5	2.1
North Africa	28.5	38	41	1.2
Sub-Saharan Africa ^a	23.1	8.9	-22	0.9
<i>Americas</i> ^b	1 009	2.2	10	41
Central America and the Caribbean ^b	14.7	-0.4	54	0.6
North America	943	2.4	11	39
South America	50.7	-0.3	-7.2	2.1
<i>Asia and Oceania</i> ^c	595	4.4	46	24
Central Asia ^d	1.8	-5.3	-16	0.1
East Asia ^e	411	6.2	52	17
Oceania	35.5	-0.9	36	1.5
South Asia	98.2	2.2	38	4.0
South East Asia ^f	47.8	-1.6	24	2.0
<i>Europe</i>	588	16	62	24
Central and Western Europe	407	10	43	17
Eastern Europe	181	31	118	7.4
<i>Middle East</i> ^g	(200)	9.0	5.9	(8.2)

() = uncertain estimate.

^a Figures exclude Djibouti, Eritrea and Somalia.

^b Figures exclude Cuba.

^c Figures exclude Laos, North Korea, Turkmenistan and Uzbekistan.

^d Figures exclude Turkmenistan and Uzbekistan.

^e Figures exclude North Korea.

^f Figures exclude Laos.

^g Figures exclude Syria and Yemen.

Source: SIPRI Military Expenditure Database, Apr. 2024.

Os gastos militares na Europa totalizaram US\$ 588 bilhões em 2023, um aumento de 16% em relação a 2022, impulsionados pela guerra entre Rússia e Ucrânia. Na Europa Central e Ocidental, os gastos atingiram US\$ 407 bilhões, com destaque para o Reino Unido, que tem o maior orçamento militar da sub-região. Alemanha e Polônia também registraram aumentos significativos em seus gastos militares, com a Polônia apresentando o maior aumento anual entre os países europeus. A Finlândia, que se tornou o 31º membro da OTAN em 2023, aumentou seus gastos militares em 54%, visando a melhorar suas capacidades militares. No que se refere aos gastos militares da aliança militar, ainda vale destacar que seus membros gastaram, em 2023, US\$ 1,341 trilhão, o que corresponde a 55% total mundial. Apesar disso, somente onze dos 31 membros

da OTAN atingiram a meta de 2% do PIB em gastos militares. Ainda assim, nota-se avanço, uma vez que, em 2022, apenas sete membros da aliança militar atingiram a meta.

No Oriente Médio, os gastos militares aumentaram 9% em relação a 2022. Trata-se do maior aumento anual na década 2014-23. Os gastos aumentaram nos países que têm os três maiores orçamentos militares da região: Arábia Saudita, Israel e Turquia. Os gastos militares de Israel cresceram 24%, impulsionados principalmente pela ofensiva em Gaza, em resposta ao ataque do Hamas em outubro de 2023. O Irã teve o quarto maior orçamento militar do Oriente Médio, em 2023.

Os gastos militares na África totalizaram US\$ 51,6 bilhões em 2023, um aumento de 22% em relação a 2022. Argélia e Marrocos têm os maiores orçamentos militares do Norte da África, representando, juntos, 82% gastos militares da sub-região. Na África subsaariana, o aumento de 8,9% em relação a 2022 pode ser atribuído ao aumento de 20% no orçamento militar da Nigéria, que é o maior gastador militar da sub-região, e a aumentos significativos nos gastos de outros países, incluindo a República Democrática do Congo (RDC) e o Sudão do Sul. A RDC registrou o maior aumento percentual nos gastos militares do mundo em 2023, mais que dobrando (105%) para alcançar US\$ 794 milhões. O aumento em 2023 coincidiu com crescentes tensões com a Ruanda, um aumento nos confrontos com grupos armados não estatais e um esforço do governo para fortalecer as forças armadas da RDC, após exigir a retirada antecipada da missão de paz da ONU no país. O Sudão do Sul registrou o segundo maior aumento percentual nos gastos militares, em 2023, com um aumento de 78%. Isso seguiu um aumento de 108% em 2022, atribuído ao aumento da violência e aos desafios de segurança decorrentes da guerra civil no Sudão vizinho.

b) Gastos militares mundiais em 2022

i. Dados gerais

Em 2022, de acordo com o documento *Trends in World Military Expenditure, 2022*, os gastos militares mundiais elevaram-se (+3,7%) pelo oitavo ano consecutivo, alcançando US\$ 2,24 trilhões, nível recorde desde o início da contabilização feita pelo SIPRI, trinta anos atrás. De acordo com o instituto, entre 2013 e 2022, houve aumento de 19% desses gastos, com tendência de elevação constante desde 2015. O maior aumento regional, em 2022, foi verificado na Europa, e a única retração deu-se na África.

O principal fator que contribuiu para o aumento foi o conflito russo-ucraniano, iniciado com a invasão da Ucrânia por tropas russas, em fevereiro de 2022. Ao longo desse ano, os gastos militares totais de países europeus cresceram 13%, maior percentual registrado desde a Guerra Fria. Rússia e Ucrânia apresentaram as maiores elevações individuais: os gastos russos cresceram 9,2%, totalizando US\$ 86,4 bilhões, cerca 4,1% do produto interno bruto (PIB) nacional; os gastos ucranianos, por sua vez, elevaram-se 640%, chegando a US\$ 44 bilhões¹⁶⁰ e passando a representar 34% do PIB do país. Além de Rússia e Ucrânia, outros países europeus também elevaram seus investimentos militares, a exemplo de Reino Unido, Alemanha e França.

Cerca de 63% dos gastos militares mundiais em 2022 estão concentrados em apenas cinco países¹⁶¹: Estados Unidos (EUA), China, Rússia, Índia e Arábia Saudita, em ordem decrescente.

¹⁶⁰ Esse valor não inclui a ajuda militar enviada por terceiros países à Ucrânia.

¹⁶¹ Um aumento de um ponto percentual em relação a 2021 (62%). Ademais, em 2021, os cinco países com maiores orçamentos militares foram EUA, China, Índia, Reino Unido e Rússia. Em 2022, a Arábia Saudita assumiu a posição antes ocupada pelo Reino Unido.

Expandindo-se para os quinze países com maiores gastos, a concentração passa a ser de 82%, um aumento de um ponto percentual em relação a 2021.

Em 2022, os EUA, que ocupam o 1º lugar no *ranking*, elevaram seus gastos em 0,7%, alcançando US\$ 877 bilhões, valor que inclui US\$ 19,9 bilhões em auxílio militar enviado à Ucrânia. A China, que ocupa o 2º lugar, elevou seus gastos militares pelo 28º ano consecutivo, chegando a US\$ 292 bilhões. EUA (39%) e China (13%) continuam sendo, de longe, as duas nações que mais destinam recursos a temas militares e, juntas, respondem por mais da metade dos gastos mundiais.

Entre as mudanças registradas no *ranking*, em relação a 2021, destacam-se a elevação da Arábia Saudita em três posições (de 8º para 5º lugar), de modo a voltar a figurar entre os *top 5* após queda registrada em 2021, e da Rússia em duas posições (de 5º para 3º), como reflexo do conflito russo-ucraniano. No entanto, o país que mais subiu posições foi a Ucrânia, que passou de 36º a 11º colocado. Entre as principais quedas, destacam-se o Reino Unido, que caiu duas posições (da 4ª para a 6ª posição), e a França, que também caiu duas posições (da 6ª para a 8ª). A Alemanha, por sua vez, manteve-se na 7ª posição. Japão (10ª) e Coreia do Sul (9ª) trocaram de posições entre si, com os sul-coreanos ultrapassando os japoneses, o que é explicado não só pelo contexto de aumentos expressivos de gastos militares verificados na Ásia, mas também pelo tensionamento das relações entre as duas Coreias. Por fim, o Irã, que havia aumentado seus gastos militares em 11% em 2021, de modo a figurar entre os quinze maiores pela primeira vez, caiu para a 34ª posição¹⁶², com US\$ 6,8 bilhões de gastos.

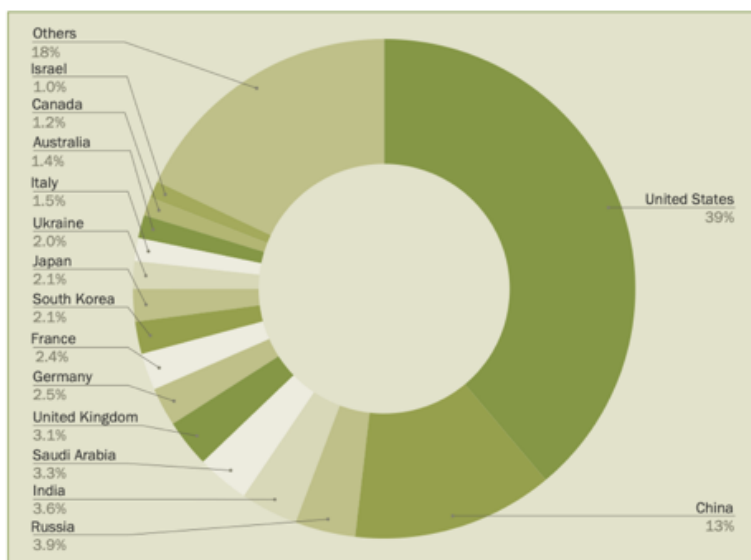


Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2022

Fonte: SIPRI

¹⁶² No documento *Trends in World Military Expenditure, 2021*, o SIPRI indicou que o Irã foi o 14º país no *ranking* dos maiores gastos militares mundiais em 2021. No documento relativo a 2022, a informação é corrigida, e o Irã passou a figurar na 39ª posição em 2021, subindo para 34ª em 2022. Em 2021, o Irã havia registrado o primeiro aumento de seus gastos em quatro anos.

ii. Conflito russo-ucraniano

Um dos destaques do relatório do SIPRI para 2022 foi o impacto do conflito russo-ucraniano na elevação dos gastos militares mundiais em níveis recorde. A guerra na Ucrânia teve como consequência o anúncio de aumentos significativos de gastos dessa natureza por parte de países da Europa Central e da Europa Ocidental. Dos 36 países dessas regiões que se inserem no escopo da análise do SIPRI, 23 elevaram seus gastos militares em 2022, ainda que em diferentes proporções: enquanto a Suíça registrou um aumento de 0,4% em gastos militares, Luxemburgo os ampliou em 45%.

Os compromissos de aumento foram anunciados e implementados em velocidades distintas. No caso de integrantes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), os objetivos militares tanto de curto prazo, como os da Eslováquia, quanto os de longo prazo, como os da Dinamarca, vinculam-se ao objetivo geral da aliança de aumento de gastos para que representem, no mínimo, o equivalente a 2% do PIB de cada país-membro. Os valores dos compromissos também variam fora do âmbito da OTAN: a Áustria, por exemplo, que não faz parte da aliança, anunciou a intenção de aumentar seus gastos militares a 1% do PIB; já a Lituânia e a Polônia, membros da OTAN e países mais próximos geograficamente da Rússia, apresentam objetivos mais ambiciosos – 2,5% e 4% do PIB, respectivamente.

iii. Recorte regional

No que se refere ao recorte regional, em 2022, houve aumento de gastos militares em quatro das cinco regiões geográficas do mundo. Como indicado anteriormente, em consequência do conflito russo-ucraniano, o maior percentual verificado foi o da Europa (+13%) – consequência direta do conflito russo-ucraniano. Em seguida, têm-se Oriente Médio (+3,2%), Ásia e Oceania (+2,7%) e as Américas (+0,3%). A África foi a única região na qual se verificou um decréscimo nos gastos militares (-5,3%) entre 2021 e 2022. Quanto à distribuição em relação ao total global, as Américas representam 43% dos gastos militares mundiais totais, com a América do Norte sendo, por si só, responsável por 40%, devido ao peso dos EUA. Em segundo e terceiro lugares, estão, respectivamente, Ásia e Oceania, com 26%, e Europa, com 21%. Oriente Médio e África somam cerca de 10% do total.

Region and subregion	Spending (\$ b),	Change (%)		World share (%),
	2022	2021-22	2013-22	2022
World	2 240	3.7	19	100
<i>Africa^a</i>	39.4	-5.3	-6.4	1.8
North Africa	(19.1)	-3.2	11	(0.9)
Sub-Saharan Africa ^a	20.3	-7.3	-18	0.9
<i>Americas^b</i>	961	0.3	3.5	43
Central America and the Caribbean ^b	11.2	-6.2	38	0.5
North America	904	0.7	3.7	40
South America	46.1	-6.1	-5.4	2.1
<i>Asia and Oceania^c</i>	575	2.7	45	26
Central Asia ^d	1.4	-29	-28	0.1
East Asia ^e	397	3.5	50	18
Oceania	35.3	0.5	48	1.6
South Asia	98.3	4.0	46	4.4
South East Asia	43.1	-4.0	13	1.9
<i>Europe</i>	480	13	38	21
Central and Western Europe	345	3.6	30	15
Eastern Europe	135	58	72	6.0
<i>Middle East^f</i>	(184)	3.2	-1.5	(8.2)

() = uncertain estimate.

^a Figures exclude Djibouti, Eritrea and Somalia.

^b Figures exclude Cuba.

^c Figures exclude North Korea, Turkmenistan and Uzbekistan.

^d Figures exclude Turkmenistan and Uzbekistan.

^e Figures exclude North Korea.

^f Figures exclude Syria and Yemen.

Fonte: SIPRI

A África, único continente a registrar retração (-5,3%) dos gastos militares no comparativo 2021-2022, apresentou um total de US\$ 39,4 bilhões de gastos. Foi a primeira queda nos gastos agregados de países africanos desde 2018. Dois países, Argélia e Marrocos, respondem por quase três quartos (cerca de 74%) dos gastos militares da África do Norte. A disputa em torno do Saara Ocidental, que opõe os dois países, é responsável por essa concentração. Ainda assim, os gastos argelinos caíram 3,7% de 2021 a 2022, enquanto os marroquinos se mantiveram inalterados. Os países da África Subsaariana apresentaram, no conjunto, US\$ 20,3 bilhões de gastos militares, em 2022, uma queda de 7,3% em comparação a 2021. O principal fator dessa retração de gastos foram as reduções efetuadas pelos dois maiores investidores militares africanos: Nigéria e África do Sul. A Nigéria reduziu seus gastos em 38% em 2022, enquanto a África do Sul os reduziu em 8,4% e pelo segundo ano consecutivo. Em contraste, a Etiópia registrou seu maior aumento percentual de gastos em 2022 (88%, chegando a US\$ 1 bilhão), como consequência do conflito no Tigré.

Na Europa, a invasão russa da Ucrânia impulsionou ainda mais a tendência de aumento que já se verificava desde 2013, chegando à cifra de US\$ 345 bilhões, em 2022. Os países da Europa Central apresentaram 4,4% de aumento, ao passo que os países da Europa Ocidental elevaram seus gastos em 3,4%. Ainda que tenha perdido posições no *ranking* geral, o Reino Unido seguiu em tendência de alta, elevando seus gastos militares pelo sexto ano consecutivo. Parte do aumento de 2022 deveu-se à ajuda militar enviada à Ucrânia, que somou US\$ 2,5 bilhões (cerca de 3,6% dos gastos militares totais do país). O Reino Unido é o segundo país que mais contribui com as forças ucranianas, atrás apenas dos EUA. Outros destaques importantes no continente europeu são Alemanha, Polônia e Finlândia – país que ingressou efetivamente na OTAN em abril de 2023. Os gastos militares alemães atingiram US\$ 55,8 bilhões em 2022 (+2,3% em relação a 2021). Após a invasão russa na Ucrânia, a Alemanha estabeleceu um fundo extraorçamentário no valor de US\$ 105 bilhões (cerca de € 100 bilhões) destinado à melhoria do aparato militar alemão, de modo que se projeta aumento dos gastos militares alemães no longo prazo. Quanto à ajuda enviada à Ucrânia, a Alemanha figura como o segundo maior doador europeu, atrás do Reino Unido.

A Polônia apresentou um aumento de 11% em seus gastos militares, em 2022, chegando a US\$ 16,6 bilhões, que representam 2,4% do PIB – o maior percentual entre os países da Europa Ocidental e da Europa Central, depois da Grécia (3,7% do PIB). Em março de 2022, o governo polonês aprovou legislação que busca reorganizar a força de defesa nacional e elevar os gastos militares a 4% do PIB em 2023¹⁶³. É importante mencionar que a Polônia é o país que mais recebeu ucranianos deslocados à força¹⁶⁴ e que tem demonstrado crescente preocupação com o expansionismo russo.

A Finlândia, o mais novo membro da OTAN¹⁶⁵, elevou seus gastos militares em 36%, em 2022, totalizando US\$ 4,8 bilhões (cerca de 1,7% do PIB). Este foi o maior aumento anual de gastos militares finlandeses desde 1962, puxado pela aquisição de armamento (sobretudo de aviões de combate F-35), que representou quase um terço do total dos gastos militares finlandeses. Esse esforço finlandês insere-se no contexto do compromisso dos membros da OTAN de manter orçamentos militares equivalentes a, no mínimo, 2% do PIB.

O principal responsável pelo aumento dos gastos militares na Europa foi a Europa do Leste, que registrou elevação de 58% em 2022 (US\$ 135 bilhões). Esse aumento expressivo de curto prazo é uma reação direta à invasão russa da Ucrânia. Nesse contexto, Rússia e Ucrânia, sozinhos,

¹⁶³ Originalmente, a legislação previa 3%, mas o objetivo foi revisado e estabelecido em 4% do PIB.

¹⁶⁴ Categoria mais ampla, que abrange solicitantes de refúgio e refugiados.

¹⁶⁵ O país concluiu seu processo de adesão em março de 2023 e tornou-se membro, efetivamente, em abril desse mesmo ano.

respondem por 97% dos gastos militares da sub-região (Rússia com 64% e Ucrânia com 33%). No acumulado 2013-2022, a Ucrânia elevou seus gastos militares em 1661% – consequência direta do tensionamento nas relações, desde a anexação da península da Crimeia, em 2014. Observa-se, ainda, que o auxílio militar internacional enviado à Ucrânia não é contabilizado pelo SIPRI em sua análise dos gastos militares nacionais.

Os gastos militares do Brasil continuaram a cair, em 2022, com uma retração de -7,9%. O Brasil perdeu uma posição no *ranking* mundial, passando da 16ª para a 17ª, com um total de US\$ 20,2 bilhões, que representam 0,9% do total global. O orçamento militar brasileiro permanece sendo o maior da América do Sul e supera o de países como Polônia, Turquia e Paquistão.



Figure 1. World military expenditure, by region, 1988–2022

Fonte: SIPRI

c) Gastos militares mundiais em 2021

Em 2021, de acordo com o documento *Trends in World Military Expenditure, 2021*, do SIPRI, os gastos militares mundiais ultrapassaram a marca de US\$ 2 trilhões pela primeira vez (US\$ 2,12 trilhões). Desde 2015, verifica-se uma tendência ascendente nos gastos militares mundiais anuais, a despeito dos efeitos econômicos da pandemia de COVID-19. Em comparação, o montante necessário estimado pelo Banco Mundial para a realização completa dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) acordados pelas Nações Unidas seria de US\$ 1,5 a 2,7 trilhões anuais, de 2015 a 2030.

Os gastos militares dos quinze países com maiores orçamentos representaram 81% dos gastos militares globais, em 2021. Os EUA (38%) e a China (14%) permaneceram, de longe, os dois países que mais destinam recursos a questões militares. Houve, no entanto, mudanças importantes na classificação entre os quinze primeiros países, entre 2020 e 2021: o Reino Unido e a França subiram duas posições cada, tornando-se o quarto e o sexto países com maiores gastos militares, respectivamente; após uma queda de 17% em seus gastos militares, a Arábia Saudita caiu da quarta para a oitava posição; o Irã aumentou seus gastos militares em 11%, tornando-se o

14º maior gastador militar em 2021 – esta é a primeira vez em vinte anos que o Irã se encontra entre os quinze maiores gastos militares.

Os gastos relacionados à tecnologia nuclear estão entre os itens do orçamento militar que tiveram o maior aumento em 2021, o que reflete a decisão dos EUA de modernizar seu arsenal nuclear. O ano de 2021 também marcou o fim da presença militar internacional de quase duas décadas no Afeganistão – os EUA investiram cerca de US\$ 85 bilhões para reforçar as Forças de Segurança Nacional Afegãs durante o período em que suas forças militares estiveram no país. Com relação à China, destaca-se que seus gastos militares crescem consecutivamente há 27 anos, a mais longa sequência ininterrupta de aumentos. O gasto militar da Índia foi o terceiro mais alto do mundo, o que reflete o aumento da tensão em disputas de fronteira com a China e com o Paquistão, levando o governo indiano a priorizar a modernização de suas forças armadas e a autossuficiência em produção de armas. Os gastos militares russos cresceram pelo terceiro ano consecutivo em 2021. A recente tendência ascendente dos gastos militares russos seguiu-se a um período de declínio, que veio na sequência das sanções ocidentais sobre a anexação da Crimeia, em 2014, e de uma queda acentuada nos preços da energia, em 2015.

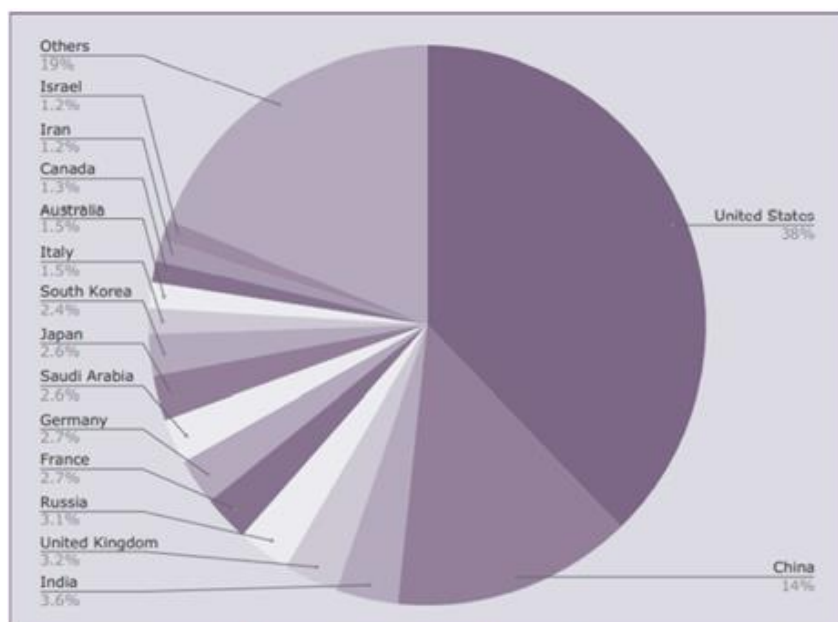
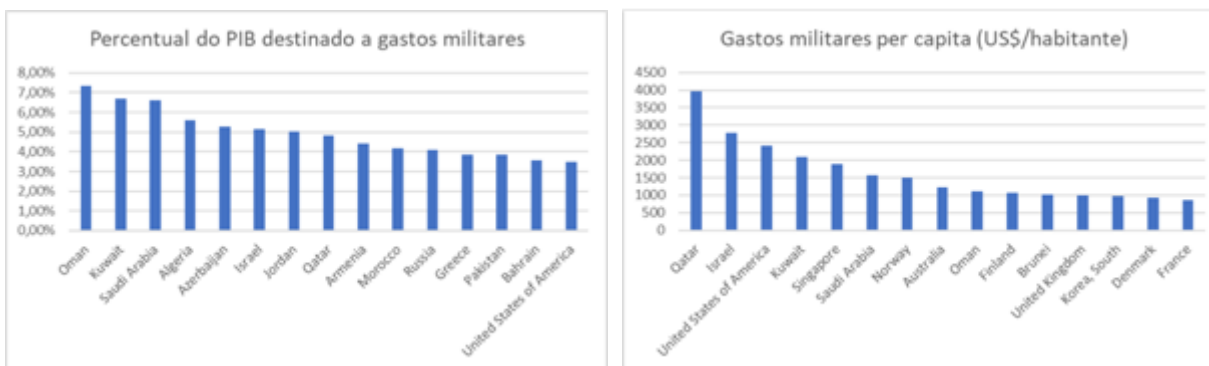


Figure 2. The share of world military expenditure of the 15 countries with the highest spending in 2021

Fonte: SIPRI



Fonte: Elaboração dos autores, com base em dados do SIPRI

Houve outros importantes destaques no relatório. Os cinco maiores gastos militares em 2021 foram dos EUA, China, Índia, Reino Unido e Rússia, que, juntos, responderam por 62% dos gastos militares mundiais – EUA e China sozinhos responderam por 52%. Os gastos militares cresceram em três das cinco regiões do mundo em 2021. Os gastos aumentaram na Ásia e Oceania (3,5%), Europa (3,0%) e África (1,2%). Os gastos diminuíram no Oriente Médio (-3,3%) e nas Américas (-1,2%). Os gastos militares do Brasil caíram 4,3% em 2021, mas o País continuou tendo o maior orçamento militar da América do Sul. Em termos globais, o País tem o 17º maior orçamento militar, superando países como Turquia, Polônia e Paquistão. Apesar do corte nos gastos, o Brasil honrou os pagamentos planejados para seus programas militares estratégicos.

O relatório também delineou algumas das principais tendências para os próximos anos. O fim do declínio dos arsenais nucleares pós-Guerra Fria é uma delas: embora a soma total de armas nucleares tenha diminuído ligeiramente entre 2021 e 2022, o número tende a aumentar na próxima década. Os nove estados nuclearmente armados – EUA, Reino Unido, China, Coreia do Norte, França, Índia, Israel, Rússia e Paquistão – continuam a modernizar seus respectivos arsenais e a reforçar o papel dos arsenais nucleares em suas estratégias militares e nas suas doutrinas de defesa. Combinados, os arsenais de Rússia e EUA correspondem a 90% de todos os armamentos nucleares. A redução dos arsenais de EUA e Rússia se deve à retirada de operação de armamentos obsoletos. Ademais, o *New START* não impõe limites a arsenais nucleares não estratégicos. A China, que se recusou a aderir ao *New START* apesar da insistência dos EUA, está expandindo significativamente seu arsenal, embora este ainda seja largamente inferior aos de EUA e Rússia.

Outras tendências são as repercussões negativas de vasto alcance sobre a estabilidade internacional e a segurança humana¹⁶⁶ derivadas da Guerra na Ucrânia. Isso se dá tanto nos mecanismos de segurança europeus, quanto nos alinhamentos políticos e preferências estratégicas globais, além da segurança alimentar mundial. Note-se que houve ampla oposição às ações russas na Ucrânia, porém longe de ser universal: 38 Estados se abstiveram, entre os quais a China, e oito votaram contra a Resolução da AGNU “Consequências humanitárias da agressão contra a Ucrânia”, adotada em 25 de março de 2022.

Também há sinais de tendência de insegurança persistente. Até o final de 2021, nenhum processo de paz significativo foi entabulado, duas décadas de intervenção ocidental terminaram em fracasso no Afeganistão, e o conflito na Etiópia também continuou, sem nenhuma iniciativa internacional significativa. Além disso, as pressões de novas crises globais, como o aquecimento global e a pandemia de COVID-19, permanecem.

Há, contudo, dois fatos animadores, segundo o relatório. Um deles é a declaração conjunta China-EUA na 26ª Conferência das Partes (COP26, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro as Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em novembro de 2021, um sinal de que a cooperação das potências em temas de interesse global ainda é possível. O outro é o relatório de 2021 do secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, “Nossa Agenda Comum”. O grupo de trabalho bilateral sobre as mudanças do clima foi, entretanto, cancelado, em agosto de 2022, pela China, após a visita de Nancy Pelosi, presidente da Câmara dos EUA, a Taiwan.

¹⁶⁶ Há três grandes interpretações do conceito de segurança humana. As duas mais amplas são caracterizadas como “ausência de medo”, ou seja, a proteção dos direitos humanos (*Human Security Report*, 2005) e “ausência de carência”, ou seja, o direito ao desenvolvimento humano (Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – de 1994). A terceira avalia o impacto da violência armada direta. O conceito de segurança humana adotado pelo SIPRI (*The human security approach to direct and structural violence*) leva em consideração os impactos tanto da violência direta quanto da violência estrutural, isto é, a desigualdade social, política, racial, de gênero ou outras formas de injustiça e marginalização que desestabilizam a sociedade e levam à violência armada.

II. Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

a) Histórico

Em 4 de abril de 1949, foi assinado em Washington o Tratado do Atlântico Norte (TAN), por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos (EUA), França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido. O TAN tem como antecedentes a Carta do Atlântico (1941), firmada por Roosevelt e Churchill; o Artigo 51 (direito de legítima defesa coletiva) e o Capítulo VIII (acordos regionais) da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945); o Tratado de Dunquerque (1947), entre França e Reino Unido; e o Tratado de Bruxelas (1948), sobre Autodefesa Coletiva e Colaboração Econômica, Social e Cultural, firmado por Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido.

O TAN, ou Tratado de Washington, é documento curto, de apenas 14 artigos. Em seu Artigo 9º, estabelece um Conselho, com prerrogativa de criar organismos subsidiários necessários para o cumprimento dos objetivos do tratado, que é ainda o principal órgão decisório da OTAN (sempre por unanimidade). A implementação da OTAN, portanto, é posterior ao TAN: a eclosão da Guerra da Coreia, em junho de 1950, foi seu primeiro grande teste, pois levantou ao mundo a ameaça aparente de ação conjunta de todos os países comunistas, o que levou a aliança a desenvolver planos militares concretos. Formou-se o Quartel-General Supremo das Forças Aliadas da Europa (SHAPE, na sigla em inglês), para coordenar as forças na Europa, sob ordens do Comandante-Supremo Aliado, então o norte-americano Dwight Eisenhower, em janeiro de 1951. Em 1951, houve a concessão de personalidade jurídica à Organização (Acordo de Ottawa), e, no ano seguinte, a conferência do Conselho do Atlântico Norte, em Lisboa, buscou expandir as forças da OTAN e criou o cargo de secretário-geral, o comandante civil da aliança militar. Também em 1952 houve os primeiros exercícios marítimos de grande porte da OTAN, nos mares da Dinamarca, da Noruega e no Mediterrâneo.

De acordo com a própria organização, os objetivos iniciais da OTAN eram deter o expansionismo soviético, impedir o ressurgimento do militarismo nacionalista na Europa e encorajar a integração política europeia. É criada no contexto de endurecimento da Guerra Fria: em 1947, houve a Doutrina Truman; em 1948, houve o golpe comunista na Tchecoslováquia e o bloqueio de Berlim; e, em 1949, a URSS explodiria seu primeiro artefato nuclear (apenas alguns meses depois da criação da OTAN).

O objetivo principal da OTAN é a promoção da segurança coletiva regional, conforme enunciado no Artigo 5º do TAN: “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, consequentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”. Em seus primeiros 40 anos, a cláusula de defesa coletiva jamais foi acionada, de modo que não houve atuação conjunta das forças da OTAN.

Há um escopo geográfico bem delimitado para a aplicação da segurança coletiva, conforme o Artigo 6º: “Para os fins do Artigo 5º considera-se ataque armado contra uma ou várias das Partes o ataque armado: a) contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte, contra os Departamentos franceses da Argélia, contra o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer; b) contra as forças, navios ou aeronaves de qualquer das Partes, que se encontrem nesses territórios ou em qualquer outra região da Europa na qual as forças de ocupação de qualquer das Partes estavam à data em que o tratado entrou em vigor ou no mar Mediterrâneo ou na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer”.

Também de bastante importância para a OTAN é o Artigo 4º, que prevê consultas entre as partes: “As Partes consultar-se-ão sempre que, na opinião de qualquer delas, estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes”. Desde 1949 e até dezembro de 2024, o Artigo 4º foi invocado sete vezes. A Turquia já o invocou em cinco momentos, primeiramente no contexto da Segunda Guerra do Golfo (Guerra do Iraque), em 2003, e depois do conflito corrente na Síria, em 2012 e 2020, e de ataques terroristas ocorridos no país em 2015; a Polônia o invocou, em 2014, em razão dos episódios na Crimeia; e países da antiga esfera de influência soviética ou integrantes da URSS (Bulgária, Tchêquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia), em 2022, o invocaram em fevereiro de 2022, no contexto da invasão da Ucrânia pela Rússia.

Na década de 1950, ocorrem as primeiras adesões à organização: Turquia, Grécia (ambas em 1952) e Alemanha Ocidental (1955). Como resposta à entrada desta última, é assinado o Pacto de Varsóvia (1955), composto por União Soviética (URSS), Hungria, Tchecoslováquia, Polônia, Bulgária, Romênia, Albânia e Alemanha Oriental (RFA) para fazer frente à aliança norte-atlântica – a URSS havia proposto juntar-se à OTAN no ano anterior, o que foi negado pelos seus membros. Em 1954, é cunhado o termo “retaliação maciça” pela administração Eisenhower, que passa a ser a doutrina estratégica da OTAN: um ataque soviético seria respondido por um ataque nuclear. Também em meados dos anos 1950, a Guerra de Suez colocou aliados da OTAN em campos opostos do conflito (EUA vs. França e Reino Unido), e a URSS lançou o satélite Sputnik. Após a construção do Muro de Berlim e a crise dos mísseis, no início dos anos 1960, a “retaliação maciça” deu lugar à “resposta flexível” e foi inaugurado o período de *détente*.

No final da década de 1950, a OTAN passou por uma de suas crises mais sensíveis, com a unidade da organização sofrendo um abalo durante a presidência de Charles de Gaulle na França. O presidente francês protestou contra o papel protagonista dos EUA na OTAN e a relação especial entre EUA e Reino Unido. O presidente de Gaulle, em memorando ao presidente Eisenhower e ao primeiro-ministro britânico Harold MacMillan, defendeu a criação de uma instância tripartite de comando, que colocaria a França em pé de igualdade com EUA e Reino Unido. Após resposta considerada insatisfatória, de Gaulle deu início a uma força de defesa independente para a França, e tinha a intenção, no caso de algum conflito, de ter a opção de negociar a paz em separado com o bloco socialista, em vez de ser obrigado a aderir a uma guerra de maiores proporções entre a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Em fevereiro de 1959, a França retiraria sua Frota Mediterrânea do comando da OTAN e baniria a colocação de armas nucleares estrangeiras em seu território. A França expressou apoio aos aliados da OTAN durante a Crise dos Mísseis cubana em 1962, mas, em 1966, retiraria todos os seus soldados das forças da aliança, a despeito de, oficialmente, a França permanecer como membro. É nesse contexto que a sede da OTAN foi transferida de Paris para Bruxelas. Apenas em 2009, a França retornaria a participar de forma plena das iniciativas da OTAN, na Cúpula de Estrasburgo-Kehl. Em 1974, em razão de alegada inércia da OTAN na crise

do Chipre, foi a vez da Grécia deixar o comando militar integrado, tendo retornado apenas em 1980, como parte de seus esforços para ingressar nas Comunidades Europeias.

Durante grande parte do período da Guerra Fria, as ações de monitoramento da OTAN com relação à URSS e ao Pacto de Varsóvia não levaram efetivamente a ações militares diretas. Quando da abertura do Tratado sobre Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), em 1968, a OTAN argumentou que seus acordos de compartilhamento nuclear não violavam o novo tratado, pois as armas estariam sob controle dos EUA até que uma decisão fosse tomada sobre eventual guerra. Em 1978, os membros da OTAN definiram de forma oficial duas metas complementares: manter a segurança e buscar o arrefecimento de ânimos – o que se traduzia, na prática, em manter capacidades defensivas consideradas suficientes contra as forças do Pacto de Varsóvia, mas sem desencadear nova corrida armamentista. Ainda assim, em 1979 e 1983, houve episódios de colocação de mísseis mais potentes nas zonas limítrofes. Como curiosidade, não houve envolvimento da OTAN na Guerra das Malvinas, apesar do ataque argentino contra o território sob controle britânico, pois o Artigo 6º do TAN especifica que a defesa coletiva só se aplica a ataques contra territórios ao norte do Trópico de Câncer. A última expansão do período da Guerra Fria seria a adesão da Espanha, em 1982, confirmada por referendo em 1986.

b) Ressignificação da OTAN

Com o fim da Guerra Fria (e da ameaça soviética) e a reunificação alemã, a OTAN passa por uma crise de identidade, e sua razão de ser é ressignificada. Sua atuação passa a compreender quaisquer ameaças de caráter global aos interesses comuns dos membros, sem que, para isso, seja necessário o recurso ao Artigo 5º. Isso está refletido nas doutrinas e conceitos estratégicos da OTAN adotados a partir de 1991, em especial em 1999 (que dá o foco em agir sobre as causas e todas as etapas de um conflito e que identifica novos riscos) e 2010 (que afirma que as três tarefas primordiais da OTAN são defesa coletiva baseada no princípio de “dissuasão”, gestão de crises e segurança cooperativa). A primeira expansão da OTAN do período pós-Guerra Fria não teve um país adicional, mas, sim, a incorporação da Alemanha Oriental (RDA) pela RFA, no final de 1990. Ademais, em seu processo de reestruturação, a estrutura militar da OTAN foi reduzida e reorganizada, com novas forças estabelecidas, a exemplo das Forças de Reação Rápida do Quartel do Comando Aliado Europeu. As mudanças engendradas pelo colapso da URSS no balanço militar europeu foram reconhecidas pelo Tratado sobre Forças Armadas Convencionais Adaptadas na Europa, assinado por trinta países em 1999 e ratificado pela Rússia em 2000 (mas nunca ratificado por nenhum membro da OTAN, portanto nunca tendo entrado em vigor).

Nos anos 1990, diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Para disciplinar sua relação com os países da antiga URSS, criou o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (CCAN), que se tornou Conselho de Parceria Euro-Atlântica (CPEA), em 1997. Em 1994, criou o programa Pareceria para a Paz (PfP, na sigla em inglês), pelo qual países da ex-Iugoslávia e da ex-URSS – inclusive a Rússia – receberiam ajuda para a modernização de suas forças armadas dentro de parâmetros democráticos. A relação entre OTAN e Rússia, ademais, aprofundou-se com a criação do Conselho Rússia-OTAN, em 2002 (para mais detalhes sobre esse relacionamento, ver subseção posterior)¹⁶⁷. Para o Norte da África,

¹⁶⁷ A última reunião do Conselho ocorreu em janeiro de 2022, antes da invasão da Ucrânia. Entre 2014 e 2022, as relações com a Ucrânia foram o principal tema debatido nessa instância. Após a invasão da Ucrânia, a Rússia foi

lançou, em 1994, o Diálogo do Mediterrâneo, com Argélia, Marrocos, Egito, Tunísia, Israel, Jordânia e Mauritânia. Para o Oriente Médio, em 2004, lançou a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI), em conjunto com países do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), ocasião em que propôs a elevação do Diálogo do Mediterrâneo ao nível de parceria abrangente¹⁶⁸. A OTAN estabeleceu, ainda, parcerias com organizações regionais, como a União Europeia (UE) e a União Africana (UA), e ampliou o rol de parceiros globais não membros, como a Colômbia.

Em julho de 1997, três países oriundos da Cortina de Ferro (Hungria, Tchéquia e Polônia) foram convidados a aderir à OTAN, o que resultou em expansão da aliança em março de 1999. À época, a expansão foi criticada por alguns analistas políticos, pois haveria efeitos adversos na solidificação da democracia russa, ao devolver à região uma atmosfera próxima à da Guerra Fria e levar a política externa russa em direções diferentes das desejadas pelos ocidentais (o que viria a provar-se verdadeiro nas décadas seguintes). Quanto à estrutura, em 1997, a OTAN reduziu o número de quartéis de 65 para vinte.

Na década de 2000, a OTAN passaria pelo quinto e maior processo de expansão até os dias atuais. Foram admitidos sete novos países oriundos do bloco socialista: Estônia, Letônia, Lituânia, Eslovênia, Eslováquia, Bulgária e Romênia. Tratou-se da primeira adesão de ex-repúblicas soviéticas (Estônia, Letônia, Lituânia). Os países receberam o primeiro convite para discutir suas adesões durante a Cúpula de Praga, em 2002, e aderiram à aliança em março de 2004, poucos dias antes da Cúpula de Istambul. Na mesma cúpula em Praga, foi lançada a Força de Resposta da OTAN (NRF, na sigla em inglês). Também em 2004, teve início a operação de Policiamento Aéreo Báltico, que deu guarida à soberania de Estônia, Letônia e Lituânia por meio da cessão de aeronaves de caça para reagir a quaisquer intrusões aéreas indesejadas.

Na segunda metade da década de 2000, haveria a sexta expansão da OTAN, com a entrada de Albânia e Croácia, convidadas na Cúpula de Bucareste, em 2008, e que aderiram oficialmente em 2009, elevando o número de membros para 28. Cumpre recordar a Cúpula de Riga, em 2006, a primeira organizada em um território ex-soviético. Quando da acessão dos novos membros, durante a cúpula da OTAN, em 2008, comunicou-se Geórgia e Ucrânia que poderiam eventualmente tornar-se membros, o que, assim como os planos da organização em instalar um sistema de mísseis antibalísticos na Polônia e na Tchéquia, gerou fortes críticas da Rússia.

A OTAN passa, em 2016, a reconhecer a guerra cibernética como um domínio operacional de guerra, da mesma forma que a guerra terrestre, aérea e marítima. Assim, qualquer ataque cibernético contra um membro da OTAN pode levar à invocação do Artigo 5º do TAN. Em 2019, a aliança acrescentou a guerra espacial ao rol de domínios operacionais. Quanto às expansões mais recentes, em 2017 foi a vez de Montenegro tornar-se o 29º membro da OTAN e, em março de 2020, da Macedônia do Norte aceder à OTAN como 30º membro, após a resolução da disputa envolvendo o nome do país com a Grécia. Em abril de 2023, a Finlândia tornou-se o 31º membro.

No que tange a operações militares, cumpre lembrar que a OTAN não conduziu nenhuma no período da Guerra Fria. As primeiras operações engendradas pela organização vieram somente com o fim da Guerra Fria (*Anchor Guard*, em 1990, e *Ace Guard*, em 1991), motivadas pela invasão do Iraque ao Kuwait; nessas operações, aeronaves de monitoramento foram enviadas para a Turquia, onde, logo depois, uma força de resposta rápida foi estabelecida.

apontada como a maior ameaça à segurança da OTAN, mas os membros da Aliança declararam em seu Conceito Estratégico, lançado em 2022, que permaneceriam abertos ao diálogo com a Rússia.

¹⁶⁸ A ICI é aberta a todos os países do Oriente Médio; integram-na Catar, Bahrein, Kuwait e EAU, e, em estruturas pontuais, Arábia Saudita e Omã.

Em 1992, eclodiu a Guerra da Bósnia, como um dos desdobramentos da dissolução da Iugoslávia. A situação de deterioração levou o CSNU a aprovar a Resolução 816, em outubro, que estabeleceu uma zona de exclusão aérea na região central da Bósnia e Herzegovina, cujo cumprimento pela OTAN se deu em abril de 1993 (Operação *Deny Flight*). De junho de 1993 a outubro de 1996, a Operação *Sharp Guard* adicionou componente marítimo ao embargo de armas e às sanções econômicas impostas contra a República Federal da Iugoslávia. Em fevereiro de 1994, a OTAN efetuou sua primeira ação de guerra ao abater quatro aeronaves sérvio-bósnias que violaram a zona de exclusão aérea. Em abril de 1994, a OTAN conduziu bombardeios aéreos contra alvos militares sérvio-bósnios, e, em agosto de 1995, a OTAN conduziu bombardeio de duas semanas contra o exército da República Srpska, após o genocídio de Srebrenica. Novos bombardeios aéreos da OTAN contribuíram para dar fim às Guerras na Iugoslávia, que tiveram como resultado o Acordo de Dayton, em novembro de 1995. Como parte desse acordo, a OTAN implementou uma força de manutenção da paz com mandato da ONU, sob a Operação *Joint Endeavor*, a Força de Implementação (IFOR, na sigla em inglês). Quase 60 mil tropas da OTAN receberam o apoio de forças de países externos à aliança nessa missão. A IFOR se converteria na Força de Estabilização (SFOR, na sigla em inglês), missão de menor porte que se iniciou com 32 mil tropas, operando do final de 1996 até dezembro de 2004, quando as operações foram transferidas para uma unidade da UE.

Em 1999, a OTAN faria sua maior campanha militar até então, com 78 dias de bombardeios contra alvos da República Federal da Iugoslávia, no marco do conflito do Kosovo. Após o CSNU aprovar a Resolução 1199, em setembro de 1998, as negociações por cessar-fogo fracassaram, em março do ano seguinte, o que levou aos bombardeios da OTAN, que também enviou à Albânia uma de suas forças internacionais de reação, para entregar ajuda humanitária a refugiados kosovares. A campanha da OTAN acabaria criticada pelo alto número de mortos civis, incluindo o bombardeio à embaixada da China em Belgrado, mas fez com que o presidente sérvio Slobodan Milosevic aceitasse os termos para um plano de paz em junho de 1999, pondo fim à Guerra do Kosovo. Com a Resolução 1244 do CSNU, a OTAN contribuiu no estabelecimento da Força do Kosovo (KFOR, na sigla em inglês), outra missão de manutenção de paz, com mandato para proteção das missões humanitárias na região. Em agosto de 2001, a organização atuou na Operação *Essential Harvest*, missão de desarmamento de milícias de albaneses étnicos na Macedônia do Norte. À época, houve debates sobre a necessidade de o CSNU aprovar ações militares da OTAN, com EUA, Reino Unido e grande parte dos membros da OTAN contrários à obrigatoriedade, ao passo que a França defendia a necessidade da aprovação; o argumento de EUA e Reino Unido era o de que Rússia e China poderiam exercer seu poder de veto para impedir ataques à Iugoslávia e em eventuais conflitos futuros, o que levaria à nulidade da força e do propósito da OTAN.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, nos EUA, levaram a OTAN a invocar, pela primeira vez em sua história, o Artigo 5º de sua Carta. Pelo artigo, ataques contra um Estado-Membro devem ser vistos como um ataque contra todos. A invocação do Artigo 5º foi confirmada em outubro de 2001, quando a OTAN acatou a invocação norte-americana. Entre as ações oficiais tomadas pela OTAN em resposta aos atentados, podem-se citar as operações *Eagle Assist* e *Active Endeavour*, uma operação naval no Mediterrâneo com o intuito de prevenir a movimentação de terroristas ou armas de destruição de massa, e melhorar a segurança do transporte marítimo de cargas. Em abril de 2003, a OTAN assumiu o comando da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF, na sigla em inglês), com tropas de 42 países; que foi a primeira missão liderada pela OTAN fora do Atlântico Norte. A ISAF teve inicialmente a incumbência de garantir a segurança de Cabul e áreas próximas, permitindo que se estabelecesse o governo da Administração

Transitória Afegã; em outubro de 2003, o CSNU autorizou a expansão do mandato da ISAF para todo o Afeganistão. Em julho de 2006, a ISAF assumiu o comando de operações no sul afegão; as operações da ISAF foram conduzidas até 2014, quando, após dois anos de desengajamento progressivo, a missão deixou o Afeganistão, sendo substituída pela Missão *Resolute Support*. A retirada final da OTAN se daria em 2021, entre abril e agosto, no marco da desastrosa saída do Afeganistão, autorizada pelo governo Trump e conduzida pela gestão Biden, com o colapso do governo afegão e a retomada do poder pelo Talibã.

A OTAN se envolveu em outras missões no Grande Oriente Médio e no Norte da África. Em agosto de 2004, durante a Guerra do Iraque, a OTAN formou uma Missão de Treinamento para auxiliar as forças de segurança iraquianas em conjunção com missão dos EUA. A intenção era permitir o desenvolvimento de estruturas e instituições de treinamento de forças de segurança, para que o Iraque pudesse, de forma efetiva, autônoma e sustentável, construir capacidades que atendessem às necessidades do país. A missão foi concluída em dezembro de 2011. Em agosto de 2009, a OTAN enviou navios de guerra para proteção do tráfico marítimo no golfo de Áden e no oceano Índico, então regiões assoladas por piratas somalis. Finalmente, em março de 2011, o CSNU aprovou a Resolução 1973 e autorizou ações militares para proteger civis no contexto da Guerra Civil da Líbia. Uma coalizão que incluiu vários membros da OTAN passou a colocar em prática uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia, iniciando com a Operação *Harmattan*, da Força Aérea Francesa. Também se colocou em prática um embargo de armas contra a Líbia, valendo-se de forças navais e submarinos no Mediterrâneo. Em junho de 2011, relatos de rachas dentro da OTAN vieram à tona, com apenas oito dos então 28 membros participando de operações de combate. Países como a Noruega anunciaram que reduziriam suas contribuições e se retirariam da Líbia antes do prazo final estipulado.

Tais intervenções da OTAN se deram, alegadamente, para proteger populações em perigo, em linha com o princípio da responsabilidade de proteger, que já começava a se delinear nos anos 1990, mas que ganhou corpo nos anos 2000. A OTAN atualmente lida com um amplo espectro de temas, incluindo antipirataria, defesa cibernética, contraterrorismo e mulheres, paz e segurança. O combate à pandemia, por exemplo, esteve entre as áreas de ação prioritárias em 2020, sendo levado a cabo por meio da Divisão de Cooperação Militar do SHAPE, que coordenou o transporte de vacinas e insumos médicos a seus países-membros.

As capacidades militares da OTAN são diretamente influenciadas pela quantidade de recursos que seus membros colocam à sua disposição e, especialmente, pelo engajamento dos EUA. Nesse aspecto, o desengajamento do governo Trump em relação aos parceiros europeus, ao mesmo tempo que se aproximava de Putin, era um desafio crucial para a continuidade da OTAN. Os EUA suportam a maior parte¹⁶⁹ dos custos financeiros e materiais da organização e, durante o governo Trump, adotaram postura menos conciliadora em relação ao OTAN, tanto sobre as demandas para que os países europeus cumpram o compromisso político, estabelecido desde a Declaração de Gales (2014), de expansão de gastos em defesa de pelo menos 2% do produto interno bruto (PIB) até 2024 (em 2022, apenas sete membros cumpriram a meta: Grécia, EUA, Polônia, Lituânia, Estônia, Reino Unido, Letônia; em 2023, os sete tiveram a companhia de Hungria, Romênia, Eslováquia e Finlândia), e passem a arcar com uma participação maior no orçamento da organização. Recentemente, os membros aprovaram a redução da participação norte-

¹⁶⁹ Os EUA representam mais de 75% das capacidades militares da OTAN, fornecendo cerca de 70% dos equipamentos críticos (helicópteros, serviço de informações e inteligência via satélite), além de possuírem 76.000 soldados estacionados na Europa. Os gastos militares dos EUA representam aproximadamente dois terços de todos os gastos militares do conjunto de integrantes da OTAN.

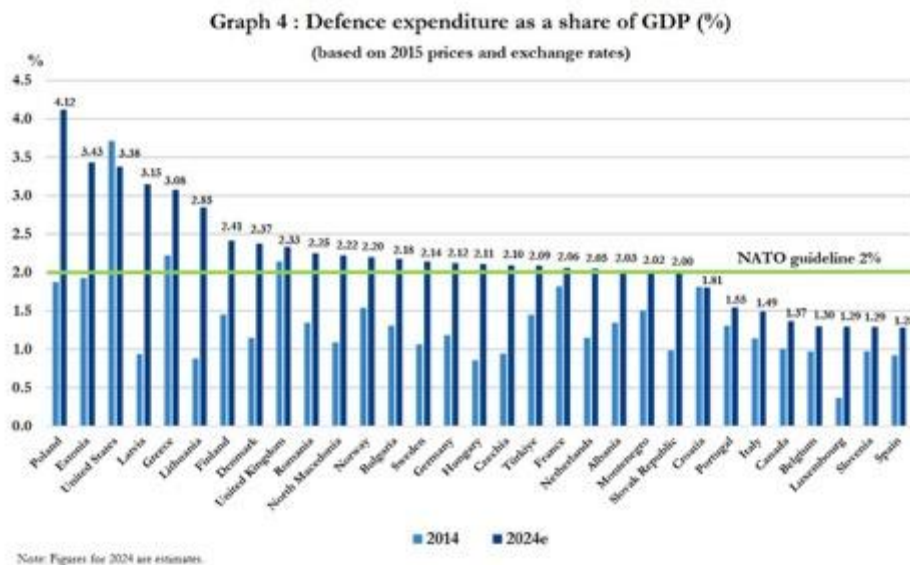
americana no orçamento, de 22,1% para 16,35%, com oposição da França, que não deverá ter aumento em sua contribuição. Após a invasão da Ucrânia, a maioria dos membros comprometeu-se a investir mais e mais rapidamente em defesa, mas muitos ainda levarão vários anos para atingir a meta mínima de 2% do PIB. A Noruega e a Alemanha anunciaram que elevariam seus gastos militares a 2% do PIB. O patamar anual de 2% do PIB foi considerado um “mínimo” (“*at least*”) e um “compromisso duradouro” (“*enduring commitment*”) na declaração final da Cúpula de Vilnius, em 2023. Desde o início do mandato, o governo Biden assegurou “compromisso inabalável” com a OTAN e defende sua revitalização, reiterando sinalização em favor de aumento dos gastos de defesa pelos demais parceiros, mas manteve pressões para que o Conceito Estratégico 2022 adotasse uma linguagem mais dura em relação à China, evitando que a falta de convergência sobre o país asiático repetisse o tom ameno da Cúpula de Londres (2019).

Os riscos à relevância da OTAN também decorriam de posturas europeias. O presidente francês Emmanuel Macron falou, no final de 2019, em “morte cerebral” da organização, ao culpar os EUA por situações como a aproximação russo-turca na Síria e pela postura de tentar obter exclusivismo comercial no âmbito da Organização, e tem sido um dos principais impulsionadores do processo de fortalecimento de iniciativas de defesa intraeuropeias, como a Cooperação Permanente e Estrutura (PESCO, na sigla em inglês), o Fundo Europeu de Defesa e o Plano de Ação Europeu, tendo chegado a cogitar a criação de um exército comum europeu. Também foi argumento francês que o terrorismo, e não a Rússia, seria a maior ameaça aos países da OTAN, e que seria momento de uma reaproximação com Moscou. A ex-chanceler alemã Angela Merkel, por sua vez, adotou postura apaziguadora. Outro risco decorre da posição turca, que, apesar de integrante da OTAN, adquiriu recentemente o sistema de defesa antiaéreo russo S-400 (ao mesmo tempo que participava do desenvolvimento dos caças F-35 com os EUA e outros aliados) e tem ampliado sua cooperação com aquele país. Recentemente, franceses e turcos, que se opõem no conflito interno da Líbia, estranharam-se no Mediterrâneo Oriental, o que levou a França a suspender participação em missão da Organização, assim como se intensificaram as tensões entre Turquia e Grécia em torno de reservas de gás natural no Mediterrâneo Oriental, dado o interesse turco em rever suas fronteiras marítimas. A OTAN enfrenta, portanto, desafios tanto internos, vinculados às divergências entre seus membros e à insuficiência ou inadequação dos meios disponíveis à sua ação, quanto externos, relacionados às mudanças do ambiente internacional, com a emergência de novas ameaças, como a postura assertiva da Rússia e da China, terrorismo, ataques cibernéticos e híbridos, mudanças climáticas, entre outras.

A “agressão” russa à Ucrânia contribuiu para a revalorização do papel da OTAN, como será discutido em subseções posteriores. Em junho de 2023, a OTAN realizou seu maior exercício aéreo da história, o Air Defender 23, após quatro anos de preparativos. Foram 250 aeronaves – cem delas vindas dos EUA –, dez mil soldados e 25 países participantes, incluindo a Suécia (naquele momento ainda em processo de acesso) e o Japão. Em janeiro de 2024, iniciou-se o Steadfast Defender 2024, o maior exercício militar da OTAN desde o fim da Guerra Fria, que mobilizará 90 mil tropas de todos os membros e da Suécia até maio e em que se simulará o reforço da proteção da fronteira oriental da Aliança, onde se localiza a Rússia. Em outubro, a OTAN realizou o Steadfast Noon, seu exercício nuclear anual.

Em fevereiro do mesmo ano, o então secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, declarou que 18 dos 31 países da organização atingirão a meta de gastar 2% do PIB com o setor de defesa em 2024. Stoltenberg também afirmou que 2024 deve ser outro ano recorde em termos de gastos militares, à medida que o conflito russo-ucraniano entra em seu terceiro ano. As declarações do SG-OTAN foram feitas poucos dias após Donald Trump, em pré-campanha à presidência dos

EUA, novamente criticar o não atingimento da meta dos gastos em defesa pelos parceiros europeus e afirmar que deixaria a Rússia fazer “o que quiser” com membros da aliança. As declarações de Trump se deram em meio a uma disputa no parlamento dos EUA sobre o envio de novo pacote de ajuda financeira à Ucrânia. Em novo pronunciamento, em junho, Stoltenberg afirmou que mais de vinte países da aliança cumprirão com a meta de gastar 2% do PIB com o setor de defesa em 2024.



Fonte: Colby Badhwar

c) Membros e estrutura da OTAN

A OTAN atualmente tem 32 membros. Diante da crescente interdependência internacional, a OTAN passou a concentrar esforços na prevenção de conflitos pela via diplomática e a construir capacidades civis e militares para uma paz sustentável. Hoje, a OTAN tem uma série de outros aliados em diferentes arranjos e gradações: PfP, de 1994, e CPEA, de 1997 (que reúnem outros países da UE exceto o Chipre, a Suíça, antigas repúblicas iugoslavas e antigas repúblicas soviéticas); Parceiros Globais (Afeganistão, Austrália, Colômbia, Coreia do Sul, Iraque, Japão, Mongólia, Nova Zelândia e Paquistão)¹⁷⁰, Diálogo Mediterrâneo, de 1994 (Argélia, Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia), Iniciativa de Cooperação de Istambul, de 2004 (Bahrein, Catar, Kuwait e Emirados Árabes Unidos), além de Planos de Ação Individual de Parceria (com alguns países das antigas esferas soviética e iugoslava).

A estrutura da OTAN compreende, na esfera civil, seu Secretariado, liderado, desde outubro de 2024, pelo ex-premiê neerlandês Mark Rutte, que sucedeu o ex-primeiro-ministro norueguês Jens Stoltenberg, que ficou no cargo por cerca de dez anos; e, na esfera militar, o Comando Militar, que assessora o Conselho do Atlântico Norte e a quem está subordinado o Supremo Comando Aliado e o Comando Aliado da Transformação. A principal sede da OTAN fica em Bruxelas, ao passo que o quartel-general militar da organização fica próximo à Mons, ambas as cidades na Bélgica. A aliança militar, atualmente, tem buscado ampliar a presença de

¹⁷⁰ Os líderes de Austrália, Coreia do Sul, Japão e Nova Zelândia, conhecidos como Asia-Pacific Four (AP4), participaram da cúpula da OTAN de 2023, consolidando seu status de sua parceria com a organização. Foi o segundo ano consecutivo que os líderes desses países participam de uma cúpula da organização. A Argentina solicitou, oficialmente, em abril de 2024, o status de parceira global da OTAN

suas forças no Leste Europeu. Somadas, as forças armadas de todos os membros da OTAN consistem em cerca de 3,5 milhões de pessoas, entre soldados e pessoal administrativo. Quanto aos orçamentos militares, segundo dados de 2020, os membros da OTAN representam mais de 57% do total global em valores nominais.

d) Alargamento da OTAN

Baseando-se no Artigo 10 do TAN, a adesão de novos membros à OTAN está legalmente aberta a qualquer país europeu que tenha aderido aos compromissos e às obrigações relacionados à membresia da aliança militar e que esteja disposto a contribuir para a segurança da região euro-atlântica. Por isso, essa postura se denomina “Política de Portas Abertas”. Com efeito, a OTAN expandiu-se de doze para 32 países, desde 1949, sendo a Finlândia e a Suécia as últimas adesões, em abril de 2023 e março de 2024, respectivamente. Há candidaturas formais de Bósnia e Herzegovina, Geórgia e Ucrânia. O processo mais avançado é o da Bósnia e Herzegovina, a qual foi convidada a adotar um Plano de Ação de Membresia (*Membership Action Plan* ou MAP, na sigla em inglês), em abril de 2010. Os casos dos outros dois países foram tratados na Cúpula de Bucareste, de 2008, na qual a OTAN decidiu que Geórgia e Ucrânia se tornariam membros da OTAN no futuro.

Embora o referido Artigo 10 estabeleça os princípios básicos da Política de Portas Abertas, a adesão à OTAN possui procedimentos jurídicos mais complexos, definidos mais recentemente. Nesse aspecto, destaca-se o “Estudo sobre a Expansão da OTAN de 1995”, que define critérios políticos, econômicos e militares, cujo cumprimento é essencial para que um país europeu se torne membro da organização. Elaborado no contexto de final da Guerra Fria, os países da OTAN concluíram que a ordem internacional emergente era propícia para o alargamento da aliança. Ademais, sua expansão poderia implicar ganhos de transparência em planejamento de defesa entre seus membros e de confiança na integração europeia como um todo. Entre os critérios para adesão à OTAN, o estudo apontou a existência de um sistema político democrático e de um sistema econômico baseado na economia de mercado; o tratamento justo de minorias; o comprometimento com a resolução pacífica de controvérsias; a capacidade de contribuir para as operações militares da OTAN; e o compromisso com a democracia nas relações entre os setores civil e militar. O documento de 1995 indica, ainda, entre os princípios para o alargamento, que a resolução de disputas étnicas, disputas territoriais, inclusive pleitos irredentistas, ou disputas internas, as quais devem solucioná-las por meios pacíficos, conforme os princípios da OSCE, seria um fato na decisão de convidar ou não um Estado a participar da OTAN.

O passo a passo do processo de adesão inicia-se com as “negociações de acesso”. Esse procedimento costuma ser realizado na sede da OTAN, em Bruxelas, e tem por objetivo a troca de informações a respeito dos compromissos que o Estado interessado em fazer parte da OTAN está disposto a assumir. Em geral, são duas seções de negociações com cada Estado interessado: na primeira, discutem-se temas políticos e militares; na segunda, discutem-se assuntos mais técnicos, legais e orçamentários. Em seguida, parte-se para a etapa do envio de uma Carta de Intenções à OTAN, pela qual o Estado candidato aceita as obrigações necessárias para terminar o processo, junto de um cronograma de reformas. Após essa etapa, são assinados protocolos de adesão junto aos países da OTAN, que funcionam como emendas ao TAN, permitindo que o Estado candidato se torne membro da organização. A ratificação desses protocolos é uma etapa adicional, para a qual cada Estado-Membro estabelece regras próprias. Após todas as ratificações, segue-se para a etapa do convite do secretário-geral da OTAN ao potencial novo membro, por deliberação

consensual do Conselho do Atlântico Norte. Em paralelo, o novo membro deve também ratificar o TAN e os protocolos de adesão firmados com os demais membros, de acordo com seus procedimentos internos. A etapa final é o depósito de todos os instrumentos de adesão junto ao Departamento de Estado dos EUA.

Além disso, parte importante do processo de adesão à OTAN são os MAPs. Os MAPs delineiam uma série de conselhos, medidas de assistência e apoio, voltadas para as necessidades individuais dos países que já manifestaram interesse na adesão, porém não vinculam o Conselho do Atlântico Norte a decidir favoravelmente à sua acessão. Podem conter programas nacionais de preparação para a membresia da OTAN nas áreas de política, economia, defesa, recursos econômicos, segurança e jurídica. Destaca-se, porém, que os MAPs não são um procedimento obrigatório de adesão à OTAN. Com efeito, entre os países postulantes à adesão, apenas a Bósnia e Herzegovina está participando de um MAP, ao passo que as negociações para as adesões da Finlândia e da Suécia não envolveram a elaboração de MAPs.

O procedimento do MAP foi criado na Cúpula de Washington, em 1999, como forma de prover assistência aos países interessados em tornarem-se membros da OTAN, baseando-se principalmente nos processos então recém-terminados de adesão de Tchêquia, Hungria e Polônia. Os primeiros MAPs foram elaborados já em 2002, após convite para que Bulgária, Estônia, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia iniciassem seu processo de acessão, durante a Cúpula de Praga. Os processos de adesão seguintes (Albânia e Croácia, em 2009; Montenegro, em 2017; Macedônia do Norte, em 2020) também contaram com MAPs, sendo alguns com mais de dez anos de duração.

A guerra na Ucrânia revitalizou a OTAN e restaurou o propósito original de dissuasão e defesa diante da Rússia – até então, o único candidato à acessão que contava com um MAP era a Bósnia e Herzegovina. Na Cúpula de Madri (2022), os membros da aliança renovaram o apoio à Ucrânia e o compromisso de elevar as contribuições financeiras à organização. Além disso, a OTAN, em julho de 2022, aceitou as candidaturas de Finlândia e Suécia, que até então conduziam suas políticas de defesa com o princípio da neutralidade e passaram por um processo acelerado de acessão, prescindindo da elaboração de MAP.

A decisão dos dois países nórdicos põe fim a mais de 200 anos de neutralidade sueca (não participa de guerras desde 1814 e adotou política oficialmente neutralista no Entreguerras, mantendo-a durante a Guerra Fria, entre outros motivos, para evitar ação militar de Moscou contra a sua vizinha Finlândia), bem como à neutralidade finlandesa característica do pós-Segunda Guerra Mundial (que deu origem ao termo “finlandização”, que se refere ao tipo de neutralidade imposta a um país menor por uma potência militar vizinha). Esse fato é ilustrado por declarações da ministra das Relações Exteriores da Suécia, poucas semanas antes do início do conflito na Ucrânia, de que seu país não tinha intensão de ingressar na OTAN. A acessão dos dois países nórdicos completaria o cerco da OTAN contra a Rússia no mar Báltico – rota dos dois gasodutos Nord Stream –, bem como auxiliaria a contenção do país no Atlântico Norte e no Ártico. Também alargaria a fronteira terrestre entre a OTAN e a Rússia e acrescentaria as capacidades militares de dois países com indústrias bélicas avançadas à aliança. Inicialmente, a Turquia ameaçou vetar o ingresso dos dois países, uma vez que ambos abrigam curdos ligados ao Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK, na sigla em curdo) e impuseram embargo de armas à Turquia após a tentativa de golpe de 2016, mas, mediante negociações, a Turquia permitiu que o procedimento de acessão continuasse. No início de março de 2023, o Parlamento da Finlândia aprovou a legislação necessária para a acessão à OTAN. No final do mesmo mês, os parlamentos da Hungria e da Turquia, os últimos que ainda faltavam, também aprovaram a acessão finlandesa. Em 4 de abril, a

Finlândia tornou-se o 31º membro da aliança, quase duplicando a fronteira da OTAN com a Rússia, que passa a ser de cerca de 2,6 mil quilômetros.

A cooperação entre a OTAN e a Suécia começou em 1994, quando a Suécia aderiu ao Conselho da Parceria Euro-Atlântica. Mesmo quando ainda não havia sido admitida como um membro, a Suécia também anunciou que acolherá bases temporárias da OTAN em seu território. A acessão sueca foi um processo mais demorado em razão das dificuldades para conseguir as ratificações de Hungria e Turquia. A Turquia acusou a Suécia de abrigar pessoas consideradas por Ancara como terroristas e ligadas ao PKK e, ainda, chegou a condicionar a adesão da Suécia na OTAN à inclusão da Turquia na UE. A relação entre os dois países piorou ainda mais, dado que, nesse ínterim, houve manifestações de extrema-direita em frente a mesquitas em Estocolmo, nas quais os manifestantes chegaram a queimar cópias do Corão. O ministro das Relações Exteriores turco, Mevlüt Çavuşoğlu, afirmou que o governo sueco era cúmplice do episódio, e uma reunião entre os ministros da Defesa dos dois países foi cancelada. Em resposta, a Suécia acenou à Turquia e propôs uma lei antiterrorismo para viabilizar sua adesão à OTAN. Como forma de pressão, congressistas dos EUA ameaçam suspender a venda de caças F-16 à Turquia, caso o país continue barrando a acessão. Em junho de 2023, novo episódio de queima do Corão em frente à principal mesquita de Estocolmo, desta vez executado por um iraquiano, provocou protestos não apenas da Turquia mas também de outros importantes países do mundo muçulmano, como o próprio Iraque, onde foram registradas manifestações à frente da embaixada sueca¹⁷¹. A resistência da Turquia à acessão da Suécia soma-se às tensões do país com a Grécia e com a França no mar Mediterrâneo. Com a reeleição de Erdogan, não mais sendo necessária a utilização dos condicionantes por trás da acessão sueca como tema eleitoral, a Suécia espera que a Turquia possa aceitar sua entrada na OTAN e anunciou que vai atender a um pedido da Turquia e extraditar um cidadão turco apoiador do PKK. Nesse contexto, a Cúpula de Vilnius representou importante passo para a adesão sueca. Na véspera do evento, a Turquia retirou suas objeções à membresia da Suécia e comprometeu-se a ratificar o protocolo de adesão. A mudança de posição do governo turco deve-se, provavelmente, ao acordo para receber, dos EUA, caças F-16, cujo anúncio foi feito pelo presidente estadunidense, Joe Biden, no dia seguinte. É possível que a especificação, no comunicado da cúpula, a respeito do terrorismo como “em todas as suas formas e manifestações” – uma linguagem utilizada pela Turquia – seja igualmente parte da barganha. Em outubro de 2023, governo turco submeteu o protocolo de adesão da Suécia à OTAN ao Parlamento, para ratificação. Em dezembro de 2023, o protocolo foi aprovado na Comissão de Relações Exteriores do Parlamento turco, e, no mês seguinte, foi aprovado no plenário e ratificado pelo Executivo poucos dias depois. No dia seguinte à aprovação do protocolo de adesão da Suécia à OTAN pelo Parlamento turco, o presidente dos EUA, Joe Biden, enviou uma carta aos líderes dos principais comitês do Congresso americano com vistas a acelerar a aprovação da venda de caças F-16 à Turquia.

Por sua vez, a Hungria foi o último país da OTAN a aprovar a adesão sueca. O primeiro-ministro húngaro, Viktor Orbán, fez declarações no sentido de não ter pressa em ratificar a adesão da Suécia à OTAN, tendo em vista sua posição de que o país escandinavo não enfrentaria ameaças de segurança. A justificativa para a posição de Orbán quanto à adesão da Suécia recai sobre alegações que Budapeste afirma terem sido feitas por políticos suecos a respeito da democracia húngara. No entanto, é provável que uma certa proximidade política e pessoal de Orbán com Putin tenha influenciado a questão. Apenas em fevereiro de 2024, o parlamento húngaro aprovou, com 188 votos a favor e seis contrários, a entrada da Suécia, após adiar a decisão por mais de 18 meses.

¹⁷¹ Em julho, a embaixada da Suécia no Iraque foi invadida por manifestantes, e a embaixadora sueca em Bagdá foi expulsa do país.

Em março, o presidente húngaro, Tamas Sulyok, assinou o projeto de lei que aprova a adesão da Suécia à OTAN.

Quanto à adesão da Bósnia e Herzegovina, houve avanços recentes, sobretudo, ante a invasão russa à Ucrânia. O país, que aderiu à PfP em 2006, e foi convidado a adotar um MAP em 2010, apresentou seu primeiro programa de reformas em 2019. Ademais, em 2021, o país criou a Comissão para a Cooperação com a OTAN, a qual coordena os trabalhos e atividades para levar a cabo tais reformas. Nesse contexto, o conflito na Ucrânia, a partir de 2022, aumentou o apoio da OTAN aos seus países aliados na região, incluindo a Bósnia e Herzegovina. Na Cúpula de Madri, em 2022, os países-membros da aliança militar concordaram em um conjunto de medidas de apoio e construção de capacidades de defesa para o país.

Seguindo a política de portas abertas, a OTAN continua a apoiar as entradas de Ucrânia e Geórgia¹⁷². O engajamento da Ucrânia com a OTAN remonta à Comissão OTAN-Ucrânia (1997), ao Plano de Ação OTAN-Ucrânia (2002) e ao Diálogo Intensificado (2005). Embora a Ucrânia tenha recebido, em 2008, a garantia de que viria a tornar-se membro da OTAN, desde então não foi elaborado um MAP. O país constitucionalizou o objetivo de aceder à OTAN e à UE em 2018. Na esteira da anexação de quatro regiões ucranianas pela Rússia (Kherson, Zaporíjia, Donetsk e Luhansk), em setembro de 2022, a Ucrânia solicitou, de maneira formal, sua adesão acelerada à OTAN. Mais de vinte integrantes da OTAN, incluindo a Turquia, já anunciaram formalmente apoio à adesão ucraniana.

O caso da Geórgia remete à adesão do país, em 1992 (um ano após sua independência), ao Conselho de Cooperação Norte Atlântico – o qual transformou-se no CPEA em 1997. A cooperação entre o país e a organização se manteve ao longo dos anos, e a Geórgia busca sua acessão desde 2003. O processo tem como símbolo a reiteração, nas diversas cúpulas, do compromisso da Cúpula de Bucareste, de 2008, em relação à adesão do país. A incorporação da Geórgia à OTAN possui um elemento simbólico, pois significaria o respeito ao direito do país “de decidir seu próprio futuro e sua política exterior”. Esse peso simbólico deriva da invasão que o país sofreu, em 2008, pela Rússia, pouco após a Cúpula de Bucareste. Não obstante o apoio recebido em 2008, até o momento o processo pouco avançou, e tampouco foi elaborado um MAP para a Geórgia.

Áustria, Suíça¹⁷³, Irlanda e Malta mantêm neutralidade, ainda que os dois últimos sejam parte da PfP. Chipre e Sérvia declaram que não pretendem aderir à OTAN.

Quanto à Áustria, logo após a Segunda Guerra Mundial, o país foi ocupado pelas potências vitoriosas, da mesma forma que a Alemanha. Após debates sobre o futuro *status* do país, um tratado firmado em 1955 unificou o Estado austríaco. Embora esse acordo não estabeleça neutralidade, a Constituição austríaca proíbe o país de integrar alianças militares e de participar de guerras. A Áustria participa de operações de manutenção da paz da ONU, mas não atua em operações militares da OTAN.

No caso do Chipre, o país integrou a aliança até 1960, enquanto colônia do Reino Unido. Disputas por influência entre Grécia e Turquia levariam à invasão turca de 1974, depois da qual a

¹⁷² Em 2008, Alemanha, França, Itália e Países Baixos se manifestaram contra os ingressos de Ucrânia e Geórgia. Ambos os países têm hoje *status* de “aspirantes”, mas a OTAN não permite a acessão de países que estejam sob disputas étnicas ou territoriais, o que prejudica os pleitos georgiano e ucraniano.

¹⁷³ Em julho, Áustria e Suíça anunciaram adesão ao programa Sky Shield, iniciativa europeia de construção de sistemas de defesa aérea, lançada pela Alemanha após a invasão russa da Ucrânia. Ambos alegaram que a participação no programa não feriria sua neutralidade.

ilha cipriota resultou dividida em partes grega e turca. Hoje, qualquer tratado relativo à participação do Chipre na OTAN seria vetado pela Turquia até que o impasse se resolvesse.

A Irlanda, por sua vez, permaneceu neutra durante a Segunda Guerra Mundial, e manteve sua neutralidade militar durante a Guerra Fria. Na década de 1990, uniu-se à PfP e ao CPEA. O país participa de atividades de planejamento entre forças armadas com outros membros da OTAN, e chegou a enviar pequeno contingente de tropas para força da OTAN no Afeganistão e no Kosovo.

A situação de Malta, até 1964, era similar à do Chipre, enquanto colônia do Reino Unido. O país se inclina à participação na OTAN, mas há temores quanto à segurança do país no Mediterrâneo. Hoje, o apoio popular em Malta é pela neutralidade.

No caso da Sérvia, o país integrou a Iugoslávia durante a Guerra Fria, com Belgrado mantendo uma política de neutralidade no período. Desde a dissolução iugoslava, a maior parte dos países sucessores acedeu à OTAN, mas a Sérvia manteve a política de neutralidade. As intervenções da OTAN na Bósnia, em 1992, e o bombardeio de alvos na Sérvia durante a Guerra do Kosovo prejudicaram as relações entre o país e a aliança. A proximidade da Sérvia com a Rússia é potencial obstáculo à acessão do país. A Sérvia foi o único Estado não envolvido no conflito a recusar-se a impor sanções sobre a Rússia devido à invasão contra a Ucrânia.

Quanto ao Kosovo, a integração com a OTAN é tida como prioridade, sobretudo após a formação de suas Forças Armadas. Quatro membros da Aliança, contudo, não reconhecem a soberania kosovar (Espanha, Grécia, Eslováquia e Romênia), o que é óbice à sua acessão. Ademais, Kosovo não é membro da ONU, um requisito para a entrada na aliança atlântica.

No espaço pós-soviético, há o caso de Moldávia. O país tornou-se independente em 1991 e sua Constituição proíbe o país de aderir a alianças militares. Alguns políticos sugeriram, contudo, a acessão à OTAN dentro de uma estratégia de maior aproximação com a UE. Temores a respeito do território separatista da Transnístria fazem com que a ideia da OTAN ganhe força, apesar de não haver apoio popular.

Quanto a outras adesões, destacam-se as de países externos à Europa. Contudo, isso exigiria uma emenda ao Artigo 10º do TAN, para que novas adesões não se limitem a países europeus. Entre os países que chegaram a ser suscitados com relação a uma eventual acessão, estão: México, Colômbia, Brasil, Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul, África do Sul e Índia. Os debates sobre a expansão da OTAN aventam a possibilidade de uma OTAN global, uma vez que os EUA e seus aliados articulam-se em áreas extra-OTAN como o Grande Oriente Médio e o Indo-Pacífico. Iniciativas como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e o AUKUS, visando, ainda que tacitamente, à contenção da China, atendem aos interesses estadunidenses e articulam as preocupações europeias de uma aliança “sem limites” entre Rússia e China. As relações entre OTAN e China são ambíguas, com elementos de aproximação, como a criação do Diálogo Militar, em 2010, e de desinteligências, como o bombardeio acidental da embaixada chinesa em Belgrado, em 1999.

Mesmo diante da crise ucraniana, a pertinência da OTAN no contexto do pós-Guerra Fria, é questionada. Há quem defenda que a Aliança seja substituída por outros arranjos militares e políticos e há quem sustente seu fortalecimento, com expansão do seu escopo e fortalecimento de suas capacidades de dissuasão.

e) Relações com a Rússia

As relações entre a Rússia e a OTAN passaram por altos e baixos desde que Putin assumiu a presidência russa, em 1999. Ainda que houvesse esforços de aproximação, como o mecanismo

OTAN-Rússia de 1997 e o Conselho Rússia-OTAN de 2002, a acessão de países do Leste Europeu (1999) e movimentos como a retirada dos EUA do Acordo de Mísseis Balísticos (ABM) de 1972 (2001) foram interpretados como provocações pela Rússia. Por sua vez, a 1ª Guerra da Chechênia (1994-1996), a crescente militarização e securitização da política externa russa, além da memória das intervenções soviéticas, estimulavam os países da antiga área de influência russa a buscarem aceder à OTAN. Putin justifica a invasão da Ucrânia em 2022 como uma medida de defesa contra a expansão da OTAN, que se havia comprometido a não avançar para o Leste. Esse tema havia sido debatido no contexto da queda do muro de Berlim (1989) e a consequente reunificação alemã. Em 1990, durante as negociações com Moscou para definir o *status* da Alemanha reunificada, os EUA¹⁷⁴ afirmam que a “jurisdição militar atual da OTAN não se expandirá uma polegada para o leste”. Contudo, a aliança militar defende que tal compromisso nunca existiu¹⁷⁵ e que os acordos assinados pelas duas partes não tratam do assunto. Essa versão foi reiterada em entrevista por Gorbachev, em 2014. Em dezembro de 2021, a Rússia havia feito à OTAN demandas para, segundo o Kremlin, assegurar sua segurança: garantias de que a Ucrânia jamais aderiria à OTAN; que a organização reduzisse sua presença nos países do Leste Europeu que já haviam aderido à iniciativa; e que o cessar-fogo decidido em 2015 na Ucrânia fosse implementado (embora os entendimentos russo e ucraniano acerca do que significaria esse cessar-fogo fossem bem distintos). A OTAN e as nações ocidentais rejeitaram as reivindicações russas, ao mesmo tempo que setores nacionalistas ucranianos se inflamaram, com milícias preparadas para guerrilha no caso de uma eventual ocupação russa. Nesse contexto, o quadro evoluiria à intervenção de fevereiro de 2022, pela qual Putin busca reestabelecer uma zona de segurança mais robusta para a Rússia, com a Ucrânia dentro de sua esfera de influência.

Quanto às respostas dadas pela OTAN, elas diferiram conforme o Estado-Membro. Quando da invasão da Ucrânia, oito países (Bulgária, Tchêquia, Estônia, Letônia, Lituânia, Polônia, Romênia e Eslováquia) invocaram o Artigo 4º da Carta do Atlântico Norte. Por sua vez, o Conselho do Atlântico Norte emitiu comunicado no qual condenou a invasão “nos termos mais fortes possíveis”. Elementos da Força de Resposta da OTAN foram ativados pela primeira vez na sua história. Em março, líderes da OTAN se reuniram em uma cúpula extraordinária em Bruxelas, também com participação do G7 e da UE; na ocasião, os presentes decidiram pelo estabelecimento de quatro novos grupos de batalha na Bulgária, na Hungria, na Romênia e na Eslováquia. Os EUA, por sua vez, haviam anunciado em dezembro que não estavam considerando o envio de tropas para defender a Ucrânia, pois esta não seria membro da OTAN. De toda forma, os EUA enviaram armas antitanque e antiaéreas e lançadores de mísseis para a Ucrânia, ampliaram a presença militar em países da OTAN fronteiriços à Rússia e cederam porta-aviões à OTAN para o Mediterrâneo.

f) Conceito Estratégico de 2022

“Conceito Estratégico” é um documento que reafirma os valores e objetivos da OTAN, fornece uma avaliação do ambiente de segurança coletivo, identificando as principais ameaças e desafios à segurança da região, e direciona as ações estratégicas da aliança militar. Portanto, deve conduzir políticas da OTAN para curto e médio prazo. A OTAN produz esse tipo de documento desde sua criação; apenas em 1991, contudo, passou a publicá-lo abertamente.

¹⁷⁴ Secretário de Estado dos EUA, James Baker.

¹⁷⁵ Os EUA consideram que a declaração de James Baker se referia apenas ao leste alemão e que o fim do Pacto de Varsóvia alterou o contexto de modo essencial, solapando as premissas daquela assertiva.

Na Cúpula de Bruxelas, em junho de 2021, os líderes dos países da OTAN concordaram em começar a trabalhar em um novo Conceito Estratégico. As discussões dentro da OTAN concentraram-se na necessidade de prepará-la para um mundo no qual as ameaças interestatais e a competição entre grandes potências estão de volta. Esse contexto, dentro da busca do equilíbrio entre as três tarefas centrais da OTAN (defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa), leva à renovação do foco nas questões de ameaças e competições, em um cenário no qual ameaças e desafios transnacionais, como terrorismo e segurança climática, despontam.

As discussões para o novo Conceito Estratégico ganharam um componente de relevo com a guerra na Ucrânia, sobretudo sobre como a OTAN pode auxiliar os ucranianos, ao mesmo tempo que fortalece a contenção no Leste Europeu. De certa forma, a guerra corrobora a perspectiva que a OTAN já alimentava: um mundo com ameaças interestatais maiores e competição entre grandes potências. Por outro lado, a natureza aberta e explícita da invasão russa põe em xeque algumas das concepções sobre como conflitos futuros se desdobrariam, inclusive de formas indiretas e híbridas. A crise gerada pela guerra ucraniana ganha importância central na elaboração de perspectivas acerca da OTAN para curto e médio prazo.

O Conceito Estratégico 2022 (Cúpula de Madri) substitui o documento de 2010 (Cúpula de Lisboa). O diagnóstico do contexto securitário da OTAN repete, em grande parte, a Declaração de Bruxelas (2021), que apresentava preocupações com os temas elencados em seção anterior, agravadas pela invasão da Ucrânia pela Rússia, meses antes de sua publicação.

O Conceito Estratégico 2022 reafirma: 1) a dissuasão e defesa críveis, 2) a prevenção e a gestão de crises; 3) a segurança cooperativa como missões centrais da OTAN; e 4) reitera o caráter defensivo da OTAN e a parceria transatlântica. Na análise do contexto de segurança, a Rússia é descrita como a “ameaça mais direta e significativa” aos aliados, diferentemente do Conceito Estratégico de 2010, que ressaltava a parceria e a cooperação entre Rússia e a OTAN. Pela primeira vez, a China é citada nominalmente. A opacidade estratégica chinesa e seu objetivo de aumentar sua influência global – por meio de operações híbridas e ciberguerra, bem como pelo domínio de setores industriais e tecnológicos estratégicos, e, sobretudo, das infraestruturas críticas e das cadeias de valor estratégicas – são considerados um desafio aos interesses, valores e segurança da OTAN. Outras fontes de preocupação são as ameaças de terrorismo, os conflitos e a instabilidade no Oriente Médio e no Norte da África, especialmente seus efeitos sobre crianças, mulheres e minorias; a erosão do sistema de controle de armas e de não proliferação, tanto pela ação de Estados (Irã, Coreia do Norte, Rússia), quanto de atores não estatais; as mudanças climáticas, que podem agravar conflitos e aumentar situações de vulnerabilidade social; a cibersegurança; e as tecnologias emergentes e disruptivas. Quanto a estas últimas, os ministros de Defesa da OTAN adotaram estratégia a respeito, em 2021, que prioriza dois setores: inteligência artificial e processamento de dados. No mesmo ano, foram adotadas estratégias separadas para ambos, além de um Acelerador de Inovações em Defesa da OTAN (DIANA, na sigla em inglês) e de um fundo para inovações. O primeiro é uma plataforma de conexão de academia, governos e setor privado, incluindo *startups*, para promover a inovação em defesa; o segundo é um fundo de US\$ 1 bilhão para investimentos em *startups* de tecnologias inovadoras de uso dual.

Para manter um poder dissuasório crível, a OTAN atua para melhorar sua capacidade de resposta rápida e a interoperacionalidade das forças de seus membros e parceiros; acelerar sua adaptação digital; garantir acesso livre ao espaço e ao ciberespaço; garantir segurança de infraestruturas e cadeia de suprimentos críticas, segurança energética e defesa contra ataques híbridos de atores estatais e não estatais. A OTAN considera seu arsenal nuclear parte essencial de sua capacidade dissuasória. Ademais, a aliança militar pretende aumentar esforços para antecipar

e prever crises e aprofundar parcerias com a ONU, UE, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e UA para proteção de civis e mitigação de danos. Com a UE, que lançou sua Bússola Estratégica em 2022, a OTAN deve reforçar sua parceria estratégica, de modo a enfrentar os desafios sistêmicos comuns. O risco de competição entre a OTAN e a UE, especialmente porque esta busca a “autonomia estratégica”, são minimizados na Bússola Estratégica, que reforça a complementaridade entre ambas – caso a Suécia e a Finlândia acedam à OTAN, 23 dos seus 32 membros seriam países da UE. Em termos de segurança cooperativa, a OTAN reafirma sua política de portas abertas, entendendo que terceiros países não podem influenciar a decisão soberana de um país aceder à OTAN.

g) Cúpula de Vilnius (2023)

A mais recente Cúpula da OTAN ocorreu em Vilnius, capital da Lituânia, nos dias 11 e 12 de julho de 2023. Um dos grandes destaques do evento foi a inauguração do novo Conselho OTAN-Ucrânia, além do acordo a respeito da necessidade de se reforçarem os planos de dissuasão e de defesa da organização, com maiores investimentos em defesa, à luz da interpretação da Rússia como uma ameaça aos países da aliança. Ademais, houve a participação de representantes de chefes de Estado e de Governo de países aliados não europeus, como Austrália, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul, além de chefes de Estado e de Governo de países candidatos à adesão à aliança, como Geórgia, Moldávia e Bósnia e Herzegovina. A presença de uma grande quantidade de aliados indica a preocupação da OTAN com questões para além da região do Atlântico Norte, como, por exemplo, a contenção da China. Foi ainda a primeira cúpula com a participação da Finlândia como membro da OTAN.

O comunicado da Cúpula de Vilnius, no que se refere à adesão de novos membros, reafirma a “Política de Portas Abertas”, nos termos do Artigo 10 do TAN, mencionando ainda, de forma positiva, o acordo entre os governos da Turquia e da Suécia, referente à adesão do país escandinavo à organização. Em termos de gastos militares, o comunicado reforça o compromisso dos países-membros em alocar o equivalente a 2% do PIB anual de cada membro em defesa, visando a cobrir déficits de recursos na organização e a garantir os requisitos financeiros mínimos em todos os setores, em um contexto de “contestação da ordem global de segurança”¹⁷⁶.

Quanto a ameaças à organização, a Rússia é apontada como principal elemento de desestabilização da paz na região euro-atlântica, por ter violado normas e princípios internacionais de segurança. Sendo assim, o país é a principal e mais direta ameaça à segurança aos membros da OTAN. Os membros da aliança reforçam a percepção de que as ações russas na Ucrânia são ilegais e violam diversos tipos de normas do Direito Internacional Humanitário e da Carta da ONU, além de reforçarem o compromisso de jamais aceitar a legitimidade da anexação da Crimeia ou de outras regiões do território ucraniano. Nesse tema, Belarus e Irã são citados como países colaboradores

¹⁷⁶ De acordo com dados de julho de 2023, onze membros da OTAN cumpriam a meta de ao menos 2% do PIB investidos em defesa e segurança. Em ordem de maior porcentagem do PIB investido em defesa estavam: Polônia (3,9%), EUA (3,49%), Grécia (3,01%), Estônia (2,73%), Lituânia (2,54%), Finlândia (2,45%), Romênia (2,44%), Hungria (2,43%), Letônia (2,27%), Reino Unido (2,07%), Eslováquia (2,03%). De acordo com as estimativas preliminares de 2024, o número de países que cumprem a meta subirá para 23: Polônia (4,32%), Estônia (3,43%), EUA (3,38%), Letônia (3,15%), Grécia (3,08%), Lituânia (2,85%), Finlândia (2,41%), Dinamarca (2,37%), Reino Unido (2,33%), Romênia (2,25%), Macedônia do Norte (2,22%), Noruega (2,20%), Bulgária (2,18%), Suécia (2,14%), Alemanha (2,12%), Hungria (2,11%), Tchêquia (2,10%), Turquia (2,09%), França (2,06%), Países Baixos (2,05%), Albânia (2,03%), Montenegro (2,02%), Eslováquia (2%). Esses dados contrastam com 2014, quando apenas três países (EUA, Grécia e Letônia), cumpriam a meta.

das ações russas, e há condenação às ameaças de uso de armas de cunho nuclear por Moscou, inclusive devido ao posicionamento delas em território bielorrusso.

Em paralelo às condenações da invasão russa à Ucrânia, o comunicado também afirma que o “futuro da Ucrânia é na OTAN”. Em relação à possível adesão ucraniana à organização, mencionam-se os compromissos feitos na Cúpula de Bucareste, de 2008, de que a Ucrânia se tornaria um membro da aliança. De acordo com a Declaração de Bucareste, tanto a Ucrânia quanto a Geórgia deveriam engajar-se na elaboração de um MAP para cada, com o intento de dar continuidade ao processo de adesão à OTAN. Entretanto, esse passo nunca foi dado, e os MAPs nunca foram estabelecidos. Diante desse contexto, na Cúpula de Vilnius, os países-membros reconhecem os avanços institucionais feitos pela Ucrânia e a necessidade de cooperação no processo de adesão para além de um MAP. Para que se avance sobre a questão, os líderes mandataram seus ministros de Relações Exteriores a acompanharem de perto o caso ucraniano, oferecendo apoio aos processos de reformas nos setores de segurança e democracia, para que, quando o país tiver alcançado as condições necessárias, convidem a Ucrânia a aderir à organização. A OTAN também se comprometeu com um programa de assistência de longo prazo à Ucrânia, visando à defesa militar do país em relação à invasão russa, embora não conste medidas específicas de ajuda.

Essas decisões descritas no comunicado, no entanto, não refletem totalmente os interesses ucranianos, a despeito do importante significado da criação do Conselho OTAN-Ucrânia. Esse conselho sucede à Comissão OTAN-Ucrânia, criada em 1997, ampliando sua importância política, ao permitir que representantes de Kiev se sentem em pé de igualdade com os membros da aliança militar para consultas políticas. De acordo com informações da imprensa, o presidente ucraniano Vladimir Zelensky tinha a expectativa de receber, já na Cúpula de Vilnius, um convite oficial para adesão à OTAN, ainda que houvesse acordo para que a inclusão da Ucrânia na aliança ocorresse apenas após o fim da guerra contra a Rússia, a fim de evitar uma escalada de tensões. Porém, o comunicado de Vilnius deixou explícito que o convite à Ucrânia será feito apenas quando os países-membros da OTAN entenderem que as condições para tanto forem cumpridas, sem um cronograma pré-definido. Por fim, é possível atribuir a ambivalência do apoio à adesão ucraniana a divisões internas na OTAN: se, por um lado, países como a Polônia e as repúblicas bálticas defendem um cronograma preciso para a entrada da Ucrânia na aliança, os EUA e a maioria dos países da Europa Ocidental temem a inclusão de um país em guerra contra a Rússia.

Além da Rússia, o terrorismo, em todas as suas formas e manifestações, também foi apontado como uma das mais significativas ameaças, diretas e assimétricas, aos membros da aliança. Durante a Cúpula, os países-membros da OTAN decidiram por atualizar, no âmbito do Conselho do Atlântico Norte, as “Diretrizes de Políticas da OTAN e Plano de Ação sobre Contraterrorismo”.

Já no que tange à China, o Comunicado aponta “políticas coercitivas” chinesas como um desafio aos interesses e valores da OTAN, mas afirma a busca por um diálogo transparente com Pequim. Entre essas políticas, estão o desenvolvimento de um poderio militar ameaçador, sem transparência sobre suas reais intenções; uma retórica política confrontacionista; e uma política de operações cibernéticas maliciosas, inclusive com objetivo de promover a desinformação.

No que tange ao regime de não proliferação de armas nucleares, o comunicado de Vilnius reforça a centralidade do TNP para a organização como instrumento de contenção da difusão nuclear. Nesse quadro, os países da OTAN condenaram o bloqueio russo a um resultado consensual na 10ª Conferência de Revisão do tratado, considerando essa ação “irresponsável”. Também chamou atenção para a necessidade urgente de que o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) entre em vigor. Contudo, o comunicado considera o

Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) inconsistente e incompatível com a política de dissuasão da aliança, além de representar um risco de desmantelamento da estrutura de não proliferação estabelecida pelo TNP. Ainda no tema nuclear, o documento critica as políticas nucleares da China, da Coreia do Norte e do Irã.

Entre as estratégias de defesa da OTAN, está a adoção de tecnologias digitais. Na cúpula, os países-membros realçaram a importância da Estratégia de Implementação da Transformação Digital, cujo objetivo é, entre outros, melhorar a tomada de decisão da aliança com base em dados. Tecnologias emergentes e disruptivas (EDTs, na sigla em inglês) são tidas, ao mesmo tempo, como oportunidades e riscos, sobretudo em um cenário em que os competidores estratégicos da OTAN investem pesadamente nesse setor. Ademais, o campo de tecnologia é importante para que a organização enfrente ameaças e desafios de natureza híbrida, vindas de atores estatais e não estatais. Ainda em termos de ciência e tecnologia, a disputa pelo espaço sideral, preocupações energéticas e a questão da mudança do clima também constam no comunicado de Vilnius.

A dimensão de gênero também foi incluída no comunicado. Reconhece-se a interseção entre as agendas de paz e segurança humana e a de segurança da mulher. Sendo assim, reconhece-se também a importância da participação de mulheres de forma integral, igualitária e significativa em todos os aspectos da paz e da estabilidade, contando ainda com uma promessa de atualizar a Política da OTAN para Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

Em termos de preocupações regionais, reforçaram-se a importância da parceira com a UE; as preocupações na região dos Bálcãs, sobretudo a defesa de uma Bósnia e Herzegovina com soberania e fronteiras estáveis e seguras; a importância do contínuo engajamento com o Kosovo; o papel estratégico do mar Negro para a OTAN; e o apoio à integridade territorial da Geórgia e da Moldávia.

Após a cúpula, a Rússia emitiu uma nota à imprensa, na qual expõe seu ponto de vista a respeito das decisões tomadas pelos países da OTAN. Para Moscou, a cúpula reflete a retomada de “esquemas da Guerra Fria”, dividindo o mundo entre democracias e autocracias. Ademais, o governo russo entende que, sob a liderança dos EUA, o Ocidente se recusa, coletivamente, a aceitar a emergência de um mundo multipolar, estando disposto a usar até mesmo recursos militares para assegurar a manutenção de sua hegemonia. Ainda na visão de Moscou, a OTAN não poderia usar as normas da Carta da ONU para justificar suas ações não apenas porque as duas organizações não têm nada em comum entre si mas também porque as ações da OTAN tendem a provocar a destruição de Estados, a ascensão do terrorismo e o aumento de crimes de guerras que não são punidos.

Nesse contexto, a Rússia é enquadrada como uma inimiga externa da OTAN, ainda que, para o governo russo, quem mantinha política de provocações era a própria OTAN ao aumentar o poderio militar perto do território russo. Ademais, tal classificação pela OTAN não faz sentido, para Moscou, visto que quem, atualmente, enfraquece as normas limitantes do uso da força é a OTAN. Finalmente, a nota aponta como evidência do comportamento agressivo da OTAN contra a Rússia as tentativas de levar a instabilidade para o Ártico, por meio da adesão da Finlândia e da Suécia à organização; as declarações da África e do Oriente Médio como zonas de interesse estratégico; e o diálogo de expansão da organização com países do espaço pós-soviético.

h) Cúpula de Washington (2024)

A 33ª Cúpula da OTAN foi realizada em Washington, nos Estados Unidos, entre os dias 9 a 11 de julho de 2024. Nessa edição, foram celebrados os 75 anos da organização. Alguns

destaques foram as decisões de fortalecer compromissos em matéria de dissuasão e defesa, de reforçar o apoio à Ucrânia no longo prazo e de aprofundar as parcerias globais da organização. Do evento, participaram, além dos 32 membros, representantes de Austrália, Coreia do Sul, Japão, Nova Zelândia, Ucrânia, de países do Cáucaso, também, da União Europeia. Foi a primeira cúpula da qual a Suécia se fez presente na condição de membro.

No que se refere aos gastos militares, o comunicado congratulou os membros pelo aumento de suas contribuições. Mais de dois terços dos aliados aportaram o equivalente a 2% ou mais de seu em defesa, e países-membros europeus e o Canadá aumentaram seus gastos em defesa em 18% em 2024. Isso demonstra que os aliados não estão agindo de maneira passiva diante do contexto de “contestação da ordem global de segurança”. Não obstante os sucessos, o comunicado frisa que, em situações vindouras, os gastos militares deverão exceder a meta inicial de 2%, a fim de fazer frente aos futuros desafios globais. Ademais, o comunicado afirma que se está implementado a decisão tomada nas Cúpulas de Madrid e de Vilnius de modernizar a OTAN para uma nova era de defesa coletiva.

A respeito da adesão de novos membros, o comunicado da Cúpula de Washington reafirma a “Política de Portas Abertas”, nos termos do artigo 10 do TAN, e deseja as boas-vindas à Suécia. Em comparação à cúpula anterior, a OTAN avançou em relação ao seu comprometimento com a Ucrânia, tanto no que diz respeito à futura adesão ucraniana à organização quanto no apoio à Ucrânia em favor de sua soberania na guerra com a Rússia. O comunicado de Vilnius afirmara que o “futuro da Ucrânia é na OTAN”, mas, em Washington, declarou-se que “o caminho da Ucrânia em direção à OTAN” é irreversível. Isso implica que, em eventuais futuras negociações com a Rússia, já está previamente acordado entre os aliados que o direito de entrada da Ucrânia na OTAN não pode ser revertido.

Quanto ao apoio à Ucrânia na guerra, a OTAN decidiu estabelecer a “Assistência em Segurança e Treinamento para a Ucrânia da OTAN” (NSATO, na sigla em inglês), que operará em Estados aliados e dará suporte ao direito de legítima defesa da Ucrânia, sem jamais tornar a OTAN parte do conflito. Também se avançou no estabelecimento do Centro Conjunto OTAN-Ucrânia de Análise, Treinamento e Educação (JATEC, na sigla em inglês). Os membros comprometeram-se com a criação de um novo comando para a Ucrânia em Wiesbaden, Alemanha, e decidiram que haverá um novo enviado da OTAN permanentemente estacionado em Kiev. Ademais, a OTAN fornecerá à Ucrânia pelo menos 40 bilhões de euros em financiamento, como parte de um compromisso de um ano. Até agora, contudo, a organização não se comprometeu com um pacote militar plurianual. Destaca-se também que os Estados Unidos mantiverem algumas restrições ao uso pelas forças ucranianas de armamentos fornecidos por eles contra alvos, mesmo os legítimos, dentro do território russo. De toda sorte, de maneira geral, a cúpula avançou em termos de apoio à Ucrânia. Andriy Yermak, chefe do gabinete presidencial da Ucrânia, disse no palco do Fórum Público da OTAN, à margem da cúpula, que ele e o povo ucraniano estavam “felizes” com os resultados.

Quanto a ameaças no atual cenário geopolítico, a relação entre Rússia e China é tratada de maneira inédita. De acordo com o comunicado, a China tem facilitado a atual guerra entre Rússia e Ucrânia, por meio de sua parceria “sem restrições” e seu apoio massivo à base industrial de defesa da Rússia. A OTAN destacou, ainda, que a parceria estratégica entre Rússia e China está-se aprofundando e reconheceu que esses dois Estados atuam conjuntamente a fim de enfraquecer a ordem internacional baseada em regras e redesenhá-la. Essa declaração demonstra que os membros da OTAN estão ativamente engajados em implementar medidas para mitigar a influência dessa parceria.

De acordo com o comunicado, a Rússia, além de ser a única responsável pela guerra contra a Ucrânia, representa uma ameaça multifacetada à OTAN. A intenção da Rússia seria reconfigurar a arquitetura securitária euro-atlântica, e o país deverá permanecer uma ameaça à organização no longo prazo. Segundo a OTAN, a Rússia está reconstruindo e expandindo as suas capacidades militares, continua a violar o espaço aéreo e a engajar em atividades provocativas, faz uso de uma retórica nuclear intimidadora e tem-se retirado de antigos compromissos de controle de armamentos. Além de ser alarmante a notícia do provável uso por parte de Moscou de armas químicas contra as forças ucranianas, a Rússia estaria tornando ainda mais frequente as agressões híbridas contra os aliados da OTAN, por meio de sabotagem, atos violentos, atividades cibernéticas maliciosas, desinformação, coerção econômica. Os aliados comprometeram-se a desenvolver recomendações a respeito da estratégia da OTAN para a Rússia para a cúpula de 2025, na Haia.

No que se refere à China, o comunicado ressalta que o país representa um desafio sistêmico à segurança euro-atlântica e aponta a utilização maliciosa do espaço cibernético e a realização de atividades híbridas, tais como a desinformação, por parte da China. Ademais, é fator de preocupação para a Aliança Atlântica a rápida e contínua expansão e diversificação do arsenal nuclear chinês. Os membros da OTAN instaram a China a se engajar em discussões estratégicas para a redução de riscos e a promover a estabilidade por meio de mecanismos recíprocos de transparência. Ao mesmo tempo, todavia, os aliados afirmaram estar em comum acordo a respeito da necessidade de estarem preparados para se proteger contra táticas coercitivas chinesas e esforços para dividir a aliança.

A contenção do terrorismo, por sua vez, continua a ser essencial para a defesa coletiva da OTAN. No comunicado, os aliados comprometeram a continuar-se a combater, dissuadir, defender e responder às ameaças e desafios apresentados por terroristas e organizações terroristas. Ainda, foram aprovados as Diretrizes Políticas Atualizadas da OTAN sobre a Luta Contra o Terrorismo e o seu Plano de Ação Atualizado para Reforçar o Papel da OTAN na Luta da Comunidade Internacional Contra o Terrorismo.

Segundo o comunicado, a dissuasão nuclear é a pedra angular da segurança da Aliança. A OTAN continuará a ser uma aliança nuclear, enquanto existirem armas nucleares. No comunicado, os aliados reafirmaram seu compromisso com todas as decisões, os princípios e os compromissos relativos à dissuasão nuclear, à política de controle de armas e aos objetivos de não proliferação e desarmamento da OTAN, conforme o Conceito Estratégico de 2022 e o Comunicado de Vilnius de 2023. Ademais, a OTAN continua empenhada em tomar todas as medidas necessárias para garantir a credibilidade, a eficácia e a segurança da missão de dissuasão nuclear da Aliança, por meio da modernização de suas capacidades nucleares, do reforço da sua capacidade de planejamento nuclear e da adaptação necessária.

Em Washington, os países-membros decidiram pela aceleração das transformações da OTAN para enfrentar as ameaças atuais e futuras e para manter a sua vantagem tecnológica. Instaram-se a experimentação e a adoção mais rápida de tecnologias emergentes e da transformação digital. Para concretizar tal intento, os aliados comprometem-se a implementar a estratégia revista de inteligência artificial e as novas estratégias quânticas e de biotecnologia. Ademais, prometeram investir mais nos ecossistemas de inovação dos países-membros, por meio do Fundo de Inovação da OTAN (NIF, na sigla em inglês). Outrossim, a questão da mudança do clima é de vital importância para a organização, uma vez que representa um desafio com impacto profundo na segurança euro-atlântica. Além disso, os aliados reconhecem na energia um elemento

essencial para a realização de tarefas centrais e de operações militares. Os países-membros já estão-se adaptando à transição energética de forma coerente e coordenada.

A dimensão do gênero também foi mencionada no comunicado de Washington. Os aliados manifestaram a ambição de integrar a agenda da OTAN de Mulheres, Paz e Segurança (MPS) em todas as tarefas principais da organização. A cúpula adotou uma política MPS atualizada, que promove reforçar a integração das perspectivas de gênero em todas as atividades e estruturas da OTAN e promover a igualdade de gênero no seio aliança.

Em termos de preocupações regionais, reforçaram-se a importância da parceira com a UE, a qual, no contexto da guerra na Ucrânia, se tem tornado ainda mais significativa; o interesse estratégico nos Balcãs Ocidentais, onde se busca promover o estado de direito e os valores democráticos e manter o engajamento com o Kosovo; e o interesse na região do mar Negro, onde a OTAN desempenha papel importante na garantia do cumprimento das regras da Convenção de Montreux (1936). Os vizinhos meridionais também são prioritários, e o secretário-geral foi convidado a designar um representante especial para a região. A OTAN, por meio de parcerias, tais como as com o Iraque, a Jordânia e o Kuwait, ambiciona tornar o Oriente Médio e a África mais seguros e estáveis. Ademais, adotou-se um plano de ação para uma abordagem mais forte e estratégica em relação aos vizinhos meridionais, que será periodicamente atualizado. Outrossim, o Indo-Pacífico também é de extrema importância para a OTAN, dado que os acontecimentos na região diretamente afetam a segurança euro-atlântica. Por fim, alguns analistas argumentaram que a ausência de referência à América Latina no comunicado foi uma oportunidade perdida, uma vez que China e Rússia já estão presentes e difundido suas visões de mundo no continente.

Dadas as referências à China no Comunicado de Washington e a maior aproximação entre a OTAN e os países aliados dos EUA no Pacífico, particularmente a Coreia do Sul, o Japão e as Filipinas, no último dia da cúpula, 11 de julho, o ministro das Relações Exteriores chinês advertiu a OTAN a não promover o “caos” na Ásia. Wang Yi acusou a aliança de buscar segurança às expensas de outros países, já que a OTAN atribuíra a Pequim o papel de “facilitador decisivo” na guerra da Ucrânia.

i) Relações Brasil-OTAN e Brasil como aliado prioritário extra-OTAN dos Estados Unidos

O Brasil atualmente não tem nenhum vínculo formal com a OTAN. Ainda que possa eventualmente se tornar parceiro global, não poderia tornar-se membro, embora tenha parte de seu território banhado pelo oceano Atlântico Norte, porque o TAN prevê explicitamente, em seu Artigo 10º, que só poderão vir a aderir Estados europeus. Os parceiros globais podem, por exemplo, participar de operações militares da OTAN, mas não estão vinculados pelo pacto de segurança coletiva, articulado pelo Artigo 5º.

O Brasil foi designado pelos EUA, durante o governo Trump, como aliado prioritário extra-OTAN, o que nada tem a ver com qualquer *status* adquirido no âmbito daquela organização. Entre os benefícios da designação pelos EUA estão vantagens militares e financeiras, como o aumento da cooperação em defesa (inclusive em projetos de pesquisa e desenvolvimento e treinamento), participação em iniciativas de contraterrorismo, autorização para participação em determinadas licitações de defesa e a facilitação da compra de tecnologia militar e armamentos dos EUA. Um dos resultados desse aprofundamento foi a assinatura do Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E, na sigla em inglês), em março de 2020. Os EUA têm outros 19 aliados

extra-OTAN, entre eles a Argentina, que solicitou, oficialmente, em abril de 2024, o *status* de parceira global da OTAN¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Se todos os 32 membros da OTAN aprovarem a candidatura da Argentina, Buenos Aires se tornará o segundo país latino-americano a se associar à aliança, depois da Colômbia. Os demais parceiros globais são Afeganistão (atualmente suspenso), Austrália, Iraque, Japão, Coreia do Sul, Mongólia, Nova Zelândia e Paquistão.

III. Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC)

a) Histórico e características gerais

A Organização do Tratado de Segurança Coletiva (OTSC) tem origem no Tratado de Segurança Coletiva (TSC), assinado em Tashkent, no Uzbequistão (1992), pelos chefes de Estado de Armênia, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia, Tajiquistão e Uzbequistão. Mais tarde, juntaram-se Azerbaijão, Belarus e Geórgia (1993). O tratado entrou em vigor após os procedimentos nacionais de ratificação (1994), mas tinha menos membros e era menos ambicioso que o Pacto de Varsóvia. O Artigo 4º do TSC, contudo, é semelhante ao Artigo 5º de defesa coletiva do Tratado do Atlântico Norte (TAN), que fundamenta a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O TSC foi celebrado por um período de cinco anos, com possibilidade de prorrogação. Armênia, Belarus, Cazaquistão, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão assinaram um Protocolo sobre a Extensão do Tratado de Segurança Coletiva (1999), com nova composição e um procedimento automático para prorrogação do tratado por cinco anos. Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão não assinaram o protocolo e, assim, deixaram de fazer parte do tratado.

O TSC era essencialmente um acordo regional, que desempenhava importante papel na manutenção da cooperação no campo político-militar, transformado em organização internacional de âmbito regional quando o Conselho de Segurança Coletiva (CSC) criou a OTSC (2002). No mesmo ano, foi aprovada sua Carta, registrada no Secretariado (SGNU) da Organização das Nações Unidas (ONU, 2003). Em seguida, recebeu *status* de observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU, 2004).

Na última década, as ambições da OTSC aumentaram. Criou-se uma Força de Manutenção de Paz Coletiva de 3.600 militares (2007), e estabeleceu-se uma Força de Reação Rápida Coletiva composta por vinte mil soldados de elite mantidos em alerta máximo (2009). Há memorando de entendimento sobre operações de paz entre o Secretariado da OTSC e o então Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO, 2012). A Aliança realiza exercícios conjuntos com frequência crescente, incluindo exercícios “antiterrorismo” em resposta ao caos no Afeganistão. Também realizou seu primeiro exercício conjunto de manutenção da paz em 2012 e vários outros exercícios militares conjuntos desde então. Além disso, estabeleceu o Centro de Resposta a Crises (2016), que é encarregado da tarefa de informação e apoio analítico, organizacional e técnico para resposta a crises.

Em 2023, a Armênia cancelou a realização do exercício *Unbreakable Brotherhood*, que é realizado anualmente em um dos países-membros da aliança militar. A alegação da Armênia foi a de que não haveria condições de realizá-lo em meio à deterioração da situação de segurança do país desde os ataques realizados pelo Azerbaijão na região de Nagorno-Karabakh em setembro do ano anterior. Em fevereiro de 2024, a Armênia suspendeu sua participação na organização.

Conforme o Artigo 3º da Carta, os objetivos da Organização são o fortalecimento da paz, da segurança e da estabilidade internacionais e regionais, da proteção em uma base coletiva, da independência, da integridade territorial e da soberania dos Estados-Membros.

O CSC é o mais alto órgão da Organização e é composto pelos chefes de Estado. As sessões do CSC são realizadas alternadamente nos Estados-Membros, pelo menos uma vez por ano. A presidência do Conselho é transferida em ordem alfabética, a menos que o Conselho decida o contrário. Na reunião CSC de novembro de 2022, em Ierevan, a Armênia vetou a adoção de documento final e de decisão sobre a escalada da violência em Nagorno-Karabakh, em razão da falta de consenso para a inclusão de condenação a ataques azeris sofridos pelo país naquela região.

O Conselho de Ministros das Relações Exteriores (CFM, na sigla em inglês), o Conselho de Ministros da Defesa (CMD) e o Comitê de Secretários de Conselhos de Segurança (CSSC, na sigla em inglês) são responsáveis por coordenar a interação dos Estados-Membros em sua competência. O Conselho Permanente da OTSC é o órgão coordenador, que, no período entre as sessões do CSC, trata da cooperação dentro da Organização e, juntamente com os órgãos permanentes de trabalho, assegura a implementação das decisões tomadas pelos órgãos da OTSC.

A Secretaria da OTSC presta apoio organizacional, informativo, analítico e consultivo para as atividades dos órgãos estatutários. O Secretariado é localizado em Moscou. O mais alto funcionário administrativo da organização é o secretário-geral, nomeado por decisão dos chefes de Estado por proposta do CSC para um período de três anos em uma base rotacional entre os cidadãos dos Estados-Membros. Outros órgãos subsidiários e grupos de trabalho podem ser estabelecidos de forma permanente ou temporária.

O sistema de segurança coletiva baseia-se em três medidas complementares: cooperação política, cooperação militar e cooperação no combate a desafios e ameaças. Há cooperação política entre os membros e entre a OTSC e terceiros países e organizações internacionais, como a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a ONU, a Organização para Cooperação de Xangai (OCX), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) e a Comunidade dos Estados Independentes (CEI). A cooperação militar se faz na integração dos comandos das forças armadas, na cooperação técnica e venda de equipamento a preços reduzidos, nos exercícios militares conjuntos e nas Forças de Segurança Coletivas. Quanto às ameaças contemporâneas, as principais são o terrorismo, o extremismo, o tráfico de drogas e de pessoas e os cibercrimes.

Para a Rússia, a OTSC é uma ferramenta útil para manter controle sobre a Ásia Central, contrabalançando avanços ocidentais e chineses. Essa organização justifica as instalações militares russas nos países-membros, ao mesmo tempo que dá à Rússia poder de veto sobre outras bases estrangeiras na região – para implantar bases militares de um terceiro país no território dos Estados-Membros, é necessário consentimento oficial de todos. Por sua vez, os membros da OTSC se beneficiam da cooperação com as forças armadas da Rússia, incluindo treinamento e venda de armas com desconto.

b) Atuação da OTSC no Cazaquistão

Protestos no Cazaquistão começaram em 2 de janeiro de 2022 por causa de aumentos nos preços dos combustíveis e rapidamente se espalharam pelo país. Na antiga capital, Almaty, manifestantes entraram em confronto com a polícia e incendiaram prédios do governo. No dia 5, o presidente cazaque Kassym-Jomart Tokayev pediu à OTSC para intervir, e a Aliança respondeu rapidamente, mobilizando 2.500 tropas para proteger instalações governamentais, petrolíferas e a estação de lançamento de foguetes em Baikonur. No dia 7, o presidente autorizou o uso de força letal contra os manifestantes. Tokayev, um ex-diplomata, tornou-se presidente (2019) depois que o então ditador do país, Nursultan Nazarbayev, renunciou, em transferência de poder cuidadosamente gerenciada. Nazarbayev permaneceu sob os holofotes como chefe do Conselho de Segurança do país até 5 de janeiro, quando Tokayev o dispensou de suas funções.

Até então, nenhum membro da OTSC havia invocado o Artigo 4º. O caos crescente no Cazaquistão mudou isso – Tokayev o atribuiu a terroristas treinados por estrangeiros, mencionando ataques altamente coordenados a pontos estratégicos, uso de armas sofisticadas, tecnologias *Maidan*, e brutalidade contra forças de segurança. Nikol Pashinyan, primeiro-ministro armênio, então detentor da cadeira rotativa da OTSC, disse que a Organização havia concordado em enviar

pacificadores. Tokayev afirmou que, quando os terroristas souberam que aviões militares tinham chegado à capital do país, desistiram de tomar a residência presidencial. Além da Rússia e de Belarus, o Tajiquistão e a Armênia também concordaram em enviar contingentes modestos. Essa foi a primeira vez que a OTSC concordou em enviar forças militares para apoiar um aliado – a operação de manutenção de paz no Cazaquistão foi a primeira aplicação real das Forças Coletivas da OTSC. A organização recusou pedidos duas outras ocasiões: do Quirguistão, durante agitação étnica maciça (2010); e da Armênia, quando o Azerbaijão realizou incursões militares em território armênio (2021), que o secretário-geral da OTSC, o ucraniano Stanislav Zas, caracterizou apenas como um incidente fronteiriço.

O envio da Força de Paz provocou temores de que Moscou poderia usar a crise para fortalecer sua influência sobre o Cazaquistão, que há muito segue uma linha diplomática cuidadosa entre a Rússia e o Ocidente. A rapidez de Tokayev em pedir ajuda da OTSC sinalizou uma ruptura em trinta anos de política externa do país. A OTSC não apoiou as guerras da Rússia contra Geórgia (2008) e Ucrânia (2014), e Vladimir Putin há muito afirma que o Cazaquistão, assim como a Ucrânia, não é um país real, mas parte do “grande mundo russo”. As intervenções russas no espaço pós-soviético estão enraizadas nos principais imperativos geopolíticos da Rússia: preservar a consolidação política interna, proteger-se de vizinhos hostis ou potências externas, e fortalecer sua influência na região, limitando a de atores rivais. Enquanto na Geórgia e na Ucrânia, a invasão russa visou a governos pró-ocidentais hostis aos seus interesses, a intervenção da OTSC no Cazaquistão tinha uma nuance: em vez de ir contra um governo hostil, a intervenção objetivava apoiar um governo pró-Russo que estava estrategicamente alinhado com o Kremlin. A Rússia também quer enviar uma mensagem de que está disposta a agir para conter o risco de agitações violentas e desordem política em outros Estados amigáveis, bem como potencialmente dentro do próprio território russo. Ainda no fim de janeiro de 2022, a Força de Paz da OTSC se retirou do território cazaque, após requisição de Tokayev, que considerou que a situação já se teria estabilizado.

IV. Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

a) Histórico e características gerais

A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) conta com 57 Estados da Europa, América do Norte e Ásia Central. É a maior organização regional de segurança no mundo. A OSCE apresenta-se como uma comunidade Euro-Atlântica e Eurasiática livre, democrática, comum e indivisível. Além disso, trabalha em conjunto com organizações internacionais e regionais e coopera com parceiros da Ásia e do Mediterrâneo.

A OSCE objetiva garantir estabilidade, paz e democracia por meio de diálogo político e projetos em campo, visando prevenir conflitos, gerir crises e promover reabilitação pós-conflito. Trata de temas como controle de armas, segurança transnacional, democratização, liberdade de imprensa, minorias nacionais, terrorismo, migrações, mudança climática, energia, educação, entre outros. Os temas securitários são abordados de forma abrangente, sob três dimensões: político-militar, econômico-ambiental e humana. Na militar, a OSCE tem o regime mais avançado do mundo de controle de armas e medidas de construção de confiança. Aborda assuntos como reforma do setor securitário, armazenamento seguro e destruição de armas leves. Na econômico-ambiental, trata de temas como boa governança, combate à corrupção, compartilhamento de recursos naturais e gestão de resíduos ambientais. Na humana, busca o respeito aos direitos humanos, às instituições democráticas e às minorias nacionais, eleições transparentes, liberdade de imprensa, etc.

Sua origem remonta ao Ato Final de Helsinque (1975), adotado durante a Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), importante foro de diálogo multilateral durante a Guerra Fria. O Ato estabeleceu o Decálogo, composto de dez princípios que guiam as relações entre os próprios Estados e com seus cidadãos. Os compromissos e sua implementação foram ampliados e revisados periodicamente durante a CSCE. A CSCE foi um dos poucos canais de diálogo direto entre os blocos Oriental e Ocidental durante a Guerra Fria, tendo contado também com países não alinhados e neutros. Com o fim da Guerra Fria, a Cúpula de Paris (1990), em cujo âmbito foi adotada a Carta de Paris para uma Nova Europa, deu novo curso à CSCE, estabelecendo as estruturas permanentes da organização e suas primeiras operações em campo. Na Cúpula de Budapeste (1994), a CSCE foi renomeada como OSCE. Desde então, a organização continua evoluindo para atender aos desafios securitários.

Quanto à estrutura e ao funcionamento, a inclusão orienta o trabalho da OSCE; portanto, todos os Estados têm o mesmo *status* e tomam decisões políticas por consenso – as quais não são juridicamente vinculantes. São órgãos decisórios da OSCE: Cúpulas de Chefes de Estado ou de Governo; Conselho Ministerial; Conselho Permanente; Fórum para Cooperação em Segurança; Presidência da OSCE. São órgãos executivos o Secretariado e as instituições especializadas. Além disso, há operações em campo, órgãos relacionados, Assembleia Parlamentar e representantes pessoais da presidência em exercício.

As operações em campo são feitas a convite dos países anfitriões, e seus mandatos também são acordados por consenso. Busca-se implementar os comprometimentos da OSCE e promover capacidades locais por meio de projetos. Atualmente, a OSCE atua no Sudeste e no Leste Europeu, no Sul do Cáucaso e na Ásia Central. A OSCE também aborda conflitos prolongados em sua região por meio de formatos de negociação acordados, tais como: o Processo da Transnístria; o Grupo de Minsk, para o conflito de Nagorno-Karabakh; as Discussões Internacionais de Genebra sobre as consequências do conflito de 2008 na Geórgia, que a OSCE preside com a Organização das Nações

Unidas (ONU) e a União Europeia (UE); e a Missão Especial de Monitoramento à Ucrânia, criada em 2014, mas que foi encerrada após o início do conflito com a Rússia.

b) Acordos importantes no âmbito da OSCE

No fim da Guerra Fria, a OSCE liderou as negociações que levaram à adoção de tratados que foram uma âncora de estabilidade durante a transição na Europa Oriental nos anos 1990, após o colapso da União Soviética (URSS). O Tratado de Forças Armadas Convencionais na Europa (CFE, na sigla em inglês, 1990), estabeleceu medidas para um equilíbrio militar entre a OTAN e a Organização do Pacto de Varsóvia. O tratado previu a redução das forças armadas e os armamentos das duas organizações, promovendo medidas de confiança, como comunicar uma à outra as grandes manobras, e de transparência, como inspeções recíprocas. Em 2007, a Rússia suspendeu a implementação do tratado; em 2015, ratificou a suspensão, deixando de participar no grupo consultivo estabelecido pelo instrumento, devido a alegada quebra de contrato por parte da OTAN; e, em maio de 2023, a Duma iniciou o processo para autorizar a saída russa do acordo, que se concretizou em novembro. Como reação, a OTAN publicou nota criticando a saída da Rússia do CFE.

O Documento de Viena (1990, revisto em anos posteriores) visa à transparência, ao alerta precoce, e à limitação de atividades militares incomuns, em vez de limitação geográfica de propriedades militares. O primeiro Documento baseou-se nos acordos anteriores de *confidence and security building measures*, em Helsinque (1975) e em Estocolmo (1986). A transparência sobre estruturas de força, armamentos, introdução de novos equipamentos e planejamento de defesa tornou possível prever o desenvolvimento a curto e longo prazo das capacidades militares. O Documento de Viena tornou-se particularmente importante como ferramenta de transparência e alerta precoce de todos os Estados participantes da OSCE. As disputas territoriais não resolvidas não constituíram um grande obstáculo para o progresso do Documento, ao contrário do Tratado CFE e adaptações.

Outro documento importante é o Tratado de Céus Abertos (Helsinque, 1992), que estabeleceu normas para regime de voos de observação sobre o território dos Estados Participantes. Embora o tratado não tenha sido negociado no âmbito da CSCE/OSCE em seu sentido formal, ainda assim, está intimamente associado à organização devido à sua filosofia básica de abertura. Em seu texto, os Estados Partes lembraram seus compromissos da CSCE “de promover maior abertura e transparência em suas atividades militares e aumentar a segurança por meio de medidas de fortalecimento da confiança e da segurança”. A criação do regime de céu aberto para observação aérea foi motivada pelo desejo de “contribuir para o maior desenvolvimento e fortalecimento da paz, estabilidade e segurança cooperativa”. Isso também facilitaria o monitoramento do cumprimento dos acordos de controle de armas existentes ou futuros e fortaleceria a capacidade de prevenção de conflitos e gestão de crises no âmbito da CSCE. Há também uma Comissão Consultiva *Open Skies*, na OSCE, cujo foco central é discutir questões relacionadas ao cumprimento das disposições do tratado. Em 2020 e 2021, respectivamente, Estados Unidos (EUA) e Rússia saíram do tratado.

c) OSCE e Ucrânia

A OSCE tem expertise para liderar diálogos por meio da transparência, melhoria da comunicação e limitações recíprocas. A organização pode, portanto, ter papel fundamental na

solução do conflito entre Rússia e Ucrânia. Além disso, sua estrutura garante que todos os países com interesse na segurança europeia participem da discussão de modo igualitário. Anteriormente à invasão russa, o Grupo de Contato Trilateral (OSCE, Ucrânia e Rússia) buscava uma solução pacífica para a crise, sendo os Acordos de Minsk o documento base para as negociações.

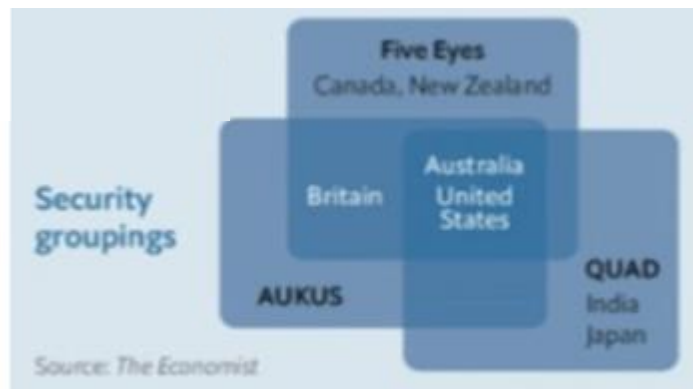
O representante especial do presidente em exercício da OSCE na Ucrânia e no Grupo de Contato Trilateral constatou a deterioração da situação na linha de contato entre os países, em fevereiro de 2022. Após a invasão, entretanto, o Grupo de Contato deixou de atuar, já que o reconhecimento russo das repúblicas separatistas de Donetsk e Luhansk inviabilizou a implementação dos Acordos de Minsk. Como a organização toma decisões políticas importantes por consenso – o que significa que a Rússia (como qualquer outro Estado participante) tem poder de veto efetivo –, a extensão das operações de campo da OSCE na Ucrânia foi bloqueada.

O então presidente da OSCE, o polonês Zbigniew Rau, vetou a participação do representante especial da organização em tentativas de mediação entre russos e ucranianos, como as que ocorreram em Istambul e que levaram ao acordo sobre exportação de grãos, em julho. As tentativas dos países ocidentais de alterar a regra de consenso para excluir a Rússia das decisões e evitar uma paralisia da OSCE – a Rússia vem bloqueando decisões, como as relativas ao orçamento – podem redundar em uma retirada russa da organização, como o país já ameaçou fazer. Na edição do Conselho Ministerial da OSCE, em Lodz (dezembro de 2022), a Polônia negou visto de entrada ao chanceler russo, Sergey Lavrov, em meio a mais acusações de lado a lado.

A Áustria sofreu críticas por sua neutralidade, após ter emitido vistos para autoridades russas sancionadas para que pudessem participar de uma reunião da OSCE, em Viena, por ocasião do aniversário da invasão da Ucrânia. A Áustria condenou a guerra da Rússia na Ucrânia, mas, no entanto, tentou manter relações diplomáticas e continua comprometida com a neutralidade militar, que adotou oficialmente em 1955. A Rússia planejava enviar uma comitiva em que quinze dos membros estão atualmente sob sanções europeias. Durante a reunião, quando da intervenção russa, os delegados da maioria dos países-membros deixaram a sala.

O Parlamento russo decidiu suspender a participação do país na Assembleia Parlamentar da OSCE em julho de 2024. O Conselho da Federação, câmara alta do Poder Legislativo russo, acusou a Assembleia Parlamentar da OSCE de “abordagens tendenciosas e discriminatórias, padrões duplos, russofobia, falta de preparo para discussões significativas”, inclusive no que diz respeito às garantias de uma segurança indivisível e equitativa.

V. Outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança, defesa e inteligência



Fonte: The Economist

a) Five Eyes (FVEY)

i. Características gerais

Os Cinco Olhos ou *Five Eyes* (FVEY) é uma aliança de inteligência de pelo menos vinte agências de inteligência de cinco democracias liberais anglófilas: Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA), que cooperam com países terceiros, como Israel e Singapura. É a principal aliança de inteligência entre países do mundo ocidental. Outros países, como Noruega, Dinamarca, Alemanha e Países Baixos, cooperam de forma pontual com os FVEY, mas suas agências de inteligência não compartilham informações da mesma forma automática que os cinco membros do acordo que estabeleceu a aliança.

É difícil estabelecer de maneira oficial qual o objetivo dos FVEY, por conta de seu caráter sigiloso – o tratado que estabeleceu a aliança só chegaria ao conhecimento do primeiro-ministro da Austrália em 1973, e só viria a tornar-se público em 2005, com a íntegra do texto liberada em 2010. Durante a Guerra Fria, a cooperação se formalizou com um sistema de vigilância das comunicações dos países socialistas e se expandiu para o mundo inteiro, de modo secreto, até ser revelado em 2005. As capacidades dos FVEY foram ampliadas durante a guerra ao terror, e, no escândalo da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA, na sigla em inglês), Edward Snowden revelou, em 2013, a atuação dos FVEY na espionagem de seus próprios cidadãos. Ainda que haja controvérsia sobre os métodos que utiliza, os FVEY seguem como uma das mais abrangentes e conhecidas iniciativas de cooperação em inteligência na história. O escopo da aliança se expande conforme novas tecnologias e as consequentes preocupações de segurança que derivam desse desenvolvimento; hoje há atenção especial ao crescimento no número de ataques cibernéticos.

ii. Histórico

As origens dos FVEY podem ser relacionadas a encontros secretos informais entre decodificadores e espões de Reino Unido e EUA, antes da entrada oficial dos norte-americanos no confronto. Os primeiros documentos nos quais há menção à necessidade de cooperação em inteligência são a Carta do Atlântico, de agosto de 1941, na qual EUA e Reino Unido estabelecem

sua visão do que seria um mundo no pós-guerra; o acordo BRUSA, firmado em 1943 de forma secreta para facilitar a cooperação entre os dois países em comunicação e inteligência; e o Acordo UKUSA, firmado em 1946 para cooperação bilateral em inteligência de sinais de comunicação. Segundo o texto do tratado de 1946, as partes acordam em intercambiar os produtos das seguintes operações conexas às comunicações internacionais¹⁷⁸: coleção de tráfego de dados, aquisição de documentos de comunicação e equipamentos, análise de tráfego de dados, análise criptográfica, decodificação e tradução, aquisição de informações acerca de organizações de comunicação e de suas práticas, procedimentos e equipamentos.

Logo a iniciativa seria expandida com as adesões de Canadá, em 1948, e Nova Zelândia e Austrália, em 1956, países anglófonos, membros da *Commonwealth* e com sistemas políticos similares ao britânico. O nome *Five Eyes* decorre da abreviação de um sistema de classificação envolvendo as cinco nações (*AUSCANNZUKUS EYES ONLY*).

Ao longo da Guerra Fria, houve compartilhamento de inteligência entre os países dos FVEY acerca da União Soviética (URSS), da China e de vários países do Leste Europeu. Exemplo disso foi o ECHELON, rede de vigilância desenvolvida para monitorar comunicações militares e diplomáticas de Moscou e de seus aliados do bloco socialista. No âmbito de Leste Asiático e Pacífico, Austrália e Nova Zelândia deram apoio aos EUA durante a Guerra do Vietnã, e agentes britânicos na então colônia de Hong Kong monitoraram atividades do Vietnã do Norte. Também houve cooperação entre os integrantes do bloco no marco de conflitos como a Guerra das Malvinas e a Guerra do Golfo, e a luta contra a “ameaça comunista” teve como exemplo a colaboração da inteligência australiana no processo que levou à deposição do presidente chileno Salvador Allende em 1973.

No pós-Guerra Fria, a rede de vigilância estabelecida pelos FVEY evoluiu para um sistema global capaz de coletar quantidades massivas de dados comerciais e privados, por meio da interceptação de transmissões por satélite e redes telefônicas públicas com switches. A existência do ECHELON só seria revelada em 1988 por uma reportagem investigativa, que apontou abusos no uso das redes de inteligência, que extrapolariam o emprego sob interesse de segurança nacional, com espionagem industrial com interesses comerciais. No entanto, até 2001, os EUA negavam a existência do sistema.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 dariam origem a nova ampliação de capacidades da aliança, por meio da Guerra ao Terror. No processo que levaria à intervenção norte-americana no Iraque, em 2003, os FVEY chegaram a monitorar comunicações do inspetor de armas da ONU, e houve o relato de escutas implantadas por agentes britânicos no escritório do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), Kofi Annan. Isso faria parte de uma campanha para pressionar delegações de países que ocupavam assentos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) a apoiar a intervenção. Em 2014, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) ordenou à Austrália cessar atividades de espionagem no Timor-Leste – foi a primeira vez que restrições desse tipo foram aplicadas a um membro da aliança.

Finalmente, é possível mencionar a prisão, em 2018, de uma executiva da Huawei, por autoridades do Canadá, por solicitação do EUA. Desde então, a relação entre os FVEY e o Partido Comunista Chinês (PCC) é tensa. Em maio de 2020, a aliança concordou em expandir sua atuação para o posicionamento em prol dos direitos humanos e da democracia, o que, no entanto, levou a

¹⁷⁸ A respeito do conceito de inteligência, por esta ser obtida mediante múltiplas fontes, o compartilhamento não se restringe à inteligência de sinais (SIGINT), também envolvendo a inteligência de defesa, a inteligência humana (HUMINT) e a inteligência geoespacial (GEOINT).

rusgas entre os membros, já que a Nova Zelândia afirmou que não deixaria a aliança ditar sua relação com a China.

iii. Perspectivas futuras para a cooperação em inteligência

O futuro dos FVEY passa, em boa medida, pela análise de seu desenvolvimento histórico. Na Guerra Fria, disputas políticas entre governos adiaram a inclusão de Austrália e Nova Zelândia, por temores relativos ao comunismo – na década de 1970, após a Nova Zelândia não permitir a entrada de navios nucleares dos EUA, a resposta do Pentágono foi a limitação do compartilhamento de dados de inteligência. Esses fatos mostram que controvérsias diplomáticas influenciam parcerias, mesmo em áreas como a cooperação em inteligência.

Ponto central na dinâmica hodierna diz respeito à natureza mutável da inteligência de sinais, transformada radicalmente pelo advento da comunicação digital. As agências de cada um dos países partes da aliança são atores centrais em decisões cibernéticas e de telecomunicações. No caso do 5G, a postura da Nova Zelândia, de flexibilizar sua relação com a China, causa preocupação em seus parceiros, que temem o estabelecimento de brechas de segurança. A continuidade dos FVEY dependerá, em grande parte, da forma como seus países utilizarão o conhecimento compartilhado para sua vantagem nas novas áreas da segurança internacional, a exemplo do crescimento progressivo dos ataques cibernéticos.

Quanto à cooperação ocidental como um todo, é importante que haja ponderações acerca de cada decisão tomada, para que não haja abalos, como os provenientes do acordo AUKUS. Ainda que os cinco países anglófonos que constituem os FVEY sejam ponto central da cooperação em inteligência, não se deve ignorar a presença da União Europeia (UE). Considerando-se a ameaça percebida de China e Rússia, caso os países do “mundo ocidental” não atuem de forma coesa, o futuro pode reservar-lhes problemas. Em novembro de 2024, o Japão sediou uma reunião do Five Eyes, como sinal do elevado nível de confiança em matéria de compartilhamento de informações de inteligência entre o país asiáticos e os integrantes da aliança, especialmente diante das crescentes tensões com a China.

iv. Outras iniciativas de cooperação em inteligência

Há países que são parceiros externos dos FVEY, compartilhando atividades mesmo sem integrar formalmente a aliança. São inúmeros os exemplos de iniciativas de cooperação em inteligência que podem ser mencionados:

- 1) o *Five Eyes+3* em relação a China e Rússia, estabelecido em 2018, com a presença de França, Alemanha e Japão;
- 2) o *Five Eyes+3* em relação à Coreia do Norte, com França, Japão e Coreia do Sul;
- 3) o *Nine Eyes*, arranjo ampliado que conta, além dos FVEY, com Dinamarca, França, Países Baixos e Noruega;
- 4) o *SIGINT Seniors Europe*, conhecido como *Fourteen Eyes*, com a adição de Alemanha, Bélgica, Itália, Espanha e Suécia ao *Nine Eyes*;
- 5) o Clube de Berna, fórum de compartilhamento de inteligência entre os 27 membros da UE, mais Noruega e Suíça, sem a presença dos EUA; e
- 6) o Comitê Especial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), formado pelos diretores dos serviços de segurança dos trinta e dois países-membros da organização; entre outros exemplos.

v. Exemplos de dinâmicas que envolvem cooperação em inteligência

Os principais episódios que se relacionam às questões de cooperação de inteligência são: o escândalo Snowden, o avanço da tecnologia 5G no mundo e a parceria AUKUS. Exemplo recente que trouxe à tona ao público a extensão das ações dos FVEY, mais especificamente da NSA, foi o vazamento de documentos secretos por Edward Snowden, em junho de 2013. Foram publicados os primeiros documentos nos jornais norte-americano *The Washington Post* e britânico *The Guardian*, em início de revelações que prosseguiram ao longo do ano. Essas reportagens explicitaram as implicações de vários tratados secretos firmados pelos membros dos FVEY na busca da implementação de um sistema global de vigilância, que não se restringiram aos países da aliança: serviços de inteligência da Alemanha, da França e de outros países também interceptavam dados e os repassavam à NSA. O escândalo de espionagem encabeçado pela NSA teve consequências imediatas no tabuleiro geopolítico global, e há impactos em médio prazo que se sentem até hoje. Snowden obteve asilo junto ao governo russo, o que contribuiu para deterioração das relações entre Washington e Moscou. O governo da Austrália descreveu os vazamentos como o golpe mais duro sofrido pela inteligência australiana na história; posições similares foram expressas por autoridades britânicas e norte-americanas. A Alemanha, que defendia as práticas da NSA até 2013, mudou de posição após a revelação de que chanceler alemã Angela Merkel fora alvo de ações de espionagem, comparadas pela chanceler às práticas do serviço secreto da Alemanha Oriental (RDA). No Brasil, Dilma Rousseff foi outra chefe de Estado alvo de espionagem, o que levou ao cancelamento de visita de Estado que seria feita aos EUA. No Pacífico, houve abalo nas relações entre Austrália e Indonésia, que convocou o embaixador australiano em Jacarta para esclarecimentos acerca da espionagem sobre seu presidente.

Outra dinâmica correlata à cooperação em inteligência ocidental diz respeito ao desenvolvimento e à implementação da tecnologia 5G, mais especificamente à crescente presença da China nesse mercado. A tecnologia 5G permitirá avanços de aplicações em larga escala de robótica e de automação (como carros autônomos), além da inteligência artificial (IA) e da chamada *internet* das coisas (IoT, na sigla em inglês), de modo que seu impacto sobre as relações sociais e internacionais não tem precedentes. O debate sobre segurança nacional com respeito à Huawei, empresa chinesa de telecomunicações, levou vários países a impor restrições ou até mesmo a banir o uso de soluções dessa companhia; em suma, a preocupação desses países tem origem nos laços estreitos entre as empresas chinesas de tecnologia e os serviços de inteligência da República Popular da China (RPC). Esse temor, percebido ou real, faz com que alguns países não se mostrem abertos a equipamentos que potencialmente podem ser controlados por serviços de inteligência de Pequim. Países como EUA, Austrália, Nova Zelândia e Japão impuseram restrições ao uso de soluções 5G da Huawei com base em temores de segurança nacional. A tensão criada se materializou, em 2018, na prisão de executiva da Huawei por autoridades canadenses; a reação chinesa foi a detenção de dois cidadãos canadenses em seu território. Os EUA limitaram transferências tecnológicas com a China, em processo que sinaliza o início de um embate entre o governo de Pequim e os membros dos FVEY, ainda que a Nova Zelândia tenha sinalizado que não pretende deixar sua participação na aliança de inteligência sobrepor-se à sua relação bilateral com Pequim. A respeito do AUKUS, ver subseção específica mais adiante.

vi. Teorias de Relações Internacionais aplicadas à cooperação em inteligência

Para discussão desse tema, ver seção dedicada no capítulo 1.

b) Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD)

O Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) é uma parceria entre Austrália, Estados Unidos (EUA), Índia e Japão, que visa a equilibrar a balança de poder no Indo-Pacífico, em resposta à ampliação da influência da China nessa região. A primeira experiência de cooperação entre os quatro membros aconteceu em 2004, na sequência do *tsunami* que atingiu o oceano Índico. Em 2007, o grupo reuniu-se formalmente e realizou exercício naval com Singapura, mas o diálogo não avançou. A Austrália abandonou o QUAD em 2008, em um contexto de aproximação com a China, e garantiu a líderes chineses que novas reuniões do QUAD não ocorreriam. Os outros países também estavam mais interessados em cooperação com Pequim.

Em 2017, devido à deterioração das relações bilaterais de cada um dos membros com a China, as conversas foram retomadas, sendo seguidas de exercícios militares e de acordos bilaterais. Índia e EUA firmaram um acordo de compartilhamento de informações geoespaciais; Austrália e Japão concluíram acordo que permitirá que seus militares operem no território um do outro; Índia e Japão realizaram, em 2022, seus primeiros exercícios bilaterais; Austrália e Índia assinaram acordo de logística e regularmente compartilham dados marítimos.

É importante que se aponte o protagonismo do primeiro-ministro japonês Shinzo Abe na configuração do QUAD, tendo feito proposta a respeito, em discurso no Parlamento indiano, durante seu primeiro mandato, em 2007. Ele incorporou também o conceito de “Indo-Pacífico livre e aberto” na política externa japonesa para a região, que foi adotado, na sequência, pela política externa estadunidense.

A administração Biden tem-se empenhado no engajamento da coalizão, e, em 2021, foram realizadas duas cúpulas¹⁷⁹. Em ambas, o tema “China” aparece de forma velada, a fim de não transmitir a ideia de que se trata de uma aliança anti-China. Havia resistência da Índia em aceitar a Austrália no Exercício Naval Malabar, por receio de parecer um enfrentamento direto com a China. Esse posicionamento mudou depois da escalada nos embates fronteiriços entre Índia e China, e a Austrália, depois de treze anos, voltou a participar do referido exercício em 2020.

Os membros do QUAD têm debatido temas como China, golpe em Myanmar, assistência humanitária, segurança cibernética e mudanças do clima. Além disso, em parceria com países de fora do grupo, tratou de temas como desenvolvimento de vacinas, restrições e protocolos de viagens internacionais e recuperação econômica. Há ampla cooperação em assuntos de defesa e segurança entre os membros do QUAD.

A postura mais assertiva da China impõe a necessidade de uma nova agenda ao QUAD, que abarque temas complexos como segurança marítima, distribuição de vacinas e cadeias de suprimento resilientes. Além disso, seus membros devem aprofundar a cooperação em segurança e intensificar as consultas em temas como comércio, finanças, investimentos estrangeiros em setores sensíveis, tecnologia comercial e segurança da informação. Essas medidas ajudariam na contenção da espionagem, desinformação e coerção econômica chinesas. Essa variedade de temas abarcados pela coalizão, entretanto, pode levar à perda do foco principal, que é o equilíbrio da balança de poder no Indo-Pacífico.

¹⁷⁹ A primeira, de maneira virtual, em março; a segunda, em Washington, em setembro. Em 2022, foi realizada uma cúpula virtual, em março, e uma presencial em Tóquio, em maio.

Em maio de 2023, a quinta Cúpula do QUAD, que aconteceria na Austrália logo após a reunião do G7, foi realizada em Hiroshima, à margem do encontro das sete economias desenvolvidas mais tradicionais do mundo, em razão da necessidade do presidente Joe Biden de retornar aos EUA para negociar acordo sobre o teto da dívida pública estadunidense com o Congresso de maioria republicana. Comunicado adotado na ocasião não mencionou explicitamente a China, mas o documento conclama “a paz e a estabilidade na área marítima do Indo-Pacífico” e manifesta firme oposição “à desestabilização e às ações unilaterais que tendem a mudar o *statu quo* pela força ou pela coerção”, em claro recado ao gigante asiático na região.

Os chanceleres do QUAD reuniram-se, em Tóquio, em julho de 2024. O comunicado conjunto resultante do encontro frisou a cooperação em áreas como tecnologia, gestão de desastres, saúde, mudança do clima e contraterrorismo. No que tange às preocupações conjuntas no Indo-Pacífico, o documento menciona questões como cooperação marítima, intercâmbio educacionais e cibersegurança, sem referir-se especificamente à China, apenas à oposição a ações unilaterais e à militarização de disputas e "manobras coercivas e intimidatórias no mar do sul da China". Quanto ao conflito russo-ucraniano, em razão de divergências entre a Índia e os demais parceiros, o comunicado manifesta apenas preocupação com os impactos humanitários da guerra prolongada e faz um chamado pela paz.

A sexta cúpula do QUAD foi realizada em setembro de 2024, no Delaware, estado natal de Biden. O evento focou-se em segurança marítima, infraestrutura, tecnologia e energias limpas.

c) AUKUS

AUKUS é um pacto trilateral de segurança que foi negociado secretamente por Austrália, Reino Unido e EUA e tornado público, por meio de pronunciamento conjunto dos líderes dos três países, em 15 de setembro de 2021. O pacto estabelece uma “parceria de segurança trilateral aprimorada”, que visa a promover a segurança e a estabilidade na região do Indo-Pacífico, contrapondo-se à crescente presença militar chinesa naquela região.

Operacionalmente, o AUKUS é uma parceria para capacitação militar, colaboração diplomática e tecnológica, e aprofundamento da interoperacionalidade das forças armadas dos três países, sobretudo de suas marinhas, potencialmente conformando a maior força marítima da história. Além disso, a parceria adensa a colaboração em defesa dos três países no Indo-Pacífico que, além de terem ampla convergência cultural e de princípios, são parte de iniciativas como os FVEY. O pacto prevê cooperação entre os três países em capacidades cibernéticas, inteligência artificial, tecnologias quânticas e capacidades subaquáticas adicionais. Trata-se de um acordo com foco nas capacidades militares, o que o diferencia da aliança de inteligência.

A primeira e principal iniciativa anunciada pelo AUKUS é a venda de submarinos nucleares com propulsão a urânio altamente enriquecido à Austrália, tecnologia dominada apenas por EUA, Reino Unido, Rússia, Índia, França e China (e, em breve, Brasil). Esse tipo de submarino aumenta a capacidade de projeção da Austrália sobre o mar do Sul da China, bem como sua capacidade bélica, denotando uma estratégia mais agressiva dos países do AUKUS em face do expansionismo marítimo chinês. A busca de interoperabilidade informacional guarda relação com a contenção da presença de gigantes tecnológicas chinesas, que já tiveram sua participação vetada nas redes de telecomunicações no EUA e na Austrália.

Pequim acusa os países do AUKUS de abalar substancialmente a paz, fomentar a desestabilização regional e enfraquecer o regime de não proliferação nuclear, embora seja improvável que a Austrália venha a enriquecer urânio para seus submarinos (deverá comprá-lo

diretamente dos EUA). Os países do Indo-Pacífico se dividem quanto ao AUKUS: os mais críticos ao expansionismo chinês, como Japão, Coreia do Sul, Filipinas, Vietnã e, em menor grau, Índia, receberam bem a iniciativa, considerando-a essencial à manutenção de um equilíbrio de poder na região; outros, como Indonésia, Malásia e Singapura, temem que o AUKUS acelere um cenário de “Armadilha de Tucídides” e uma corrida nuclear. Entre os países dos FVEY que ficaram de fora do AUKUS, o Canadá deixou claro que não tem interesse na aquisição de submarinos nucleares, e a Nova Zelândia afirmou que não permitirá submarinos nucleares em suas águas territoriais.

Por fim, o anúncio do AUKUS causou crises diplomáticas entre França e Austrália e entre França e EUA, na medida em que redundou no cancelamento, por parte da Austrália, do contrato de compra de submarinos franceses de propulsão diesel-elétrica, que havia sido acordado em 2016. O AUKUS significou, para a França, não apenas a perda de uma venda de mais de US\$ 60 bilhões, mas também o questionamento de sua capacidade bélica e de sua pretendida posição de segunda potência militar do Ocidente. Na sequência do anúncio do AUKUS, Paris, aliada histórica dos três países do pacto, convocou para consultas os seus embaixadores nos EUA (foi a primeira vez na história que a França toma tal atitude com seu embaixador em Washington) e na Austrália. Para o chanceler francês, o AUKUS, sobretudo pelo cancelamento do contrato feito com os australianos, foi uma “punhalada pelas costas”. O presidente francês Emmanuel Macron defendeu a constituição de uma força militar própria para a UE, para que não haja dependência do Reino Unido e dos EUA. No dia 22, a crise foi contornada parcialmente por meio de uma conversa telefônica entre Macron e Biden. Após essa reunião, o embaixador francês nos EUA retornou a Washington, mas o retorno do embaixador francês em Canberra só ocorreu em meados de outubro. O mal-estar se estendeu à UE e resultou em movimentação francesa no Indo-Pacífico, notadamente na realização de exercícios militares com a Índia, potencial compradora de submarinos.

Em março de 2023, Austrália, EUA e Reino Unido anunciaram os próximos passos da parceria AUKUS. Será desenvolvido, de forma trilateral, o submarino nuclear SSN-AUKUS, baseado em desenho da próxima geração de submarinos britânicos, mas incorporando tecnologia dos três países. Tanto o Reino Unido quanto a Austrália incorporarão às suas frotas e operarão esses submarinos no futuro. Os prazos são longos: apenas no final dos anos 2030 deverá estar pronto o primeiro submarino para a Marinha Britânica, e, no começo dos anos 2040, para a Marinha Australiana. O chefe da força-tarefa de submarinos de energia nuclear da Austrália, vice-almirante Jonathan Mead, enfatizou que a Austrália terá o controle “inequívoco” dos submarinos, mesmo que engenheiros americanos ou britânicos estejam a bordo para fornecerem orientação técnica. O ex-primeiro-ministro australiano Malcolm Turnbull havia questionado se o acordo comprometeria a soberania australiana, pedindo ao governo que respondesse se os submarinos serão “operados, sustentados e mantidos pela Austrália sem o apoio ou supervisão da Marinha dos EUA” e se o acordo significaria “a soberania seria compartilhada com os EUA”.

Em setembro de 2024, os ministros da Defesa dos três países reuniram-se em Londres para revisar os avanços da parceria. Anunciaram a assinatura, no mês anterior, de acordo trilateral que permitirá o desenvolvimento da propulsão nuclear para submarinos australianos. O comunicado conjunto indica que, já no início da década de 2030, a Austrália deverá ter à disposição o primeiro dos três submarinos nucleares que serão vendidos pelos EUA, até que a parceria trilateral resulte nos submarinos SSN-AUKUS. Ademais, Reino Unido e Austrália anunciaram estar trabalhando em atualizar a sua parceria bilateral.

d) Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO)

A Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO, na sigla em inglês) foi uma organização internacional voltada para a defesa coletiva de seus membros criada em 1954, com a assinatura do Tratado de Defesa Coletiva do Sudeste Asiático. A entidade teve como membros Austrália, França¹⁸⁰, Nova Zelândia, Paquistão, Filipinas, Tailândia, Reino Unido¹⁸¹ e EUA, enquanto o Estado do Vietnã¹⁸², Laos e Camboja participavam com observadores. Do ponto de vista político, a criação da SEATO deve ser interpretada dentro do contexto da Guerra-Fria e da política da “contenção” empreendida pelos EUA.

Uma combinação de fatores geopolíticos e políticos fizeram do continente asiático uma espécie de palco “perfeito”, onde as tensões da nova ordem internacional se manifestavam de maneira mais direta. O fim da Segunda Guerra Mundial, o início da Guerra-Fria, o enfraquecimento dos antigos impérios coloniais europeus, bem como a eclosão de movimentos de luta pela independência, fizeram da região um centro de instabilidade e irradiação dos ideais comunistas e revolucionários. A Revolução Comunista Chinesa (1946-1950), a Guerra da Coreia (1950-1953) e a primeira Guerra da Indochina (1946-1954) despertavam preocupação nos círculos de poder estadunidense, e o medo de um “contágio” levou o governo americano a agir antecipadamente, desenvolvendo mecanismos institucionais, diplomáticos e militares de defesa coletiva como forma de conter o avanço do comunismo e de um possível “efeito dominó”.

Da mesma maneira que a OTAN foi criada com o objetivo de conter o avanço e a influência soviética na Europa Oriental, a SEATO deveria neutralizar o “contágio” da “ameaça” de expansão da ideologia comunista entre os países do Sudeste Asiático. Porém, diferente da OTAN, a sequência dos acontecimentos políticos no continente, sendo a Guerra do Vietnã o evento mais significativo, fizeram da SEATO um ator político de pouca relevância na dinâmica de poder na região. Com exceção dos EUA, apenas Austrália e Nova Zelândia se engajaram militarmente no conflito. Os membros europeus, notadamente França e Reino Unido, decidiram não cooperar militarmente, fazendo com que o primeiro teste de fogo da entidade também fosse considerado o início do seu enfraquecimento.

O restabelecimento das relações entre China e EUA, a consolidação da independência das ex-colônias, e, principalmente, a vitória dos comunistas do Vietnã do Norte, apoiados pela URSS e pela China, sobre as forças militares do Vietnã do Sul, apoiadas pelos EUA, lançaram muitos questionamentos sobre a real capacidade da SEATO de impedir o “avanço vermelho”. Não foi por acaso que as fissuras nas estruturas da entidade começaram a aparecer. A saída do Paquistão em 1973 e a recusa da França de contribuir financeiramente com a organização, em 1975, foram os sinais definitivos que prenunciavam a dissolução da aliança. Assim, o Conselho da SEATO, com o apoio dos EUA, decidiu, em 1977, pôr um fim definitivo ao tratado e à organização.

¹⁸⁰ A Indochina Francesa, composta por Vietnã, Laos e Camboja, foi uma importante possessão do Império Colonial Francês.

¹⁸¹ As colônias asiático-pacíficas do Império Britânico hoje seriam: Afeganistão, Índia, Paquistão, Myanmar, Malásia, Singapura, Brunei, Austrália, Nova Zelândia, Tuvalu e Kiribati.

¹⁸² Em 21 de Julho de 1954, menos de dois meses antes da criação da SEATO, foi realizada em Genebra, na Suíça, a assinatura dos Acordos de Genebra. O objetivo da negociação era pôr um fim às questões pendentes acerca da Guerra da Coreia e da Guerra da Indochina. Após o acordo, ficou definido que a então Indochina Francesa seria dividida em Vietnã do Norte, Estado do Vietnã, Reino do Camboja e Reino do Laos. Sobre o Vietnã, mais especificamente, o acordo determinava definia a necessidade da realização de eleições gerais supervisionadas internacionalmente e a impossibilidade de ser parte de aliança militares.

e) Pacto de Bagdá e Organização do Tratado Central (CENTO)

O Pacto de Bagdá foi assinado em 24 de fevereiro de 1955 pelo primeiro-ministro do Iraque, Nuri al-Said, juntamente com seu homólogo da Turquia, Adnam Menderes. O acordo foi idealizado pelos EUA, entre outros motivos, para a contenção do avanço da ideologia comunista na região do Oriente Médio, a exemplo da quase contemporânea SEATO, no Sudeste Asiático. Desde o fim do governo Harry Truman (1945-1953), havia a intenção, nos EUA e no Reino Unido, de formalização de um acordo multilateral de defesa regional. Em 1951, o Reino Unido idealizou o *Middle East Command* (MEC), e, em 1952, os EUA sugeriram o estabelecimento da *Middle East Defense Organization* (MEDO), ambos rejeitados por países árabes, que consideraram tais propostas uma forma de controle colonial, contrária aos princípios pan-arabistas e anticoloniais de muitos governantes médio-orientais do período.

Desde a gênese do Pacto de Bagdá, o acordo teve participação indireta dos EUA, por meio da concepção do arranjo militar, da concessão de auxílio econômico para suas partes, da pressão diplomática bilateral para a adesão dos membros e da realização de tratados bilaterais com as partes do pacto. Em abril de 1955, o Reino Unido entrou no Pacto de Bagdá, assim como o Paquistão, em setembro, e o Irã, em novembro, dando origem ao que era chamada a *Middle East Treaty Organization* (METO). Iraque, Turquia, Irã e Paquistão eram conhecidos como a “Faixa do Norte”, por estarem geograficamente próximos à URSS e, portanto, tinham significativo valor geopolítico, sendo que Iraque e Paquistão faziam fronteira terrestre com a superpotência. Destaca-se também a relação de proximidade entre Reino Unido e Jordânia, que, embora tivesse interesse, nunca chegou a entrar no pacto.

Em 1952 o Egito, um dos principais atores do cenário regional médio-oriental, teve sua monarquia derrubada pelos Oficiais Livres e logo viu a ascensão do coronel Nasser, em 1954, ao posto de primeiro-ministro. Nasser continuou as negociações com os britânicos, que vinham desde 1946, para a retirada das tropas britânicas no Egito, o que veio a acontecer ainda em 1954. O novo chefe de Estado egípcio defendia a secularização do país, o nacionalismo, a visão anti-colonialista, assim como o pan-arabismo. A crescente desconfiança egípcia em relação ao Reino Unido, em especial durante o governo Nasser (1954-1970), frustrou as intenções estadunidenses de adesão do Egito ao Pacto de Bagdá.

Com a intensificação das crises entre Reino Unido e Egito, e o consequente desencadear da Guerra de Suez, em 1956, o prestígio britânico na região foi afetado, uma vez que a coalização entre França, Reino Unido e Israel foi percebida como uma intervenção estrangeira colonialista nos assuntos domésticos egípcios, o que fortalecia o próprio discurso pan-arabista e anticolonial de Nasser. Com isso, o Pacto de Bagdá tornou-se menos interessante para os demais países da região. Somado à Guerra de Suez, sucessivas intervenções militares lideradas pelos EUA e pelo Reino Unido, a exemplo daquelas conduzidas em território libanês e jordaniano, minaram ainda mais o interesse da região por uma aproximação ao bloco ocidental.

A invasão estadunidense ao Líbano em 1958 chegou a ser apoiada por todos os membros do Pacto de Bagdá, com exceção do próprio Iraque. Em reação à invasão, os iraquianos oficializaram a sua saída do pacto no ano de 1959. Com isso, o Pacto de Bagdá foi extinto, e suas partes restantes (Reino Unido, Irã, Turquia e Paquistão) criaram sua sucessora, a Organização do Tratado Central (CENTO, na sigla em inglês), por acordo de 1960. Sua sede foi remanejada para Ancara, e, assim como o Pacto de Bagdá, os EUA não fizeram parte oficialmente, sendo apenas Estado associado, fornecendo apoio diplomático e mantendo seus acordos bilaterais com os membros da organização.

A retirada dos mísseis estadunidenses *Jupiter* da Turquia e a posição dos EUA na disputa entre gregos e turcos sobre o Chipre abalaram a confiança da Turquia nos EUA. Ao mesmo tempo, a década de 1960 foi marcada pela reaproximação político-diplomática da URSS com o Irã e a Turquia. A Revolução Iraniana de 1979 teve como consequência a retirada do país da CENTO, seguida pelo Paquistão no fim do mesmo ano. Após isso, a CENTO se extinguiu.

VI. Arcabouço de segurança no golfo da Guiné

a) Golfo da Guiné

i. Localização

O golfo da Guiné é a área da costa ocidental africana banhada pelo oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal a Angola¹⁸³.



Fonte: CSIS

ii. Relevância

Essa região tem produto interno bruto (PIB) combinado de US\$ 866,343 bilhões (2021), que representa cerca de 45% do PIB da África Subsaariana. Possui reservas de hidrocarbonetos, recursos pesqueiros e minerais. É também uma importante zona de navegação¹⁸⁴ para o transporte de mercadorias e para a pesca internacional, além de petróleo e o gás¹⁸⁵. É responsável por 25% do tráfego marítimo africano e abriga cerca de vinte portos marítimos comerciais. É a principal rota para os maiores produtores de petróleo da África: Nigéria e Angola. A autonomia e segurança da região são fundamentais para a estabilização do Atlântico Sul e para a salvaguarda da soberania e dos interesses dos países de ambas as margens do oceano.

¹⁸³ A área costeira ao redor do golfo da Guiné compreende 17 países: Benim, Cameroun, Guiné Equatorial, Gana, Gabão, Côte d'Ivoire, Nigéria, Togo, Angola, Congo, República Democrática do Congo (RDC), Libéria, Serra Leoa, Guiné, Guiné-Bissau, Gâmbia e Senegal. A área abrange 2,3 milhões de quilômetros quadrados, com aproximadamente 6 mil quilômetros de costa. A definição da região não é uniforme: alguns analistas incluem as ilhas próximas à costa continental, como o arquipélago de São Tomé e Príncipe e Cabo Verde.

¹⁸⁴ <https://www.gisreportsonline.com/r/future-shipping-aviation/>

¹⁸⁵ Há potencial de ampliação atual e futuro, sobretudo em razão da Guerra na Ucrânia e das sanções à Rússia.

iii. Problemas securitários

A pirataria¹⁸⁶, o assalto à mão armada no mar, o rapto de marítimos, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico e o crime organizado transnacional representam uma grande ameaça à segurança marítima no golfo da Guiné e, em última análise, ao desenvolvimento econômico de toda a região. Houve expressivo crescimento nos anos 2000. Antes com foco no chifre da África, a pirataria tem hoje no golfo da Guiné o foco principal. A costa da Nigéria, maior economia regional, é o local mais visado.

b) Estruturas e estratégias de segurança da região

i. Estratégias intrarregionais

A Comissão do Golfo da Guiné (CGG)¹⁸⁷ foi estabelecida em 2001, com objetivo de fomentar a cooperação entre os Estados-Membros costeiros para transformar a sub-região em uma zona de paz e segurança. Outra tarefa do GGC é facilitar as consultas regionais, prevenir, gerir e resolver os conflitos que possam surgir da delimitação das fronteiras marítimas e da exploração econômica e comercial dos recursos naturais dentro das fronteiras nacionais.

A Estratégia Marítima Integrada de África 2050 foi adotada pela União Africana (UA) em 2012, para fomentar o enorme potencial do setor marítimo africano e da economia azul. O objetivo geral da estratégia é tanto o estabelecimento de uma Zona Marítima Exclusiva Combinada da África quanto a otimização da Zona Costeira Integrada Africana¹⁸⁸.

Talvez a mais importante estrutura regional de cooperação seja a Arquitetura de Iaundê. Em 2013, após uma conferência especial entre a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO ou ECOWAS, na sigla em inglês)¹⁸⁹, a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS, na sigla em inglês)¹⁹⁰ e a CGG, 25 Estados concordaram em cooperar na repressão do crime organizado transnacional no domínio marítimo, pirataria marítima, pesca e outras atividades ilegais. Foi assinado o Código de Conduta de Iaundê¹⁹¹. Com o Código como um acordo fundamental, foi iniciada uma arquitetura de segurança marítima composta por

¹⁸⁶ De acordo com a Convenção de Montego Bay, em seu artigo 101, pirataria é definida como qualquer ato de violência, detenção ou depredação cometido por meios privados contra outros navios, aeronaves ou pessoas, em alto-mar ou em áreas fora da jurisdição de qualquer Estado. Todavia, a maioria dos ataques na região do golfo ocorreram nas águas territoriais dos países, e não em alto-mar, o que os caracterizaria não como pirataria – e, portanto, não como uma ameaça internacional, a ser combatida por todos os países, de acordo com a mesma convenção –, mas como casos de violência no mar – sob a jurisdição e responsabilidade dos países costeiros. O que pode parecer apenas uma questão de nomenclatura, todavia, tem implicações muito mais profundas, já que a ideia de pirataria – e de combate a ela – serve, em grande medida, como justificativa para crescentes intervenções e ingerência externas na região.

¹⁸⁷ Formada originalmente por Angola, Congo, Gabão, Nigéria e São Tomé e Príncipe. Em 2008, Cameroun, Guiné Equatorial e a RDC aderiram à organização.

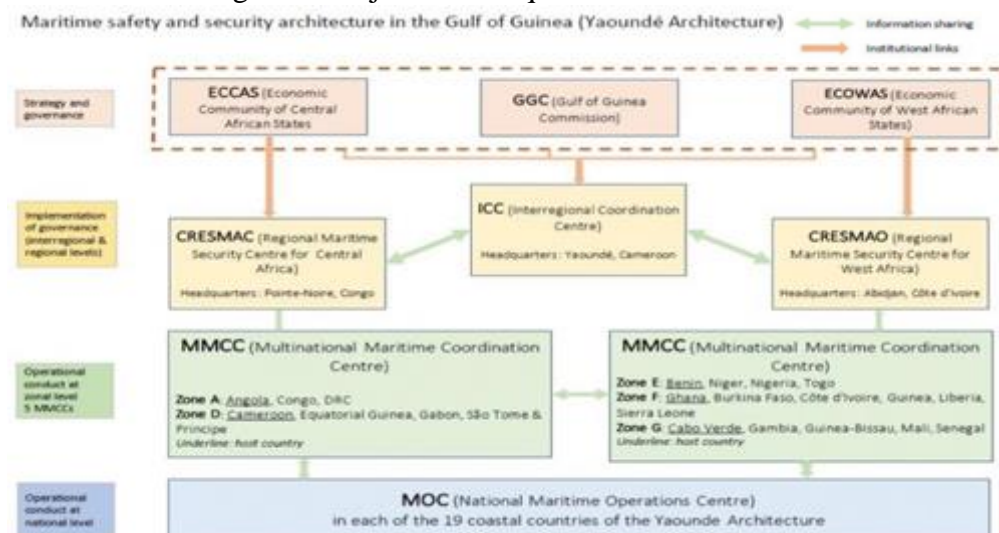
¹⁸⁸ Em 2016, os chefes de Estado e de Governo da UA reuniram-se em Lomé para uma Cúpula extraordinária visando a debater a Carta da UA sobre a Proteção e a Segurança Marítimas e o Desenvolvimento em África. Esse documento renovou a responsabilidade no desenvolvimento sustentável das águas africanas. O tratado ainda não está em vigor, pois só recebeu três (Benim, Senegal e Togo) das quinze ratificações necessárias.

¹⁸⁹ Composta por Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Guiné, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo.

¹⁹⁰ Composta por Cameroun, Gabão, Angola, Chade, Guiné Equatorial, Burundi, República Centro-Africana (RCA), São Tomé e Príncipe, Congo, RDC e Ruanda.

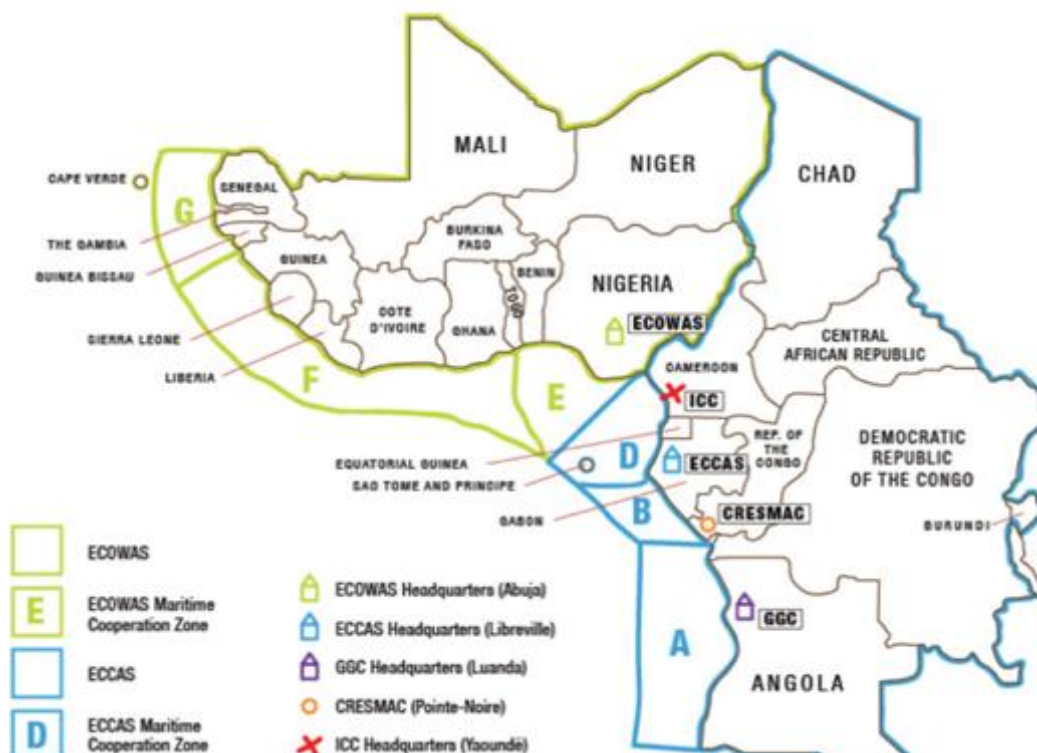
¹⁹¹ Código de Conduta sobre a Repressão à Pirataria, Roubo Armado contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas no Oeste e África Central.

componentes internacionais, regionais, zonais e nacionais, que ficou conhecida como Arquitetura de Iaundê. Esses componentes são: o Centro de Coordenação Inter-regional (ICC, na sigla em inglês), o Centro Regional de Segurança Marítima da África do Oeste e o da África Central (CRESMAC e CRESMAC, respectivamente), os Centros Multinacionais de Coordenação Marítima (MMCC, na sigla em inglês) com zonas de atuação, e os Centros Nacionais de Operações Marítimas (MOC, na sigla em inglês). Houve recente progresso verificado com a implementação das iniciativas de segurança, conforme mostram os dados dos últimos anos¹⁹². Trata-se de um problema do crime organizado, que demanda capacidade de investigação e processo judicial das redes criminosas para garantir a segurança das linhas marítimas. A Arquitetura de Iaundê, porém, ainda carece de estrutura legislativa e judicial adequada.



Fonte: Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

¹⁹² No entanto, não está claro se a queda nos incidentes decorreu das restrições da pandemia ou de ações concretas em termos de segurança.



Zonas multinacionais de Coordenação Marítima na África Ocidental e Central

Fonte: *International Crisis Group*

Em 2017, foi lançada a Iniciativa Acra, integrada por Benim, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gana e Togo. Mali e Níger ingressaram posteriormente. A Nigéria participou como observadora de cúpula da iniciativa em 2022. O secretariado permanente fica em Acra. A iniciativa tem como objetivo prevenir a proliferação, na região, do terrorismo proveniente do Sahel e combater o crime organizado transnacional e o extremismo violento.

ii. Ações em conjunto com (ou de) outros Estados

Concomitante à criação da Arquitetura de Iaundê, foi criado o Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG, na sigla em inglês)¹⁹³. É um grupo multilateral de segurança marítima que apoia a implementação do Arquitetura de Iaundê. Desde então, tem sido liderado por uma Secretaria sediada no país que detém a presidência rotativa do G7. Em 2015, foi proposto que o país do G7 que lidera o Secretariado fosse acompanhado por um signatário do Código de Conduta de Iaundê como cossecretário. Em 2020, Brasil tornou-se membro pleno do G7++FoGG e

¹⁹³ Os participantes são classificados em dois grupos: doadores e beneficiários. Os doadores estão divididos em países participantes e países não pertencentes ao G7; os beneficiários, em Estados individuais e organizações sub-regionais. Quanto aos doadores, os países participantes do G7 são Itália, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Canadá e EUA, enquanto os países não pertencentes ao G7 são Austrália, Bélgica, Brasil, Coreia do Sul, Dinamarca, Espanha, Noruega, Países Baixos, Portugal e Suíça, mais a UE, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL), a Organização Marítima Internacional (IMO, na sigla em inglês), o Centro de Análise e Operações Marítimas-Narcóticos (MAOC-N, na sigla em inglês) de Lisboa e o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês). Em relação aos beneficiários, a contraparte africana é composta pelos seguintes Estados e organizações: Angola, Benim, Cabo Verde, Cameroun, Congo (Brazzaville), RDC (Kinshasa), Gana, Guiné, Côte d'Ivoire, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo; a UA, a ECCAS, a CEDEAO, a GGC e o ICC.

participou de todas as reuniões, preparatórias e plenária, do mecanismo nesse ano. Entre 2021 e 2023, o Brasil seguiu participando das reuniões plenárias do G7++FoGG.

A União Europeia (UE) atua sobretudo com base no Plano de Ação da Estratégia de Segurança Marítima da UE, bem como a Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Em 2014, lançou a Estratégia para apoiar os objetivos da Arquitetura de Iaundê. O Plano de Ação da UE para o Golfo da Guiné foi posteriormente lançado para apoiar a implementação da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. Através da estratégia e do plano de ação, a UE pretende apoiar os esforços regionais para enfrentar os muitos desafios da segurança marítima e do crime organizado transnacional. A UE trabalha para reforçar as organizações que trabalham a nível regional e nacional, fortalecer a cooperação e promover economias mais prósperas e resilientes¹⁹⁴. Em dezembro de 2023, os ministros dos Negócios Estrangeiros da UE aprovaram o lançamento de uma “Iniciativa da UE em matéria de Segurança e Defesa, em apoio aos países da África Ocidental do Golfo da Guiné” (Côte d’Ivoire, Gana, Tog e Benim), com uma duração inicial de dois anos.

Os Estados Unidos (EUA) criaram o Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM) em 2007 e reativaram a Quarta Frota¹⁹⁵. Desde a criação do AFRICOM, a Marinha estadunidense tem intensificado ainda mais sua presença na região, especialmente por meio da realização de exercícios conjuntos e de treinamentos com as Marinhas de países do golfo da Guiné. Os EUA consideram a região como de seu interesse estratégico¹⁹⁶. Assim, há programas de apoio e treinamento bilaterais, tanto pelos Departamentos de Estado e Defesa, para combater os crimes no golfo da Guiné. O Exercício Obangame Express, o maior exercício marítimo multinacional da África Ocidental, liderado pelos EUA, já contou com treze edições, a mais recente em 2024. O exercício tem o propósito de treinar os países africanos da costa ocidental e central para fortalecimento da segurança marítima na região do golfo da Guiné, por meio de exercícios de simulação de combate à pesca ilegal, à poluição no mar, à pirataria, ao terrorismo; também conduzem exercícios de busca e salvamento e de treinamento para os centros de operações marítimas para realizar operações de interdição¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Há também um conjunto de programas e projetos voltados para a implementação da Estratégia e Plano de Ação. O financiamento provém tanto do Instrumento de Contribuição para a Segurança e da Paz (IcSP) como do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED). Entre esses, cumpre mencionar: Mecanismo de Monitoramento, Apoio e Avaliação de Rotas Marítimas Críticas (CRIMSON, na sigla em inglês), A Rede Inter-Regional do Golfo da Guiné (GoGIN, na sigla em inglês), apoio à Segurança Marítima Integrada da África Ocidental (SWAIMS), Programa de Apoio à Estratégia de Segurança Marítima na África Central (PASSMAR), Segurança Portuária da África Ocidental e Central (WeCAPS), Seaport Cooperation Project (SEACOP), Cooperação UE-UNODC em Segurança Marítima e Vigilância no Golfo da Guiné, entre outros.

¹⁹⁵ A quarta frota integra o USSOUTHCOM. Criada em 1943 e desativada em 1950, tem como áreas de atuação as porções dos oceanos Pacífico e Atlântico que banham as Américas Central e do Sul. O AFRICOM, por sua vez, conta com a Sexta Frota, a qual tem como áreas de atuação o mar Mediterrâneo, o oceano Atlântico e parte do oceano Índico.

¹⁹⁶ Em declaração ao Congresso dos EUA em 2019, o AFRICOM descreve o golfo da Guiné como “uma prioridade estratégica devido ao seu papel nos mercados globais de petróleo, rotas comerciais e residência de aproximadamente 75 mil cidadãos norte-americanos”.

¹⁹⁷ A edição de 2022 decorreu em cinco zonas do oceano Atlântico e golfo da Guiné, estendendo-se do Senegal a Angola e através da CEDEAO e da ECCAS. As 32 nações participantes foram: Angola, Bélgica, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d’Ivoire, RDC, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Polónia, Portugal, Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo e EUA. Participaram também a CEDEAO e a ECCAS. Em 2023 foram 29 participantes: Angola, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d’Ivoire, RDC, Dinamarca, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Polónia, Portugal, Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e EUA, além de CEDEAO e ECCAS. Em 2024, os 32 países

As antigas metrópoles europeias da região – França¹⁹⁸, Reino Unido, Portugal, Bélgica e Espanha – também têm participação, fornecendo apoio logístico e treinamento para as Marinhas locais. A China tem buscado ampliar a participação na região com investimentos, além de entregar barcos e navios de patrulha modernos para as marinhas do Golfo da Guiné, fortalecendo sua influência na região¹⁹⁹. Pelo Brasil, a Fragata “Independência” realizou a Operação Guinex-I, em 2021, na área marítima do golfo da Guiné, com o objetivo de incrementar as capacidades de segurança marítima, tanto brasileiras como dos países da região, por meio de exercícios combinados e de adestramento mútuo.²⁰⁰ Em 2022, houve a Guinex-II, que visou a promover a interoperabilidade com as Marinhas e Guardas Costeiras na área do golfo da Guiné, como Côte d’Ivoire, São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde²⁰¹, por meio de exercícios no mar e no porto, mantendo a representação da Marinha do Brasil no Atlântico Sul²⁰². Em 2023, foi realizada a Guinex-III, passando por São Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Cameroun, Côte d’Ivoire, Nigéria, Togo e Senegal. A Guinex-III contou também com a participação das Marinhas da Espanha, EUA, Portugal e Reino Unido. As operações incluem embarque e inspeção de embarcações, manobras de lanchas rápidas, técnicas de operações especiais, entre outras.

Em 20 de setembro de 2022, foi publicada uma declaração conjunta de um grupo de países atlânticos²⁰³, inclusive o Brasil. Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios em comum da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela. Em setembro de 2023, 32 países atlânticos adotaram, às margens da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), nova Declaração Conjunta sobre a Cooperação Atlântica, que lançou a Parceira para a Cooperação Atlântica. A parceria tem como objetivo a realização de discussões e de cooperação em temas como desenvolvimento econômico, proteção ambiental e ciência e tecnologia. Os signatários também se comprometeram a respeitar o Direito Internacional e os princípios de igualdade soberana, integridade política e independência dos Estados, e a promover um Atlântico livre de interferências, agressões e coerções. A declaração inclui, ainda, um plano de ação.

participantes foram: Angola, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Canadá, Côte d’Ivoire, República Democrática do Congo, Dinamarca, Guiné Equatorial, França, Gabão, Gana, Grécia, Guiné, Guiné-Bissau, Itália, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Portugal, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Gâmbia, Togo, Tunísia e Estados Unidos.

¹⁹⁸ A Marinha Francesa organiza anualmente de três a quatro exercícios regionais, culminando em um grande exercício anual chamado Exercício para Operações Marítimas da Grande Marinha Africana (NEMO). Também realiza patrulhas na costa da região.

¹⁹⁹ Houve boatos recentes sobre uma possível base militar chinesa na Guiné Equatorial.

²⁰⁰ No período atracado em Malabo, foram conduzidos adestramentos em terra e no mar com a Marinha da Guiné Equatorial, com o propósito de aumentar a interoperabilidade entre as Forças Navais. As ações voltadas para a abordagem, visita e inspeção nos navios foram o foco. Antes de regressar ao Brasil, a Fragata “Independência” também visitou São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria e Cabo Verde.

²⁰¹ Outras marinhas que atuam na região também participam dos exercícios, como Benim, França, Portugal, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, EUA, entre outras.

²⁰² Houve poucas diferenças entre as operações. Dentre elas, cumpre salientar: na Guinex-II houve mais reuniões preparatórias e maior alinhamento para a execução das atividades; também se destaca os interesses comerciais, uma vez que o Brasil pretendeu apresentar seus produtos de defesa.

²⁰³ Angola, Argentina, Brasil, Canadá, Costa Rica, Côte d’Ivoire, Espanha, Gana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Irlanda, Mauritânia, Países Baixos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Senegal e EUA.

VII. Conferência de Segurança de Munique

a) Características gerais

A Conferência de Segurança de Munique (MSC, na sigla em inglês)²⁰⁴ é um dos principais foros globais para debater sobre os desafios à paz e à segurança internacionais²⁰⁵. Objetiva estabelecer um espaço de confiança, com troca de iniciativas, soluções e opiniões, oficiais e não oficiais, contribuindo para a solução pacífica de conflitos. A conferência principal da MSC ocorre anualmente, em fevereiro, com a presença de lideranças de diversos lugares do mundo, incluindo chefes de Estado e de Governo, ministros, líderes de organizações internacionais e de organizações não governamentais, representantes da Academia, da indústria²⁰⁶, da mídia e da sociedade civil. Ao longo do ano, também ocorrem diversos eventos. Antes da conferência de fevereiro, publica-se o Relatório de Segurança de Munique (MSR)²⁰⁷, com dados e gráficos sobre questões de segurança que servem de base para os debates.

A MSC teve origem na *Internationale Wehrkundebegegnung* (Reunião Internacional de Estudos Militares), criada em 1963 por Ewald-Heinrich von Kleist²⁰⁸ como fórum independente para discutir questões de segurança e de defesa. Na ocasião, estavam presentes líderes políticos, oficiais militares, acadêmicos e altos funcionários, com destaque para o então futuro conselheiro nacional de Segurança e secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, e o então futuro chanceler alemão, Helmut Schmidt.

A *Wehrkundebegegnung* foi posteriormente renomeada como *Conference for Security Policy*. Nas primeiras décadas, os debates anuais focavam nas ameaças decorrentes da Guerra Fria. O número de participantes era reduzido e a conferência servia como encontro entre participantes alemães e seus homólogos dos Estados Unidos (EUA) e de outros países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o que levou ao apelido de *transatlantic family meeting*. Com

²⁰⁴ Embora se possa entender a conferência como uma versão análoga do Fórum Econômico Mundial (WEF, na sigla em inglês), mas que trata de segurança internacional, seus organizadores rejeitam a comparação. Consideram que a conferência tem foco restrito e caráter não comercial, o que a diferiria do WEF.

²⁰⁵ Há outros foros anuais sobre segurança que merecem destaque: o *IISS Shangri-La Dialogue*, que ocorre em Singapura, desde 2002; o *Raisina Dialogue*, cuja conferência anual acontece em Nova Delhi, desde 2016; o *Moscow Conference on International Security*, que ocorre em Moscou desde 2012. Em julho de 2023, foi realizado o primeiro foro do tipo entre países da Ásia Central, o *Central Asian Forum on Security and Cooperation*, em Astana, no Cazaquistão.

²⁰⁶ A MSC é apoiada por diversas instituições e organizações. Parceiros e patrocinadores incluem órgãos do governo federal alemão, como o Ministério das Relações Exteriores da Alemanha; parceiros institucionais, como Bill & Melinda Foundation, BMW Foundation, Climate Neutrality Foundation, European Council on Foreign Relations, The Rockefeller Foundation; parceiros de mídia, como a Deutsche Welle, Foreign Affairs, YouTube; patrocinadores principais, como Amazon Web Services, Bayer, Open Society Foundations, Goldman Sachs. A MSC segue uma política segundo a qual uma doação individual não pode exceder 8% do orçamento total.

²⁰⁷ O MSR é elaborado anualmente desde 2005. A partir de 2021, o *Munich Security Index* (MSI) integra o relatório, fornecendo uma visão detalhada da percepção de risco dos países do G7 e dos BRICS. Na edição de 2023, não foi realizada pesquisa na Rússia, e, em vez disso, a Ucrânia foi incluída.

²⁰⁸ Ewald-Heinrich von Kleist (1922-2013) foi um jovem tenente da Wehrmacht que se juntou ao movimento de resistência do coronel Graf Claus von Stauffenberg. Após um plano fracassado de assassinato de Hitler, em 1944, ele foi preso pela Gestapo e detido no campo de concentração de Ravensbrück. Von Kleist foi presidente da MSC até 1998. Desde 2009, a MSC concede anualmente o Prêmio Ewald von Kleist em reconhecimento a figuras de destaque na política de segurança que contribuíram para a paz internacional e para a gestão de conflitos. Em 2023, o prêmio foi concedido a altas autoridades da Suécia e da Finlândia, por solicitarem adesão à OTAN em resposta à guerra russa.

o fim da Guerra Fria, países da Europa Central e da Europa do Leste passaram a ser convidados às conferências, inclusive a Rússia.

Nas décadas seguintes, o número de participantes da conferência continuou a crescer, com a presença de líderes de países do Oriente Médio e dos emergentes China, Brasil, Índia. Embora o foco continue nos países transatlânticos e nos temas tradicionais de defesa e segurança militares, houve aumento tanto de participantes (com a presença de altos executivos de empresas privadas, ativistas de direitos humanos, ambientalistas e outras lideranças da sociedade civil) quanto da compreensão conceitual e temática de segurança em si (com a discussão de temas que vão além da defesa tradicional, incluindo questões de segurança energética, cibersegurança, tecnologia, segurança humana e saúde).

Em 2024, a MSC realizou, pela primeira vez, um evento paralelo na América Latina ("Munich Leaders Meeting"), à margem da Cúpula do G20, em novembro, no Rio de Janeiro. O tema principal foi o incremento da cooperação com a região, com destaque para o interesse de *stakeholders* estadunidenses e europeus em incrementar vias de contato com *stakeholders* do Sul Global.

b) Conferência de Segurança de Munique de 2022

A 58ª MSC ocorreu de 18 a 20 de fevereiro de 2022, sob o lema *Turning the Tide – Unlearning Helplessness* ("Virando a Maré – Desaprendendo o Desamparo", em tradução livre). A MSC 2022 teve uma escala menor comparativamente a outros anos, devido à pandemia de COVID-19, e foi dominada por discussões a respeito da escalada das tensões russo-ucranianas. Pela primeira vez em trinta anos, a Rússia não enviou uma delegação oficial a Munique, sob a justificativa de que o encontro se havia tornado uma reunião transatlântica.

O Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU), António Guterres, afirmou que o mundo estava em uma situação de segurança mais precária do que durante a Guerra Fria. A vice-presidente norte-americana, Kamala Harris, disse que os EUA estavam prontos para impor duras sanções a Moscou em caso de ataque. O presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, alertou as nações ocidentais de que deveriam abandonar a política de apaziguamento em relação a Moscou.

No MSR de 2022, foi abordado o surgimento de um senso de desamparo coletivo, especialmente em democracias liberais. O relatório apresenta desafios à segurança no Afeganistão, na região do Sahel, no Chifre da África, na Europa Oriental, além de riscos causados pela dependência nas cadeias de suprimentos de tecnologias estratégicas e pela crescente desigualdade, intrinsicamente relacionada às pandemias e à mudança do clima.

Enquanto a MSC 2022 acontecia, o Ministério da Defesa russo anunciou, por um lado, a retirada de tanques e de armamentos posicionados próximo à fronteira ucraniana, e, por outro lado, a realização de exercícios militares, incluindo tiros estratégicos de mísseis. Os ataques à Ucrânia tiveram início poucos dias depois, em 24 de fevereiro.

c) Conferência de Segurança de Munique de 2023

A 59ª MSC ocorreu entre os dias 17 e 19 de fevereiro de 2023, com lema *Re:Vision*. O encontro teve a presença de mais de 40 líderes mundiais, dentre os quais Kamala Harris, Antony Blinken, Emmanuel Macron, Olaf Scholz, Ursula von der Leyen, Wang Yi e Volodymyr Zelensky (virtualmente). A Rússia não foi convidada para participar da edição de 2023. A guerra entre a Rússia e a Ucrânia foi o foco da maioria das discussões.

Outras questões foram discutidas, como mudança do clima, segurança alimentar, segurança energética e direitos humanos. Uma maior inclusão do Sul Global na MSC foi uma preocupação do novo presidente, Christoph Heusgen²⁰⁹. Em um painel sobre o Irã e os protestos “Mulheres, Vida, Liberdade”, Reza Pahlavi, príncipe imperial do Irã e herdeiro *de jure* do trono desde seu nascimento até a Revolução Iraniana de 1979, que depôs seu pai, o xá Mohammad Reza Pahlavi, falou sobre sua visão para o futuro do Irã.

Pela primeira vez desde o início da pandemia de COVID-19, a China foi representada presencialmente em alto nível, com a participação de Wang Yi, ex-chanceler chinês (2013-2022) e atual diretor do Gabinete da Comissão de Relações Exteriores do Partido Comunista Chinês (PCCh). O diplomata chinês anunciou um plano de paz para o conflito na Ucrânia. Kamala Harris, por sua vez, clamou para que a China não envie armamentos para a Rússia e anunciou que os EUA entendiam que a Rússia havia cometido crimes contra a humanidade na Ucrânia.

d) Relatório de Segurança de Munique de 2023

De acordo com o MSR de 2023, a Rússia não só iniciou uma guerra contra a Ucrânia, mas também atacou os princípios fundamentais da ordem internacional pós-Segunda Guerra Mundial. O relatório destaca áreas em que ocorrem disputas entre democracias e autocracias pela futura ordem internacional: direitos humanos, governança de infraestruturas globais, desenvolvimento, segurança energética e estabilidade nuclear. De acordo com o MSR 2023, os defensores do liberalismo devem dar a devida atenção ao ressentimento legítimo que muitos países do Sul Global têm em relação à ordem existente e reimaginar o *statu quo*.

No que diz respeito à percepção de risco, houve um aumento de vinte indicadores em relação ao relatório de 2022 – o qual já havia apresentado aumento em relação ao de 2021. A guerra da Rússia na Ucrânia é a principal responsável pela elevada percepção de risco atual. Enquanto, há apenas um ano, o país não era considerado um dos cinco principais riscos em nenhum dos países do G7, os cidadãos de cinco deles agora consideram a Rússia o principal fator de risco. No entanto, a diferença nas percepções de risco entre os cidadãos dos países do G7 e os demais é significativa. Apesar do aumento nas pontuações do índice de risco no Brasil, na China e na África do Sul, a Rússia ocupa posição relativamente baixa nos países do BRICS.

As ramificações mais amplas do conflito na Ucrânia aparecem de forma proeminente nas percepções de risco. Uma crise econômica ou financeira é agora o principal risco agregado, provavelmente reforçado pela inflação em todo o mundo, para a qual a guerra russa contribuiu. A interrupção no fornecimento de energia é considerada um risco significativo na maioria dos países. Em meio à postura nuclear de Putin, as armas de destruição em massa aumentaram significativamente na percepção de risco dos cidadãos, com maior preocupação na Ucrânia, na Alemanha e no Japão.

Embora haja significativas diferenças entre os países do G7 e os países do “BICS” (Brasil, Índia, China e África do Sul) em relação à guerra da Rússia, as percepções de risco ambiental são amplamente compartilhadas. Em geral, a mudança do clima é percebida como segundo maior risco, seguida pela destruição dos *habitats* naturais, eventos climáticos extremos e incêndios florestais. No Brasil, na Índia e na Itália, os riscos ambientais estão no topo da classificação.

²⁰⁹ Assessor de política externa de longa data da chanceler Angela Merkel (a partir de 2005) e ex-embaixador da Alemanha nas Nações Unidas (2017-2021), Christoph Heusgen tomou posse como presidente na MSC 2022, sucedendo o embaixador Wolfgang Ischinger. Heusgen esteve envolvido nas negociações que resultaram no Acordo de Minsk em 2014, que reuniu Ucrânia, Rússia e os separatistas, mas logo fracassou.

Contrariando receios de que a guerra da Rússia na Ucrânia distraísse os cidadãos de outras ameaças urgentes, permanecem em evidência as preocupações de segurança não tradicionais, como mudança do clima e desigualdade crescente, que afetam particularmente os países mais pobres.

Apenas alguns riscos caíram nas percepções dos cidadãos, em relação ao relatório de 2022. Destaca-se a forte redução da percepção dos riscos da pandemia de coronavírus em todos os países, exceto na China – uma manifestação da falha da política de zero COVID.

A China continua como uma preocupação, mas é considerada menos ameaçadora do que a Rússia em todos os países, inclusive no Japão e nos EUA. A China é considerada mais uma ameaça do que um aliado em todos os países do G7, enquanto é vista mais como um aliado na África do Sul e no Brasil.

e) Conferência de Segurança de Munique de 2024

A Conferência de Segurança de Munique chegou, em 2024, à sua 60ª edição, debatendo três grandes temas, conforme proposto pelos organizadores. Em primeiro lugar, tratou dos desafios de segurança globais, tendo, sobre esse tema, realizado painéis sobre cadeias de suprimento, segurança alimentar, orçamento, dissuasão nuclear na Europa, o papel dos EUA, violência sexual, direito humanitário, desinformação, segurança hídrica, corrupção, desafios da indústria de defesa europeia, finanças do clima, cadeias de minerais críticos, inteligência artificial, imigração, segurança nuclear, comércio, governança tecnológica, pandemia, transição energética, democracia, reconstrução da Ucrânia e operações de paz. Em segundo lugar, tratou da ordem internacional, tendo, sobre esse tema, realizado discussões sobre cibersegurança, os papéis de Alemanha, Ucrânia e China, diplomacia do clima, bens públicos globais, reforma do CSNU, defesa europeia e neutralidade. Por fim, abordou as tensões regionais, com destaque para painéis e sessões sobre Indo-Pacífico, Sudão, Haiti, Sahel, mar Vermelho, Oriente Médio, em especial o conflito israelo-palestino, Balcãs, Ártico e Rússia.

Participaram da conferência diversas autoridades nacionais como a vice-presidente dos EUA Kamala Harris, o primeiro-ministro alemão Olaf Scholz e o chanceler chinês Wang Yi; acadêmicos, como Timothy Garton Ash; representantes de organizações internacionais, como o secretário-geral da ONU António Guterres e o alto comissário do ACNUR como Filippo Grandi, e de entidades do terceiro setor, como Alexander Soros, da Open Society; além de executivos de empresas, como Nick Clegg, do Google, oriundos dos cinco continentes. Sintomaticamente, não houve participação de representantes da Rússia, que pouco antes noticiara a morte de Alexei Navalny, opositor do regime Putin, episódio condenado pelas lideranças presentes. A participação de representantes de empresas de tecnologia, como o Google, revelou o poder das grandes corporações no debate sobre novos temas, como inteligência artificial.

Discursando sobre o conflito entre Israel e Palestina, o secretário de Estado dos EUA, Anthony Blinken, sublinhou a oportunidade de redução dos conflitos no Oriente Médio, em razão da disposição inédita de países árabes de normalizar suas relações com Israel. Já a vice-presidente Kamala Harris destacou que o governo Biden rejeita a visão de um EUA isolado. Nesse sentido, enfatizou a importância de fortalecer as alianças militares, como a OTAN, e difundir os valores democráticos e de respeito a regras, administrando com responsabilidade a rivalidade com a China, saudando a solidariedade da UE para com a Ucrânia e condenando o expansionismo de Putin.

O secretário-geral da ONU destacou que a solução de dois Estados é necessária para encerrar o conflito israelo-palestino. Essa posição foi secundada pelo alto comissário para os

Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da UE, pelos ministros de Relações Exteriores da Arábia Saudita e do Egito, bem como o chanceler alemão Olaf Scholz,

O presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, por sua vez, enfatizou a resiliência da Ucrânia em face da invasão russa e tentou convencer lideranças estadunidenses a liberarem US\$ 60 bilhões em ajuda militar para o país, que haviam sido bloqueados pelo Partido Republicano, no congresso americano. Nesse sentido, o secretário-geral da OTAN, Jens Stoltenberg, cobrou aumento da ajuda dos EUA para a Ucrânia e argumentou que o mundo vive um momento de tensões, que inspira maiores investimentos em defesa.

Olaf Scholz, respondendo às pressões de Donald Trump, no sentido de desengajar os EUA da OTAN, caso seja eleito e os membros da aliança não cumpram a meta de investimento de 2% do PIB em defesa, comprometeu-se em elevar os gastos da Alemanha no setor. A mesma posição foi seguida pelo ministro de Defesa da Suécia, que ainda não havia tido sua entrada na OTAN ratificada pela Hungria. Já Wang Yi, ministro de Relações Exteriores da China, condenou estratégias de desacoplamento (*decoupling*) do Ocidente em relação a seu país, como forma, de, supostamente, aumentar sua segurança, definindo essas medidas como “erros históricos”.

f) Relatório de Segurança de Munique de 2024

Como aponta o MSR 2024, o mundo do imediato pós-Guerra Fria foi um período de prosperidade e otimismo, marcado pela cooperação, que teria reduzido a desigualdade entre os países, expandido o comércio e difundido a democracia e os direitos humanos. Atualmente, entretanto, o mundo passa por uma onda de protecionismo, ceticismo em relação à democracia, à ordem liberal e aos benefícios da globalização e de emergência de conflitos, estimulando a percepção de que as relações internacionais são um jogo de soma-zero e de que a cooperação é inócua ou mesmo deletéria aos interesses nacionais.

No que se refere aos aspectos regionais, o documento argumenta que, na Europa Oriental, a invasão da Ucrânia pela Rússia forçou a OTAN a reagir com a ampliação de seus membros e a prestação de ajuda humanitária, financeira e militar ao governo de Kiev, cobrando dos europeus a necessidade de escolher um lado no conflito e reavivando o temor do expansionismo russo. A presença generalizada da China no Indo-Pacífico, de maneira semelhante, dificulta países da região a buscarem uma relação de equidistância entre os EUA, que tentam conter a atuação de Pequim, e a China, que expande sua presença militar na região e suas rotas marítima e econômicas, delineadas pela estratégia do Cinturão e da Rota, ao mesmo tempo que enfraquece arranjos alternativos, como a ASEAN.

No Oriente Médio, por sua vez, o MSR aponta que, até o ataque do Hamas a Israel, havia crescido o movimento de aproximação entre países árabes e Israel. Esse movimento não foi de todo inviabilizado, mas um ciclo de violência generalizado no Oriente Médio, como decorrência do conflito Israelo-Palestino, poderia trazer dificuldades nesse processo. A rivalidade entre Irã e Arábia Saudita, por sua vez, facilita a aproximação entre árabes e israelenses, mas não favorece o equilíbrio geral na região. Em relação à África, o MSR afirma que a instabilidade no Sahel, sobretudo Níger, Mali e Burkina Faso, em razão da ocorrência de golpes militares frequentes e expansão de atividades terroristas, dificulta a criação de uma governança democrática nesses países e seu desenvolvimento, no longo prazo.

Como aponta o MSR, a assertividade da China e da Rússia, consolidando áreas de influência e dominando tecnologias e recursos naturais estratégicos, vem provocando reações de países europeus e dos EUA, que buscam redirecionar seus fluxos de comércio e investimentos para

outras regiões e reduzir sua dependência dos semicondutores chineses e de fontes de energia como o gás russo. Embora haja dificuldades no campo do enfrentamento da mudança do clima, o MSR 2024 enfatiza que esse é um domínio de possível cooperação entre EUA e China, a despeito de eventuais fricções comerciais. Para se atingir os objetivos de mitigação dos efeitos do aquecimento global, o texto indica a necessidade de cooperação estreita entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Por fim, o documento afirma que a tecnologia se tornou uma questão de segurança, estimulando rivalidades em áreas como semicondutores e dificultando a cooperação entre os países.

g) O Brasil nas Conferências de Segurança de Munique

Em 2013, o ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, participou da 49ª MSC, no painel sobre o tema “Potências Emergentes e Governança Global”. Foi a primeira vez que um ministro brasileiro se pronunciou nesse fórum. Na ocasião, o chanceler defendeu que a segurança mundial depende da associação de diversos fatores, como a garantia de alimentos, o controle e a redução de armas de fogo e incentivos à energia sustentável. Na MSC 2013, ocorreram também sessões dedicadas a temas como a Responsabilidade de Proteger (R2P) e a questão nuclear iraniana.

Em 2016, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, participou da 52ª MSC. Na ocasião, foram realizadas sessões sobre crise de migrantes e refugiados na União Europeia (UE), ameaça do autointitulado Estado Islâmico, comércio, saúde e mudança do clima. O ministro Mauro Vieira integrou painel dedicado aos desafios do comércio internacional.

Em 2023, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, participou da 59ª MSC. O ministro participou do painel *Defending the UN Charter and the Rules-Based International Order*. Na ocasião, falou sobre a defesa do meio ambiente e sobre a reforma das instituições internacionais, notadamente o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC).

O chanceler também realizou encontro com o grupo *The Elders*, fundado por Nelson Mandela em 2007 e que reúne importantes lideranças globais. Na reunião, o ministro tratou da posição do Brasil no conflito na Ucrânia e do interesse mútuo em possíveis vias para o diálogo. O chanceler concedeu, ainda, entrevista à diretora-executiva do *think tank Chatham House*, Bronwen Maddox, em que destacou o meio ambiente e a mudança do clima como pilares da atuação diplomática do Brasil. Ao longo das discussões, o chanceler Mauro Vieira condenou a agressão russa, mas reafirmou a oposição do Brasil a uma maior militarização do conflito.

O ministro manteve encontros bilaterais com os chanceleres de Bósnia e Herzegovina, Canadá, Colômbia, Eslovênia, Malta, República Dominicana, Reino Unido e Suíça, bem como com o Alto Comissário da Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Filippo Grandi, e com o alto representante da UE para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Josep Borrell. Além disso, encontrou-se com o ministro de Negócios Estrangeiros da Ucrânia, Dmytro Kuleba. Os chanceleres discutiram a situação atual da guerra, a posição brasileira sobre o conflito e a contribuição do Brasil para a resolução que seria votada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), na qual se conclama pela cessação das hostilidades²¹⁰.

²¹⁰ Resolução adotada em 23 de fevereiro de 2023, com 141 votos a favor, inclusive do Brasil, 32 abstenções e sete votos contrários.

i. O Brasil no Relatório de Segurança de Munique de 2023

Segundo o MSR 2023²¹¹, a percepção de risco dos brasileiros diminuiu em quase todos os aspectos. Destacam-se as reduções nas percepções de risco de crise econômica, de aumento da desigualdade e de escassez de alimentos. Essas reduções de percepção no plano interno seguiram tendência contrária à internacional, de aumento da percepção de risco. Os riscos ecológicos constituem as três maiores ameaças percebidas pelo Brasil: mudança do clima; clima extremo e incêndios florestais; e destruição de *habitats* naturais.

No Brasil, houve aumento da percepção de risco quanto a Rússia, Irã e uso de armas de destruição em massa. Apesar do aumento da percepção dos brasileiros sobre os riscos apresentados pela Rússia e pelas interrupções no fornecimento de energia, essas continuam muito baixas em comparação com outros países pesquisados.

²¹¹ Para o MSR 2023, mil pessoas foram entrevistadas em cada um dos países do G7, dos “BICS” e na Ucrânia (em vez da Rússia), totalizando doze mil entrevistados. As entrevistas foram conduzidas entre os dias 19 de outubro e 7 de novembro de 2022, nos países do G7 e “BICS”, e entre 8 e 28 de novembro, na Ucrânia.

VIII. Segurança humana

a) Conceito

Segundo a A/RES/66/290, adotada em 2012, a segurança humana é uma abordagem para auxiliar os Estados-Membros em identificar e oferecer respostas a desafios generalizados que impactam a sobrevivência, o bem-estar e a dignidade das pessoas. Nesse sentido, trata-se da busca de soluções para auxiliar na eliminação de diferentes vetores de insegurança, assim como para construir resiliência aos riscos remanescentes.

Embora a atual definição do conceito pela comunidade internacional tenha sido adotada pelos Estados-Membros apenas em 2012, as discussões sobre o tema remontam a 1994. O termo “segurança humana” foi apresentado por Mahbub ul Haq²¹², no Relatório de Desenvolvimento Humano (HDR, na sigla em inglês) de 1994, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O documento descreve as características e o escopo da segurança humana como abordagem de segurança focada nas pessoas, e não nos Estados, tal qual ocorre nas políticas de segurança tradicionais. O relatório propôs uma mudança no escopo da política de segurança global, ao sugerir a redução do foco na segurança territorial e a ênfase na segurança da população, assim como a priorização do desenvolvimento sustentável em lugar dos armamentos. Nesse sentido, foram listados sete aspectos securitários em que as ameaças à segurança humana se encaixariam: segurança econômica, segurança alimentar, segurança de saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política. Segundo o HDR 1994, as ações de segurança humana teriam como características: a universalidade, a centralidade nas pessoas, a interdependência e a prevenção.

Ademais, no HDR 1994, argumentou-se que a segurança humana envolveria a garantia da “liberdade de viver sem penúria” (*freedom of want*) e da “liberdade de viver sem medo” (*freedom of fear*), conceitos derivados do discurso de Franklin Delano Roosevelt de 1941, em que o então presidente dos Estados Unidos (EUA) faz menção a “quatro liberdades”²¹³. A exata medida em que ambas as liberdades devem ser priorizadas não é consensual, de forma que países e atores diferentes optam por enfatizar uma ou outra abordagem. Nesse sentido, enquanto abordagens baseadas na “liberdade de viver sem medo” tendem a priorizar políticas de diminuição de conflitos e da violência, as abordagens baseadas “na liberdade de viver sem penúria” defendem um alargamento do escopo da agenda, lidando diretamente com questões como a fome e os desastres naturais.

Alguns autores também desenvolveram conceitos alternativos para a segurança humana, como Paul James, que rejeita a definição do conceito baseada em liberdades, tendo definido a segurança humana sob dois aspectos: negativo e positivo. A segurança humana negativa seria o processo de meramente superar a violação dos direitos humanos, enquanto a positiva seria o processo de garantir e sustentar condições dignas em todas as áreas da vida social: econômico, ecológico, político e cultural. Outros autores, como Lyal S. Sunga, argumentam que o conceito de segurança humana, para ter maior efetividade, deve ser objetivamente fundamentado nas normas

²¹² Mahbub ul-Haq foi um economista, teórico do desenvolvimento internacional e político paquistanês, responsável pelo estabelecimento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como métrica de desenvolvimento das nações, além de ter sido conselheiro especial do PNUD.

²¹³ Segundo Roosevelt, as quatro liberdades fundamentais seriam: liberdade de expressão; liberdade religiosa; liberdade de viver sem penúria (direito a uma vida digna); e liberdade de viver sem medo (direito à segurança).

do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário, do Direito Internacional Penal e do Direito Internacional dos Refugiados, em vez de ser definido de maneira subjetiva.

Gary King e Christopher Murray propõe que a definição se restrinja à condição de que as pessoas desfrutem de seus anos de expectativa de vida sem experienciar um estado de pobreza generalizada. Gunhild Hoogensen e Svein Vigeland Rottem, por outro lado, expandem o conceito para incluir a violência doméstica como indicador de insegurança humana, e Mary Caprioli relaciona a segurança humana a todo o arcabouço de direito das mulheres.

A segurança humana também pode ser vista como uma ferramenta analítica voltada a direcionar os esforços de segurança ao indivíduo, ao invés do Estado, sendo utilizada para buscar soluções para questões como a pobreza, os conflitos e os desastres naturais. Nesse sentido, diferencia-se das políticas de segurança tradicionais, que possuem foco na relação entre os Estados.

b) Segurança humana e desenvolvimento

Na década de 1990, o conceito de desenvolvimento humano surge como uma mudança de paradigma em relação à ideia de desenvolvimento econômico liberal, passando a enfatizar questões como saúde, educação, tecnologia, meio ambiente e emprego. Nesse sentido, a segurança humana pode ser entendida com uma integração entre a segurança e o desenvolvimento humano.

Segundo Francis Stewart, em *Development and Security*, a segurança humana e o desenvolvimento estão intimamente conectados. Segundo o autor, a segurança humana é um dos objetivos do desenvolvimento humano, uma vez que a insegurança diminui a expectativa de vida e o potencial humano, reduzindo também as possibilidades de escolhas que podem ser feitas pelas pessoas²¹⁴. A falta de segurança humana também traz consequências negativas para o crescimento econômico, sendo associada a custos elevados em situações como guerras. O desenvolvimento desigual também é associado ao conflito, sendo também a segurança fator que promove o desenvolvimento.

Também é possível traçar paralelos entre os fundamentos da segurança humana e do desenvolvimento humano. Ambos são centrados na população, contrastando com a abordagem estadocêntrica de segurança e desenvolvimento, são multidimensionais, abarcando tanto a dignidade humana como seu bem-estar físico e material, e consideram a pobreza e a desigualdade como causas fundamentais da vulnerabilidade.

c) Segurança humana e intervenção humanitária

A intervenção humanitária é uma das principais decorrências da segurança humana, caracterizando-se pelo afastamento do paradigma centrando na soberania dos Estados, elemento associado à agenda tradicional da segurança, em prol da ação em defesa do ser humano. A intervenção pautada na segurança humana diverge, então, da abordagem tradicional da agenda de segurança, pautada pelo princípio da não intervenção.

Em 2001, o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês) foi desenvolvido pela Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (ICISS, na sigla em inglês), mediante debate promovido pelo então secretário-geral da Organização das Nações

²¹⁴ Segundo o HDR 1990, o desenvolvimento humano é o processo de alargamento das possibilidades de escolhas das pessoas. Como não se pode garantir a felicidade, pode-se buscar garantir a possibilidade das pessoas realizarem escolhas que lhes permitam viver de forma produtiva e criativa de acordo com suas próprias necessidades e interesses.

Unidas (ONU), Kofi Annan. Segundo o relatório da ICISS, a R2P se fundamentaria em princípios como: a primazia do bem-estar individual, em relação ao do Estado, justificando a intervenção quando a segurança do indivíduo for ameaçada pelo Estado ou este falhar em provê-la; a maior efetividade de ações que atinjam as causas das crises, como soluções de longo prazo; e a maior efetividade das ações preventivas, evitando a difusão da insegurança.

Os resultados concretos das ações de intervenção humanitária são variados. Em alguns casos, a intervenção por meio de operações de manutenção da paz seguindo princípios humanitários foram bem-sucedidas, como no caso do Timor-Leste. O estabelecimento da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET, na sigla em inglês) no país se deu de forma a auxiliar a nação em projetos de reconstrução e de coordenação da ajuda humanitária. Em outros casos, as intervenções foram malsucedidas, como a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR, na sigla em inglês) e a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR, na sigla em inglês), em que as dificuldades de agir levaram ao massacre de Srebrenica, na Bósnia-Herzegovina, e ao genocídio em Ruanda, respectivamente.

d) Segurança humana e gênero

A segurança humana aborda também questões de gênero, que tradicionalmente fogem ao escopo da política de segurança. Ao adotar uma abordagem focada nas pessoas, é possível identificar que as mulheres estão sujeitas a formas particulares de violência em casos de conflito, como estupro e gravidez forçada. Além disso, também é possível identificar questões como a violência de gênero e desigualdade na esfera doméstica, tais como a marginalização aos olhos da lei, discriminação laboral e pressões socioculturais, que fazem parte de um sistema de microagressões cumulativas e conectadas com crimes como feminicídio e estupro.

A utilização de políticas que se valem da abordagem da segurança humana permite identificar especificamente os problemas a serem atacados, bem como quais tipos de ação são necessárias e a quem direcionar. Apenas em 2000, com a S/RES/1325, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) passou a abordar as questões de gênero sob uma perspectiva de segurança, tendo sido reconhecida a importância da perspectiva de gênero no âmbito nas operações de construção da paz e na resolução de conflitos.

e) Aplicação do conceito de segurança humana na ONU

Após a introdução do termo no HDR 1994, o Japão e o Secretariado da ONU (SGNU) estabeleceram, em 1999, o Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana (UNTFH, na sigla em inglês), como um fundo para o patrocínio de ações multidimensionais, inclusive no Brasil. Essas ações, que estão voltadas ao fortalecimento de sociedades coesas, por meio da garantia de acesso a alimentos, ao trabalho digno e a serviços de qualidade, envolvem agentes governamentais e não governamentais, comunidades e instituições internacionais. De acordo com o UNTFH, são princípios da segurança humana a centralidade nas pessoas, a abrangência, a especificidade contextual e o foco na prevenção.

No mesmo ano, foi criada a Rede de Segurança Humana (HSN, na sigla em inglês). Ela é composta por ministros das Relações Exteriores de treze países²¹⁵, para promover o conceito de segurança humana como elemento de política doméstica e externa.

²¹⁵ São doze os membros atuais da HSN: Áustria, Chile, Costa Rica, Grécia, Irlanda, Jordânia, Mali, Noruega, Panamá, Eslovênia, Suíça e Tailândia; a África do Sul é membro observador.

No relatório *Nós, os Povos: O Papel das Nações Unidas no Século XXI*, endereçado à Cúpula do Milênio, em 2000, o então secretário-geral, Kofi Annan, utilizou-se dos conceitos de “liberdade de viver sem medo” e “liberdade de viver sem penúria”, vinculados à segurança internacional, ao propor à comunidade internacional metas de redução da pobreza, redução da desigualdade de gênero, garantia de escolaridade, prevenção da contaminação por HIV/AIDS, prevenção de conflitos armados, proteção de vulneráveis, entre outros. Annan resumiu suas propostas, muitas das quais seriam adotadas pela Declaração do Milênio (A/RES/55/2), na seguinte máxima: “devemos colocar as pessoas no centro de tudo o que fazemos”.

No ano seguinte, foi estabelecida, com apoio do governo do Japão, a Comissão Independente para a Segurança Humana, presidida por Sadako Ogata²¹⁶ e Amartya Sen²¹⁷ para promover e desenvolver o conceito como uma ferramenta operacional e estabelecer um plano de ação concreto para sua implementação. Em seu relatório final, intitulado *Human Security Now* e publicado em 2003, a comissão defendeu a adoção de políticas com foco nas pessoas, embora tenha reconhecido o Estado como principal agente responsável pela proteção da segurança do indivíduo. Foram propostas políticas em áreas como proteção em conflitos, desarmamento e não proliferação, segurança de migrantes e comércio internacional justo, além de terem sido propostos o desenvolvimento de um sistema global de patentes equitativo e a promoção de padrões de vida mínimos.

Ainda em 2003, foi criada a Junta Consultiva sobre Segurança Humana, para dar andamento às recomendações da comissão, assim como orientar o Secretariado no manejo do UNTFHS. Em maio de 2004 foi estabelecida a Unidade Segurança Humana (HSU, na sigla em inglês) no Escritório de para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, na sigla em inglês) com objetivo de manejar o UNTFHS, trabalhando com atores governamentais, intergovernamentais, organizações não governamentais, instituições acadêmicas e atores da sociedade civil.

Em 2006, o Japão liderou a criação dos “Amigos da Segurança Humana”, um grupo informal que atua por meio de projetos de cooperação voltados para populações vulneráveis, buscando manter sua liderança na perspectiva de uma segurança humana voltada para a ajuda humanitária, ao invés da intervenção militar. Em maio de 2008, a Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) organizou um debate informal com mais de 90 Estados-Membros com foco na característica multidimensional da segurança humana. Dois anos depois, foi publicado o primeiro relatório do secretário-geral sobre segurança humana, elencando discussões sobre o conceito e detalhando princípios para sua abordagem. Em julho do mesmo ano, os Estados-Membros da ONU concordaram com a necessidade de se alcançar uma definição oficial para a segurança humana, o que seria alcançado finalmente em 2012, por meio da A/RES/66/290.

O Japão e o Canadá estão entre os países pioneiros em adotar a segurança humana como elemento de sua política externa. Enquanto o país asiático promoveu uma abordagem de segurança humana voltada para “a liberdade de viver sem penúria”, baseada em auxílios financeiros, o país norte-americano enfatizou a “liberdade de viver sem medo”, isto é, atribuiu ao conceito um foco

²¹⁶ Sadako Ogata foi uma acadêmica, diplomata, autora, administradora e professora japonesa. Presidiu o Conselho Executivo do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) entre 1978 e 1979, atuou como chefe do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) entre 1991 e 2000, e foi presidente da *Japan International Cooperation Agency* (JICA) entre 2003 e 2012.

²¹⁷ Amartya Sen é um economista, filósofo e professor indiano, com diversas contribuições na área da economia e do bem-estar social.

mais próximo das ações militares de redução de conflitos. Os dois, então, passaram a disputar o conceito que deveria prevalecer na ONU.

A perspectiva japonesa prevaleceu em 2012, com o estabelecimento de um conceito mais amplo, que contou com maior aceitação dos países do Sul Global, os quais viam a proposta canadense com desconfiança, uma vez que minimizava a soberania do Estado face aos interesses humanitários. Apesar disso, a amplitude do conceito final adotado em 2012 pode ser considerada excessiva, dificultando o manejo de ações concretas.

f) Críticas

Existem diversas críticas ao conceito de segurança humana, notadamente com relação à amplitude das questões que podem ser consideradas como riscos à segurança humana. Para os críticos, tal amplitude poderia dificultar a elaboração de políticas específicas, dada a diversidade e a complexidade de temas envolvidos. Mesmo entre os apoiadores do conceito, há quem tema que a segurança humana possa ser utilizada como justificativa para a adoção de ações de política interna e externa agressivas em suposta defesa daquele ideal. Com efeito, conceitos como o de R2P foram criticados por abrir espaço para um excesso de intervencionismo.

Há também preocupação a respeito da possibilidade de que uma interpretação excessivamente ampla a respeito da segurança humana possa competir com ou atrapalhar o regime de direitos humanos. Uma adoção restritiva do conceito, por outro lado, poderia ser complementar aos direitos humanos, focando-se em identificar e solucionar novos problemas não abarcados pelo regime.

A despeito dessas críticas, é possível dizer que o conceito de segurança humana como base para a adoção de políticas vem ganhando espaço desde 1994.

g) Segurança humana e a perspectiva brasileira

Embora o Brasil defenda consistentemente, desde a década de 1990, a relação existente entre segurança e desenvolvimento, assim com a proteção, a promoção e o respeito aos direitos humanos, o discurso diplomático do País não incorporou diretamente o conceito de segurança humana. A cautela do governo brasileiro se associa à abrangência difusa do termo, que pode abrir para ações de intervenção humanitária da modalidade R2P, da qual o Brasil é crítico. Ademais, a característica de centralidade do indivíduo também pode ser vista como elemento que poderia ser utilizado como justificativa para interferência em questões internas dos Estados, o que contraria o princípio de não intervenção adotado pela Constituição Federal de 1988.

Já a securitização das agendas de desenvolvimento e dos direitos humanos por meio da segurança humana poderia levar a uma centralização dessas ações no CSNU, órgão que o Brasil considera pouco democrático e funcional e do qual o Brasil não é membro permanente. Nesse sentido, o Brasil advoga que órgãos como a AGNU e o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) devem ser os principais responsáveis pelo manejo das agendas relacionadas aos temas da segurança humana.

A despeito da resistência à adoção do termo, é possível identificar que o Brasil adota, na prática, postura coerente com a promoção da segurança humana, defendendo que a segurança depende do desenvolvimento social e econômico, e que tal desenvolvimento depende também da segurança. A ação brasileira na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH, na sigla em inglês) é emblemática da postura brasileira, tendo sido pautada pela

lógica de que uma paz sustentável apenas seria alcançada se houvesse compreensão a respeito da identidade e da história da população, assim como a promoção da capacidade de reestruturação da sociedade haitiana.

IX. Segurança ambiental e climática

a) Conceitos

As definições dos conceitos de segurança ambiental e climática não são unânimes, sendo eles, muitas vezes, adotados de maneira intercambiável. De todo modo, estes conceitos guardam diferenças sutis, sendo comumente definidos da seguinte maneira:

- 1) segurança ambiental: refere-se à prevenção e à resolução de conflitos ou de outras ameaças à paz e à segurança decorrentes de eventos ambientais, como desequilíbrios ambientais que promovem esgotamento ou escassez de recursos;
- 2) segurança climática: refere-se à prevenção e à resolução de conflitos ou de outras ameaças à paz e à segurança decorrentes da mudança do clima ou por ela exacerbados.

No meio acadêmico, já na década de 1970, alguns autores alertavam para a necessidade de se redefinir o conceito de segurança com a inclusão das mudanças ambientais. Com o fim da Guerra Fria, este tema ganha maior visibilidade, e a integração entre ambas as temáticas ocorreu de modo mais efetivo em 1998 com a publicação de *Security: A New Framework for Analysis* de Buzan, Waever e De Wilde.

No debate internacional, as reflexões sobre os vínculos entre segurança e meio ambiente ganham força, em 1987, com a publicação do Relatório Brundtland, que afirmou que “a noção de segurança, tal como é tradicionalmente entendida [...], tem de ser ampliada para abranger os efeitos cada vez mais graves do desgaste ambiental – em nível local, nacional, regional e mundial”. Em 1994, o conceito de segurança ambiental foi apresentado no relatório *Human Development Report* do PNUD. Tal relatório apresentou o conceito de segurança humana, sendo a segurança ambiental uma de suas sete dimensões e que teria como ameaça a crescente degradação ambiental. A presença do conceito nesse relatório foi marcante, pois introduziu o debate na ONU e deu ainda mais relevância à agenda.

O ano de 2007 é considerado ponto de inflexão sobre a inserção do tema da segurança climática na agenda internacional, destacando-se a publicação do Quarto Relatório de Avaliação das Mudanças Climáticas (IPCC-AR4)²¹⁸. Além disso, o Reino Unido levou a questão pela primeira vez para debate aberto no CSNU. A partir de então, número crescente de Estados-Membros passou a enquadrar as mudanças do clima como ameaças à segurança, e, com isso, a promover debates e a inserção do tema em resoluções temáticas da ONU, sendo alguns exemplos: a Resolução 7/29 do Conselho de Direitos Humanos (CDH), de 2008; a Resolução 281 da AGNU, de 2009; e a Resolução 2242 do CSNU, de 2015, no contexto da Agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS).

A ONU atualmente adota as seguintes conceituações, embora utilize, por vezes, os conceitos como sinônimos:

- 1) segurança ambiental: constitui uma das dimensões da segurança humana, conforme o HDR 1994, e visa à promoção da segurança contra desastres naturais e escassez de recursos como resultados de degradação ambiental;
- 2) segurança climática: envolve a prevenção, contenção e reversão dos impactos causados pela crise climática na paz e na segurança, sobretudo em contextos frágeis ou afetados por conflitos.

²¹⁸ O relatório estabeleceu, pela primeira vez, uma relação causal entre a ação antrópica e a mudança do clima e suas implicações na segurança internacional.

Atualmente, alguns autores costumam analisar a questão da securitização das mudanças do clima e dos temas ambientais sob a teoria da securitização, tal como formulada pela Escola de Copenhague. Essa formulação considera a securitização de um tema como o resultado de um ato de discurso de um ator securitizador no qual um problema é apresentado como uma ameaça existencial, cuja urgência permitiria a aprovação de medidas excepcionais para lidar com ela.

b) Aplicações e desenvolvimentos

A segurança climática tem ganhado crescente relevância na agenda internacional. Nos EUA, o termo esteve presente já nas *National Security Strategy* dos anos 1990. Especialmente com o governo Obama, passou a ser amplamente abordado por instituições domésticas, e, atualmente, apesar da mudança provisória de postura nos anos Trump, os EUA são reconhecidamente o país onde o tema tem maior consolidação e presença em declarações de alto nível.

Na Europa, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) da União Europeia (UE), de 2003, reconheceu novas ameaças, dentre elas o aquecimento global. Em 2006, o governo britânico enunciou a segurança climática como prioridade estratégica e adotou a agenda “Energia, Clima e Segurança”. Em 2008, a política de segurança da UE integrou definitivamente o tema com o Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança.

Quanto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a Resolução 427/2015 de sua Assembleia Parlamentar reconheceu que a mudança do clima potencializa as ameaças em segurança e pode afetar o funcionamento da organização. A Agenda OTAN 2030 (2021) reconheceu a mudança do clima como multiplicadoras de ameaças à segurança.

A ONU tem sido fórum destacado de discussão do tema. Em 2006, Kofi Annan afirmou que “a mudança do clima é também uma ameaça à paz e segurança”, abordagem continuada por Ban Ki-moon e António Guterres. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e o PNUD também têm tratado do tema nas suas respectivas agendas de trabalho. Em 2022, a presidência egípcia da 27ª Conferência das Partes (COP27, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês) lançou a *Climate Responses for Sustaining Peace Initiative*. Em 2023, a segurança climática constou, de maneira inédita, como item da agenda da COP28.

O tratamento da segurança climática tem ocorrido principalmente no CSNU. Em 2011, debate sobre o tema resultou na adoção de declaração da presidência do órgão, que foi o primeiro documento oficial emitido no CSNU sobre mudança do clima e segurança. Em 2018, nova declaração presidencial reconheceu os impactos da mudança do clima na situação de segurança na África Ocidental e no Sahel. Também a partir desse ano, o órgão começou a mencionar a mudança do clima em resoluções sobre mandatos de operações de paz, a exemplo das missões na Somália, no Chipre e no Iraque. No caso da Somália, pela primeira vez houve indicação de um *Climate Security and Environmental Advisor* em uma missão de paz.

Destacam-se dois grupos que apoiam as discussões do tema no CSNU, ambos criados em 2018: o *Climate Security Mechanism*, formado por representantes de diferentes órgãos da ONU, e o *Group of Friends on Climate and Security*, coliderado por Alemanha e Nauru, com mais de 60 Estados-Membros. Ambos trabalham para informar, chamar a atenção e fortalecer os esforços do sistema ONU para conter os efeitos das mudanças do clima sobre segurança.

Nos últimos anos, o debate seguiu intenso no CSNU. Em 2021, pela primeira vez, uma resolução temática sobre a questão foi colocada em votação. O projeto foi apresentado por Nigéria e Irlanda, mas sofreu abstenção da China e voto contrário da Rússia (veto) e da Índia. Ademais,

tem ganhado espaço, nas discussões do órgão, o entendimento de que crianças e mulheres são afetadas desproporcionalmente pela mudança do clima e o reconhecimento do papel de mulheres e jovens na criação de soluções à crise climática. Em 2022, a Resolução 2625 sobre a missão de paz no Sudão do Sul chamou a atenção, de forma inédita, para esse aspecto de gênero. No mesmo ano, adotou-se, por iniciativa chinesa, nova declaração presidencial sobre o tema, com foco na África.

As medidas adotadas até hoje no CSNU têm caráter brando, são direcionadas a casos específicos e se concentram na prevenção de conflitos, porque, desde o início dos debates no órgão, há divergências entre os membros. Os vínculos entre mudança do clima e segurança e sua inserção na agenda do órgão são amplamente aceitos, sobretudo, por EUA²¹⁹, Reino Unido, UE, Japão, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, bem como por nações em desenvolvimento mais afetadas pelos efeitos da mudança do clima, com destaque para os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento. Países do G77+China, do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e grandes economias emergentes, como Rússia, China, Índia, Brasil e Argentina, se opõem à securitização do tema.

A posição russa pode ser resumida por sua postura durante veto ao projeto de resolução irlandesa de 2021. Para o país, estaria havendo politização de um tema que seria essencialmente científico e econômico, bem como desvio da atenção do CSNU sobre o que seriam as genuínas fontes de conflitos. Finalmente, Moscou considera que isso possibilitaria ao CSNU intervir em qualquer país. Já a China tem adotado uma definição mais ampla de segurança, mas não apoia a securitização da mudança do clima. O país defendeu, também no âmbito da votação em 2021, que o foco das discussões sobre mudança do clima deve estar na redução das emissões e na consecução da neutralidade climática e que o projeto de resolução poderia dar aos países desenvolvidos novas desculpas para não cumprir suas responsabilidades. Finalmente, Pequim defende que o CSNU trate das questões climáticas apenas em situações específicas sobre países.

Argumentos a favor da securitização do clima têm tido o apoio de um número crescente de países que defendem, em linhas gerais, a necessidade de se empreenderem, em caráter de urgência, esforços conjuntos para enfrentar as consequências diretas e indiretas da mudança do clima. Os argumentos contrários apontam para o risco de se legitimar a militarização da agenda, aumentando a chance de tendências repressivas, em vez de se construir um entendimento comum. Haveria uma distorção dos princípios da ONU, já que o tema seria uma questão de desenvolvimento sustentável a ser tratada pela AGNU, mais amplamente representativa, e pela UNFCCC.

c) Posição do Brasil

De modo geral, o discurso diplomático brasileiro alinha-se à posição do Sul Global sobre o tema, e, igualmente, à política nacional de defesa. Em sua política externa, o Brasil entende que a tentativa de securitizar a agenda climática no CSNU seria uma usurpação de matéria de responsabilidade de outros foros multilaterais. Defende, assim, a manutenção da discussão nos

²¹⁹ Durante o governo Trump, os EUA mudaram sua postura, tendo inclusive rejeitado, em 2020, esforços alemães (anteriores à tentativa irlandesa) de colocar para votação resolução sobre o tema. O governo Joe Biden retomou a postura de defesa da inserção do tema na agenda do CSNU. Segundo relatório do *think-tank Security Council Report*, “the biggest change to Council dynamics in 2021 has been the reversal of the earlier US position. The Biden administration’s views on climate change in general, and on Council engagement on this issue in particular, are diametrically opposed to those of the previous administration, which included climate deniers at the highest level. During the Trump administration, the US joined China and Russia in contesting the integration and expansion of climate language in some country-specific Council outcomes (...)”.

foros adequados, particularmente nas conferências das partes da UNFCCC. Afirma que as soluções para a mudança do clima estão em ações de adaptação, mitigação e em outros mecanismos de redução do risco de desastres, destacando-se o financiamento. Enfatiza que o CSNU não dispõe de instrumentos adequados para combater a mudança do clima, nem de recursos, nos orçamentos de missões de paz, para esse fim.

O Brasil sustenta, ademais, não haver comprovação científica de que conflitos armados são causados diretamente pela mudança do clima. Reconhece, no entanto, que seus efeitos podem agravá-los, bem como gerar ou agravar crises humanitárias. Ademais, advoga o respeito ao Direito Internacional Humanitário (DIH), que proíbe tanto métodos de guerra que causem danos ambientais capazes de prejudicar a saúde ou a sobrevivência da população civil quanto ataques ao meio ambiente como forma de represália. O País tem mantido sua posição desde as primeiras discussões no CSNU, expressando-a novamente em seu último mandato no CSNU (2022-2023).

No discurso brasileiro em matéria de defesa e segurança, a questão da securitização da agenda climática é vista com preocupação, já que teria o potencial de se converter em ameaça à soberania e integridade territorial do País. Nos documentos nacionais estruturantes de defesa publicados a partir de 2005, tais como a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e o Livro Verde de Defesa (LVD), consta a percepção de que a mudança do clima pode impactar a soberania nacional, considerando-se, inclusive, potencial emprego das Forças Armadas para mitigação ou extinção de ameaças, com especial atenção à defesa da soberania sobre a Amazônia.

O País também se preocupa com a disputa internacional em decorrência da crescente escassez de recursos, que poderia levar a conflitos e a intervenções no Brasil em nome de supostos interesses da humanidade, especialmente em relação à Amazônia. Como forma de evitar qualquer contestação à soberania brasileira sobre a região, o País prega também a promoção do desenvolvimento sustentável como uma prioridade e um instrumento da defesa nacional.

X. Questões de segurança e defesa na política externa brasileira

a) Política externa, segurança nacional e defesa nacional

i. Conceitos

Em linhas gerais, conforme a *Encyclopedia Britannica*, “a política externa é o conjunto de objetivos políticos que um determinado Estado almeja alcançar nas suas relações com os demais países do mundo” (em tradução livre). Segundo a mesma fonte, “o desenvolvimento da política externa é influenciado por considerações domésticas, as políticas ou comportamento de outros Estados, ou planos para desenvolver projetos geopolíticos específicos. Leopold von Ranke enfatizou a primazia da geografia e das ameaças externas na formação da política externa, mas escritores posteriores enfatizaram fatores domésticos. A diplomacia é ferramenta da política externa, e guerra, alianças e comércio internacional podem ser manifestações dela” (em tradução livre). Outras definições de política externa, como a do Politize-se, incluem a ideia de política (pública), isto é, “conjunto definido de medidas, decisões e programas utilizado pelo governo de um país”; no caso particular da política externa, seu objetivo seria “projetar e direcionar suas ações políticas no exterior”. “Uma política externa pode ter objetivos concretos, por exemplo, visando a negociações ou ao estabelecimento de acordos comerciais. Mas, pode também ter objetivos abstratos, como uma aproximação política e cultural, por exemplo, pela formação de fóruns de diálogo e encontros simbólicos. Além disso, a Política Externa pode ser pensada: bilateralmente – ou seja, como um país se relacionará com outro país específico; multilateralmente – considerando a participação do país em organizações e fóruns internacionais”. Há uma série de outros elementos que poderiam aparecer na definição, como projeção de poder ou de interesses no sistema internacional ou junto a outros atores, diferentes dimensões da política externa (política, militar, econômico-comercial, cultural).

As melhores definições de segurança nacional e de defesa nacional, para o CACD, são aquelas da Política Nacional de Defesa (PND) vigente. A segurança nacional é definida como “a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. A defesa nacional é definida como “o conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do Território Nacional, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. É interessante notar que a PND de 2020 também define o conceito de poder, como: “a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, o qual se manifesta em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica”.

ii. Interligação entre os conceitos

Pelos conceitos, nota-se que política externa e política de defesa são políticas públicas em que, entre seus objetivos, se ressalta a promoção da segurança nacional, isto é, de condição que permite “a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, a despeito de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”. Segundo Okado, “a interface entre ambas as

políticas é a promoção da paz e da segurança, por meio da diplomacia e da força, com a possibilidade de emprego do componente militar.”

Os vínculos entre política externa e de defesa não se limitam, entretanto, à promoção da segurança nacional. De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) de 2012, “a consolidação de estruturas de governança multilateral representativas da nova distribuição de poder mundial é um interesse do País, que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela salvaguardas, apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional”. Na versão de 2016 do LBDN, afirma-se que “pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento”. Finalmente na versão de 2020 do LBDN, afirma-se que “a Defesa e a Diplomacia são importantes vetores para a preservação e o fortalecimento da Soberania Nacional, o que exige coordenação estreita entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece salvaguardas imprescindíveis para a atuação do Brasil no cenário internacional. (...) Um cenário internacional caracterizado por incertezas tem influência direta tanto na definição da política externa brasileira, quanto em sua política de defesa. (...) As políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta dos Ministério da Defesa e Ministério das Relações Exteriores. A participação articulada de militares e diplomatas em fóruns multilaterais incrementa a capacidade de as políticas externa e de defesa defenderem, no exterior, os interesses brasileiros. Essa atuação conjugada deve visar à diversificação de parcerias estratégicas, a cooperação e o intercâmbio militar com as Forças Armadas de nações amigas, de maneira a fortalecer as relações entre países. Dotado de uma efetiva defesa, principalmente de uma adequada capacidade de dissuasão, o Brasil terá condições de inibir possíveis agressões a seu território e a sua população e de defender seus interesses. Ao mesmo tempo, a crescente cooperação com as nações sul-americanas em temas de defesa concorrerá para evitar possíveis tensões ou crises entre os Estados da região e contribuirá para a manutenção de um ambiente pacífico no entorno estratégico brasileiro. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa. Diante desses desafios, fica potencializada a importância da implementação da PND e da Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio da realização de ações coordenadas entre diferentes órgãos governamentais”. A PND 2020, por sua vez, afirma que “a paz e a estabilidade nas relações internacionais requerem ações integradas e coordenadas nas esferas do Desenvolvimento, para a redução das deficiências estruturais das nações; da Diplomacia, para a conjugação dos interesses conflitantes de países; e da Defesa, para a dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis. Esses três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa – devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais”.

Como exemplos históricos do caso brasileiro, pode-se recorrer à discussão sobre o processo de formação do território brasileiro, que conjugou elementos diplomáticos e militares, isto é, políticas externa e de defesa com o objetivo de promover a segurança. Destaca-se a frase do Barão do Rio Branco: “Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte. É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade.” Como elementos mais contemporâneos, pode-se referir-se aos princípios constitucionais das relações internacionais do Brasil.

b) Documentos estratégicos do Ministério da Defesa

i. Política Nacional de Defesa (PND)

Grosso modo, segundo o Ministério da Defesa, “a PND é o principal documento de planejamento da defesa do país. Ele estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas de poder. A END, por sua vez, pretende definir como fazer o que se determinou na PND. Já o chamado LBDN apresenta uma visão geral da defesa e das Forças Armadas, tendo como principal propósito permitir transparência, promovendo assim a confiança mútua entre os países”.

“Voltada, prioritariamente, contra ameaças externas, a PND é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa. Estabelece objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. A PND está dividida em duas partes: uma política, que aborda os conceitos e objetivos de defesa, além de análises acerca dos ambientes interno e externo; e outra estratégica, focada nas orientações e diretrizes inerentes à segurança nacional. Tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, a PND tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do país. O documento, além disso, ressalta a necessidade de todo cidadão brasileiro estar consciente de seu dever para com a Defesa Nacional, haja vista que, apesar de defender a paz entre as nações, o Brasil não está imune a antagonismos capazes de ameaçar seus interesses. Aprovado originalmente pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, como Política de Defesa Nacional (PDN), o documento foi atualizado em 2012, passando a se chamar Política Nacional de Defesa (PND)”.

Segundo a PND 2020, os objetivos nacionais de defesa são:

- 1) Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- 2) Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas;
- 3) Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- 4) Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- 5) Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- 6) Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- 7) Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; e
- 8) Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

ii. Estratégia Nacional de Defesa (END)

Também segundo o Ministério da Defesa, “a END estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do País tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Também foi desenvolvida para atender às necessidades de equipamento dos Comandos Militares, reorganizando a indústria de defesa para que as tecnologias mais avançadas estejam sob domínio nacional. Uma apropriada estrutura de defesa propicia uma maior estabilidade ao País e assegura a proteção de seu território, de sua população e de setores estratégicos da economia. A END é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento, vinculando o conceito e a política de independência do País à responsabilidade

constitucional das Forças Armadas de resguardar nossa soberania. O documento institui ações estratégicas de médio e longo prazo e objetiva a modernização da estrutura nacional de defesa. Também trata das questões político-institucionais que garantam os meios para fazer com que o governo e sociedade se engajem decisivamente na ‘grande estratégia’ de segurança da nação. Além disso, aborda temas propriamente militares, estipulando orientações e paradigmas para a atuação operacional da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. A END está estruturada em quatro eixos principais, que abordam: como as Forças Armadas devem se organizar e se orientar para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra; a reorganização da Base Industrial de Defesa, para assegurar o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apoiado em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego dual (militar e civil); a composição dos efetivos das Forças Armadas; o futuro do Serviço Militar Obrigatório, observando a necessidade das Forças Armadas serem formadas por cidadãos oriundos de todas as classes sociais”.

iii. Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

O LBDN foi lançado, pela primeira vez, em 2012. Ainda, segundo o Ministério da Defesa, “o LBDN é o mais completo e acabado documento acerca das atividades de defesa do Brasil. Abrangente, visa esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à nossa soberania. Além de aportar transparência quanto à atuação das Forças Armadas, prestando contas sobre a adequação da estrutura de defesa disponível no país, serve de instrumento para estimular o debate sobre esse tema no âmbito do Congresso Nacional, da burocracia federal, da Academia e da sociedade em geral. Para fora do País, tem o objetivo de compartilhar as motivações e finalidades do instrumento militar junto à comunidade internacional para, assim, constituir mecanismo de construção de confiança mútua entre o Brasil e as nações amigas, especialmente as vizinhas. Nesse sentido, o LBDN contribui também para fortalecer a cooperação entre os países da América do Sul, de modo a estimular a organização de uma comunidade de paz e segurança no entorno estratégico brasileiro, possibilitando a opção por soluções pacíficas e eliminando a hipótese de conflitos na região. O LBDN, por fim, representa um grande esforço democrático na construção de um conceito de Defesa Nacional. Elaborado com a participação da comunidade acadêmica, do setor empresarial e da sociedade em geral, por meio de audiências públicas realizadas em diferentes cidades do País, possibilita não só aprofundar o conhecimento da população sobre a temática militar, bem como engajá-la nas indispensáveis discussões relacionadas à Defesa Nacional”.

De acordo com a Lei Complementar nº 136/2010, o LBDN deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

- 1) cenário estratégico para o século XXI;
- 2) política nacional de defesa;
- 3) estratégia nacional de defesa;
- 4) modernização das Forças Armadas;
- 5) racionalização e adaptação das estruturas de defesa;
- 6) suporte econômico da defesa nacional;
- 7) as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica; e
- 8) operações de paz e ajuda humanitária.

A Resolução 829, do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 2002, incentivou a elaboração de Livros Brancos de Defesa como mecanismo de promoção de confiança mútua e segurança nas Américas.

Em junho de 2020, o Executivo encaminhou ao Congresso as novas versões dos três documentos. Os textos foram aprovados no Senado, em junho de 2022, e na Câmara dos Deputados, em maio de 2024, quando foi promulgado o Decreto Legislativo nº 61/2024. As atualizações são encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Executivo, atendendo ao que estabelece a Lei Complementar nº 136/2010, segundo a qual os três documentos devem ser enviados ao Legislativo a cada quatro anos, com suas respectivas atualizações, a partir de 2012.

Em 2023, foi instituído o Grupo de Trabalho Interministerial para Atualização do LBDN, para o período 2024-2027. O Governo Lula enviou ao Congresso as novas versões dos três documentos em 30 de julho de 2024.

iv. Interface e intersecção entre os três documentos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

Todos os documentos trazem diferentes aspectos de interface com a política externa brasileira. A PND traz os seguintes aspectos: discussão e análises sobre ambiente internacional contemporâneo; ordem internacional; globalização; multilateralismo; princípios de Direito Internacional; questão ambiental; ambiente regional, entorno estratégico, Atlântico Sul e fronteiras; terrorismo; desarmamento e armas de destruição em massa; e promoção da paz e da segurança internacionais.

A END traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: soberania e independência nacionais; setores estratégicos (nuclear, cibernético e espacial); grande estratégia; estabilidade regional e presença das Forças Armadas nas fronteiras; operações de paz; e integração sul-americana.

O LBDN traz discussões e análises dos seguintes temas de interface: indissociabilidade entre política externa e de defesa; ambiente estratégico (incluindo sistema internacional, sistemas regionais e Atlântico Sul); participação em foros internacionais; consolidação da integração regional; regimes internacionais de desarmamento e não proliferação, de controle de bens sensíveis, do mar, da Antártida, do espaço exterior e do meio ambiente; e novas tecnologias da informação e da comunicação.

v. Integração sul-americana e entorno estratégico

Na PND de 2012, afirma-se que “a América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiança mútua e a favorecer soluções negociadas de eventuais conflitos”. Naquele momento, são indicados como fatores que contribuem para reduzir a possibilidade de conflitos no entorno estratégico o fortalecimento da integração, incluindo a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC),

bem como consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e dos diálogos na cúpula América do Sul-África (ASA) e no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). Exceto a menção à ZOPACAS, nada disso se mantém na PND 2020. Avaliou-se, em 2012, que a existência de zonas de instabilidade e de ilícitos transnacionais pode provocar o transbordamento de conflitos para outros países da América do Sul.

Nas END 2012 e 2020, uma das estratégias de defesa é estimular a integração da América do Sul. Ademais, algumas hipóteses de emprego das Forças Armadas listadas na END 2012 estão relacionadas ao entorno regional, como a ameaça de guerra no Atlântico Sul.

A PND 2020 estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui quatro regiões geográficas: a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana (há referências particulares ao golfo da Guiné) e a Antártica.

O LBDN 2020 afirma: “A integração sul-americana permanece como objetivo estratégico das políticas externa e de defesa brasileiras, pois o País reconhece, no adensamento das relações políticas, sociais e econômicas entre os países sul-americanos, um elemento fundamental para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região. A região sul-americana tem apresentado baixa incidência de tensões ou crises entre Estados. É também uma das regiões do planeta livre de armas de destruição em massa. A postura conciliatória do Brasil, que convive em paz com seus vizinhos há mais de um século, tem contribuído historicamente para a estabilização da região. Esse legado deve ser valorizado e preservado. Manter a estabilidade e a prosperidade do entorno brasileiro reforça a segurança do País e tem efeitos positivos sobre todos os países da América do Sul. A Defesa atua com destaque na estrutura da OEA, em função de sua participação efetiva na Junta Interamericana de Defesa (JID), além de participar ativamente em atividades de caráter humanitário, como na atuação e na preparação de desminagens, em antigas zonas de conflito no continente. É importante destacar que existem outros fóruns em nível regional e sub-regional, como os encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas. O Brasil tem especial interesse na paz e segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes e de vital importância para o comércio mundial e nacional. Por isso, dedica especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da ZOPACAS. O aumento de incidentes de pirataria e roubo no Golfo da Guiné, por exemplo, evidencia a importância de fortalecimento da ZOPACAS, com vistas a contribuir para o desenvolvimento das capacidades dos Estados costeiros daquele Golfo de prover a segurança marítima e a estabilidade na região. A cooperação mantida no âmbito da ZOPACAS estende-se a temas ambientais e de sustentabilidade.”

Sobre o programa antártico brasileiro, o LBDN 2020 afirma que está estruturado em três vertentes, incluindo a “Logístico-Operacional, coordenada pela Marinha do Brasil e com a orientação política do Ministério das Relações Exteriores”. Para mais detalhes sobre o programa antártico brasileiro, consultar seção sobre Antártida no tópico de mar, espaço e Antártida neste capítulo.

vi. Tratamento de questões sobre o sistema internacional e diferentes regimes

A PND 2012 afirma que “o mundo vive desafios mais complexos do que os enfrentados durante o período de confrontação ideológica bipolar. O fim da Guerra Fria reduziu o grau de previsibilidade das relações internacionais vigentes desde a Segunda Guerra Mundial. Nesse

ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovam-se conflitos de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados, situações que afetam a ordem mundial. Neste século, poderão ser intensificadas disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de água doce, de alimentos e de energia, cada vez mais escassas. Tais questões poderão levar a ingerências em assuntos internos ou a disputas por espaços não sujeitos à soberania dos Estados, configurando quadros de conflito. Por outro lado, o aprofundamento da interdependência dificulta a precisa delimitação dos ambientes externo e interno. Com a ocupação dos últimos espaços terrestres, as fronteiras continuarão a ser motivo de litígios internacionais. (...) A configuração da ordem internacional, caracterizada por assimetrias de poder, produz tensões e instabilidades indesejáveis para a paz. A prevalência do multilateralismo e o fortalecimento dos princípios consagrados pelo Direito Internacional como a soberania, a não-intervenção e a igualdade entre os Estados são promotores de um mundo mais estável, voltado para o desenvolvimento e bem-estar da humanidade”.

A PND 2020 traz avaliação um pouco distinta: “Ao contrário do que se anunciava no pós-Guerra Fria, quando a distensão mundial e a globalização reduziram os níveis de confrontação e ampliaram a prosperidade econômica em um contexto de redução do Estado, nos últimos anos tem crescido o espectro do conflito estratégico militar entre as maiores potências e ressurgido a competição pela supremacia global. (...) A configuração internacional, caracterizada por assimetrias de poder, gera tensões e instabilidades que somadas a conflitos de caráter étnico e religioso contribuem para o surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas ou criminosas que tendem a incrementar a guerra irregular e a possibilidade do uso de artefatos nucleares, biológicos, químicos, radiológicos ou explosivos. Além disso, a rivalidade entre Estados, tanto em nível global quanto regional, repercute na necessidade de expansão dos gastos militares de defesa. (...) Em relação a sistemas de informações, de gerenciamento e de comunicações, tornar-se-ão mais frequentes os acessos indesejados, inclusive com eventuais bloqueios do fluxo de informações de interesse nacional, capazes de expor ou paralisar atividades vitais para o funcionamento das instituições do País. No campo militar, esses acessos poderão afetar, ou mesmo inviabilizar, operações militares, em face da dificuldade ou da impossibilidade de se exercerem as ações de Comando, Controle e Inteligência. Há uma tendência mundial de aumento das desigualdades tecnológicas e de produção entre os países, muito em função do papel desempenhado pelas novas tecnologias e pelos investimentos em inovação. As tecnologias disruptivas acentuarão as assimetrias na área da Defesa, influenciando o equilíbrio de poder regional e mundial e subvertendo tradicionais conceitos e lógicas da geopolítica. (...) Impactos provocados por mudanças climáticas ou por pandemias poderão acarretar graves consequências ambientais, sociais, econômicas e políticas, exigindo pronta resposta do Estado”.

Na END 2020, são estratégias de defesa a promoção da cooperação internacional e atuação em organismos internacionais, além de atuação com base no multilateralismo.

De acordo com o LBDN 2020, “o Brasil trabalha para que os fóruns de concertação multilaterais, em especial os que integram as Nações Unidas (ONU), tornem-se mais representativos da realidade mundial do século XXI. A eficácia e a legitimidade das decisões e das políticas adotadas pela ONU serão tanto maiores quanto maior for sua capacidade de expressar interesses dos países que a compõem. O pleito do País com relação à reforma abrangente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em particular, responde a esse projeto inclusivo que motiva, há décadas, a política externa brasileira. Uma expressão evidente da crescente importância do Brasil na área de paz e segurança internacional tem sido a participação em operações de paz. Tais operações são um dos principais instrumentos à disposição da

comunidade internacional para lidar com ameaças de conflito, bem como evitar que países em situações de pós-conflito vejam ressurgir a violência armada. Ao lado de fundos, agências e programas da ONU, missões de paz são importante face dessa Organização, uma vez que representam a principal forma de ação militar legal e legítima da comunidade internacional para garantir a segurança coletiva. (...) O Brasil tem sólida tradição de resolução pacífica de controvérsias e compromisso com o Direito Internacional. A primeira Constituição republicana brasileira (1891) proibiu a guerra de conquista e, desde sua estreia em fórum global, na Segunda Conferência de Paz de Haia (1907), o País preconiza a igualdade jurídica entre os Estados, recusando tratados e acordos discriminatórios. Os contenciosos territoriais do País foram solucionados por negociações diplomáticas e arbitragens internacionais, que consolidaram as fronteiras com os países limítrofes. Desse modo, o Brasil antecipou-se a princípios que motivaram a criação da Liga das Nações (LDN, 1919) e da ONU (1945). (...) O Brasil, à luz dos princípios constitucionais que regem suas relações internacionais, pauta-se pela participação proativa nas negociações que envolvem temas de desarmamento e não proliferação. A partir das inquestionáveis necessidades de segurança ditadas pelo cenário político-estratégico de defesa, entende que medidas realistas e críveis de redução ou eliminação de armamentos e que a verificação transparente desses processos pode vir a ser adotada multilateralmente, propiciando ambiente de confiança mútua entre Estados soberanos. O Brasil é um dos signatários originais da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas e sua Destruição (CPAQ), que proíbe o desenvolvimento, produção, aquisição, armazenagem, retenção, transferência e uso desse tipo de armamento. O País é parte da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas e à Base de Toxinas e sua Destruição (CPAB), que proíbe o desenvolvimento, produção e estocagem dessas armas. Desde o início dos anos 1990, o Brasil tem participado, com pessoal, das campanhas de desminagem do Programa de Ação Integral contra Minas Antipessoal nas Américas e na África, com expressivos resultados em termos de números de minas desativadas e áreas varridas. O País é parte, ainda, na Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição (Convenção de Ottawa). Além disso, o Brasil tem atuado no favorecimento das discussões relacionadas com a prevenção da corrida armamentista no espaço sideral, defendendo a adoção de um instrumento internacional juridicamente relevante nessa matéria. No que se refere ao armamento convencional, o Brasil é parte da Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados (CCAC). (...) À parte de todos os tratados relativos à não proliferação de armas de destruição em massa, o Brasil é membro de regimes informais de controles de exportações nas áreas nuclear (Grupo de Supridores Nucleares – NSG, na sigla em inglês) e missilística (Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR, na sigla em inglês). Esses regimes elaboram diretrizes e negociam listas de bens e tecnologias cujas exportações devem ser controladas pelos Estados-Membros, uma vez que podem ser usados em programas de desenvolvimento e fabricação de armas de destruição em massa, inclusive seus vetores (mísseis). (...) O Brasil entende que segurança, paz e desenvolvimento são dimensões indissociáveis das questões da não proliferação de armas de destruição em massa e de desarmamento. Trata-se de um campo marcado por forte estratificação, ilustrado pela diferenciação feita pelo Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) entre Estados que possuem armas nucleares e Estados que não as possuem. A posse de armas de destruição em massa (nucleares, sobretudo) e de seus veículos lançadores (mísseis de longo alcance), bem como a participação em alianças que se baseiam na possibilidade de emprego – ainda que em última instância – de tais armas, continua a ser fator crucial nas relações internacionais, com implicações

diretas para a defesa e a segurança internacional. O País possui credenciais consolidadas na área de não proliferação. A Constituição Federal veda a utilização da energia nuclear para fins não pacíficos. O arranjo constituído em torno da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é sem precedentes e submete o Programa Nuclear Brasileiro a duas organizações internacionais, a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a ABACC, que desempenham suas atividades de controle, contabilidade e aplicação de salvaguardas de maneira independente. Além do TNP, o Brasil é parte do Tratado de Tlatelolco, que criou, na América Latina e no Caribe, a primeira zona livre de armas nucleares em uma região densamente povoada do mundo. A atuação internacional do Brasil nessa área busca reforçar a independência nacional e garantir que normas internacionais contra a proliferação de armas de destruição em massa não sejam incompatíveis com a capacitação tecnológica autônoma, inclusive em setores estratégicos, como o nuclear”. Há ainda seções específicas para os regimes para espaço marítimo, continente antártico, espaço exterior, meio ambiente e espaço cibernético.

c) Projetos estratégicos das Forças Armadas

Segundo o Ministério da Defesa, “a partir das diretrizes estabelecidas na END, o Ministério da Defesa definiu os projetos estratégicos que permitirão ao país desenvolver capacidade para defender, com eficiência, sua soberania e seus interesses. Prioritárias, essas iniciativas contam com aportes financeiros que garantem sua execução continuada. Todos esses projetos, além disso, foram incluídos no Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), principal instrumento que o Estado dispõe para garantir o fornecimento dos meios que as Forças Armadas necessitam”.

Em reunião com o presidente Lula, em janeiro de 2023, foram apresentados os principais projetos estratégicos das Forças Armadas pelos comandantes da Marinha, almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen; do Exército, general Júlio Cesar de Arruda; e da Aeronáutica, tenente-brigadeiro do Ar Marcelo Kanitz Damasceno. Também participou do encontro, o chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), almirante de Esquadra Renato Rodrigues de Aguiar Freire. Além de abordar alguns dos programas prioritários, a reunião também tratou dos investimentos da Indústria de Defesa, promotores do desenvolvimento do conhecimento nacional, capacitação e integração da Base Industrial de Defesa (BID), bem como da defesa, com eficiência, da soberania e dos interesses do País.

A seguir, alguns dos projetos atualmente considerados estratégicos pelo Ministério da Defesa, para cada uma das armas das Forças Armadas: Aeronáutica (F-X2/F-39, KC-390/C-390 Millennium e PESE,), Exército (Sisfron, Programa Estratégico Forças Blindadas, Guarani, Defesa Antiaérea, Defesa Cibernética, de Aviação, e o Astros 2020) e Marinha (Programa Nuclear da Marinha, Construção do Núcleo do Poder Naval e SisGAaz).

i. Projetos estratégicos da Força Aérea Brasileira

De acordo com o Ministério da Defesa:

“O Projeto F-X2 (F-39), concebido para o reequipamento da frota de aeronaves de caça supersônicas da Força Aérea, contempla a aquisição, numa primeira fase, de 36 caças multimissão para substituir os Mirage 2000, desativados em 2013. No processo de seleção da aeronave, cinco aspectos principais foram levados em consideração: transferência de tecnologia; domínio do sistema de armas pelo Brasil; acordos de *offset*; características técnico-operacionais; fator comercial. Ao final de 2013, o governo brasileiro optou pela aquisição da aeronave sueca SAAB

JAS 39 Gripen NG. A aquisição dessas aeronaves irá promover um enorme incremento nas capacidades de combate da aviação de caça. A defesa aérea do Brasil irá alcançar patamares das mais modernas Forças Aéreas do mundo. As características multimissão desse vetor, que incorpora tecnologia e interface com armamentos de última geração, irão permitir o seu emprego nos mais diversos cenários. A montagem das aeronaves no Brasil, na fábrica da Embraer Defesa e Segurança em Gavião Peixoto-SP, e o desenvolvimento e transferência de tecnologias pelo Centro de Projetos de Desenvolvimento do Gripen irão gerar milhares de empregos de altíssimo nível técnico e incrementar as capacidades da indústria nacional.” O Brasil recebeu as primeiras quatro aeronaves operacionais em 2022. Até novembro de 2024, foram recebidas oito unidades da categoria E pela FAB. O cronograma prevê entregas dos 36 caças até 2027, com possibilidade de adquirir lote adicional. Brasil e Suécia firmaram, ainda, parceria por meio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que realizou, em 2021, uma Chamada Conjunta Brasil-Suécia de Pesquisadores Convidados, oferecendo dez bolsas para pós-doutorado e doutorado-sanduíche relacionadas temas de interesse da SAAB, no setor de aeronáutica.

“O Projeto KC-X deu origem à aeronave KC-390, uma aeronave de transporte militar e reabastecimento em voo, capaz de operar em pistas com pouco preparo, localizadas em qualquer latitude e longitude do globo terrestre. O KC-390 substituirá, com vantagens, a frota de C-130 Hércules da Força Aérea Brasileira (FAB). Essa aeronave será uma das mais importantes ferramentas da Aeronáutica para cumprir sua missão constitucional e prover a integração nacional, bem como a mobilidade estratégica necessária às forças de defesa do Brasil. O Comando da Aeronáutica assinou contrato com a Embraer para o desenvolvimento, fornecimento de protótipos e preparação da industrialização da aeronave.” O contrato da FAB com a Embraer, fabricante do modelo, foi revisado, em 2022, para um total de 19 aeronaves, de 28, originalmente. Desde 2019, o KC-390 passou a chamar-se C-390 Millennium. Sete unidades já foram entregues até setembro de 2024.

“O Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE) é apresentado pelo desenvolvimento e/ou aquisição de meios de lançamento, plataformas espaciais (como satélites de comunicações, sensoriamento remoto e determinação de coordenadas geográficas) e estações de controle de lançamento. Possui cunho civil e militar, pois tem o potencial de atender a toda esfera governamental. No âmbito da Defesa, o programa proverá a infraestrutura espacial necessária ao funcionamento de diversos projetos estratégicos, como os Sistemas de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), de Proteção da Amazônia (SIPAM), entre outros.”

Outros projetos da Aeronáutica de interesse para a política externa brasileira são:

“O Projeto A-1M/ AM-X pretende modernizar as aeronaves A-1, o avião de ataque ar-superfície usado pela Força Aérea Brasileira nas missões de interdição, apoio aéreo e reconhecimento. A ideia é ampliar sua capacidade operacional e de sobrevivência em ambientes hostis. O projeto vai, ainda, instalar um reforço estrutural que permitirá aos A-1 alcançar quatro mil horas de vida em fadiga, o que vai ampliar a vida útil das aeronaves. Das 52 aeronaves A-1 existentes na FAB, 43 serão modernizadas.” A primeira aeronave modernizada pela Embraer foi entregue em setembro de 2023. O projeto deverá ser concluído em 2025.

“O Projeto VANT-FAB pretende dotar a Força Aérea Brasileira de um sistema completo de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANTs) e, ainda, desenvolver tecnologia nacional similar aos sistemas importados. Além de garantir maior eficiência na defesa nacional, pretende-se que a Base Industrial de Defesa alcance um elevado nível de autonomia tecnológica, o que possibilitará

o fornecimento de sistemas VANT que atendam os requisitos operacionais das Forças Armadas Brasileiras, em alinhamento com diretrizes definidas pelo Ministério da Defesa.”

ii. Projetos estratégicos do Exército Brasileiro

De acordo com o Ministério da Defesa:

“O Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) pretende fortalecer a capacidade de ação do Exército Brasileiro na faixa de fronteira do país, uma área de 16.886 quilômetros de extensão. Trata-se de um conjunto integrado de recursos tecnológicos, tais como sistemas de vigilância e monitoramento, tecnologia da informação, guerra eletrônica e inteligência que, aliados a obras de infraestrutura, vão reduzir vulnerabilidades na região fronteiriça. O projeto piloto já está em fase de execução na cidade de Dourados (MS).” Em 2022, o Exército e a Embraer assinaram o contrato para a Fase Dois do Sisfron, após a implantação exitosa da Fase Piloto. Até 2039, a expectativa é de que os 17 mil quilômetros de fronteira terrestre do Brasil estejam cobertos por esse sistema de vigilância.

“Setor de importância estratégica para a Defesa Nacional, o Setor Cibernético foi introduzido no âmbito da Força Terrestre, tendo o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) como órgão encarregado de coordenar e integrar os esforços dos vetores vocacionados para esse campo de atuação. O Setor Cibernético abrange atualmente todos os aspectos da vida cotidiana, uma vez que atua através do emprego de modernos meios tecnológicos, redes de computadores e de comunicações destinadas ao trânsito de informações. Desta forma, seja no atendimento das necessidades individuais das pessoas, seja dando suporte para as organizações diversas, inclusive aquelas dedicadas a setores estratégicos do País, como a Defesa Nacional, a Cibernética é um campo de atuação vasto e complexo, e sua segurança implica a segurança das pessoas e da própria Nação. Com a finalidade de adequar-se a esta realidade, o governo brasileiro publicou, em dezembro de 2008, a END, que estabeleceu o Setor Cibernético como um dos três setores de importância estratégica para a Defesa do País. No prosseguimento da implementação das diretrizes estabelecidas pela END, atendendo a determinação do Ministério da Defesa, o Exército Brasileiro, em 2009, instituiu o Setor Cibernético no âmbito da Força Terrestre. Nasceu, nesse momento, o Projeto Estratégico de Defesa Cibernética. Quando da criação desse Projeto, logo se percebeu a necessidade da existência de um órgão que fosse encarregado de exercer a governança, de forma colaborativa, entre os vetores naturalmente vocacionados para compor a defesa no campo cibernético. Essa necessidade foi atendida com a criação, em 2010, do CDCiber. As premissas de trabalho deste novo órgão são coordenar e integrar os esforços dos vetores da Defesa Cibernética. Para atuar neste segmento tão específico, iniciou-se, entre outras atividades, o processo de capacitação de recursos humanos, possibilitando o domínio de temas multidisciplinares. Especial enfoque foi destinado ao desenvolvimento de doutrina de proteção dos próprios ativos, bem como na capacidade de atuar em rede, na de implementar pesquisa científica voltada ao tema e na indução da capacidade tecnológica nacional. Produtos como sistemas de segurança da informação, programas de detecção de intrusão, hardware para a composição de laboratórios e simuladores de Defesa e Guerra Cibernética, além de estímulo à produção de *software* nacional, como antivírus, a realização de seminários e programas de treinamento especializado são alguns exemplos das ações adotadas para a identificação e o desenvolvimento das capacidades mencionadas. Em 2017, em virtude da extensão de missões e o amplo escopo de atividades, o Exército identificou a necessidade de reestruturar os seus projetos estratégicos, transformando alguns deles em programas, que buscariam consolidar os benefícios buscados. Neste processo, o até então Projeto

de Defesa Cibernética foi transformado em Programa Estratégico do Exército. O Programa Estratégico do Exército Defesa Cibernética possui atualmente seis projetos estruturantes, com o objetivo de criação da capacidade cibernética no Exército. Estes projetos estruturantes são conduzidos, atualmente, por Oms ligadas ao setor, como o Instituto Militar de Engenharia, o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército, o Centro Integrado de Telemática do Exército, o Centro de Inteligência do Exército e o próprio Centro de Defesa Cibernética. Ele atende demandas e proporciona incremento de capacidades diretamente para mais de 50 Oms ligadas especificamente à área, além de proporcionar a defesa para as redes operacionais e estratégicas que atendem todas as OM da Força Terrestre.”

“O Programa Estratégico do Exército Forças Blindadas tem por objetivos obter viaturas blindadas sobre rodas e sobre lagartas, além dos seus subsistemas componentes, como os sistemas de armas e comunicações, contribuindo para transformar a Infantaria Motorizada em Mecanizada (Inf Mec) e modernizar a Cavalaria Mecanizada (Cav Mec) e a Infantaria e Cavalaria Blindadas (Bld). O Programa fomenta a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação no País para diversas soluções em produtos de defesa e segurança, como as diversas versões da família de blindados sobre rodas e a modernização de viaturas sobre rodas e sobre lagartas, assim como os tecnológicos sistemas de armas remotamente controladas e os sistemas de comando e controle (C2).” Dentro desse programa estratégico, está o Projeto Guarani. “O Projeto Guarani tem o objetivo de dotar o Exército Brasileiro de uma nova família de blindados sobre rodas. Esses veículos substituirão os atuais Urutu e Cascavel, em uso há mais de 30 anos. A primeira viatura desenvolvida pelo projeto foi a Viatura Blindada de Transporte de Tropa Média de Rodas Guarani (VBTP-MR Guarani).” As primeiras unidades foram entregues em 2014, e, atualmente, o Exército licitou mais de 1,5 mil delas, no horizonte até 2040. A Ucrânia chegou a demandar 450 unidades, mas o governo Lula não autorizou a operação.

“A aquisição de meios modernos de Defesa Antiaérea e a sua nacionalização, além de reequipar as Unidades e Subunidades com o que há de mais moderno no segmento de defesa, permitirá ao Exército Brasileiro cumprir missão na defesa de forças, instalações ou áreas estratégicas. No cenário internacional, os recentes conflitos mundiais destacam o Poder Militar Aeroespacial como um dos seus elementos fundamentais. Nesse contexto, a Defesa Antiaérea (DAAe) é importante partícipe na estratégia de defesa de um país, por se configurar em elemento de dissuasão de extrema importância para uma nação que se deseja manter soberana. Importante ressaltar que não existe a possibilidade de improviso na mobilização de recursos humanos e materiais de emprego militar, quando do emprego da DAAe. Tal sistema exige total integração com variados sistemas de comando e controle e o adestramento constante, desde o tempo de paz, devido as suas peculiaridades e complexidade. Essas premissas aplicam-se ao Brasil, um país continental, rico em recursos naturais e humanos, que traz consigo a necessidade de proteção de seu povo e de suas estruturas, particularmente no momento em que assume posição destacada no cenário internacional. A Estratégia Nacional de Defesa/2016, aprovada em 2018, ressalta a necessidade de modernização e transformação das Forças Armadas com o objetivo de estarem melhor preparadas para enfrentarem os desafios atuais. Nesse contexto, é desenvolvido o Programa Estratégico do Exército Defesa Antiaérea, cujo principal objetivo é recuperar e obter a capacidade de DAAe de baixa e média alturas, respectivamente, modernizando as Organizações Militares (OM) que compõem a DAAe e gerando benefícios para o Brasil. Sua principal finalidade é reequipar as atuais OM de Artilharia Antiaérea do Exército Brasileiro, mediante a aquisição de novos meios, modernização dos meios existentes, desenvolvimento de itens específicos pelo

fomento à Indústria Nacional de Defesa, capacitação de pessoal e a implantação de um Sistema Logístico Integrado (SLI), para oferecer suporte aos Produtos de Defesa (PRODE), durante todo o seu ciclo de vida. A opção pela aquisição de meios modernos de DAAe e a sua nacionalização, além de considerar o que há de mais moderno no segmento de defesa, permitirá que o Exército Brasileiro cumpra, com elevada margem de sucesso, as diversas missões militares inerentes à defesa do espaço aéreo, de áreas sensíveis (refinarias, aeroportos, usinas hidrelétricas, centros de poder, dentre outros), de pontos sensíveis e de tropas, estacionadas ou em movimento, contra vetores aeroespaciais hostis.”

“Ao longo dos últimos trinta anos, desde sua recriação, a Aviação do Exército (AvEx) posicionou-se como vetor de modernidade e elevada capacitação técnica. Desde o recebimento das primeiras aeronaves, até a plena capacitação de combater à noite, diversos foram os desafios enfrentados. Destacam-se a formação de tripulantes no Brasil e no exterior, a aquisição de equipamentos e materiais, o desenvolvimento de doutrina de emprego própria em diversos ambientes operacionais e a adoção de novas técnicas de voo. Conforme os desafios e as tecnologias evoluíram, foi necessária uma nova ordem de aquisições e modernizações. Assim, surge o Programa Aviação, com a finalidade de regular as medidas necessárias para se manter a Aviação do Exército atualizada, face aos modernos meios e formas de combate hoje existentes. Estabeleceu-se como premissa continuar na busca de capacidades que preencham as lacunas ainda existentes quanto à dissuasão e moderna capacidade de Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos (IRVA), sem perder de vista a ampliação da já conquistada capacidade de fazer o Exército estar presente, por intermédio de suas aeronaves de combate, em qualquer ponto do território nacional, de dia ou de noite, onde quer que se faça necessário. Dentro do contexto do Processo de Transformação em desenvolvimento do Exército, o Programa Aviação contribuirá: na dissuasão extrarregional; na ampliação da projeção do Exército Brasileiro no cenário internacional; no desenvolvimento sustentável e na paz social; na implantação de um novo e efetivo Sistema Operacional Militar Terrestre; com um novo e efetivo Sistema de Doutrina Militar Terrestre e Logístico Militar Terrestre; com a implantação de um novo sistema de ciência, tecnologia e inovação; com o aumento da efetividade na gestão do bem público; com um novo sistema de educação e cultura e na maximização da dimensão humana.”

“No Processo de Transformação em desenvolvimento no Exército, foram elencadas onze novas capacidades, destacando-se a dissuasão extra regional, que se define como sendo a capacidade que tem uma Força Armada de ‘dissuadir a concentração de forças hostis junto à fronteira terrestre e às águas jurisdicionais e a intenção de invadir o espaço aéreo nacional, possuindo produtos de defesa e tropas capazes de contribuir para essa dissuasão e, se for o caso, de neutralizar qualquer possível agressão ou ameaça, antes mesmo que elas aconteçam’. Das várias estratégias para atingir essa capacidade, ressalta-se a que estabelece que a Força Terrestre (F Ter) possua um sistema de apoio de fogo de longo alcance e com elevada precisão. Para atender a essa estratégia, o Comandante do Exército determinou a elaboração do Programa Estratégico ASTROS 2020, a fim de dotar a F Ter de meios capazes de prestar um apoio de fogo de longo alcance, com elevada precisão e letalidade. Com início no ano de 2012 e previsão de término em 2031, o Programa Estratégico ASTROS 2020 contempla, em seu escopo, projetos de pesquisa e desenvolvimento, de aquisição e de modernização de viaturas do Sistema ASTROS e de construções de instalações de organizações militares. Na área de pesquisa e desenvolvimento encontram-se os projetos do Míssil Tático de Cruzeiro (MTC) de 300 Km e do Foguete Guiado SS-40G, ambos contratados junto à empresa AVIBRAS e executados em parceria com o Exército Brasileiro, bem como o Sistema Integrado de Simulação ASTROS (SIS-ASTROS), desenvolvido

pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). O projeto de aquisições de novas viaturas do Sistema ASTROS objetiva a compra de cerca de 50 viaturas, na versão MK-6, das quais 21 já foram adquiridas e entregues. O projeto de modernização contempla as 38 viaturas ASTROS das versões MK-2 e MK-3 do 6º Grupo de Mísseis e Foguetes (6º GMF) e visa colocá-las no mesmo patamar de funcionalidade e operacionalidade das viaturas MK-6. Até o momento, trinta viaturas já foram modernizadas e encontram-se em operação. Ambos os projetos de aquisição e modernização são contratados junto à empresa AVIBRAS. Na área da construção civil, o programa contempla a construção do Forte Santa Bárbara, situado na cidade de Formosa (GO), o qual irá centralizar todas as Oms relacionadas ao emprego de mísseis e foguetes do Exército Brasileiro. O Programa Estratégico ASTROS 2020, além de ser indutor de transformação do Exército Brasileiro, participa do desenvolvimento nacional, na medida em que, alinhado com a PND e com a END, proporciona o fomento da BID, possibilita a geração de mais de sete mil empregos diretos e indiretos nas áreas de ciência, tecnologia e construção civil, além de inserir o meio acadêmico nos assuntos de defesa.”

Em 2022, foi cancelado o Projeto Proteger. Segundo a sua descrição, enquanto esteve vigente, “o Projeto Proteger pretende ampliar a capacidade do Exército Brasileiro de resguardar as estruturas estratégicas terrestres do País, tais como ferrovias, aeroportos, usinas hidrelétricas, portos etc. Ele também servirá como complemento aos sistemas de segurança pública do País. Em articulação com programas como o Sisfron e o Projeto Defesa Cibernética, o Proteger surge a partir da necessidade de garantir a integridade de instalações e serviços que, se interrompidos, provocariam sério impacto econômico, social e ambiental. Sua implementação também é importante para os planejamentos de segurança em grandes eventos, para o apoio à Defesa Civil, para o atendimento à população em calamidades e para as medidas de contraterrorismo.”

iii. Projetos estratégicos da Marinha do Brasil

De acordo com o Ministério da Defesa:

“O Programa Nuclear da Marinha, iniciado em 1979, está dividido em dois grandes projetos: o domínio do ciclo do combustível nuclear e o Laboratório de Geração Núcleo-Elétrica (Labgene). O Brasil já domina o ciclo de produção do combustível nuclear. A Marinha inaugurou, em fevereiro de 2012, a Unidade Piloto de Hexafluoreto de Urânio (Usexu), última etapa para o domínio pleno do ciclo. O Labgene tem o propósito de desenvolver a capacidade tecnológica para o projeto, construção, operação e manutenção de reator nuclear do tipo PWR (Pressurized Water Reactor) que será empregado na propulsão do primeiro Submarino Nuclear (SN-BR) a ser construído no Brasil.” O domínio do difícil processo de enriquecimento de urânio por ultracentrifugação, tecnologia de alto valor agregado, foi alcançado pela Marinha em 1988. Outro benefício desse programa foi o lançamento da “pedra fundamental” do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), em junho de 2018, que tornará o Brasil autossuficiente na produção de radioisótopos.

“O Programa de Modernização do Poder Naval pretende ampliar e modernizar a capacidade operacional da Marinha do Brasil. O plano, elaborado a partir da END, se estrutura na aquisição e distribuição de material, navios e instalações da Marinha. O Núcleo do Poder Naval é formado por programas que têm o propósito de expandir e modernizar a Força Naval. Dentre eles está o desenvolvimento de submarinos convencionais e de propulsão nuclear (PROSUB) e a construção de um estaleiro e base naval. Também está prevista a construção de Navio-Aeródromo (Pronae), de Navio-Anfíbio (Pronanf), de Meios de Superfície (Prosuper) e a produção de navios-

patrulha de 500 toneladas e de corvetas Classe Barroso.” Como parte desse projeto, destacam-se as fragatas Classe Tamandaré; “A Marinha do Brasil iniciou, em 2017, o Programa ‘Classe Tamandaré’ com o objetivo de promover a renovação da esquadra com quatro navios modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega para o período entre 2025 e 2028 (já alterado para 2029). O Programa Classe ‘Tamandaré’ advém de uma necessidade imediata de renovação dos meios navais da Esquadra, visando incrementar a capacidade de defesa (monitoramento e proteção). Serão navios com alto poder combatente, capazes de proteger a extensa área marítima brasileira, com mais de 5,7 mil km², denominada ‘Amazônia Azul’, realizar operações de busca e salvamento e atender compromissos internacionais, entre outras tarefas. O Programa é um elemento fundamental e um meio indispensável, não só para o controle de áreas marítimas de interesse, evitando o acesso de meios não desejáveis pelo mar, como também para que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com a inserção do Brasil no cenário internacional.” O lançamento da Fragata Tamandaré ocorreu em agosto de 2024, e a sua entrega para a Marinha do Brasil deverá ser realizada em 2025. O Programa Fragatas Classe Tamandaré contempla ainda a entrega subsequente de mais três navios. As demais embarcações estão previstas para entrega gradual nos próximos quatro anos: a Jerônimo Albuquerque em 2026, a Cunha Moreira em 2027 e a Mariz e Barros em 2028.

“O PROSUB é um programa a cargo da Marinha do Brasil que tem como objetivo a produção de quatro submarinos convencionais e a fabricação do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Lançado em 2008, o PROSUB contempla, além dos submarinos, a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, que engloba os Estaleiros, a Base Naval e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) no município de Itaguaí (RJ). O valor previsto total do PROSUB é de R\$ 37,1 bilhões, já tendo sido investidos mais de R\$ 18,3 bilhões. Como resultados iniciais, foi inaugurado, em fevereiro de 2018, o Estaleiro de Construção e, em dezembro de 2018, foi lançado ao mar o Submarino Riachuelo, o primeiro submarino construído no âmbito do Programa.” O Riachuelo foi transferido, em setembro de 2022, para o setor operativo da frota após passar por extensivo cronograma de testes. O segundo submarino convencional, o Humaitá, foi lançado ao mar em dezembro de 2020 e comissionado pela Marinha em janeiro de 2024. O terceiro submarino convencional, o Tonelero, foi lançado ao mar em março de 2024, na presença dos presidentes Lula e Macron. O último submarino nuclear, o Angostura, deverá ser lançado ao mar em 2025, enquanto o submarino nuclear, o Álvaro Alberto, deverá ser lançado ao mar em 2031. “País com dimensões continentais de 8,5 mil quilômetros de costa, o Brasil tem o mar como uma forte referência em todo o seu desenvolvimento. A imensa riqueza das águas, do leito e do subsolo marinho nesse território justifica seu nome: Amazônia Azul. Para proteger esse patrimônio e garantir a soberania brasileira no mar, a Marinha do Brasil investe na expansão da força naval, sendo o PROSUB parte essencial desse investimento. O PROSUB dotará a indústria brasileira da defesa com tecnologia nuclear de ponta. A concretização do programa fortalece, ainda, setores da indústria nacional de importância estratégica para o desenvolvimento econômico do país. Priorizando a aquisição de componentes fabricados no Brasil, o PROSUB é um forte incentivo ao nosso parque industrial. Além disso, o Programa gera 4.800 empregos diretos e 12.500 indiretos, e conta com a participação de cerca de 700 empresas, três universidades e institutos de pesquisa.”

“O Programa Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) tem por missão monitorar e controlar, de forma integrada, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade para operações de Socorro e Salvamento (SAR: *Search and*

Rescue), a fim de contribuir para a mobilidade estratégica, representada pela capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade. Os benefícios associados ao SisGAAz podem ser sumarizados como sendo de inteligência, socioeconômicos e militares. Os benefícios socioeconômicos serão observados na minimização da evasão de riquezas por vias marítimas, maximização da proteção contra o narcotráfico e do controle de danos ambientais. Os benefícios militares serão observados no aperfeiçoamento do emprego racional, eficiente e eficaz dos meios navais na vigilância da Amazônia Azul e na redução do risco de interrupção da exploração dos recursos minerais por ameaças. A Fase I é composta por um centro de Comando e Controle instalado no Comando de Operações Navais, na Capitania dos Portos do Rio de Janeiro e no Comando do 1º Distrito Naval. Estes Centros receberão em tempo real as informações dos Sensores fixos instalados na Baía da Guanabara e farão a fusão dos dados e apresentarão um quadro único e coerente. A Fase II consiste na instalação de sensores fixos para monitorar a área marítima entre a Ilha Grande e Cabo Frio, além de dez Navios da Marinha, cinco Centros de Operações em Distritos Navais, duas unidades de vigilância submarina e o Combatente do Futuro para o Corpo de Fuzileiros Navais. Em desenvolvimento desde 2009, o sistema se divide em Sistema de Monitoramento da Amazônia Azul (voltado às atividades de prevenção e controle) e Sistema de Proteção da Amazônia Azul (voltado às atividades de defesa e reação). Por meio de sensores e sistemas específicos permitirá ‘a coleta de dados (monitoramento), a fusão e o processamento destes, produção de informação para apoio à decisão e finalmente a tomada de decisão para que os meios disponíveis possam atuar (proteção)’.” Em 2015, foi lançado o projeto-piloto do SisGAAz: “O projeto, iniciado em 2015, consiste em um sistema com o objetivo principal de desenvolver uma ferramenta para comando, controle, inteligência e busca e salvamento, para uso militar e civil. Totalmente desenvolvido pela Marinha do Brasil, sua principal característica é a interface com uma rede de sensores que, aliada às informações colaborativas, permitem a fusão e o esclarecimento de dados, formando um quadro operacional único que propicia um retrato instantâneo do que está acontecendo na área controlada. Outra característica do projeto é a possibilidade de indicar a ocorrência de possíveis ilícitos ou irregularidades que demandem a averiguação, por parte das organizações governamentais. O sistema se encontra em desenvolvimento, mas já é utilizado em operações pontuais da Marinha, como por exemplo, durante os Jogos Olímpicos de 2016.” A implementação do SisGAAz está alinhada com progresso em outros projetos estratégicos, como o PESE da Aeronáutica.

iv. Interface entre os projetos estratégicos de defesa e a política externa brasileira

A maioria desses projetos e de muitas outras iniciativas das Forças Armadas se desenvolve num marco de cooperação internacional, com participação do Ministério das Relações Exteriores.

Na Aeronáutica, no caso do FX-2, a menção à Suécia é importante, estendendo-se inclusive ao estabelecimento de uma parceria estratégica entre ambos em 2009. Argentina, Portugal e Tchêquia são parceiros no desenvolvimento e fabricação de parte da estrutura do KC-390 (atual C-390 Millennium). Além do fato de o programa AM-X ter sido originalmente parceria do Brasil com a Itália, como parte do atual projeto estratégico, serão modernizadas 14 unidades para o padrão A-1M pela Embraer e Elbit Systems (Israel). Parte do PESE, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1²²⁰), foi construído na França pela empresa Thales

²²⁰ Lançado em 2017, o SGDC-1 é o único satélite brasileiro capaz de prover acesso à Internet em 100% do território e das águas jurisdicionais nacionais, a fim de promover a inclusão digital dos cidadãos brasileiros (Programa Nacional

Alenia Space e lançado da Guiana Francesa. Ainda no caso da Força Aérea, recordam-se outros projetos, como a cooperação com a África do Sul nos mísseis A-DARTER, encerrado em 2019; a descontinuidade de projetos de VANT da UNASUL ou do avião de treinamento UNASUL-1; e as aquisições, desde o início do século XXI, de helicópteros de combate da Rússia (programa AH-X) e de transporte e treinamento da França (com desenvolvimento de helicópteros pela Helibras, programa H-XBR ²²¹ e projeto TH-X²²²).

No caso do Exército, fruto da parceria com a italiana Iveco, o VBTP-MR Guarani, um blindado anfíbio com capacidade para até onze tripulantes, é o primeiro modelo projetado e fabricado na unidade da Iveco Veículos de Defesa no Brasil – a única fora da Europa. Em relação às fronteiras e ao Sisfron, é impossível não mencionar a cooperação com os países vizinhos, bem como com aqueles que contribuem para a integração de comunicação entre sensores, decisores e atuadores, responsáveis por monitorar todos os processos de segurança nas faixas limítrofes, como a Suécia (SAAB). Em termos de segurança de grandes eventos, uma das dimensões do Proteger, o Brasil desenvolveu cooperação com diversos países. Outros projetos do Exército com envolvimento de parceiros internacionais são o ASTROS 2020, com produtos e serviços de diferentes países com os quais a Avibrás tem parceria; o veículo Gaúcho, em parceria com a Argentina; ou os diversos projetos estruturantes de Defesa Cibernética, incluindo cooperação com Argentina.

No caso da Marinha, o PROSUB foi concebido através da parceria estratégica estabelecida entre o Brasil e a França em 2006. Só seis países no mundo constroem e operam submarinos com propulsão nuclear – os P5 (EUA, Reino Unido, Rússia, França e China) e a Índia. Destes, apenas dois produziam, na época, submarinos convencionais e nucleares, tendo a França concordado em transferir tecnologia ao nível requerido. A DCNS é a empresa francesa responsável pela Transferência de Tecnologia, exceto na área nuclear, que presta assistência técnica à Marinha do Brasil, tanto na construção dos submarinos brasileiros, onde é a autoridade de projeto, no projeto e na construção do submarino nuclear brasileiro, onde a autoridade de projeto é a Marinha do Brasil, e no projeto e na construção dos Estaleiros e Base Naval. “O acordo entre o Brasil e a França para o PROSUB tem três premissas básicas: transferência de tecnologia, nacionalização de equipamentos e sistemas e capacitação de pessoal. A transferência tecnológica se dá nas áreas de projeto e construção de submarinos e infraestrutura industrial. A transferência de tecnologia para construção dos submarinos convencionais está ocorrendo desde 2010, na cidade de Cherbourg, na França, onde já foram qualificados mais de 250 engenheiros e técnicos da Marinha, NUCLEP e Itaguaí Construções Navais (ICN), de diversos níveis e especialidades. O processo de transferência de tecnologia continua em andamento no Brasil, com as atividades de consultoria técnica durante a realização do projeto de detalhamento da parte modificada do submarino convencional.” Não há transferência de tecnologia no desenvolvimento da planta nuclear. A capacidade tecnológica de

de Banda Larga). O SGDC-1 tem também uma banda de uso exclusivo do MD, e o projeto contou com absorção e transferência de tecnologia.

²²¹ O Programa de Desenvolvimento e Nacionalização de Helicópteros (H-XBR) envolve a aquisição, para emprego pelas três Forças Armadas e pela Presidência da República, de 47 (dos 50 previstos inicialmente) helicópteros H-225M, em produção pela Helibras, filial brasileira da Airbus Helicopters (ex-Eurocopter). O programa prevê a transferência gradativa de tecnologia para o desenvolvimento das aeronaves. A primeira foi feita em 2014. As últimas entregas, que seriam feitas em 2022, foram postergadas para 2024 e 2026.

²²² Projeto de aquisição de helicópteros de médio porte para as Forças Armadas, destinados à tarefa de sustentação ao combate e de interdição e a missões de treinamento, podendo ser utilizados também em ações humanitárias, de integração nacional e cívico-sociais. Em 2022, foi firmado contrato para a compra de 27 helicópteros do modelo Airbus/Helibras H-125 pela Aeronáutica e pela Marinha.

projetar, construir, operar e manter o reator nuclear que será empregado no primeiro submarino com propulsão nuclear está sendo realizada inteiramente pela Marinha do Brasil, no Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). O programa está viabilizando o primeiro complexo industrial de apoio logístico dedicado a meios navais com propulsão nuclear. Ele ampliará a capacidade operacional da Marinha para proteger e preservar a nossa Amazônia Azul. Ainda no que tange à Marinha, em março de 2019, houve o anúncio do Consórcio “Águas Azuis” como a melhor oferta para o Programa Classe Tamandaré. O consórcio é integrado pela empresa alemã Thyssenkrupp Marine System, braço da Thyssenkrupp, e as brasileiras Embraer Defesa & Segurança e Atech e venceu uma concorrência lançada pela Marinha do Brasil para construir quatro fragatas por US\$ 1,6 bilhão. Em março de 2020, foi assinado o contrato entre a EMGEPRON, empresa estatal independente vinculada ao Ministério da Defesa por intermédio do Comando da Marinha do Brasil, e a Águas Azuis, para a construção dos quatro navios Classe Tamandaré, com entrega prevista entre 2025 e 2029. Quanto ao SisGAAz, há uma grande interface com a política externa em razão da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU (CLPC), bem como o interesse brasileiro de exploração de fundos marinhos, canalizado nos contatos com a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (a esse respeito, ver o tópico sobre mar, espaço e Antártida, mais adiante).

Outra interface importante com a política externa está na política comercial do Brasil. Por exemplo, no caso do KC-390 (atual C-390 Millennium), estudos indicam um mercado endereçável de cerca de 700 aeronaves, o que pode corresponder a, aproximadamente, US\$ 20 bilhões de exportações em 20 anos. Hungria, Portugal, Países Baixos, República Tcheca e Suécia, todos integrantes da OTAN, além da Áustria, já encomendaram unidades. Em fevereiro de 2024, a unidade Defesa & Segurança da EMBRAER e a empresa indiana Mahindra Defence Systems assinaram memorando de entendimento envolvendo o C-390 Millennium. O objetivo do memorando é promover o cumprimento dos requisitos da Força Aérea Indiana para a aquisição de aeronaves de transporte médio multimissão em seu próximo projeto de aquisição de Aeronaves de Transporte Médio (MTA, na sigla em inglês). A EMBRAER considera o mercado indiano estratégico para a expansão de sua unidade de Defesa & Segurança. Aviões Super Tucano, cargueiros Hércules e lançadores ASTROS, por exemplo, foram comercializados com outros países.

d) Fronteiras

i. Fronteira terrestre brasileira e faixa de fronteira

De acordo com informações do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), a fronteira terrestre brasileira possui cerca de 17 mil km de extensão, inclui onze estados fronteiriços (588 municípios) e está disposta por dez países vizinhos. Além disso, há 33 cidades gêmeas na fronteira terrestre brasileira, segundo portaria de 2021 do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Segundo o Artigo 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988, a faixa de fronteira é a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres. Ainda de acordo com a Carta Magna, a faixa de fronteira é considerada fundamental para a defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei. A faixa de fronteira terrestre do Brasil possui cerca de 2,5 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a 27% do território nacional; mas a fronteira brasileira não está limitada à fronteira terrestre, uma vez que o País também possui uma

enorme fronteira marítima. Segundo o Censo de 2022, 4,6% da população brasileira (ou mais de nove milhões de pessoas) vivem na faixa de fronteira.

No âmbito do Itamaraty, existe a Coordenação-Geral de Demarcação de Limites (CGDL), que se encarrega de coordenar e supervisionar os trabalhos das duas Comissões Demarcadoras de Limites existentes: Primeira Comissão, sediada em Belém, e a Segunda Comissão, sediada no Rio de Janeiro, nas dependências do Escritório de Representação naquela cidade. As Comissões realizam, em estreita coordenação com as autoridades homólogas dos países vizinhos, os trabalhos bilaterais de caracterização, demarcação, densificação e inspeção dos marcos das fronteiras terrestres do Brasil.

ii. Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF)

O Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) foi instituído pelo Decreto nº 8.903/2016 (alterado pelos Decretos nº 9.818/2019 e 11.273/2022), para substituir o Plano Estratégico de Fronteiras, de 2011. Há uma série de iniciativas conexas, como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (CDIF, criada em 2010 e recriada em 2019, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional), a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, o Conselho Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (criado em 2018), o Sistema Único de Segurança Pública (criado em 2018) e o Centro Integrado de Inteligência Nacional (ativado em 2019).

A missão síntese do PPIF é prevenir, controlar, fiscalizar e reprimir os delitos transfronteiriços. Os principais crimes fronteiriços no Brasil são: contrabando; lavagem de dinheiro; mineração ilegal; narcotráfico; tráfico de armas; tráfico de pessoas; e tráfico de recursos naturais.

O Comitê Executivo do PPIF é órgão de assessoramento à Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo e é composto por representantes do GSI (Secretaria de Assuntos de Defesa e Segurança Nacional, que coordena o Comitê, e Agência Brasileira de Inteligência); do Ministério da Defesa (comando das três forças e do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas); da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia (atual Ministério da Fazenda); do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Departamento Penitenciário Nacional; Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Secretaria Nacional de Segurança Pública; Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos; e Secretaria de Operações Integradas); da Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores; do Ministério do Desenvolvimento Regional (Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano); e do Ministério da Agricultura e Pecuária (Secretaria de Defesa Agropecuária).

O Artigo 6º descreve as competências do Comitê, incluindo formulação de propostas de políticas públicas relativas ao PPIF e de iniciativas de articulação e integração internacional. A PPIF também prevê participação dos estados, com base em instrumentos de cooperação com os Ministérios participantes e na criação de Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteiras.

As diretrizes do PPIF são:

- 1) atuação integrada e coordenada dos órgãos federais, estaduais e municipais para o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço; e
- 2) cooperação e integração com os países vizinhos.

O PPIF tem quatro objetivos:

- 1) integrar e articular ações dos órgãos de seu Comitê-Executivo com as ações de estados e municípios nas áreas de prevenção, controle, fiscalização e repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
- 2) integrar e articular com países vizinhos essas ações;
- 3) aprimorar a gestão dos recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
- 4) buscar a articulação com a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira e com outros órgãos e entidades que executem ações para o desenvolvimento socioeconômico e a integração daquela região.

O PPIF promoverá as seguintes medidas:

- 1) ações conjuntas de integração federativa da União com estados e municípios nas áreas de prevenção, controle, fiscalização e repressão às infrações administrativas e penais de caráter transfronteiriço;
- 2) ações conjuntas dos órgãos do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras com os órgãos de segurança pública estaduais;
- 3) compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos do Comitê-Executivo do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e os órgãos de segurança pública estaduais;
- 4) implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira;
- 5) integração com o Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN); e
- 6) ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Devem-se destacar as medidas que cabem ao Ministério das Relações Exteriores no Planejamento Estratégico do PPIF, aprovado em 2018. Ao Itamaraty cabem duas “estratégias”:

- 1) “fortalecer os mecanismos interinstitucionais com vistas a identificar os interesses nacionais em relação aos países vizinhos”, que se subdivide em quatro aspectos:
 - i. definir prioridades nacionais e diretrizes de integração com países vizinhos para subsidiar iniciativas de cooperação em temas de segurança, alinhadas com a política externa brasileira;
 - ii. mapear os acordos e os mecanismos de cooperação internacional existentes, ligados à área de segurança, identificando e suprimindo lacunas;
 - iii. fomentar a participação dos GGIFs, das Forças de Segurança, de estados e de municípios fronteiriços na formulação e implementação de iniciativas, patrocinados pela União, com outros países da região em assuntos referentes à segurança nas fronteiras; e
 - iv. propor alterações legislativas brasileiras com vistas à eliminação de entraves à cooperação com os países vizinhos.
- 2) “aprimorar os mecanismos de seguimento a decisões políticas de alto nível”, que se subdivide em dois aspectos:
 - i. intensificar a realização de encontros com países vizinhos visando alinhar interesses, instrumentos e ações de enfrentamento às Organizações Criminosas; e
 - ii. estabelecer mecanismos para agilizar a internalização dos acordos internacionais celebrados, inclusive por meio de alteração normativa.

iii. Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron)

Em junho de 2024, o governo brasileiro estabeleceu, por meio do Decreto nº 12.038, a Política Nacional de Fronteiras (PNFron) e o Comitê Nacional de Fronteiras (CNFron). Conforme o texto do decreto, a PNFron, iniciativa de natureza inédita no Brasil, “tem por finalidade orientar as ações do Poder Executivo federal para a atuação coordenada com os entes federativos e com as instituições privadas, com vistas à promoção da segurança, do desenvolvimento sustentável, da integração regional, dos direitos humanos, cidadania e proteção social nas fronteiras brasileiras”. Ao promover a presença do Estado nas fronteiras, a Política Nacional amplia a influência do País nos principais campos de cooperação internacional, aperfeiçoa as estruturas de monitoramento, prevenção e combate a ilícitos transnacionais, e a proteção social, além de estimular o desenvolvimento sustentável, respeitando as peculiaridades regionais. O CNFron é formado por representantes de 25 ministérios – entre eles o Itamaraty – e de agências correlatas. Entre as suas atribuições, destacam-se a de coordenar a elaboração da Estratégia Nacional de Fronteiras e a de propor mecanismos de cooperação entre órgãos e entidades governamentais, o setor privado e a sociedade civil. Também cabe ao Comitê promover a articulação e a cooperação com foco em áreas como justiça e segurança pública; defesa, inteligência e combate aos ilícitos transnacionais; preservação do meio ambiente e mitigação das mudanças climáticas; desenvolvimento sustentável; turismo, esporte e cultura; e proteção aos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais nas fronteiras. Tornaram-se instrumentos da PNFron iniciativas preexistentes, como o PPIF, a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (ENaFron), a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira, e as Comissões Brasileiras Demarcadoras de Limites, subordinadas ao Itamaraty.

e) Atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de segurança e defesa

Entre 2000 e 2010, os temas de defesa eram acompanhados pela Secretaria de Planejamento Diplomático. Em termos de segurança, no começo dos anos 2000, foi criada a Coordenação-Geral de Combate aos Ilícitos Transnacionais (COCIT) e havia uma Direção-Geral de Assuntos Consulares, Jurídicos e de Assistência a Brasileiros no Exterior. Em 2010, foi criada a Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF), sob a Secretaria-Geral do Ministério das Relações Exteriores, depois migrada para uma das subsecretarias. Em 2016, cria-se Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança. Há ponto focal do Ministério da Defesa que, desde pelo menos a época da CGDEF, atua dentro da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, em Brasília.

Com o governo Bolsonaro, inicialmente, na chancelaria Ernesto Araújo, passa-se a haver um Departamento de Segurança e Justiça, que reúne a Divisão de Cooperação Jurídica Internacional, a Divisão de Atos Internacionais, a Divisão de Controle Imigratório e a Divisão de Combate ao Crime Transnacional. O tema de defesa, por sua vez, passa a ter um departamento próprio no Itamaraty, também sob a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. De acordo com decreto de estrutura do Ministério, “ao Departamento de Defesa compete:

- I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação brasileira em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais, relacionadas à defesa e ao desarmamento e às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis;

- II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais, relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da ONU e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;
- III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e
- IV - propor diretrizes de política externa no âmbito internacional relativas à proteção da atmosfera, à Antártida, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca”.

Ao Departamento de Defesa estavam subordinadas quatro divisões: Divisão de Assuntos de Defesa; Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço; e Divisão de Produtos de Defesa.

Na chancelaria Carlos França, houve nova alteração no que tange ao tema da defesa. De acordo com o Decreto nº 11.024/2022, passou-se a haver um Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF), subordinado à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP). Ao DDEF, estão subordinadas a Divisão de Assuntos de Defesa; a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis; a Divisão de Mar, Espaço e Antártida; e a Divisão de Defesa e Segurança Cibernética, inovação da gestão França. Também no âmbito da SAMP, havia uma Coordenação-Geral de Combate a Ilícitos Transnacionais. De acordo com o decreto de estrutura do Itamaraty, “ao Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento compete:

- I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais relativas à defesa, ao desarmamento, às tecnologias sensíveis, à não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos, à transferência de tecnologias sensíveis e à segurança cibernética;
- II - representar o Estado brasileiro perante mecanismos convencionais e extraconvencionais relacionados à matéria sob sua responsabilidade, da Organização das Nações Unidas e suas agências especializadas e da Agência Internacional de Energia Atômica;
- III - tratar da promoção dos produtos de defesa, coordenar a participação do Brasil em eventos do setor e gerenciar o processo de concessão de autorizações para negociações preliminares e dos pedidos de exportação correspondentes; e
- IV - propor diretrizes de política externa relativas à proteção da atmosfera, à Antártica, ao espaço exterior, à ordenação jurídica do mar e seu regime, à utilização econômica dos fundos marinhos e oceânicos e ao regime jurídico da pesca.”

Na chancelaria de Mauro Vieira, o Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF) foi mantido, assim como suas unidades, com pequenos ajustes de nomenclatura em uma delas (Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço) e na redação das competências do departamento, com modificações do inciso I e a inclusão do inciso V (Artigo 36, do Decreto nº 11.357): “ao DDEF compete:

- I - propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais e multilaterais relativas à defesa, ao desarmamento, às tecnologias sensíveis, a não proliferação nuclear e de armas de destruição em massa, à cooperação nuclear para fins pacíficos e à transferência de tecnologias sensíveis;
- (...)

- V- Propor e executar diretrizes de política externa em temas relacionados à política de defesa e de segurança cibernéticas e para a participação do Brasil em reuniões bilaterais, regionais, multilaterais e nos foros internacionais relativas à segurança, à defesa e à segurança cibernéticas.”

A COCIT também foi mantida como uma coordenação-geral na chancelaria Mauro Vieira, vinculada à SAMP.

Em 2016, foi lançado Mecanismo de coordenação Ministério das Relações Exteriores-Ministério da Defesa, dando início a ciclo regular de intercâmbio e cooperação interinstitucional, que conta ainda com a participação do GSI. Como resultado desse exercício, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), ambos sob o Itamaraty, e o Instituto Pandiá Calógeras, sob o Ministério da Defesa, organizaram uma série de seminários conjuntos sobre as principais regiões geográficas, nos quais ambos os ministérios apresentaram suas atividades, programas estratégicos e projetos internacionais.

O Ministério da Defesa mantém adidos militares em diferentes postos mundo afora, assim como existem adidos em diversos postos enviados pela Polícia Federal, pela Receita Federal e pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN). No governo Temer, foram criados Setores de Segurança e Defesa em todos os postos brasileiros na América do Sul. A medida reflete a elevada prioridade atribuída pelo governo brasileiro, e pelo Itamaraty em particular, ao combate aos ilícitos transnacionais e reforça a cooperação com os países vizinhos, inclusive por meio de maior colaboração operacional entre agências de segurança e inteligência. Esta providência integra conjunto mais amplo de iniciativas na luta contra os crimes transfronteiriços e constitui expressão concreta da importância atribuída pelo Itamaraty, em articulação com os órgãos competentes do Governo Federal, ao anseio da sociedade brasileira por melhoras prontas e eficazes no campo da segurança pública. Em 2018, houve reunião com adidos brasileiros na América do Sul, chefes de Setor de Segurança e Defesa de cada posto e representantes de diferentes ministérios sobre segurança nas fronteiras, com o objetivo de fazer um diagnóstico da situação de segurança nos países sul-americanos e a propor ações para incrementar o trabalho conjunto entre as agências de segurança brasileiras e suas congêneres nos outros países, com foco na integração de iniciativas dos órgãos brasileiros na colaboração do Brasil com os vizinhos.

Entre outras áreas de atuação do Ministério das Relações Exteriores em temas de defesa e segurança, poderiam ser mencionados:

- 1) contribuições do Itamaraty para projetos estratégicos das Forças Armadas (conforme subseção anterior);
- 2) fomento de mecanismos 2+2 e participação em foros regionais e internacionais;
- 3) revitalização da ZOPACAS e de iniciativas de segurança e defesa na América do Sul;
- 4) cooperação interinstitucional para a realização de segurança de grandes eventos, em especial os esportivos;
- 5) iniciativas de cooperação conjuntas da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com os ministérios da Defesa e da Justiça e Segurança Pública e com a ABIN;
- 6) promoção comercial de produtos da Base Industrial de Defesa, incluindo prospecção de mercados e participação em feiras internacionais: o Itamaraty também analisa pedidos de exportação de produtos de defesa, nos termos da legislação vigente (Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa, PNEI-PRODE);
- 7) atuação conjunta na prospecção de novas parcerias e de novas iniciativas de cooperação internacional, incluindo por meio da assinatura de acordos bilaterais;
- 8) fortalecimento de rede de adidos militares, policiais e de inteligência;

- 9) fortalecimento da agenda acadêmica, inclusive no que diz respeito ao Instituto Rio Branco (IRBr) e ao IPRI, com valorização dos conteúdos conexos no currículo e realização de viagens acadêmicas em parceria com o Ministério da Defesa;
- 10) participação conjunta em iniciativas bilaterais e de fronteira;
- 11) interlocução na participação em operações de paz;
- 12) revitalização do mecanismo de coordenação permanente; e
- 13) envolvimento com colegiados e com a formulação de políticas que trazem interseções entre os temas de defesa, segurança, fronteiras e política externa.

A END 2012 traz, entre as iniciativas para contribuir para a integração regional, referência à atuação coordenada dos ministérios da Defesa e das Relações Exteriores: “o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores promoverão o incremento das atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e à cooperação nas áreas de fronteira do País. O Ministério da Defesa e as Forças Armadas intensificarão as parcerias estratégicas nas áreas cibernética, espacial e nuclear e o intercâmbio militar com as Forças Armadas das nações amigas, neste caso particularmente com a América do Sul e países limítrofes ao Atlântico Sul. O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa”. A PND e a END 2020 não fazem qualquer referência ao Itamaraty.

f) Reunião Sul-Americana de Diálogo entre Ministros da Defesa e das Relações Exteriores

Em novembro de 2023, os ministros das Relações Exteriores e da Defesa do Brasil foram os anfitriões da Primeira Reunião Sul-Americana de Diálogo entre Ministros da Defesa e das Relações Exteriores, ao amparo do Consenso de Brasília, adotado na Reunião de Presidentes da América do Sul, celebrada no dia 30 de maio. O encontro teve por objetivo propiciar reflexões a respeito da atual conjuntura de paz e segurança internacional e regional, bem como dos elementos que deverão nortear a retomada do diálogo e da cooperação sul-americana em matéria de defesa. Na reunião, também foram exploradas possíveis linhas de ação para o estabelecimento de diálogo regular entre os doze países sul-americanos em áreas consideradas prioritárias pelos ministros. Na agenda do evento, foram realizados debates sobre temas de ajuda humanitária, segurança de fronteiras, defesa cibernética e indústria de defesa. Adotou-se, ao final do encontro, declaração com diretrizes para a retomada do diálogo e da cooperação sul-americana em matéria de defesa, com a previsão de realização de edições das Reuniões Sul-Americanas de Diálogo entre Ministros e Ministros da Defesa e das Relações Exteriores pelo menos uma vez por ano. Também foi adotada declaração especial sobre a questão das ilhas Malvinas. Para dar seguimento às iniciativas, também se decidiu estabelecer Rede de Contato, que permitirá manter espaço de coordenação permanente sobre os temas tratados na ocasião.

Em novembro de 2024, foi realizada, de modo virtual, a "Segunda Reunião Sul-Americana de Diálogo entre Ministros da Defesa e das Relações Exteriores", sob a presidência colombiana do Consenso de Brasília. Na ocasião, os ministros das Relações Exteriores, Mauro Vieira, e da Defesa, José Múcio Monteiro Filho, reuniram-se com seus pares sul-americanos para avaliar a conjuntura internacional e regional na área de paz e segurança, bem como debater o fortalecimento da cooperação em assuntos estratégicos e entre as indústrias de defesa da América do Sul.

5.4. Armas convencionais, armas de destruição em massa, tecnologias sensíveis e desarmamento

I. Armas convencionais

a) Conceito e impactos

Entende-se por armas convencionais aquelas que não são armas de destruição em massa. As armas convencionais incluem, em rol não exaustivo: veículos blindados de combate, helicópteros de combate, aviões de combate, navios de guerra, armas portáteis, minas terrestres, munições agregadas, munições convencionais e artilharia. Essas armas são as principais ferramentas utilizadas em todas as guerras ao longo da história. Embora elas sejam capazes de causar danos substanciais, frequentemente recebem menos atenção quando comparadas às armas de destruição em massa.

Quanto aos impactos humanitários das armas convencionais, seu uso e comércio indiscriminado carregam um custo humano devastador: milhares de pessoas são feridas, mortas, sofrem abusos sexuais e são obrigadas a deixar suas casas em períodos de conflito armado. O Direito Internacional Humanitário busca proteger civis do efeito indiscriminado daquelas armas, que abarcam atrocidades em massa, como massacres e genocídios. Assim, governos nacionais precisam assegurar que as armas exportadas para outros países não violem embargos estabelecidos, e não acabem sendo utilizadas em atos de violação de direitos humanos, desestabilizando uma região e afetando o desenvolvimento sustentável. Contudo, análise de dados comerciais relativos às armas convencionais mostra que essa preocupação não é levada em conta pelos exportadores: a Primavera Árabe e os conflitos que a sucederam, por exemplo, tiveram pouco impacto no comércio de armas, com Estados Unidos (EUA) e Rússia mantendo-se como fornecedores para Egito e Síria, respectivamente.

A sensação de insegurança provocada pela proliferação de armas convencionais é reforçada localmente com o crescimento da criminalidade, e regionalmente com o desenvolvimento de corridas armamentistas. Armas convencionais pesadas, como sistemas de artilharia, causam danos severos na infraestrutura, destruindo residências, indústrias, estradas, entre outros; ademais, ao enfraquecer a estabilidade econômica e política, causar danos ambientais e aumentar a dependência em ajuda externa, afetam as futuras gerações.

Além disso, ao falar dos impactos econômicos, governos nacionais gastam quantias enormes em armas convencionais, o que fortalece os interesses comerciais relacionados a esse tipo de arma, desviando recursos que seriam aplicáveis a necessidades básicas do ser humano ou ao desenvolvimento, *lato sensu*. Desde 1995, o fluxo comercial de armas no mundo manteve-se relativamente estável, com os EUA encabeçando a lista, representando mais de 30% do total exportado entre 2016 e 2020, com Rússia, França, Alemanha, China e Reino Unido a seguir. Juntos, os seis países representaram quase 80% da exportação de armas, tendo como destinos principais Arábia Saudita, Índia, Egito e Austrália.

O impacto político das armas convencionais e de seu comércio também é substancial, sendo expresso das formas mais distintas. Por exemplo, o simples anúncio de compra de armamentos entre dois países pode repercutir em uma organização inteira: em 2013, a Turquia anunciou que negociava um sistema de defesa da China; esperava-se que, enquanto membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o país negociasse com um dos países da aliança defensiva, que inclui fornecedores de elite, como EUA, França, Alemanha e Reino Unido. Apenas o fato de

a Turquia considerar negociar com um fornecedor de fora da OTAN levou a contínuas discussões sobre o tema, incluindo debates na Cúpula do G20; no fim, embora a negociação com a China não tenha acontecido, a Turquia adquiriu, em 2017, o sistema de mísseis de defesa antiaéreos S-400 da Rússia, outro país tido como ameaça pela OTAN. Ou seja, as armas convencionais não apenas afetam capacidades militares, mas também são usadas como sinais de relações políticas, afetando a conduta de cada Estado em suas relações externas. Há também um exemplo no qual um país desenvolveu seu arsenal nuclear como resposta à superioridade militar convencional de seu rival: o Paquistão, que, após a derrota retumbante na guerra que deu a Bangladesh sua independência, constatou que seu poderio convencional era muito inferior ao da Índia.

b) Relevância do controle de armas convencionais na agenda internacional de segurança

Os preâmbulos dos principais tratados e convenções que versam sobre o controle de armas convencionais indicam a importância do estabelecimento desse regime. No Tratado sobre Comércio de Armas (TCA, 2013), menciona-se o Artigo 26 da Carta das Nações Unidas (ONU), que versa sobre a promoção do estabelecimento e da manutenção da paz e da segurança internacionais com o menor desvio possível de recursos humanos e econômicos do mundo para armamentos. Ademais, afirma-se que o comércio ilícito de armas convencionais aumenta a possibilidade de desvios para mercados paralelos e para usos ou usuários finais não autorizados, incluindo atos terroristas; que há consequências securitárias, sociais, econômicas e humanitárias do comércio ilegal e não regulado de armas convencionais; que a maioria dos afetados por conflitos armados e pela violência armada é de civis, em particular mulheres e crianças; e que vítimas de conflitos armados têm a necessidade de receber cuidados, reabilitação, inclusão social e econômica.

Na Convenção de Ottawa (1997), há menção ao sofrimento e às mortes causadas por minas antipessoais, que matam e mutilam centenas de pessoas todas as semanas, em especial crianças; afirma-se que as minas obstam o desenvolvimento econômico, impedem a repatriação de refugiados e de pessoas deslocadas internamente; que a persistência do uso dessas armas impede a construção de confiança entre os Estados; e que, conforme o Direito Internacional Humanitário, o direito das partes em um conflito armado de escolher métodos ou meios de combate não é ilimitado, pois armas que causem danos ou sofrimentos desnecessários, assim como armas que não façam distinção entre civis e combatentes, são proibidas.

Além disso, o comércio de armas, que movimentava bilhões de dólares por ano, tem relação direta com a eclosão de guerras, com o recrudesimento e disseminação de conflitos inter e intraestatais, mesmo em um período no qual há crescente cooperação econômica entre muitos países e blocos de países.

c) Teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais

Para as teorias de Relações Internacionais aplicadas ao controle das armas convencionais, ver o capítulo 1.

d) Histórico do regime internacional de controle

O acordo mais significativo que buscou controlar o fluxo de armas e munições antes do século XX foi o Ato de Bruxelas (1890), ligado a iniciativas antiescravagistas. No período

entreguerras, vários tratados incluíam dispositivos de limitação ao comércio de armas e munições, como a Convenção de Saint-Germain (1919), que não chegou a entrar em vigor por conta de interesses conflitantes entre os EUA, as potências europeias e o Japão, e a Convenção de Genebra (1925), que também buscava a limitação do comércio, mas não entrou em vigor. Ainda assim, já nessa época os primeiros sistemas de licenciamento para exportação de armamentos foram implementados pelos países. Desde então, sobretudo após o estabelecimento da ONU, o tema ganhou espaço cada vez maior nas discussões, em foros como a Comissão sobre Armamentos Convencionais, estabelecida formalmente pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 1947 (já operando desde 1946), mas descontinuada em 1952, e a Conferência de Desarmamento (1979) e seus antecedentes, também sob a égide da ONU. No âmbito do Secretariado da ONU (SGNU), foi estabelecido o Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA, na sigla em inglês, 2007), em substituição ao Departamento de Assuntos de Desarmamento, de 1982.

A partir da década de 1980, com a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC, em vigor desde 1983), enfim o sistema internacional ganhou um documento jurídico que proscree ou restringe o uso de tipos específicos de armas que causam sofrimento desnecessário ou injustificável para combatentes, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A cooperação viria a aprofundar-se por meio de iniciativas como a Rede Europeia Contra o Comércio de Armas (ENAAT, na sigla em inglês), criada em 1984 e que conta com representantes de organizações não governamentais do continente, e do Arranjo de Wassenaar (1996), primeiro arranjo global acerca do controle de exportações para armas convencionais e produtos e tecnologias sensíveis de uso dual, que prevê a revisão periódica das estatísticas de comércio de armas pelos 42 países que o subscreveram. Ao longo da década de 2000, foi lançada uma campanha para que se adotasse um tratado sobre o comércio de armas, para regular ainda mais o comércio, mediante um instrumento internacional juridicamente vinculante que interrompa transferências de armas e munições que alimentem conflitos, miséria e violações de direitos humanos e do Direito Internacional Humanitário. O resultado dessa campanha foi a adoção, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de uma resolução que marcou o início das negociações para esse acordo juridicamente vinculante, concluídas em 2012, e a conclusão do TCA em 2013.

Outro avanço no sentido da cooperação foi o estabelecimento do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas (1991), um instrumento cooperativo de segurança global com mandato para lidar com os desafios conexos à proliferação dessas armas, visando a promover maior transparência no comércio internacional de armas e a desencorajar a acumulação destas. Assim, é possível que se construa a confiança entre os membros, e o Registro atua também como um mecanismo de alerta precoce, que cobre sete categorias de armas: tanques de guerra, veículos blindados de combate, sistemas de artilharia de grosso calibre, aeronaves de combate, helicópteros de ataque, navios de guerra, mísseis e lançadores de mísseis. Mais de cem países reportam-se anualmente ao Registro, com mais de 170 Estados-Membros tendo acionado o instrumento pelo menos uma vez. Porém, ainda há o que avançar quanto à efetividade e implementação plena do Registro: acionar o instrumento é feito de forma voluntária, e não há obrigatoriedade para que sejam descritos os equipamentos transferidos, o que impede a transparência plena.

Em 2001, os membros da ONU adotaram o *Programme of Action to Prevent, Combat and Eradicate the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. No seu âmbito, adotou-se, em 2005, o *Instrumento Internacional de Rastreamento* (ITI, na sigla em inglês) para permitir que os Estados identifiquem e rastreiem, de maneira oportuna e confiável, armas pequenas

e leves ilícitas. Em junho de 2024, foi realizada a quarta conferência de revisão do programa de ação²²³.

e) Principais tratados

O regime internacional hodierno é composto por quatro principais tratados: a Convenção da ONU sobre Certas Armas Convencionais (CCAC), a Convenção sobre a Proibição de Minas Antipessoais (Convenção de Ottawa), a Convenção sobre Munição *Cluster* (Convenção de Oslo) e o Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA).

i. Convenção sobre Certas Armas Convencionais (CCAC)

A Convenção sobre Certas Armas Convencionais (Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados), ou CCAC, é também conhecida como a Convenção sobre Armas Desumanas. O propósito da CCAC é banir ou restringir o uso de tipos específicos de armas que podem ser consideradas como causadoras de sofrimento desnecessário ou injustificado, ou que afetam civis de forma indiscriminada. A CCAC é estruturada de forma que assegure flexibilidade para lidar com novas tecnologias e novos tipos de armas e de conflitos armados: trata-se de uma convenção-quadro, contendo provisões gerais sobre o tema, incluindo regras acerca da adesão ao regime e da possibilidade de negociar e adotar novos protocolos.

A parte substantiva da CCAC está em seus cinco protocolos anexos, que estabelecem as proibições e restrições para certos tipos de armas. A CCAC foi adotada em 1980, com três protocolos (armas de fragmentação não detectável²²⁴; minas e armadilhas²²⁵; e armas incendiárias²²⁶), e entrou em vigor em 1983. Dois protocolos adicionais foram acrescentados: armas a laser que provocam cegueira²²⁷ (vigor em 1998) e explosivos remanescentes de guerra²²⁸ (vigor em 2006). Além disso, os dois primeiros protocolos foram emendados. Atualmente, as partes dessa convenção se empenham em negociar dois novos protocolos: um relativo à expansão das normas sobre minas terrestres e outro sobre sistemas letais autônomos, também chamados

²²³ O embaixador Sérgio Danese representou o Brasil conferência. Em sua fala, expressou otimismo no enfrentamento ao comércio ilícito de armas leves e de pequeno porte. Esse enfrentamento é otimizado com o aumento de sinergias no gerenciamento de munições, bem como com a priorização de aspectos como desenvolvimento, perspectivas de gênero e cooperação internacional.

²²⁴ Proíbe o uso de qualquer arma projetada para ferir por meio de fragmentos que não podem ser detectados no corpo humano por raios-X.

²²⁵ Proíbe o uso de minas antipessoais não detectáveis, bem como sua transferência; e veda o uso de minas que não se autodestroem e não se autodesativam fora de áreas cercadas, monitoradas e sinalizadas. Busca limitar os danos indiscriminados causados por minas terrestres e requer que as Altas Partes Contratantes, ao usar essas armas, tomem todas as precauções possíveis para proteger os civis. O Protocolo II Emendado é o único instrumento juridicamente vinculante que trata dos Dispositivos Explosivos Improvisados (IED).

²²⁶ Proíbe o uso de armas primariamente projetadas para incendiar objetos, ou para causar ferimentos por queimadura em civis.

²²⁷ Proíbe o uso e a transferência de armas a laser projetadas para causar cegueira permanente.

²²⁸ Previne e minimiza o impacto humanitário de munições não detonadas e de armas explosivas abandonadas. Inclui disposições sobre desativação e destruição de munições não detonadas, proteção de civis e assistência às vítimas, registro do uso de munições explosivas e cooperação e assistência internacionais.

“robôs assassinos” (*killer robots*). Para mais informações sobre armas autônomas letais, ver seção posterior.

Cumpra lembrar que o escopo original da CCAC era cobrir conflitos interestatais, mas, em 2001, 75 Estados concordaram em ampliar o escopo para conflitos armados internos. Hoje, a CCAC tem 128 Estados Partes, além de quatro signatários com ratificação pendente.

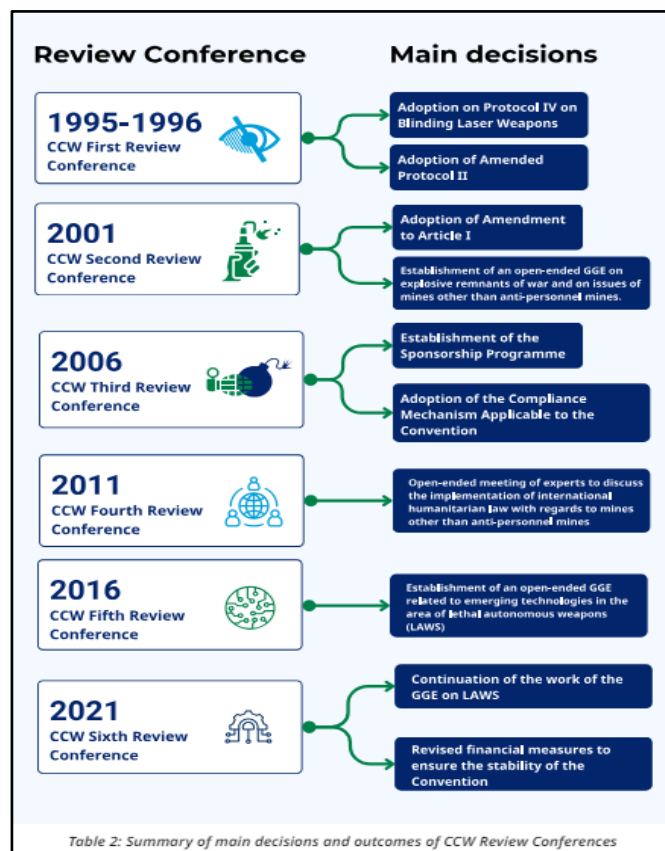
O trabalho atualmente no âmbito da CCAC fundamenta-se no monitoramento das normas acordadas, assim como na construção de novas regulamentações, e é realizado por dois mecanismos-chave: o Mecanismo Intergovernamental e o Mecanismo de *Compliance*. O Mecanismo Intergovernamental visa a dar suporte à implementação da CCAC e de seus protocolos. Sediado em Genebra, consiste em uma série de foros intergovernamentais que se encontram, periodicamente, para analisar o *status* e a operação dos instrumentos, bem como para criar novas normas. O primeiro foro é a Conferência de Revisão, cuja função consiste em propor emendas à Convenção ou aos Protocolos e elaborar protocolos adicionais sobre outras categorias de armas convencionais não cobertas pelos existentes. A necessidade de uma conferência de revisão foi levantada, em 1993, pela França, que, com o apoio de outras Altas Partes Contratantes (HCP, sigla em inglês), apresentou um requerimento de convocação ao SGNU, invocando o artigo 8º, subparágrafo 3 (a), da CCAC²²⁹. A I Conferência de Revisão foi, então, realizada em 1995, em Viena, e em 1996, em Genebra. Nela, as partes concordaram que futuras conferências deveriam ser convocadas com maior frequência e sugeriram a periodicidade de meia década. Desde 2001, portanto, passaram a ocorrer a cada cinco anos, sempre em Genebra. A VI Conferência de Revisão realizou-se em 2021. O esquema abaixo sintetiza as principais decisões tomadas em cada conferência:

O segundo foro do mecanismo intergovernamental da CCAC é a Reunião das Altas Partes Contratantes do tratado. Sua criação foi sugerida em 2001, durante a II Conferência de Revisão, que reconheceu a importância de realizar reuniões mais frequentes entre HCPs. Entre 2002 e 2006, foram celebradas anualmente, no formato *ad hoc*. Desde 2006, em cumprimento da Decisão de *Compliance* da III Conferência de Revisão, institucionalizaram-se reuniões anuais regulares, compostas pelas HCPs e por observadores – Estados não HCPs, além de organizações internacionais e de organizações não governamentais relevantes. Seus objetivos são: revisar o status e a operação da CCAC; discutir implementação e *compliance*, além de outras questões relacionadas ao DIH; e considerar o trabalho conduzido pelos Grupos de Peritos Governamentais. Também existem conferências anuais análogas específicas para o Protocolo II Emendado e para o Protocolo V.

Além das conferências de revisão e das reuniões anuais, as HCPs da CCAC criaram os Grupos de Peritos Governamentais (GGE, sigla em inglês), uma variedade de órgãos subsidiários de especialistas com mandatos específicos, como preparar conferências de revisão, elaborar protocolos, auxiliar na implementação da CCAC ou de seus Protocolos, ou discutir se um tipo específico de arma deveria ser regulamentado. Destaca-se o GGE em sistemas de armas autônomas letais (LAWS, na sigla em inglês) estabelecido pela V Conferência de Revisão, de 2016, e que se reúne desde 2017. Na última conferência, em 2021, decidiu-se que o trabalho do grupo deve

²²⁹ CCAC, artigo 8º, subparágrafo 3 (a): “Se, após um período de dez anos a partir da entrada em vigor desta Convenção, nenhuma conferência tiver sido convocada de acordo com o subparágrafo 1 (a) ou 2 (a) deste artigo, qualquer Alta Parte Contratante poderá solicitar ao Depositário a convocação de uma conferência à qual todas as Altas Partes Contratantes serão convidadas, para revisar o escopo e a implementação desta Convenção e dos Protocolos a ela anexados e para considerar qualquer proposta de emenda a esta Convenção ou aos Protocolos existentes. Estados que não são partes desta Convenção serão convidados como observadores à conferência. A conferência poderá concordar com as emendas que serão adotadas e entrarão em vigor de acordo com o subparágrafo 1 (b) acima.”.

continuar. Também existem encontros de peritos específicos para o Protocolo II Emendado e para o Protocolo V.



Fonte: CCAC

Por fim, os dois últimos foros são a Unidade de Apoio à Implementação da CCAC (ISU, sigla em inglês) e o Programa de Patrocínio. O primeiro foi estabelecido em 2009, em encontro anual das HCPs, e colocado sob a responsabilidade do Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento. Desempenha, entre outras tarefas, as atividades de Secretariado (prover apoio e preparar documentos para as reuniões, etc.); de apoiar as HCPs, a pedido, na implementação do CCAC; de facilitar a comunicação entre HCPs e, mediante solicitação, com organizações internacionais e com outros atores; de trabalhar pela universalização da convenção e de seus protocolos; de servir de ponto focal para a submissão de informações por e para as HCPs; de analisar a documentação de *compliance* submetida por HCPs e compartilhar informações e tendências relevantes; e de apoiar o Programa de Patrocínio. Este, por sua vez, foi estabelecido pela III Conferência de Revisão, de 2006, com a finalidade de promover a universalização da CCAC e de facilitar a participação em suas atividades. Os recursos do fundo destinam-se, principalmente, a países afetados por explosivos de guerra e minas remanescentes, Estados menos desenvolvidos, em processo de adesão à CCAC e àqueles envolvidos em atividades relacionadas à implementação da Convenção. É financiado por contribuições voluntárias e gerido pelo seu Comitê Diretor, composto tanto por representantes de doadores ao Programa quanto pelo Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento. Administrativamente, sua gestão fica a cargo do Centro Internacional de Desminagem Humanitária de Genebra (GICHD).

O Mecanismo de *Compliance*, por sua vez, visa a assegurar e a facilitar a conformidade com a CCAC. Foi estabelecido durante a III Conferência de Revisão, em 2006, após cinco anos de discussões, e incluído na agenda das reuniões anuais das HCPs a partir de 2007. Seus objetivos são: aprimorar a eficácia da CCAC e de seus protocolos, ao assegurar a implementação de seus dispositivos sem interferir na soberania das HCPs; promover a transparência; e resolver questões relacionadas a implementação e *compliance*. A fim de contribuir para essas finalidades, as HCPs comprometem-se com uma série de ações, a saber: tomar as medidas apropriadas, inclusive legislativas, para atender à CCAC; assegurar a punição daqueles que causarem, intencionalmente, ferimentos graves ou matarem civis, em desrespeito às regras acordadas; garantir que suas Forças Armadas respeitem as normas; e cooperar e consultar-se, bilateralmente, via SGNU, ou outro procedimento voluntário. O mecanismo também disponibiliza um *pool* de peritos em *compliance*, que devem ajudar, mediante solicitação, na análise de questões relacionadas à conformidade dos HCP com a CCAC²³⁰. Até hoje, nenhum HCP solicitou esse tipo de suporte. Por fim, o Mecanismo de *Compliance* trabalha com Relatórios Nacionais Anuais de três tipos: referentes às HCPs²³¹; sobre o Protocolo II Emendado²³²; e relacionados ao Protocolo V²³³.

Quanto à situação atual, foi organizada a VI Conferência de Revisão (2021), na qual as partes reconheceram que a universalização é fundamental para o êxito da convenção e de seus protocolos como um tratado central do Direito Internacional Humanitário. Apesar do avanço no número de partes, ainda há baixa adesão entre países da África, do Sudeste Asiático e do Oriente Médio, regiões bastante afetadas por minas e explosivos de guerra remanescentes, com vários países vivendo até hoje conflitos e hostilidades armadas.

ii. Convenção de Ottawa

A Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sobre sua Destruição (também conhecida como Convenção sobre a Proibição de Minas Terrestres Antipessoais, Convenção de Ottawa²³⁴, ou Tratado de Proibição de Minas),

²³⁰ O funcionamento do procedimento de análise segue as seguintes etapas: uma HCP pede assistência; o SGNU, então, seleciona um perito ou um grupo de peritos do *pool*, o qual deve preparar um relatório com recomendações à HCP.

²³¹ As HCPs submetem, anualmente, relatórios com informações atualizadas a respeito do progresso que fizeram na implementação da CCAC e de seus protocolos. Abordam a divulgação de informações às Forças Armadas e à população civil, os passos dados para atingir requerimentos técnicos, eventual legislação relevante criada, iniciativas de cooperação técnica e de assistência adotadas e outras questões relevantes.

²³² São submetidos, anualmente, pelas HCPs, com informações específicas sobre tecnologias utilizadas, bem como sobre pontos de contato nacionais, para desminagem. De acordo com o Artigo 13(4) do protocolo, os relatórios devem incluir: divulgação de informações às Forças Armadas e à população civil; programas de desminagem e de reabilitação; passos dados para atingir requerimentos técnicos; legislação adotada relacionada ao protocolo; medidas tomadas de intercâmbio internacional de informações técnicas, cooperação internacional de desminagem, cooperação técnica e assistência internacional; e outras questões relevantes.

²³³ São elaborados anualmente pelas HCPs desde 2007, conforme demandado pelo artigo 10(2) do protocolo. Trata de questões como limpeza, remoção ou destruição de remanescentes explosivos de guerra; registro, retenção e transmissão de informações sobre o tema; outras precauções para a proteção da população civil, de missões e de organizações humanitárias contra os riscos e os efeitos dos remanescentes explosivos de guerra; cooperação e assistência em relação aos remanescentes explosivos de guerra existentes; medidas genéricas de prevenção; e *compliance*.

²³⁴ O tratado recebeu o nome "Convenção de Ottawa" como um reconhecimento pelo papel ativo do Canadá na defesa da proibição das minas terrestres e nos esforços para reunir partes interessadas em abordar as consequências

foi concluída em setembro de 1997, em Oslo, aberta para assinaturas em dezembro do mesmo ano, em Ottawa, e entrou em vigor em 1999. Trata-se de um acordo internacional que bane minas antipessoais (APMs, sigla em inglês). Atualmente, conta com 164 Estados Partes – entre os que ainda não assinaram, estão EUA, Rússia, China, Índia, Israel, Irã, Coreia do Sul e Coreia do Norte. No preâmbulo da Convenção, menciona-se a determinação em acabar com o sofrimento e com as baixas causadas por APMs, que matam ou mutilam centenas de pessoas todas as semanas.

A trajetória de negociação da Convenção de Ottawa teve como particularidade ter sido feita em grande parte fora da ONU, com engajamento de organizações não governamentais. A última resolução da AGNU sobre a implementação da convenção (A/RES/79/34, de 2024) foi adotada com 173 votos a favor e apenas um contra (Rússia), com 14 abstenções.

A Convenção de Ottawa conta com diversos formatos de reunião. Desde 1999, em respeito ao tratado²³⁵, as Reuniões dos Estados Partes (MSP, sigla em inglês) são convocadas, periodicamente – geralmente, a cada ano –, para considerar questões relacionadas à aplicação e à implementação da Convenção. A última reunião foi a 21MSP, que ocorreu em Genebra, em novembro de 2023. Nela, fixaram-se as seguintes prioridades: universalidade; coordenação no enfrentamento da contaminação por minas antipessoais de natureza improvisada; compartilhamento de experiências e cooperação; e abordagem individualizada, inclusiva e sensível à questão de gênero e aos aspectos ambientais, na implementação desta Convenção. Já as Conferências de Revisão (RC, sigla em inglês) ocorrem a cada cinco anos e reúnem, desde a primeira edição, em 2004, os 164 Estados Partes, com os objetivos de revisar o funcionamento e o status da Convenção e de propor medidas com vistas à continuidade dos avanços. A 4RC ocorreu em Oslo, em 2019, e resultou na adoção do Plano de Ação de Oslo. A 5RC foi realizada no Camboja, em novembro de 2024, e foi intitulada “A Cúpula Siem Reap-Angkor por um Mundo Livre de Minas”. Segundo a presidência cambojana, suas prioridades foram: universalizar a Convenção; implementar o artigo 5º; e dar assistência às vítimas.

Organizam-se, ademais, as Reuniões Intersessionais – que discutem questões relacionadas a cada um dos comitês, ao mandato do presidente e à ISU e que preparam a Conferência de Revisão seguinte – e as Conferências de Compromissos – criadas na 14MSP (Genebra, 2015), para organizar os compromissos e as contribuições, com vistas a fornecer visão geral dos fundos que podem ser esperados tanto para a ISU, de acordo com seu plano de trabalho, quanto para o Programa de Patrocínio. Por fim, há uma série de encontros temáticos que abordam assuntos específicos, como a III Conferência Global sobre Assistência às Vítimas, de outubro de 2023, a Conferência Regional sobre APMs Improvisadas, de fevereiro de 2024, ou o *Workshop* sobre Transparência e Prestação de Contas, de março de 2024.

Em termos institucionais, o Mecanismo de Implementação da Convenção de Ottawa compreende uma Presidência – encarregada de presidir as diferentes reuniões da Convenção, de liderar os mecanismos relacionados à sua implementação e de promover a universalização e a implementação de suas normas, além da coordenação entre todas as estruturas estabelecidas pelos Estados Partes – e cinco comitês. O Comitê de Coordenação articula o trabalho das reuniões formais e informais dos Estados Partes e cumpre responsabilidades relacionadas à ISU. O Comitê sobre a Implementação do Artigo 5º visa a avançar, o mais rápido possível, na destruição de minas

humanitárias dessas armas. O acordo foi aberto para assinatura na cidade canadense, durante conferência diplomática realizada de 2 a 4 de dezembro de 1997.

²³⁵ O artigo 11 (1) da Convenção indica que “os Estados Partes devem reunir-se regularmente, para considerar qualquer assunto relacionado à aplicação e implementação da Convenção”.

antipessoais em áreas minadas, bem como a implementar o Plano de Ação de Oslo²³⁶ de 2019. O Comitê sobre a Assistência a Vítimas apoia os Estados Partes em seus esforços nacionais para fortalecer e para promover a assistência às vítimas. O Comitê sobre o Aprofundamento de Cooperação e Assistência objetiva cumprir o Artigo 6º da Convenção, que trata de cooperação e assistência internacionais. Finalmente, o Comitê sobre *Compliance* Cooperativo busca facilitar, via coordenação e consultas mútuas entre Estados Partes, o cumprimento da Convenção.

Com o propósito de apoiar os trabalhos do Mecanismo de Implementação, criou-se, na III Reunião dos Estados Partes (3MSP), de 2001, a ISU, sediada no Centro Internacional de Desminagem Humanitária de Genebra, com apoio financeiro da Suíça. A ISU ajuda com a preparação das reuniões e o provimento de assistência técnica e de assessoria individual para a implementação, no âmbito doméstico, da Convenção e serve de fonte confiável de informações a respeito dela. O Programa de Patrocínio, por sua vez, foi criado em 2000 com três objetivos a serem implementados o mais rápido possível: apoiar a participação de Estados Partes que de outra forma não poderiam participar das Reuniões Intersessionais e das MSPs; apoiar a participação de Estados em condições semelhantes que demonstrem um forte interesse em se tornar Estados Partes; e apoiar o trabalho das Reuniões Intersessionais, fornecendo apoio para assegurar a presença de palestrantes em cada sessão. Em 2002, um representante do Programa de Patrocínio declarou que os três objetivos já estavam sendo cumpridos.

A publicação *Landmine Monitor* informa que 5.757 pessoas foram feridas, tiveram membros amputados ou morreram em decorrência de minas terrestres em 2023, 84% das quais civis e mais de um terço das quais crianças, em 58 Estados ou territórios.

As Nações Unidas organizaram um mecanismo de assistência aos Estados em cujos territórios existem campos minados com minas ainda não deflagradas, com a finalidade de removê-las para evitar novas vítimas após o término dos conflitos. Esse mecanismo, denominado Equipe de Ação contra Minas (*Mine Action Team*) é composto por 14 órgãos da ONU dedicados à erradicação da ameaça das minas e engenhos explosivos improvisados remanescentes de conflitos armados.

iii. Convenção de Oslo

A Convenção sobre Munições *Cluster* (CCM), ou Convenção de Oslo, é um tratado internacional que busca enfrentar as consequências humanitárias e os inaceitáveis danos causados aos civis pelas munições agregadas²³⁷, por meio de uma proibição categórica e de um quadro de ação. A CCM proíbe, sob quaisquer circunstâncias, o uso, o desenvolvimento, a produção, a aquisição, a transferência e o estoque dessas munições e veda qualquer encorajamento para que

²³⁶ Adotado na IV Conferência de Revisão (4RC, 2019, Oslo), na qual os Estados Partes, apesar de terem reconhecido os progressos realizados desde a entrada em vigor da Convenção, manifestaram severas preocupações com o aumento do número de vítimas desde 2014. Assim, o Plano de Ação fundamenta-se em oito pilares: melhores práticas para aplicar a Convenção; universalização; destruição de estoques e retenção de APMs; reconhecimento e limpeza das áreas minadas; educação sobre e prevenção contra o risco das minas; assistência às vítimas; cooperação e assistência internacionais; e medidas para garantir o cumprimento das previsões.

²³⁷ As munições agregadas, ou *cluster*, despertaram a atenção da comunidade internacional devido ao grau de sofrimento que causam, considerado inaceitável. A munição é projetada para abrir-se no ar, dispersando várias submunições menores sobre uma ampla área. Cada submunição detona-se individualmente, aumentando seu potencial de dano sobre uma grande área. Além disso, apresentam altos índices de falha, o que significa que centenas de submunições não detonadas se tornam dispositivos letais, espalhados por uma área dita “contaminada”. Consideram-se, ainda, os significativos danos socioeconômicos subsequentes, que dificultam o desenvolvimento sustentável das áreas afetadas, tanto durante quanto após o conflito.

atores se imiscuem em atividades proibidas correlatas. Além disso, estabelece um mecanismo cooperativo que visa a garantir a implementação do acordo em todos seus pilares: universalização, assistência às vítimas (cuidados adequados, reabilitação para sobreviventes e para suas comunidades), prevenção e remediação (proibições acima listadas, desminagem de áreas contaminadas, educação sobre os riscos e destruição de estoques), cooperação multinível e transparência (monitoramento e prestação de contas).

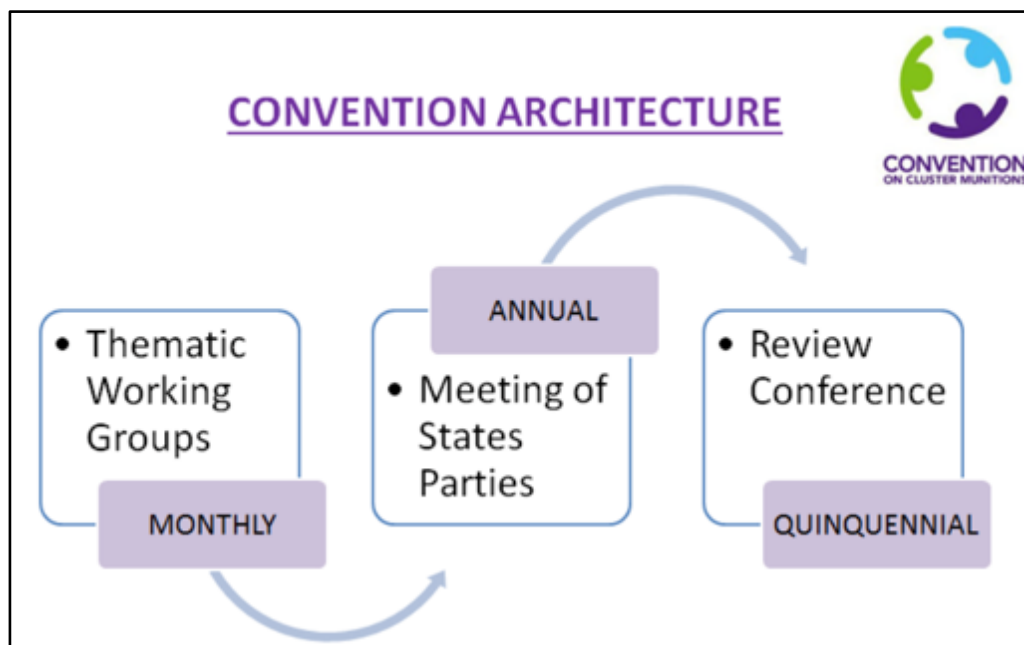
Preocupações no tocante ao sofrimento humano causado por munições cluster manifestavam-se desde as décadas de 1960 e de 1970. Nos anos 2000, houve série de tentativas de negociar um protocolo sobre o tema no âmbito da CCAC. Diante da falta de avanços concretos, um grupo de países iniciou o que ficou conhecido como “Oslo Process”²³⁸, após um convite da Noruega. Resultante desse processo, a CCM foi concluída em Dublin, em 2008, aberta para assinaturas no mesmo ano em Oslo e entrou em vigor em 2010, quando atingiu a 30ª ratificação. Hoje, conta com 112 Estados Partes - número que alerta para a necessidade de maior engajamento da comunidade internacional rumo à universalização. Entre os países que não assinaram a CCM, estão Brasil, Argentina, China, EUA, Índia, Irã, Israel e Rússia.

Quanto aos mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação, a CCM construiu uma arquitetura em três eixos: Grupos Temáticos, que trabalham mensalmente, Reuniões de Estados Partes, anuais, e Conferências de Revisão, a cada cinco anos. Os oito Grupos Temáticos são organizados pelo Comitê de Coordenação e divididos de acordo com as prioridades elencados no Plano de Ação de Dubrovnik, de 2015²³⁹. Com relação às MSP, a CCM prevê que todas as Partes devem reunir-se, regularmente, para considerar e para decidir questões de aplicação ou de implementação da Convenção. Desde 2010, as MSPs ocorrem anualmente, em setembro, com a participação de todos os Estados Partes. Via de regra, as reuniões são realizadas em Genebra, e o orçamento é aprovado na MSP anterior; no entanto, a presidência tem a opção de sediar a reunião em seu país de origem. Mediante convite, admite-se, também, a presença de Estados não partes, da ONU e outras organizações internacionais e regionais relevantes, da Cruz Vermelha (ICRC e IFRC) e de organizações não governamentais relevantes. No penúltimo encontro (11MSP, setembro de 2023), presidido pelo Iraque, aprovou-se o “*Implementation Support Unit 2024 work plan and budget*”, um plano que visa a ajudar os Estados Partes a implementarem a CCM ao longo de 2024. Entre as ações sugeridas, destacam-se o provimento de suporte técnico – tanto ao presidente quanto aos Estados Partes –, a preparação das reuniões formais e informais, a facilitação da comunicação interpartes e com outros atores relevantes, a promoção da universalização da Convenção e o apoio ao Programa de Patrocínio da CCM. Além do plano de ação, a 11MSP apresentou um relatório de monitoramento de progresso, que tratou dos seguintes temas: incorporação da perspectiva de gênero, universalização do acordo, destruição dos estoques, desminagem e educação sobre riscos, assistência às vítimas, cooperação internacional, medidas de transparência, medidas nacionais de implementação e compliance. A 12MSP foi realizada em setembro de 2024.

²³⁸ O termo “Oslo Process” remete ao histórico de construção da CCM. As preocupações a respeito do sofrimento causado por munições *cluster* datam da década de 1960. Após algumas tentativas fracassadas de regulamentar o uso dessas armas, um grupo de países iniciou, em 2006, a convite da Noruega, o “Oslo Process”. Como resultado, 46 Estados assinaram, em 2007, a Declaração de Oslo sobre Munições Agregadas, comprometendo-se a concluir um tratado juridicamente vinculante. Em 2008, concluiu-se a CCM.

²³⁹ São elas: universalização, destruição de estoques, desminagem e educação sobre riscos, assistência às vítimas, cooperação internacional e assistência, medidas de transparência, medidas de implementação nacional e status geral e implementação.

Desde 2015, a CCM organiza as Conferências de Revisão, criadas por decisão da 5MSP, de 2014, em respeito ao artigo 12(1) da Convenção. Ocorrem a cada cinco anos, tendo a 1RC sido realizada em Dubrovnik (Croácia), em 2015, e a 2RC em Genebra, em 2020 e em 2021²⁴⁰. Há, ademais, as Reuniões Intersessionais, nas quais Estados Partes e outros atores discutem o progresso realizado, bem como os principais desafios relacionados à implementação da CCM. Participam dos encontros Estados e representantes de organizações internacionais e da sociedade civil. Cabe a cada MSP decidir, ano a ano, se uma reunião intersessional será realizada durante o ciclo anual subsequente. Houve reuniões consecutivas entre 2011 e 2015. A última ocorreu em 2022, depois de sete anos sem encontros, e tratou dos principais temas relacionados à implementação da Convenção (universalização, assistência às vítimas, destruição de estoques, etc.). Por fim, o trabalho da CCM também é abordado geograficamente, mediante Encontros Regionais, que visam a promover a aderência universal à Convenção e a assistir os Estados Partes a cumprirem suas obrigações. Em abril de 2024, o encontro regional tratou da África Oriental e buscou estratégias de atração dos Estados da localidade, para adesão à CCM. Nela, mencionou-se que, na África, 36 países são Partes da Convenção e que a Nigéria e o Sudão do Sul aderiram em 2023. Houve, igualmente, reuniões sobre países árabes (março de 2023), África francófona (fevereiro de 2023), CARICOM (março de 2020), Ásia-Pacífico (junho de 2019), entre muitas outras.



Fonte: CCM

Em termos institucionais, a CCM conta com uma ISU, estabelecida em 2015, com o mandato de apoiar todos os Estados Partes a implementarem a Convenção. Tem sede no Centro Internacional de Desminagem Humanitária de Genebra (GICHD), conforme acordo (*Hosting Agreement*) de 2014. Mais especificamente, coordena os planos de ação adotados, provê suporte técnico substantivo e de assessoramento ao presidente e ao Comitê de Coordenação e facilita a comunicação entre todos os atores envolvidos. Também como órgão de apoio, o Programa de Patrocínio da CCM foi estabelecido, em 2006, pela III Conferência de Revisão. Visa a promover

²⁴⁰ Devido à pandemia do coronavírus, a conferência realizou-se em dois momentos: virtualmente, de início, e em formato híbrido, no ano seguinte.

a participação de Estados Partes - assim como de não Partes, mas interessados – nas atividades e nos trabalhos relacionados à Convenção, especialmente de países mais pobres, afetados por restos explosivos de guerra e por minas. Para isso, o Programa de Patrocínio gerencia despesas de acomodação e de viagem para representantes oficiais, convida especialistas qualificados, para preparar estudos e apresentações sobre tópicos de interesse comum, além de fornecer outros tipos de assistência considerados necessários.

Assistido pela ISU-CCM, o Comitê de Coordenação é composto por uma tríade de presidentes (o atual, o presidente-designado e o anterior) e pelos coordenadores. Estes tratam de objetos específicos, e seu tempo de mandato varia em função do tema: para os coordenadores de Status Geral e Operação, de Universalização, de Destruição de Estoques, de Desminagem e Educação sobre Riscos, de Assistência às Vítimas e de Cooperação e Assistência Internacional, os mandatos são de dois anos; já para os que atuam em Medidas de Transparência e em Medidas de Implementação Nacional, os mandatos são de um ano, renováveis por mais outro ano adicional. A ISU pode, igualmente, solicitar a assistência de outros agentes, conforme necessário e apropriado, e convidar outros organismos - como o CICV, a ONU, ou a Coalizão de Munições *Cluster* (CMC)²⁴¹ - para participarem como observadores. O presidente recebe mandato anual, para coordenar todas as atividades e as reuniões que contribuam para a implementação da CCM, além de promover esforços para a universalização do acordo. Também precisa assegurar que haja recursos suficientes para o fundo de operações da ISU. A presidência de 2023 foi do Iraque, e a de 2024, do México. O gráfico a seguir ilustra os eixos de atuação da Presidência:



Fonte: CCM

²⁴¹ A CMC é uma campanha internacional da sociedade civil criada, em novembro de 2003, com o propósito de erradicar as munições *cluster* do mundo, evitar novas vítimas dessas armas e findar o sofrimento causado por elas. Constitui uma rede formada por centenas de organizações e de grupos, a exemplo da ONG Dhesarme (Ação Brasileira pelo Desarmamento Humanitário), presentes em mais de 100 países.

Além dos esforços internos, tem havido tentativas, até o momento infrutíferas, de negociar um protocolo sobre esse tipo de armamento, para inclusão entre os proibidos pela CCAC. Ademais, a AGNU tem adotado, desde 2015, resolução anual sobre a CCM (a mais recente foi a 79/58, de dezembro de 2024). A resolução é negociada no âmbito da Primeira Comissão (Desarmamento e Segurança Internacional) e, em seguida, aprovada pelos membros do plenário da Assembleia; e tem o propósito de instar a comunidade internacional a perseverar na implementação do acordo, de modo a proteger a vida humana contra os sofrimentos causados pelas munições *cluster*.

iv. Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA)

Conforme recorda o embaixador Sérgio Duarte: “Desde 1997, um grupo de ganhadores do Prêmio Nobel da Paz, sob a inspiração do ex-presidente da Costa Rica, Oscar Arias, iniciou um movimento de opinião em favor da adoção de normas internacionais sobre o comércio de armamentos, apoiado por diversas organizações da sociedade civil, que resultou no lançamento de proposta de um Código Internacional sobre transferência de Armas. A União Europeia (EU) passou a implementar, no ano seguinte, um Código Regional sobre exportação de armamentos.

Em 2006, a AGNU adotou uma resolução que pedia ao SGNU para coletar opiniões dos Estados-Membros sobre “um instrumento abrangente e juridicamente vinculante que estabelecesse padrões internacionais comuns sobre a importação, exportação e transferência de armas convencionais”. Um número recorde de 94 Estados manifestaram suas opiniões, que foram reunidas em um relatório apresentado à AGNU no ano seguinte. Um grupo de trabalho composto de peritos encarregados de examinar a factibilidade, a abrangência e os parâmetros de um tratado dessa natureza, estabelecido pela AGNU, reuniu-se em 2008 e 2009. Uma conferência negociadora, realizada em 2012, terminou sem consenso, uma vez que o texto finalmente apresentado pelo presidente foi aceito por todas as delegações participantes, menos duas. Após novas negociações, a AGNU adotou, em dezembro de 2012, a Resolução 67/234A, convocando uma conferência final. As objeções de três delegações impediram o consenso, mas um dispositivo dessa resolução dava ao presidente da conferência a faculdade de apresentar um relatório à AGNU. Algumas delegações levaram o texto final por sua iniciativa à AGNU, que o adotou transformando-o no Tratado de Comércio de Armas (TCA) por meio da Resolução 67/234B.”

O TCA foi adotado em 2013 e entrou em vigor no ano seguinte. O instrumento regulamenta (mas não proíbe) o comércio internacional de armas convencionais – leves ou pesadas, de armas portáteis a tanques de guerra, aeronaves de combate e navios de guerra – e busca prevenir e erradicar o comércio ilícito e o desvio de armas convencionais, ao estabelecer padrões internacionais que regem as transferências de armas. Segundo o SIPRI, 163 Estados importaram armas de grande porte entre 2017 e 2021. Índia, Arábia Saudita, Egito, Austrália e China juntos foram responsáveis por 36% do total da importação de armamentos. O TCA combate o tráfico de armas, busca reduzir indicadores de violência doméstica e proíbe que armas sejam exportadas para regiões que passem por situações de conflito ou violação de direitos humanos. Hoje, há 116 Estados Partes, além de 26 signatários que não ratificaram (incluindo os EUA); Rússia, Índia e Arábia Saudita não assinaram o tratado.

O Secretariado do TCA localiza-se em Genebra. Em conformidade com o Artigo 18, objetiva apoiar e assistir os Estados Partes na implementação efetiva do tratado, bem como garantir que as transferências internacionais de armas convencionais sejam conduzidas de maneira responsável e de acordo com as normas adotadas. Para isso, o Secretariado gerencia a coleta de informações – relatórios submetidos pelos Estados Partes, pontos de contato elegidos, listas de

controle nacionais – e ajuda a organizar as diferentes reuniões do TCA. Ademais, administra instituições como o Fundo Fiduciário Voluntário e, desde a IV Conferência dos Estados Partes, o Programa de Patrocínio do TCA, estabelecido para facilitar a participação de representantes de Estados nas reuniões.

O principal órgão decisório é a Conferência de Estados Partes (CSP, sigla em inglês), que ocorre, anualmente, em Genebra. Segundo o artigo 17 do TCA, cabe à conferência monitorar a implementação do tratado, incluindo avanços no campo de armas convencionais; promover sua universalidade; considerar eventuais emendas ao acordo, bem como questões decorrentes da interpretação dele; tratar das tarefas e do orçamento do Secretariado; e executar qualquer outra função consistente com o TCA. A CSP pode, também, estabelecer órgãos subsidiários, devendo delimitar-lhe o escopo (mandato, temas a serem tratados, composição, tamanho, duração, questões orçamentárias). Os atuais órgãos subsidiários do TCA são: o *Bureau* (composto pelo presidente e por quatro vice-presidentes), o Comitê de Gestão, o Comitê de Seleção do Fundo Fiduciário Voluntário (VTF, sigla em inglês) e três Grupos de Trabalho (sobre Implementação Efetiva do Tratado, sobre Transparência e Relatórios e sobre Universalização do Tratado). O presidente da CSP10, realizada em agosto de 2024 – foi o romeno Răzvan Rusu, que substituiu o mandato da Coreia do Sul de 2023 (CSP9).

O TCA é complementado, no âmbito multilateral, por relatórios do SGNU e por resoluções do CSNU a respeito das questões dos armamentos leves, além do Registro de Armas Convencionais das Nações Unidas e de outras convenções. A Convenção de Palermo (2000), por exemplo, embora foque no crime organizado transnacional, dedica um de seus três protocolos ao tema²⁴². O Protocolo sobre Armas de Fogo foi adotado, em 2001, pela A/RES/55/255 e representa o único instrumento legalmente vinculante que visa a combater, em nível global, a fabricação ilícita e o tráfico ilegal de armas de fogo, suas peças, componentes e munições. Além de medidas preventivas, o protocolo prevê que cada Estado Parte deve adotar todas as medidas – inclusive legislativas – para tipificar como delitos criminais as condutas seguintes, quando cometidas intencionalmente: fabricação ilícita de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições; e falsificação ou obliteração, supressão ou alteração ilícitas de marcas em armas de fogo. Assim como nos demais tratados de controle de armas, ainda falta muito para que o TCA se torne um tratado universal.

f) Tipos de armas convencionais abarcadas pelo regime internacional de controle e registro

Apesar de armas convencionais serem o tipo de armamento mais utilizado em conflitos armados, permanecem lacunas substantivas quanto a regras globais ou medidas vinculantes que estendam a toda a sociedade internacional as restrições e regulações quanto ao seu uso, produção e comércio. Entre as armas convencionais objeto da CCAC, podem ser citadas armas explosivas, como armas de fragmentação não detectável, armas incendiárias e armas a laser que provocam cegueira, em especial quando usadas em áreas povoadas. Conflitos armados são cada vez mais frequentes em centros urbanos, mas com armas concebidas para uso em campos de batalha abertos. Com isso, esse tipo de arma terá, provavelmente, efeitos indiscriminados – cerca de 90% dos mortos e feridos em situações urbanas são civis; assim, as partes em um conflito armado precisam

²⁴²Os três protocolos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo) são: Protocolo sobre Armas de Fogo; Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, Especialmente Mulheres e Crianças; e o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar.

ponderar sobre os efeitos do uso de bombas, mísseis, morteiros, foguetes, bombardeiros, artilharia e outros dispositivos explosivos.

Há também as minas terrestres, que se dividem em dois tipos: minas antipessoais e minas antiveículos, que foram fonte de grande sofrimento ao longo das últimas décadas. As minas antipessoais foram proibidas pela Convenção de Ottawa, cujo impacto foi bastante positivo, com redução substancial de mortos e feridos, um número crescente de Estados livres de minas, estoques destruídos e melhor assistência às vítimas. Há a necessidade de os Estados regularem também o uso de minas antiveículos, que ainda causam muitas mortes, frequentemente de civis, restringem o movimento de pessoas e de comboios de ajuda humanitária, deixam largas porções de terra impróprias para cultivo, e impedem a movimentação da população impactada e o acesso das pessoas a água, comida, serviços médicos e comércio.

Outro tipo de arma que se enquadra nos regimes de controle são as munições agregadas (*cluster munitions*), que se caracterizam por dividir-se em fragmentos e atingir uma área mais ampla, o que faz com que sejam inerentemente pouco precisas quando usadas. Além disso, fragmentos que não tenham explodido permanecem no solo, o que cria impacto humanitário adicional aos civis, tanto durante quanto muito depois do fim do conflito em suas comunidades.

Cabe, para efeito de reflexão, mencionar os dispositivos explosivos improvisados (IED, na sigla em inglês), usados em ataques que tiram a vida de milhares de pessoas todos os anos, além de causarem ferimentos graves, danificarem infraestruturas críticas e espalharem medo pelas comunidades afetadas. A produção de IED ocorre à margem de controles governamentais, o que gera um problema: regular a produção, comércio e uso dessas armas por meio de um instrumento multilateral convencional pode não ser eficaz. Assim, o foco deve estar na capacidade dos governos de viabilizar a convergência de várias políticas de controle e fiscalização, em setores como mineração, desenvolvimento urbano, gestão de estoques militares, agricultura e segurança da aviação. É necessária uma abordagem abrangente para que os governos consigam lidar com a ameaça dos IED, que é uma ameaça mais doméstica do que interestatal.

Para todos os tipos de armas convencionais, cabe mencionar a importância de controlar seu comércio. Hoje, os governos ainda são os provedores centrais de segurança, sendo esta direito e responsabilidade soberanos, devendo ser exercidos em conformidade com o Estado de Direito. Para que os governos possam levar a cabo efetivamente suas atribuições, suas forças armadas e forças de segurança empregam legitimamente uma gama de armamentos, que são adquiridos ou mediante produção nacional ou importação. Exportadores e importadores, assim, precisam assegurar que essas armas serão transferidas e armazenadas de forma segura, para que não acabem em mãos erradas. Os governos também têm a responsabilidade de garantir a segurança pública e tem atribuído para si o interesse de prover segurança e desenvolvimento a seus cidadãos. Assim, assegurar que armas de propriedade privada não entrem em circuitos ilícitos deve ser parte do planejamento dentro de cada país.

g) O Brasil e o regime internacional

O Brasil, enquanto país com sólida tradição na defesa de soluções pacíficas para os conflitos internacionais e comprometido com o Direito Internacional, defende a discussão e implementação de processos e atividades ligadas ao desarmamento, e o regime de armas convencionais não é exceção.

Quanto à CCAC (1980), o Brasil não foi signatário original do documento, tendo depositado seu instrumento de adesão em outubro de 1995; a CCAC foi internalizada por meio do

Decreto nº 2.739/1998. O Brasil também aderiu aos cinco protocolos da convenção, inclusive as emendas aos dois primeiros.

Em relação à Convenção de Ottawa (1997), o Brasil é signatário original do documento, em dezembro de 1997, e depositou seu instrumento de ratificação em abril de 1999. A internalização da convenção veio com a promulgação do Decreto nº 3.128/1999. O Brasil foi grande produtor histórico de minas terrestres antipessoais, sobretudo durante as décadas de 1970 e 1980, destinadas a países da América Latina e da África. Apesar de redução já sentida após a assinatura da CCAC, em 1980, antes mesmo de sua ratificação, o País seguiu produzindo e exportando até a década de 1990; após vincular-se à convenção, o Brasil destruiu os estoques remanescentes de minas, completando o processo em 2003. Desde então, não há mais registros de produção ou exportação brasileira dessas armas. Cumpre lembrar, também, a expertise brasileira no campo da desminagem, como mostra a atuação do País no contexto das tentativas de pacificação do conflito na Colômbia – especialistas militares contribuíram no esforço de detecção e remoção de minas desde 2006.

Quanto ao TCA (2013), o Brasil é signatário original do documento, em junho de 2013; em agosto de 2018, o País depositou o instrumento de ratificação, vinculando-se internacionalmente ao instrumento a partir de novembro do mesmo ano. A internalização do tratado veio com a promulgação do Decreto nº 11.173/2022. Entretanto, embora haja obrigação em âmbito internacional, o Brasil não encaminhou seu relatório inicial, o que deveria ter sido feito em novembro de 2019. Encaminhou, no entanto, os relatórios anuais referentes a 2020 a 2023, cujo conteúdo é de acesso restrito.

A posição do Brasil com relação à Convenção de Oslo (2008) é distinta: o País não participou do processo diplomático que levou à convenção, não subscreveu o instrumento e não aderiu a ele até hoje. Há um conjunto de fatores que auxiliam a explicar os motivos pelos quais o Brasil adotou tal posição. O País é produtor e exportador desse tipo de munição, e à época da conclusão das negociações que levaram à convenção, em 2008, havia um esforço no sentido de fortalecer a indústria de defesa nacional, por meio da promoção de exportações. Outro argumento apresentado foi que, para implementar medidas como a eliminação de estoques e a criação de mecanismos internacionais de controle e regulamentação dessas armas, segundo o Ministério da Defesa, o foro preferível e tido como legítimo para estabelecer tais compromissos seria a CCAC, por meio de seu Protocolo V, tido como mais universal e não discriminatório. Um dispositivo citado pelo Brasil, dentro da Convenção de Oslo, aponta que há a possibilidade de que Estados Partes da convenção atuem em operações militares conjuntas com Estados Não Partes, o que abre uma brecha para que os Estados Partes possam usar munições agregadas em algumas situações.

h) Controle de armas convencionais no âmbito hemisférico

Complementando os esforços para estabelecimento de um regime internacional de controle de armas, foram aprovados instrumentos jurídicos dentro da Organização dos Estados Americanos (OEA), com destaque para duas convenções: a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos e a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, ambas da década de 1990, conexas aos temas de fabricação e comércio ilegal de armas convencionais.

A Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos foi aprovada e aberta para assinaturas em 1997, tendo entrado em vigor em 1998. A convenção busca impedir, combater e erradicar a

fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos, além de promover e facilitar entre os Estados Partes a cooperação e o intercâmbio de informações e de experiências para impedir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícitos de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais correlatos. A convenção previa, a cada cinco anos, uma Conferência dos Estados Partes, o que aconteceu apenas duas vezes, a última delas em 2008, na Cidade do México. Hoje, o tema é atribuição da Comissão de Segurança Hemisférica, vinculado ao Conselho Permanente da OEA.

Quanto à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, esta foi aprovada e aberta para assinaturas em 1999, entrando em vigor em 2002. A convenção busca contribuir mais plenamente para a abertura e a transparência regionais na aquisição de armas convencionais mediante o intercâmbio de informação sobre essas aquisições, com o propósito de construir confiança entre Estados nas Américas. Há a previsão de relatórios anuais de informações sobre importações e exportações de armas convencionais, além de uma Conferência dos Estados Partes, a ser convocada sete anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, houve três Reuniões dos Estados Partes, no sentido de preparar a conferência, que aconteceu em 2009, em Washington. Quatro anos depois, em 2013, foi organizada uma Reunião dos Pontos de Contatos Nacionais da Convenção.

A Comissão de Segurança Hemisférica também tem sob sua égide outros dois subtemas com eventos específicos: proliferação e tráfico ilícito de armas pequenas e armamentos leves, com a organização de seminários e projetos de resolução; combate ao tráfico de armas, com foco em Sistemas Portáteis de Defesa Aérea (MANPADS, na sigla em inglês), com diretrizes e um manual de melhores práticas para controle, segurança e transferência desses sistemas portáteis.

É possível também mencionar, no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições do MERCOSUL e Estados Associados (GTAFM), vinculado ao Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), que se reúne semestralmente, em mais de trinta edições. O GTAFM e seu Subgrupo Técnico buscam coordenar políticas relacionadas à prevenção e fortalecimento do combate para erradicação da fabricação e do tráfico ilícito de armas de fogo, munições, explosivos e outros materiais relacionados, além de harmonizar legislações nacionais e compartilhar e intercambiar boas práticas.

i) Participação do Brasil no controle de armas no âmbito hemisférico

Quanto à Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 1999 e, desde então, sempre esteve presente nos debates e discussões acerca do tema.

Em relação à Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, o Brasil depositou seu instrumento de ratificação em 2006, quatro anos após a entrada em vigor do instrumento. Desde então, o País tem encaminhado o relatório anual de informações, seguindo o disposto na convenção, além de estabelecer um ponto de contato nacional e atuado em conjunto com os demais Estados Partes nas reuniões e conferências previstas.

O Brasil tem sido parte ativa no GTAFM do MERCOSUL. Busca participar de iniciativas de cooperação de políticas relacionadas ao tema, além de reforçar a ação concertada em matéria penal, que inclui, entre outros delitos a serem combatidos, o tráfico de armas.

II. Armas autônomas letais

a) Sistemas de armas autônomas letais

Sistemas de armas autônomas letais (LAWS, na sigla em inglês) são sistemas militares autônomos capazes de procurar, identificar, localizar, perseguir, engajar e neutralizar um alvo de acordo com condições pré-programadas, reagindo, aprendendo e adaptando-se às alterações do meio em que operam, com baixa (ou nenhuma) necessidade de intervenção, operação, supervisão, confirmação, decisão ou comando humano. Também são utilizadas como terminologia armas ou sistemas autônomos letais, armas robóticas, robôs matadores (*killer robots*) ou assassinos (*slaughterbots*) e “soldados-robôs”. De diferentes tamanhos, empregam uma variedade de tipos de sistemas e sensores, analógicos ou digitais, mecânicos ou eletrônicos, incluindo algoritmos de inteligência artificial (IA), como *machine learning* e reconhecimento facial.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) publicou, em novembro de 2021, uma recomendação sobre o uso ético da IA. Esse documento, que se limita ao mandato daquela organização e não faz referências a LAWS ou aplicações militares específicas, afirma que a IA pode ser usada em sistemas ciberfísicos, como sistemas robóticos, incluindo o processamento de dados coletados. Além disso, a recomendação afirma que questões éticas relacionadas a sistemas de IA devem pertencer a todas as etapas desde a concepção até o uso. O objetivo é que a IA seja usada para o bem da humanidade, indivíduos e sociedades. Apesar da importância da recomendação da UNESCO, ela não é mencionada em nenhum dos documentos sobre LAWS. Suas aplicações incluem operações ofensivas e defensivas. Podem operar em ambientes aéreos, terrestres, aquáticos, subaquáticos e espaciais.

b) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de defesa

São de uso mais comum e antigo, remontando ao século XVI e XVII com o desenvolvimento de minas terrestres e subaquáticas, respectivamente. Sistemas atuais incluem defesa antiaérea em navios, tanques ou bases terrestres, fixas ou móveis, como o *Iron Dome* (Israel), o S-400 (Rússia) e o Thaad (Estados Unidos – EUA).

São usados principalmente para proteção de pessoal e infraestrutura crítica. Nesse sentido, haveria respeito completo ao Direito Internacional Humanitário e ao Direito Internacional, pois suas aplicações seriam restritas à defesa contra um ataque deflagrado, como a entrada de projéteis na atmosfera ou veículos em um perímetro delimitado, para preservar posição e integridade, em vez de pessoas. Podem dispor de solução de apoio ao operador ou de maior autonomia, cuja justificativa é garantir uma resposta rápida. Há maior autonomia nos sistemas de defesa do que nos de ataque.

Na guerra entre a Rússia e a Ucrânia, um conflito assimétrico em termos de forças convencionais, foi a utilização do trio *drones* (especialmente o turco Bayraktar TB-2), artilharia e direcionamento via satélite (Starlink) o que permitiu à Ucrânia resistir ao ataque de uma força blindada muito superior no início do conflito. A vulnerabilidade dos carros de combate a técnicas de guerra moderna, como ficou patente na Ucrânia, deve suscitar o desenvolvimento de *drones* blindados, para evitar as pesadas baixas vistas no conflito.

c) Sistemas de armas autônomas letais em aplicações de ataque

São mais recentes, como os veículos autônomos não tripulados (VANT, incluindo os *drones*), além de mísseis inteligentes, robôs militares, armados para ataque e autodefesa. O nível de autonomia era restrito à necessidade de um agente humano prover o comando final de ataque, padrão adotado por EUA, Reino Unido, Coreia do Sul, União Europeia (UE), até 2018, quando passam a ser reportados projetos de LAWS de ataque de maior autonomia e de menor supervisão humana, inclusive em regimes considerados autoritários, como Rússia e Turquia. De acordo com a *Nuclear Posture Review* de 2018 dos EUA, a Rússia, por exemplo, estaria desenvolvendo um torpedeiro nuclear intercontinental autônomo, conhecido como *Status 6*.

Em 2020, um *drone* Kargu-2, da empresa turca STM, carregado com explosivos, detectou e atacou forças de Khalifa Haftar na Líbia, por meio de IA e sem comando humano, de acordo com um relatório do Painel de Peritos sobre a Líbia do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), publicado em março de 2021. É considerado o primeiro ataque de um *drone* contra alvos humanos conduzido de forma autônoma.

O uso de *drones* tornou-se comum em conflitos nos últimos anos, especialmente na Síria, no Iêmen, em Nagorno-Karabakh e, principalmente, na Ucrânia. Ambos os lados neste último conflito utilizam *drones* de ataque dos mais diversos tipos, como *Medium-Altitude Long-Endurance* (MALE), *kamikazes*, *minidrones*, bem como *drones* para aplicações de apoio, como observação, reconhecimento, detecção e eliminação de explosivos, caça-minas, entre outros. Os casos mais emblemáticos foram o suposto uso de um *drone* TB-2 ucraniano para atrair as defesas antiaéreas do cruzador russo Moskva, abrindo caminho para que dois mísseis antinavio pudessem afundá-lo; e o uso de centenas de *drones kamikaze* iranianos Shahed-136 pela Rússia contra posições ucranianas. Alega-se que há planos para a construção de uma fábrica de tais *drones* na Rússia, em meio ao adensamento da cooperação militar russo-iraniana.

d) Pontos favoráveis e contrários ao uso de sistemas de armas autônomas letais

Mesmo que as armas plenamente autônomas ainda não sejam efetivamente empregadas, a autonomia completa dessas armas levanta uma série de questões morais, legais e operacionais. Como pontos em favor do uso de LAWS, elas causariam menos danos do que os humanos, pois computadores não se cansam, não sentem medo, não são desatentos, não desobedecem a sua programação ou comando, de modo que são mais precisos, cometem menos erros e respeitam a missão e as regras programadas de Direito Internacional Humanitário (DIH). Ademais, permitem o registro da operação e da cadeia de configuração e de comando, facilitando a identificação de seus responsáveis. Causariam menos baixas de não combatentes e menos danos ao patrimônio não militar.

Como pontos contrários ao uso de LAWS, existe o temor de que robôs assassinos circulem pelo planeta sem supervisão humana. As LAWS seriam inerentemente antiéticas e desumanas, contrárias ao DIH – haja vista a dificuldade de discernir combatentes de não combatentes e a desproporcionalidade de seus ataques, o que fere os princípios da distinção, da proporcionalidade e do dever de precaução consagrados pelo Direito de Genebra – e contrárias ao Direito Internacional, pois dificultariam a atribuição de responsabilidade, aumentando os riscos de impunidade por atrocidades ou por crimes de guerra cometidos intencionalmente, ou por

negligência. De fato, armas autônomas podem errar a missão, por má programação²⁴³, erros de programação, captação ou processamento, pane de operação, entre outros motivos. Por fim, alerta-se para o risco de proliferação das LAWS, via corrida armamentista entre Estados ou sua adoção por grupos insurgentes ou terroristas, e para o potencial emprego da tecnologia autônoma com armas de destruição em massa (ADM), além da possibilidade de criar-se um quarto tipo de ADM.

Como LAWS diminuem os custos e o patamar para iniciar uma guerra, a experiência de combate torna-se mais distante e menos mortal. Dessa forma, o uso de armas autônomas aumenta o potencial de guerras, sobretudo de guerras assimétricas (travadas no território de países que carecem de tecnologia equiparável).

e) Regulamentação internacional de sistemas de armas autônomas letais

Como em outras categorias de armas, a regulação de LAWS e armas de IA provavelmente exigirá a institucionalização de novas normas internacionais, com definições e especificações técnicas precisas, combinadas com o monitoramento ativo por comunidades de especialistas, além de processos de verificação técnica, legal e política.

Não há tratado internacional específico atualmente que proíba ou regule o desenvolvimento ou uso de LAWS. O tema é tratado no âmbito do regime de controle de armas convencionais desde 2013, quando foi introduzido em reuniões informais da Convenção das Nações Unidas sobre Certas Armas Convencionais (CCAC). Em 2016, na 5ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes decidiram estabelecer, pela primeira vez, um Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), com mandato para avaliar questões relacionadas às tecnologias emergentes na área de LAWS, que passou a se reunir a partir de 2017 e, em 2019, elaborou os onze princípios norteadores sobre o tema. Eles são:

- 1) o DIH continua a ser aplicado aos LAWS;
- 2) a responsabilidades humana pela decisão do uso de sistemas de armas deve ser preservada;
- 3) a interação homem-máquina deve assegurar que os LAWS estejam de acordo o Direito Internacional, principalmente o DIH;
- 4) a responsabilidade pelo desenvolvimento e pelo uso deve ser assegurada de acordo com o Direito Internacional;
- 5) no estudo, no desenvolvimento, na aquisição ou na adoção de uma nova arma, de um novo meio ou método de guerra, deve-se determinar se seu uso é proibido pelo Direito Internacional;
- 6) devem-se considerar o risco de aquisição por grupos terroristas e o risco de proliferação;
- 7) avaliação de risco e medidas de mitigação devem fazer parte do desenho, do desenvolvimento, da testagem e do uso;
- 8) deve-se considerar o uso de tecnologias emergentes na defesa do Direito Internacional e de outras obrigações jurídicas internacionais;
- 9) na criação de LAWS, sistemas não devem ser antropomorfizados;
- 10) as discussões, no âmbito da CCAC, não devem impedir o progresso dos usos pacíficos de tecnologias inteligentes autônomas;

²⁴³ Destacam-se três exemplos reais de má programação: uma rede neural projetada para uso em hospitais de Pittsburgh identificou a asma como um redutor de risco em casos de pneumonia; um *software* de reconhecimento de imagem usado pelo Google identificava pessoas pretas como gorilas; e uma ferramenta de *machine learning* usada pela Amazon para classificar candidatos a emprego atribuiu, sistematicamente, pontuações negativas a candidatas mulheres.

11) a CCAC oferece o marco adequado para lidar com LAWS.

Em 2021, na 6ª Conferência de Revisão da CCAC, as partes reconheceram que LAWS não devem ser usados se tiverem uma natureza capaz de provocar ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário ou se forem inerentemente indiscriminadas (princípio da humanidade). A conferência determinou, também, que o GGE deve considerar propostas e elaborar medidas relacionadas ao marco operacional e normativo sobre LAWS. O GGE se reuniu duas vezes em 2022. Na última delas, reconheceu a necessidade de intensificar a consideração das propostas e de elaborar, por consenso, as medidas possíveis, tendo em conta o exemplo dos protocolos existentes no âmbito da CCAC, e outras opções relacionadas com o quadro normativo e operacional sobre tecnologias emergentes na área de LAWS. Assim, concordaram em estender o mandato do GGE por mais três anos, até 2026. Em março e em maio de 2023, sob presidência do embaixador brasileiro Flavio Damico, o GGE voltou a reunir-se. No segundo encontro do ano, o GGE adotou relatório, a ser apresentado à reunião das Altas Partes Contratantes da CCAC, que sugere o estabelecimento, pela primeira vez, de controles e de limites para o uso dessas armas. O grupo também convergiu no sentido de que os sistemas de armas LAWS baseados em tecnologias emergentes nessa área não devem ser empregados se não puderem ser usados em conformidade com o DIH.

A proposta da criação de um novo grupo de especialistas para negociar um instrumento vinculante foi barrada por EUA, Reino Unido, Israel, Índia e Rússia. Enquanto alguns países defendem que as regras de Direito Internacional Humanitário são suficientes, como Índia, Rússia e EUA, outros defendem que um novo tratado é necessário para especificar o escopo da autonomia de armamentos, estabelecer um controle humano mínimo e proibir a produção e o uso de sistemas sem controle humanos. Entre os defensores de um novo acordo estão a Argélia, a Áustria, membros do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e o G15. Há, no entanto, divergências em relação ao escopo desse tratado. O G15 defende a proibição de armas totalmente autônomas, sistemas de armas antipessoais e armas autônomas sem previsibilidade suficiente. O Brasil²⁴⁴, em conjunto com México e Chile, defende a proibição de armas capazes de decidir sobre vida e morte, sem controle humano, incapazes de atribuir responsabilidade ou excessivamente complexas. O controle humano é entendido como a necessidade de que a tecnologia seja compreensível, previsível e constrita no espaço e no tempo. O Brasil, em conjunto com outros países, demonstrou insatisfação com os resultados limitados da 6ª Conferência da CCAC.

Em 2024, sob a presidência do embaixador neerlandês Robert in den Bosch, houve nova reunião, em março, organizada em torno de três temas: características e definições; aplicação do DIH; e mitigação de riscos e construção de confiança. Divergências permaneceram a respeito do que realmente são as LAWS, de como o DIH se aplica, do contexto de uso dessas armas e do que significa, de fato, “autônomo”. Formular definições comuns é fundamental para a construção de um regime internacional efetivo. Além disso, disputas a respeito de como regulamentar as LAWS

²⁴⁴ A Força Aérea Brasileira (FAB) dispõe de força de *drones*, adquiridos, sobretudo, de Israel. A Embraer desenvolveu *joint venture* com empresa de Israel para fabricar *drones* de defesa no país em 2011, mas que foi encerrada em 2016 por restrições financeiras. Em 2020, empresa privada Stella Tecnologia anunciou o lançamento do primeiro *drone* militar brasileiro, o Atobá. Em 2021, Embraer e FAB deram início a projeto nacional de desenvolvimento de *drones* de defesa – a subsidiária da Embraer, Eve, já fabrica *drones* de transporte de passageiros, apelidados de “carros voadores”. Em 2022, a Embraer adquiriu uma participação minoritária na XMobots, a maior empresa de *drones* da América Latina, fornecedora do Exército Brasileiro (principalmente o modelo Nauru 1000c). O Brasil possui um grande mercado de *drones* de uso pessoal (já saturado) e profissional (de diferentes aplicações, como no agronegócio, e em expansão, incluindo o setor de segurança e de defesa), dominando toda a cadeia produtiva desse tipo de aplicação, com potencial de desenvolvimento e inserção internacional no setor de defesa.

também foram retomadas. Um grupo composto pela UE e por membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) defendeu abordagem em dois níveis: banir sistemas que não conseguem cumprir com as regras do DIH; e regulamentar aqueles que o podem. Outro fórum informal, chamado “Grupo dos 15” (G15) – composto por países da América Latina, da África e da Ásia, como Argentina, Cazaquistão, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Filipinas, Guatemala, Nigéria, Palestina, Panamá, Peru, Serra Leoa e Uruguai –, continua a pressionar por um instrumento jurídico abrangente e vinculante. O GGE LAWS reuniu-se, também, em agosto de 2024.

Quanto ao tratamento jurídico dos LAWS, alguns juristas acreditam que o Direito Internacional Humanitário está centrado na responsabilização do indivíduo, enquanto outros defendem que o foco está na contenção dos efeitos de atos ilícitos. A discussão sobre um tratado específico sobre LAWS envolve a atribuição de responsabilidade: o comandante da tropa, que ordena o ataque com LAWS; toda a cadeia de comando e controle; ou os fabricantes de armas autônomas. As discussões também devem incluir o que as vítimas de LAWS podem demandar juridicamente. No regime atual, não há responsabilização da indústria armamentista, sob o argumento de serem atividades lícitas: o crime não reside no resultado em si, mas na conduta dos agentes que geram tal resultado. Até o presente momento, o Tribunal Penal Internacional (TPI) ainda não julgou o mérito sobre o uso de LAWS, mas pode vir a fazê-lo no caso Saif Gaddafi ou na investigação sobre o Afeganistão.

Como desafios à regulação dos LAWS, as negociações no marco da CCAC parecem pouco prováveis, uma vez que há necessidade de consenso. Além da oposição de EUA, Índia e Rússia, países como Austrália, China, Coreia do Sul, Israel e Turquia estão investindo pesadamente nas aplicações militares da IA. Um caminho possível seria o de negociações em fóruns alternativos, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Por exemplo, as negociações que culminaram nas convenções de Ottawa e de Oslo foram conduzidas em processos fora do quadro da CCAC ou da Conferência do Desarmamento, e o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) foi elaborado e adotado pela AGNU.

O banimento completo é impossível, haja vista a incorporação de sistemas em doutrinas militares de grandes potências, justificadas pelas potencialidades de aplicação, há mais de uma década. Um banimento parcial, como aquele associado ao emprego de ADM ou ao uso em dimensões e configurações específicas, como *swarm drones*²⁴⁵, seria mais viável e poderia representar uma etapa de avanço em um processo gradual de controle de LAWS.

f) Campanhas pelo banimento de sistemas de armas autônomas letais

Em favor do banimento completo dessa categoria de armas, a sociedade civil organizada criou a Campanha para Banir Robôs Assassinos (*Stop Killer Robots*), em 2012, que denuncia a ameaça do emprego dos LAWS e de uma corrida armamentista em IA. Ela é uma coalizão internacional composta por mais de 250 organizações não governamentais de mais de 70 países, criada em 2012 e operacional desde 2013, que procura banir preventivamente o desenvolvimento e o uso de LAWS. Inclui membros como a Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Nobel Women’s Initiative*, *Pax Christi International*, *Drones without Borders*, *Parliamentarians for Global Actions*, *International Committee for Robot Arms Control*, *Nuclear Age Peace Foundation*,

²⁴⁵ Literalmente, “enxame de drones”, *swarm drones* corresponde ao uso de grupos de *drones* que operam em conjunto, comunicando-se e articulando-se entre si, aumentando a carga de ataque. Segundo analistas, devido ao seu baixo custo relativo, têm grande potencial dismantelador, inclusive contra infraestruturas críticas e de grande porte.

entre outros. Em 2015, mil especialistas em IA assinaram uma carta endereçada à ONU que pedia o banimento de armas autônomas.

Desde 2018, o secretário-geral da ONU (SGNU), António Guterres, vem instando os Estados a proibirem LAWS. Em 2021, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) pediu a negociação de um tratado internacional de banimento parcial, para proibir LAWS que sejam imprevisíveis e para assegurar controle humanos sobre outros armamentos.

III. Armas biológicas e armas químicas

a) Antecedentes

Pode-se estabelecer como marco inicial para os regimes de controle de armas de destruição em massa (ADM) o Acordo de Estrasburgo (1675), entre França e o Sacro Império Romano-Germânico, o primeiro a banir uma categoria de arma química (munição envenenada). A Declaração de São Petersburgo (1868) proíbe a utilização de projéteis com carga explosiva ou substâncias incendiárias. A Convenção de Bruxelas sobre o Direito e os Costumes de Guerra (1874), que nunca entrou em vigor, proibiu quaisquer tipos de armas envenenadas. Nas décadas anteriores, armas químicas foram usadas em diversos conflitos, como a Guerra da Crimeia e a Guerra Civil Americana.

Na passagem para o século XX, a questão foi incluída nas Convenções da Haia sobre a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais. A Convenção da Haia de 1899 continha disciplina sobre o uso de projéteis capazes de provocar asfixia, enquanto a Convenção da Haia de 1907 estendeu a proibição a qualquer arma envenenada. Ambos os lados em conflito usaram intensivamente agentes químicos (gás mostarda, fosgênio e gás cloro) e biológicos (antrax) durante a Primeira Guerra Mundial, responsável pela parte significativa das mortes e ferimentos durante o conflito. O Tratado de Versalhes (1919) proibiu o uso de gases venenosos na Alemanha. Na Conferência Naval de Washington (1922), chegou-se a assinar acordo sobre uso de submarinos e gases nocivos em guerra, que não prosperou por oposição francesa.

O antecedente mais importante dos regimes de controle de armas biológicas e armas químicas é o Protocolo de Genebra sobre a Proibição do Uso na Guerra de Agentes Asfixiantes, Venenos e de outros Gases e de Métodos Bacteriológicos (1925), em vigor desde 1928. É originalmente um Protocolo à Convenção sobre a Supervisão do Comércio Internacional de Armas e Munições e de Material Militar, assinada no mesmo dia, mas que não entrou em vigor. Apesar de tratar da proibição do uso, o protocolo não versa sobre produção, armazenamento, estocagem ou transferência destas armas. Tampouco foi capaz de impedir o uso de armas químicas e biológicas nas décadas de 1920 e 1930, nem a produção em escala industrial dessas armas e seu uso durante a Segunda Guerra Mundial (embora tenham sido pouco usadas em combates, foram vastamente usadas contra não combatentes, como no caso das câmaras de gás). O documento foi objeto de diversas reservas de partes que indicavam que só aplicariam a proibição no que diz respeito a outras partes e que poderiam, em retaliação, recorrer ao uso caso fossem atacadas com esse tipo de arma (não havia sequer proibição explícita no corpo do texto sobre os elementos suscitados por essas reservas). O documento tampouco proíbe uso por uma parte no contexto de guerra civil. Está em vigor até hoje e tem 146 Partes (Estados africanos são as principais ausências). O Brasil é parte, sem reservas, desde 1970 (embora tenha sido signatário original).

b) Armas biológicas

As negociações de desarmamento após a Segunda Guerra Mundial trataram originalmente das armas biológicas e químicas em conjunto (vide a Resolução 1, de 1946, da AGNU, que estabelece comissão para lidar com o problema da energia atômica e se refere à eliminação dos arsenais atômicos nacionais e de outras ADM). No entanto, essas discussões permaneceram inconclusivas por muitos anos.

Logo depois que os Estados finalizaram as negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1968, uma iniciativa do Reino Unido ajudou a pavimentar o caminho para superar o impasse nas discussões sobre armas químicas e biológicas. O Reino Unido apresentou um documento de trabalho à Conferência do Comitê de Dezoito Nações sobre Desarmamento em Genebra, que propôs separar a consideração de armas biológicas de armas químicas e concentrar-se primeiro nas primeiras. Em 1969, os Estados Unidos (EUA) anunciaram a decisão de extinguir unilateralmente o programa de desenvolvimento dessas armas e de destruir seus estoques, mesmo ano em que o Reino Unido e países do Pacto de Varsóvia apresentaram propostas distintas de banimento dessa categoria de armamentos. Essa decisão contribuiu fundamentalmente para a elaboração e conclusão de uma convenção nesse sentido. À medida que as negociações progrediam, tanto os EUA quanto a União Soviética (URSS) introduziram projetos de convenções idênticos, mas separados, à Conferência do Comitê no início de agosto de 1971.

A Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição, ou, de maneira sintética, Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), foi aberta à assinatura dos Estados em 1972 e entrou em vigor em 1975, com duração indefinida. O Brasil a ratificou em 1973 e a promulgação interna se deu em 1976. Possui 187 Partes, sendo ausências notórias países como Israel, Egito, Síria e Somália.

A CPAB foi o primeiro instrumento adotado, no campo do desarmamento, que baniu uma categoria inteira de ADM. A convenção obriga suas partes a destruírem os estoques e vetores de “agentes microbiológicos e outros agentes biológicos e toxinas em seu poder, qualquer que seja seu método de produção, em tipos e quantidades que não tenham justificação profilática, de proteção ou outras finalidades pacíficas”, além do “armamento, equipamento ou meios de lançamento destinados ao uso desses agentes ou toxinas para finalidades hostis ou em conflito armado”. Complementarmente, os Estados Partes da convenção se obrigaram a não assistir ou estimular a produção e aquisição de armas biológicas por outrem, e a adotar medidas domésticas para a implementação dos objetivos do instrumento. A convenção não estabeleceu um sistema de verificação por meio de uma organização internacional especializada, capaz de realizar inspeções e comprovar o cumprimento dos compromissos assumidos.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pode investigar reclamações no âmbito da convenção, mas esse poder nunca foi invocado. Nas últimas duas décadas, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de implementação da convenção. A mais recente foi a A/RES/79/78, de dezembro de 2024, acompanha de outra (A/RES/79/79), que faz referência à criação de um mecanismo especializado junto à CPAB.

O principal órgão vinculado à CPAB é a Conferência de Revisão. De acordo com o Artigo XII da CPAB, as Conferências de Revisão têm o objetivo de examinar seu funcionamento para assegurar que os propósitos do preâmbulo estejam sendo realizados e as disposições do corpo de texto estejam sendo implementadas. Desde que a convenção entrou em vigor, em 1975, nove Conferências de Revisão foram realizadas: em 1980, 1986, 1991, 1996, 2001/2002, 2006, 2011, 2016 e 2022. A Nona Conferência de Revisão aconteceu entre 28 de novembro e 16 de dezembro de 2022 e contou com a participação de 137 Estados Partes, além de dois Estados signatários que não são partes (Egito e Síria) e quatro Estados não signatários (Comores, Djibuti, Israel e Sudão do Sul) – as duas últimas categorias não têm poder decisório. Decidiu-se manter reuniões anuais dos Estados Partes entre 2023 e 2026, como vem sendo a prática desde a 2002, antecedidas de reuniões de especialistas; realizar a 10ª Conferência de Revisão até 2027; promover a

universalização da CPAB; e renovar o mandato da Unidade de Apoio à Implementação (*Implementation Support Unit – ISU*) até 2027. Também se decidiu estabelecer um grupo de trabalho sobre o fortalecimento da CPAB, englobando aspectos como cooperação internacional segundo o Artigo X da convenção; desenvolvimentos científicos e tecnológicos; construção de confiança e transparência; cumprimento e verificação; implementação nacional; assistência, resposta e preparo; e arranjos organizacionais, institucionais e financeiros. O embaixador brasileiro Frederico S. Duque Estrada Meyer foi eleito, em agosto de 2024, presidente do Grupo de Trabalho sobre o Fortalecimento da CPAB. O Grupo de Trabalho debate medidas de assistência, resposta e prontidão ante eventuais incidentes que envolvam o uso de armas biológicas. O Grupo examina, ademais, possibilidades para o desenvolvimento de mecanismos de cooperação internacional e de troca de informações sobre avanços científicos e tecnológicos relevantes para o mandato da CPAB.

Existem, ainda, vinculados à implementação da CPAB, alguns grupos *ad hoc*. Entre 1994 e 2001, criado por uma conferência especial, funcionou um grupo para considerar medidas para fortalecer a CPAB, inclusive por meio da negociação de instrumento vinculante, cuja minuta não foi adiante na 5ª Conferência de Revisão. Também já houve grupos *ad hoc* de especialistas governamentais para examinar medidas de verificação de uma perspectiva técnico-científica e de especialistas técnicos e científicos para negociar modalidades de intercâmbio de informações. A CPAB não dispõe de secretariado próprio. Sua implementação é auxiliada pelo Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês), em Genebra, com três funcionários que atuam na ISU.

Em emenda do Estatuto de Roma, que criou o Tribunal Penal Internacional (TPI, 1998), as experiências biológicas, como expressões de tortura ou de outros tratamentos desumanos, foram incluídas no rol de crimes de guerra. Não há, entretanto, a tipificação da utilização das armas biológicas como algum dos crimes sob jurisdição do TPI.

Com a notável exceção da utilização pelo Japão na Manchúria²⁴⁶, ao lado de armas químicas, entre as décadas de 1930 e 1940, não há registro de uso de armas biológicas em grande escala em conflitos após a Primeira Guerra Mundial, inclusive devido às evidentes limitações técnicas, a mais importante das quais é a dificuldade de conter os efeitos dos agentes biológicos uma vez liberados no ambiente. Apesar disso, vale mencionar que, na década de 1970, apesar de ter ratificado a CPAB, a URSS desenvolveu programa de armas biológicas conhecido como *Biopreparat*.

Um desafio particular ao regime de desarmamento das armas biológicas é a inexistência de organização para monitorar e implementar a CPAB. Embora a convenção obrigue suas partes a destruírem os estoques existentes, ela não estabeleceu, ao contrário da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), um sistema de verificação a cargo de uma organização internacional, como é a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), encarregada de assistir em sua implementação ou realizar inspeções para comprovar o cumprimento das obrigações assumidas pelas partes. As tentativas levadas a cabo na década de 1990 para sanar essa deficiência não tiveram êxito. Antes disso, a Segunda Conferência de Revisão (1986) acordou que os Estados Partes deveriam implementar uma série de medidas de construção de confiança (CBM, na sigla em inglês) a fim de prevenir ou reduzir a ocorrência de ambiguidades, dúvidas e suspeitas e para melhorar a cooperação internacional no campo de atividades biológicas pacíficas. Muitos Estados Partes passaram a dedicar atenção à coordenação de esforços e troca de informações para aperfeiçoar a implementação em suas respectivas jurisdições nacionais. As CBM foram

²⁴⁶ O principal caso é o da Unidade 731 do Exército japonês na Manchúria, entre as décadas de 1930 e 1940. Houve também outros casos isolados na Segunda Guerra Mundial e também na primeira guerra árabe-israelense.

expandidas pela Terceira Conferência de Revisão (1991). Finalmente, a Sexta Conferência de Revisão da Implementação da Convenção (2006) adotou a decisão de estabelecer uma unidade de apoio à implementação – a ISU –, que tem entre suas atribuições oferecer apoio e assistência à administração da convenção, à implementação pelas Partes, às medidas de fortalecimento da confiança e à obtenção da universalidade de adesões. Ademais, administra o banco de dados para solicitações e ofertas de assistência e facilita a troca de informações, além de apoiar os esforços dos Estados Partes para implementar as decisões e recomendações da Conferência de Revisão. Não tem, entretanto, a faculdade de realizar inspeções. A ISU vem funcionando, desde então, em Genebra, sob a orientação do UNODA. A Nona Conferência de Revisão renovou o mandato da ISU até 2027.

Outro desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Em novembro de 2001, os EUA acusaram publicamente o Iraque, assim como a Coreia do Norte, de violar os termos da convenção. Washington também expressou preocupação com o cumprimento por parte de Irã, Líbia e Síria (não Parte). Os próprios EUA levantaram preocupações em 2001 sobre se algumas de suas atividades, aparentemente conduzidas como parte de seu programa de biodefesa, são permitidas pela convenção. Em 2002, Washington acrescentou Cuba, também um Estado Parte, à sua lista de países que realizam atividades que violam a convenção. Em um relatório de 2017 sobre a conformidade com a convenção, os EUA indicaram que a Rússia era o único estado a ter problemas de conformidade pendentes. Relatórios anteriores dos departamentos de Estado e de Defesa dos EUA alegaram que a China manteve um programa de armas biológicas ofensivas em pequena escala (e também químicas), mesmo depois de ingressar na CPAB, e que entidades chinesas transferiram armas biológicas controladas para nações de risco de proliferação, como o Irã. Em um relatório de abril de 2024, o Departamento de Estados dos EUA afirmou que a Coreia do Norte e a Rússia teriam programas de armas biológicas ofensivas, ao passo que a China e o Irã perseguiriam atividades biológicas que poderiam potencialmente (uso dual potencial) ser direcionadas para a produção de armas. Pode-se mencionar, ainda, as manifestações de preocupação de diferentes países com o potencial do manejo e do uso de armas biológicas, no contexto da pandemia de COVID-19, para o desencadeamento de surtos ou pandemias.

c) Armas químicas

Desde os anos 1950, começou-se a discutir a possibilidade de assinatura de tratados que proibissem todos os tipos de armamento que utilizam compostos químicos, mas sem o estabelecimento de negociações efetivas a respeito. A partir de 1980, a Conferência do Desarmamento dedicou grande parte de sua atenção à elaboração de uma convenção abrangente de proibição do desenvolvimento, da fabricação, do armazenamento e do uso de armas químicas, e de sua destruição por parte dos que as possuíam. Em 1992, um projeto de convenção foi formalmente adotado pela Conferência do Desarmamento.

A Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo, ou Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), foi aberta à assinatura dos Estados em 1993 e entrou em vigor em 1997. O Brasil a ratificou em 1996 e a promulgou em 1999. Possui 193 Partes. Não são Partes Israel, Egito, Sudão do Sul e Coreia do Norte.

Pode ser considerada, a rigor, o primeiro instrumento multilateral de “desarmamento” propriamente dito, porque obriga as partes a destruírem os estoques declarados, no prazo de dez

anos a contar da ratificação do instrumento. A CPAB, acordada anteriormente, contém cláusula idêntica, mas não prevê um sistema de verificação do cumprimento dessa obrigação.

A CPAQ proíbe: desenvolver, produzir, adquirir, estocar ou reter armas químicas; transferir direta ou indiretamente armas químicas; usar armas químicas ou realizar preparação militar para uso; auxiliar, encorajar ou induzir outros estados a se envolver em atividades proibidas; usar agentes antimotim “como método de guerra”. A fim de assegurar o bom cumprimento das obrigações, inspeções são realizadas nas instalações industriais onde tais compostos são fabricados, nos países que fazem parte da convenção.

A convenção também elaborou listas dos compostos químicos cuja fabricação é absolutamente proibida, pois não possuem emprego na indústria pacífica (inseticidas, adubos químicos para agricultura, etc.), além de listas dos compostos que podem tanto servir a fins pacíficos quanto bélicos. Há, entretanto, outros produtos químicos usados para fins militares e que não estão listados na convenção, tais como: desfolhantes, que destroem a vegetação mas cujos efeitos tóxicos sobre os seres humanos não são imediatos, como o agente laranja, usado pelos EUA no Vietnã; e incendiários ou explosivos, como napalm, também extensivamente usado pelos EUA no Vietnã. No caso do gás lacrimogênio, seu uso foi banido apenas em conflitos armados, o que resguarda seu uso não letal por forças policiais.

Nas últimas duas décadas, a AGNU vem aprovando resoluções anuais sobre o estado de sua implementação. A mais recente foi a A/RES/79/56, de dezembro de 2024, que menciona o caso Navalny e outros episódios na última década, como aqueles na Síria, em que houve utilização de armas químicas.

A CPAQ já passou por cinco ciclos de revisão quinquenal, em sessões especiais da Conferência dos Estados Partes, em 2003, 2008, 2013, 2018 e 2023 (as duas últimas se encerraram sem documento final de consenso, sendo, no caso de 2023, por obstrução de Rússia e Síria).

A Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) foi criada pela CPAQ, com sede na cidade da Haia, com mandato de assistir os Estados-Partes do instrumento no cumprimento das obrigações assumidas. Para isso, a Organização possui um secretariado técnico que conta com os serviços de um corpo de inspetores recrutados internacionalmente conforme as necessidades. A missão da OPAQ é implementar as disposições da convenção e garantir um regime confiável e transparente para verificar a destruição de armas químicas; prevenir o seu reaparecimento em qualquer Estado-Membro; fornecer proteção e assistência contra armas químicas; encorajar a cooperação internacional no uso pacífico da química; e alcançar a adesão universal.

A cooperação entre a ONU e a OPAQ é regulamentada pelo acordo de relacionamento entre as duas organizações, aprovado pela AGNU em setembro de 2001. É objeto de resoluções periódicas da AGNU (A/RES/79/134, de dezembro de 2024).

A Conferência dos Estados Partes, que se reúne anualmente, supervisiona a implementação da CPAQ, promove seus objetivos e revê o seu cumprimento, assim como supervisiona as atividades do Conselho Executivo e da Secretaria Técnica, elege os membros do Conselho Executivo e designa o diretor-geral. Na Conferência dos Estados Partes, cada país tem direito a um voto, e as decisões procedimentais são tomadas por maioria simples dos presentes e votantes, enquanto as substantivas são tomadas por consenso ou, em não sendo possível, por dois terços dos presentes e votantes. Além das reuniões regulares, a partir de 2003, a conferência passou a reunir-se em sessões especiais, em intervalos quinquenais, para revisar a operação da CPAQ.

O Conselho Executivo é formado por 41 Estados-Membros, com mandatos de dois anos e distribuição regional. Ele reúne-se, de maneira regular, três vezes ao ano e toma decisões geralmente por consenso, mas pode tomar decisões com maioria simples, de dois terços ou de três

quartos, a depender da matéria. O Brasil exerce, até maio de 2024, a vice-presidência que cabe ao GRULAC no Conselho Executivo e tem mandato no órgão até 2025. O Secretariado Técnico é conduzido por um diretor-geral e um vice e está dividido em várias unidades, como divisões de verificação e inspeção. Existem, ainda, órgãos subsidiários, como órgãos consultivos em matéria administrativa e financeira, científica e de educação e extensão.

O primeiro diretor-geral da OPAQ foi o diplomata brasileiro José Maurício de Figueiredo Bustani, que, no início de seu segundo mandato, acabou sendo destituído do cargo, por pressão dos EUA, na esteira da Guerra do Iraque. A OPAQ tem como órgãos principais a Conferência dos Estados Partes, o Conselho Executivo e a Secretaria Técnica. Recebeu o Nobel da Paz em 2013, muito em função do trabalho para a destruição do arsenal de armas químicas da Síria em meio à guerra civil no país.

A Organização foi antecedida por uma comissão preparatória, para além da experiência das inspeções da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) para o Iraque. Em 1993, os Estados signatários sabiam que uma quantidade considerável de trabalho de base precisava ser feita antes que uma organização internacional capaz de implementar a CPAQ pudesse ser estabelecida. No que foi chamado de Resolução de Paris, os Estados signatários decidiram criar uma Comissão Preparatória (PrepCom, na sigla em inglês) com o mandato de fazer os preparativos necessários para a primeira Conferência dos Estados Partes e continuar a trabalhar nas questões que permaneceram sem solução pelos negociadores da convenção. O PrepCom realizou sua primeira Sessão Plenária em Haia em fevereiro de 1993 e estabeleceu um Secretariado Técnico Provisório. Realizou dezesseis sessões, em quatro anos.

O Estatuto de Roma (1998), que criou o TPI, tipificou, entre os crimes de guerra, a utilização de alguns tipos de armas químicas, como venenos, armas envenenadas e gases asfixiantes. Emendas posteriores incluíram previsão para jurisdição para esses crimes quando cometidos em conflitos armados internos. Não há, entretanto, a tipificação da utilização de diversas variedades de armas químicas como parte de algum dos crimes sob jurisdição do TPI.

Nas últimas décadas, apesar do adensamento do regime, armas químicas foram utilizadas na Guerra Civil do Iêmen do Norte, conflitos na Rodésia, a Guerra do Vietnã, conflito entre Vietnã e Camboja, a Guerra Irã-Iraque (inclusive sobre curdos iraquianos) e mais recentemente a Guerra Civil Síria. A utilização de armas químicas pelo Iraque foi o principal motivo para o estabelecimento da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM, na sigla em inglês) e, posteriormente, da Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC, na sigla em inglês).

A utilização recente, especialmente de armas químicas, não apenas no contexto de conflitos internos ou internacionais, mas em episódios esporádicos com vinculação política, constitui desafio ao regime do desarmamento. O caso sírio é o mais emblemático. Antes de setembro de 2013, a Síria não admitia publicamente a posse de armas químicas, embora os serviços de inteligência ocidentais acreditassem que ela possuísse um dos maiores estoques do mundo. A Síria aderiu à CPAQ após a condenação internacional do ataque químico de Ghouta em agosto de 2013, pelo qual os estados ocidentais responsabilizaram o governo sírio (enquanto a Síria e a Rússia responsabilizaram os rebeldes sírios da Guerra Civil Síria) e concordaram com a destruição imediata de suas armas químicas. Apesar disso e do anúncio em 2014 do desmantelamento de todo o seu arsenal declarado, em dezembro de 2016, pelo menos 53 pessoas foram mortas em um aparente ataque de gás nervoso em aldeias controladas pelo autointitulado Estado Islâmico perto de Uqairabat, marcando o primeiro grande ataque químico desde o acordo de 2013. Em 25 de março de 2017, houve ataque com gás sarin em Latamenah. Em 8 de abril de 2020, a OPAQ

divulgou um relatório determinando que a Força Aérea Síria foi a perpetradora dos ataques na cidade. Em 5 de abril de 2017, um ataque químico matou 70 civis no Khan Shaykhun. O Mecanismo de Investigação Conjunto OPAQ-ONU, cujo mandato se extinguiu em 2017²⁴⁷, atribuiu a responsabilidade do ataque ao governo sírio. Em 7 de abril, os EUA lançaram 59 mísseis de cruzeiro na Base Aérea de Shayrat, que teria sido a fonte do ataque segundo a inteligência dos EUA. Um suspeito ataque químico com cloro a Douma em 9 de abril de 2018, que matou pelo menos 49 civis, também foi atribuído ao governo sírio, conforme relatório da OPAQ divulgado em 2023. Ele ensejou resposta militar dos EUA, Reino Unido e França. Ainda em 2018, houve ataque com gás cloro contra Saraqeb, atribuído por investigação da OPAQ, em 2021, à Força Aérea Síria.

Em abril de 2021, a Síria sofreu sanções na OPAQ e perdeu seu direito de voto, após aprovação de projeto apresentado pela França e por outros 46 membros, que recebeu 87 votos favoráveis, quinze contrários (incluindo Síria, China, Irã e Rússia) e 34 abstenções, como resposta às investigações do *Investigation and Identification Team* (ITT) da OPAQ quanto ao uso de gás cloro e sarin em Latamenah, em 2017. Em 2017, a Rússia vetou cinco propostas de resolução no CSNU a respeito (uma com apoio da China); e, em 2018, uma (os P3 votaram contrariamente a duas propostas russas na ocasião). Embora já tenha eliminado todo seu estoque de armas químicas declarado à OPAC, a Síria continua a sofrer tais sanções, já que ainda não está adimplente com outras obrigações junto à organização, que incluem declarações do governo sírio sobre instalações e tipos de armas químicas utilizadas em Latamenah, bem como sobre eventuais estoques sob o poder do país e que ainda não tenham sido declarados.

Mais recentemente, dois episódios vinculados à Rússia chamam a atenção. Em março de 2018, o ex-agente russo Sergey Skripal e sua filha Yulia sofreram tentativa de assassinato, através de um ataque químico com o agente nervoso *Novichok*, em Salisbury, no Reino Unido. No total, 38 pessoas foram afetadas pelo gás nervoso no episódio. Reino Unido, EUA e União Europeia (UE) e seus membros e outros países adotaram sanções contra a Rússia, com foco em seu serviço secreto, que teria sido responsável pelo ataque. Em agosto, de 2020, o ativista anticorrupção e líder da oposição russa Alexei Navalny foi envenenado por um inibidor de colinesterase desconhecido e hospitalizado em estado grave. Traços de *Novichok* foram encontrados em recipiente em que bebeu chá em voo entre Tomsk e Moscou. Em março de 2021, UE e EUA adotaram novas sanções contra indivíduos russos em razão do caso Navalny.

Um desafio que se aplica ao regime é a resistência ou o não desmantelamento de arsenais de países com obrigação para fazê-lo. Diversas Partes da convenção promoveram oficialmente a destruição de seus arsenais nos últimos anos, como a Coreia do Sul (2008), Índia (2009), a Síria (2014, com destruição de todas as armas declaradas e removidas naquele momento), a Rússia (2017), a Líbia (2013, confirmada em 2018) e o Iraque (2018). Em julho de 2023, 100% dos estoques mundiais declarados se encontravam destruídos, sob supervisão da OPAQ. Naquele mês, os EUA destruíram suas últimas armas químicas (de categoria 1, como foguetes com gás sarin) declaradas quando a convenção entrou em vigor. Permanecem conhecidas, entretanto, armas químicas japonesas abandonadas na China desde a Guerra Sino-Japonesa nas décadas de 1930 e 1940, as quais, segundo *position paper* chinês, de março de 2023, ainda não foram completamente identificadas e desmanteladas. Também é um desafio a eventual existência de programas de armas químicas em Estados não Partes da convenção, uma vez que eles não têm a obrigação em desmantelar arsenais químicos. Como exemplo, há fortes evidências de que o Egito empregou bombas e projéteis de artilharia cheios de fósforo e agentes de mostarda durante a Guerra Civil

²⁴⁷ Foi antecedido por uma missão de verificação da OPAQ criada em 2014.

do Iêmen do Norte (1963-1967), mas não está claro se o país atualmente possui armas químicas. Alguns países alegam que Israel teve um programa ofensivo de armas químicas no passado, sem que se saiba se já foi desmantelado. Acredita-se que a Coreia do Norte possui um grande estoque de produtos químicos, incluindo agentes nervosos, bolhas, sufocamento e sangue.

d) Prevenção da proliferação

Para contribuir para a prevenção da proliferação de ADM e seus meios de entrega (vetores), foram estabelecidos vários regimes de controle de exportação e acordos relacionados. Para armas químicas e biológicas, destaca-se o *Australia Group*, arranjo informal de que o Brasil não é parte. No início de 1984, uma equipe de investigação das Nações Unidas descobriu que o Iraque havia usado armas químicas na Guerra Irã-Iraque em violação do Protocolo de Genebra de 1925 e que pelo menos alguns dos precursores químicos e materiais para seu programa de armas químicas haviam sido provenientes de canais de comércio legítimos. Em resposta, vários países introduziram controles de exportação de certos produtos químicos que poderiam ser usados para fabricar armas químicas. Esses controles sofriam de falta de uniformidade e logo ficou claro que estavam sendo feitas tentativas para contorná-los. Isso levou a Austrália a propor uma reunião dos países com controles de exportação com o objetivo de harmonizar suas medidas de licenciamento nacionais e aumentar a cooperação. A primeira reunião do que posteriormente ficou conhecido como *Australia Group* ocorreu em Bruxelas em junho de 1985. Nessa reunião, os quinze países participantes e a Comissão Europeia concordaram que havia valor em explorar como os controles de exportação existentes poderiam ser mais eficazes para prevenir a propagação de armas químicas. O Grupo tem-se reunido regularmente desde então, e reuniões anuais agora são realizadas em Paris, com mais de 40 membros. Para mais detalhes, ver a seção sobre regimes de controle de exportação mais adiante.

Ademais, a Resolução A/RES/42/37C da AGNU, adotada em 1987, concedeu ao SGNU autoridade para investigar supostos usos de armas químicas, biológicas ou à base de toxinas. O mandato denominado “Mecanismo do Secretário-Geral” (SGM, na sigla em inglês) foi reafirmado um ano depois pela Resolução 620 (1988) do CSNU. De acordo com o mandato, o SGNU está autorizado a realizar investigações em resposta a relatórios que possam ser trazidos à sua atenção por qualquer Estado-Membro da ONU sobre o possível uso de armas químicas e biológicas que possam constituir uma violação do Protocolo de Genebra de 1925 ou outras regras relevantes do Direito Internacional a fim de apurar os fatos da questão e relatar prontamente os resultados de tais investigações a todos os Estados-Membros da ONU. Investigações ao abrigo das atuais diretrizes tiveram lugar em Moçambique e no Azerbaijão em 1992, assim como na Síria, em 2013 (Resolução 2118 do CSNU).

e) Terrorismo e uso de armas de destruição em massa

O primeiro uso de agentes químicos por terroristas contra população civil na contemporaneidade aconteceu no Japão, em 1994 e em 1995, pelo grupo fundamentalista de viés apocalíptico *Aum Shinrikyo*. Em 1999, armas químicas foram utilizadas por terroristas chechenos no conflito contra forças russas. Três anos depois, forças especiais russas teriam utilizado agentes químicos para encerrar o sítio a um teatro em Moscou. Pouco tempo após os ataques de 11 de setembro de 2001, pequenos ataques com antrax foram realizados nos EUA. Ataques perpetrados pela *Al-Qaeda* no Iraque, em 2007, foram realizados com gás de cloro.

A Resolução 1540 do CSNU, adotada em 2004, foi uma resposta à ameaça contra a paz e segurança internacionais provocada pela proliferação das armas nucleares, químicas e biológicas, bem como dos seus sistemas vetores, por agentes não estatais. Constitui o primeiro instrumento internacional que aborda de forma integrada e global a questão das ADM, seus vetores e materiais conexos. Ela reconhece que a proliferação de ADM e seus vetores estratégicos constitui grave ameaça à paz e à segurança mundiais. Obriga os Estados-Membros a se absterem de qualquer tipo de apoio a intervenientes não estatais no desenvolvimento, aquisição, fabrico, posse, transporte, transferência ou utilização de armas nucleares, químicas ou biológicas e respetivos vetores. Insta também os Estados a apresentarem ao Comitê do CSNU estabelecido por essa mesma resolução, o “Comitê 1540”, um relatório sobre as medidas que tenham tomado ou tencionem tomar para dar execução à referida resolução. Além do mais, a resolução impõe obrigações vinculantes aos Estados para adotar legislação para impedir a proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de entrega e estabelecer controles domésticos adequados.

Em 2011, o CSNU adotou a Resolução 1977, em que se reafirmava que a proliferação de armas nucleares, químicas ou biológicas e os respetivos vetores constituía uma ameaça para a paz e a segurança internacionais. Prorrogou até abril de 2021 o mandato do Comitê 1540, cujo papel é desenvolver uma ação ativa com os Estados e as organizações internacionais, regionais e sub-regionais relevantes, tendo em vista promover a partilha das experiências adquiridas, dos ensinamentos colhidos e de boas práticas nos domínios abrangidos pela Resolução 1540.

Em dezembro de 2016, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2325 e subscreveu o resultado do processo de revisão global da Resolução 1540 levado a cabo naquele ano. O CSNU apelou a todos os Estados para que reforcem as medidas nacionais de execução da Resolução 1540 e para que prestem mais assistência ao desenvolvimento de capacidades do Estado nesse domínio, inclusive através de contributos voluntários, bem como a uma cooperação mais estreita entre as partes interessadas, a sociedade civil e o meio académico. Em abril de 2021 e em fevereiro de 2022, o CSNU prorrogou o mandato do Comitê 1540 (Resoluções 2572 e 2622, respectivamente), adotadas de maneira unânime. Em novembro de 2022, pela Resolução 2663, o CSNU decidiu prorrogar o mandato do Comitê 1540 até novembro de 2032, bem como conduzir uma revisão abrangente do *status* de sua implementação e instar aos países que ainda não tenham enviado relatórios nacionais de implementação que o façam.

IV. Armas nucleares

a) Fundamentos do regime internacional

As armas nucleares são centrais às agendas de política externa: sua simples existência constitui ameaça à humanidade, indo de encontro ao primeiro propósito da Organização das Nações Unidas (ONU): manter a paz e a segurança internacionais. Elas não distinguem combatentes de civis; é muito difícil que não causem sofrimento desnecessário; há violações evidentes à noção de necessidade, ao princípio da proporcionalidade e ao princípio da humanidade; seu poder destrutivo é incontável em termos quantitativos, mesmo comparadas a outras armas de destruição em massa (ADM), como as biológicas e químicas; a distinção é também qualitativa: as explosões liberam energia cinética e térmica, e os efeitos da radiação perduram por décadas.

Os Estados Unidos (EUA) foram o primeiro país a deter armamento nuclear, tendo criado o projeto Manhattan em 1942 e feito a primeira detonação experimental em julho de 1945, seguida no mês seguinte pelo recurso a essas armas no Japão. A União Soviética (URSS) realizou sua primeira detonação nuclear experimental em 1949. O primeiro teste nuclear do Reino Unido foi feito em 1952, mesmo ano em que os EUA testam sua bomba de hidrogênio. Em 1960 e 1964, respectivamente, a França e a China testam suas primeiras armas nucleares.

Já em 1946, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) conclama, em sua primeira resolução da história, a Resolução 1 (I), pela eliminação completa de armas nucleares e estabelece comissão para discutir o tema: a Comissão de Energia Atômica (UNAEC, na sigla em inglês), instância em que foi apresentado o Plano Baruch²⁴⁸, dissolvida em 1952, após cerca de três anos de inatividade em razão das divergências entre as potências; no mesmo ano, foi criada, em seu lugar, a Comissão das Nações Unidas para o Desarmamento. Em 1953, na AGNU, o presidente Dwight Eisenhower faz o discurso “Átomos para Paz”, que é a base para o lançamento de programa homônimo pelo governo norte-americano e que faz referência novamente à criação de uma organização internacional. Em 1955, é divulgado o manifesto Russell-Einstein, alertando sobre os perigos das armas nucleares, e é realizada conferência internacional sobre usos pacíficos de energia nuclear.

Em 1957, é criada a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), uma organização internacional que busca promover o uso pacífico da energia nuclear e inibir seu uso para qualquer finalidade militar, incluindo armas nucleares. Três pilares principais sustentam a missão da AIEA: segurança e proteção; ciência e tecnologia; e salvaguardas e verificação. Seu estatuto, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, estabelecendo a agência como uma organização autônoma dentro do sistema ONU. Como organização autônoma, a AIEA não está sob o controle direto da ONU, apresenta anualmente relatório sobre suas atividades à AGNU e, quando necessário, informa o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o descumprimento, por parte de

²⁴⁸ Apresentado pelos EUA em junho de 1946 à UNAEC. Pela proposta, os EUA, até então única potência atômica existente, concordavam em desfazer-se de sua nova arma com a condição de que todas as demais nações se obrigassem a não as produzir, mediante verificação conduzida pelas Nações Unidas. A proposta previa o intercâmbio de informações científicas sobre a energia atômica entre todos os países para objetivos pacíficos, a eliminação das armas nucleares e o controle internacional da energia nuclear mediante a adoção de salvaguardas, inclusive com a criação de instituição internacional para regular esse tipo de energia. O plano foi recebido com desconfiança pela URSS, cujo programa para obtenção de armas nucleares ainda não havia chegado a resultados satisfatórios. A URSS objetou principalmente uma cláusula que estabelecia sanções contra violações do acordo, sem possibilidade de veto no Conselho de Segurança, e contrapropôs que o arsenal estadunidense – único então existente – fosse eliminado antes de qualquer decisão de constituição da agência internacional de controle.

Estados, de suas obrigações no tocante a salvaguardas nucleares, bem como sobre questões de sua competência relacionadas com a paz e a segurança internacionais. Tem três órgãos principais: o Conselho de Governadores, a Conferência Geral e o Secretariado. A AIEA tem 180 Estados-Membros, sendo que três países se haviam retirado da organização e retornaram a ela posteriormente: Nicarágua, Honduras e Camboja. A Coreia do Norte, por sua vez, foi membro de 1974 a 1994, mas se retirou depois que o Conselho de Governadores considerou que o país estava descumprindo o Acordo de Salvaguardas e até o momento não retornou. Cabo Verde, Gâmbia e Guiné ingressaram na organização em 2023, ao passo que Ilhas Cook e Somália entraram em 2024. Entre os Estados-Membros da ONU e seus observadores, há 15 países que não integram a AIEA²⁴⁹, incluindo quatro membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Desde 2019, o argentino Rafael Grossi²⁵⁰, cuja eleição contou com o apoio do Brasil, ocupa o cargo de diretor-geral da organização. O Brasil é membro fundador da AIEA e integra o Conselho de Governadores, de maneira ininterrupta, desde sua criação, contando com Missão Permanente junto à AIEA e à Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO, na sigla em inglês)²⁵¹, em Viena. Para mais detalhes sobre a AIEA, ver a seção específica no tópico sobre energia do capítulo 6.

Em 1959, com o Tratado da Antártida, proíbem-se testes nucleares na região. Em 1963, é assinado por URSS, EUA e Reino Unido (aberto a assinatura de outros países, mas jamais assinado pela China, pela França e pela Coreia do Norte) o Tratado de Proibição Parcial de Testes Nucleares (PTBT²⁵², na sigla em inglês), que bane teste subaquáticos, na atmosfera e no espaço exterior. Em 1967, é assinado o Tratado de Tlatelolco (Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina [e no Caribe]), que entra em vigor em 1969, estabelece a criação do Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol) e proíbe o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, a recepção, armamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de toda arma nuclear, mas permite explosões com fins pacíficos. Também em 1967 é assinado o Tratado do Espaço Exterior, que proíbe a instalação de armas nucleares no espaço sideral. Os trabalhos das Comissões de Dez e Dezoito Nações (esta, com a participação do Brasil) deram origem ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e são antecessores da atual Conferência do Desarmamento (para mais detalhes ver a seção específica a respeito neste tópico).

Com o fim da URSS, a preocupação com uma guerra nuclear não se esvaiu: o número de países nuclearmente armados cresceu, e há dezenas de Estados com capacidade tecnológica e industrial para desenvolver explosivos nucleares e meios de lançamento. Apesar da redução dos arsenais desde a Guerra Fria, houve aumento substancial do poder de fogo: um míssil balístico intercontinental (ICBM, na sigla em inglês) de hoje tem potência superior a 800 bombas de Hiroshima. Ademais, as armas atômicas causam danos mesmo sem atingir diretamente os indivíduos: até hoje, foram feitos mais de dois mil testes nucleares, com impactos na saúde e no meio ambiente.

Para os Estados detentores de armas nucleares, o estabelecimento de um regime de não proliferação é um tema central, no qual é necessária a garantia da não proliferação horizontal para

²⁴⁹ Andorra, Butão, Coreia do Norte, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Kiribati, Maldivas, Micronésia, Nauru, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, Sudão do Sul, Suriname, Timor-Leste e Tuvalu. A Palestina é observadora da AIEA.

²⁵⁰ Grossi é o primeiro latino-americano a ocupar o cargo.

²⁵¹ Organização que deverá ser estabelecida assim que o CTBT entrar em vigor.

²⁵² Atualmente tem 125 partes, inclusive o Brasil, que depositou sua ratificação em cada um dos três depositários entre 1964 e 1965.

que não surjam novos atores que venham a ameaçar sua segurança e a dos países sob sua proteção; para os não armados, a centralidade do tema se justifica pela busca de uma ordem mais pacífica e igualitária, sem que haja a ameaça de conflito nuclear – o que também inclui a não proliferação vertical –, mas em que o uso da tecnologia para fins pacíficos seja assegurada. Essa clivagem converge com a noção, eternizada por Araújo Castro, de “congelamento do poder mundial”.

O CSNU aprovou, em 1992, uma declaração de seu presidente segundo a qual a proliferação de armas nucleares é a principal ameaça à paz e à segurança internacional. Estima-se que existam hoje mais de 17 mil ogivas nucleares (das quais mais de quatro mil estariam em estado operacional). Os gastos das potências nucleares para manter esse arsenal e, em alguns casos, modernizá-lo, superariam US\$ 100 bilhões anuais.

b) Papel das armas nucleares nas doutrinas de segurança dos Estados possuidores

Existem, atualmente, nove estados nuclearmente armados. Destes, cinco – EUA, Rússia, Reino Unido, França e China – são reconhecidos pelo TNP (Artigo IX, 3), pois fabricaram ou explodiram seus artefatos antes de 1º de janeiro de 1967; três – Índia, Paquistão e Coreia do Norte – são possuidores de armas nucleares à margem do regime de não proliferação; e um – Israel – embora não reconheça sua condição de possuidor, é considerado pela comunidade internacional como detentor desse tipo de armamento. As doutrinas nucleares desses países convergem quanto à indesejabilidade de uma guerra nuclear; à identificação de uma conjuntura internacional marcada pela instabilidade; e à crítica à adequação do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) ao objetivo do desarmamento nuclear, por não refletir o cenário de instabilidades internacionais crescentes. Entretanto, possuem diversas características diferentes, em face das ameaças críticas identificadas por cada Estado possuidor.

Os EUA baseiam sua doutrina na *Nuclear Posture Review* (NPR), atualizada em 2022, adotando uma estratégia híbrida. Por um lado, defendem os regimes de não proliferação e controle multilaterais e plurilaterais, como o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês, embora não o tenham ratificado); regionais, como zonas livres de armas nucleares; e bilaterais, como o New START; e almejam um mundo livre desses armamentos, como prevê o Artigo VI do TNP. Por outro lado, justificam um arsenal moderno, seguro, crível e eficaz, com respostas flexíveis por terra (sistemas-lançadores), ar (bombardeiros e caças) e mar (submarinos), em face das ameaças em diferentes regiões do globo, como o revisionismo da Rússia, após a invasão da Crimeia; a assertividade da China, que amplia e diversifica seus armamentos; e os riscos de proliferação colocados por Irã, Coreia do Norte e grupos terroristas. As armas nucleares, assim, seriam uma resposta extrema a ataques tanto contra os EUA como contra aliados, como os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)²⁵³, e parceiros, como Japão, Coreia do Sul, Austrália e Taiwan. Os EUA, ademais, reservam o direito de realizar ataques nucleares preemptivos (*first use*), mas rejeitam o uso desses armamentos contra ataques com armas biológicas e químicas e contra Estados não nucleares que sejam partes do TNP e que estejam cumprindo as obrigações de não proliferação contidas nesse tratado. O presidente dos EUA é o responsável por decidir realizar ataques nucleares, e a NPR enfatiza a importância da intrincada, mas eficiente, cadeia de comando do país para evitar erros decisórios. Segundo o New York Times, em agosto de 2024, a administração Biden estava preparando diretrizes para

²⁵³ Os EUA mantêm armas nucleares na Alemanha, na Bélgica, na Itália, nos Países Baixos e na Turquia, como parte da política nuclear da OTAN, já tendo, no passado, também mantido armamentos dessa natureza no Canadá e na Grécia.

implementar sua estratégia nuclear, intituladas "Nuclear Employment Guidance", que seriam apresentadas ao Congresso no final do mandato, em janeiro de 2025. As diretrizes estariam focadas na expansão do arsenal nuclear chinês e na possibilidade de uma ação nuclear coordenada entre China, Rússia e Coreia do Norte. Oficialmente, o governo afirmou tratar-se apenas de rumores, uma vez que a administração já publicou sua NPR e que as diretrizes para implementá-la ("Guidance") não estão focadas contra nenhum país ou ameaça em específico. Em novembro de 2024, o Departamento de Defesa enviou um relatório ao Congresso sobre a nova estratégia.

Até o fim de 2024, a doutrina nuclear russa constava na Ordem Executiva 355/2020, emitida pelo presidente Vladimir Putin. As armas nucleares são apontadas como formas de repelir riscos à soberania russa e de seus aliados²⁵⁴, como o deslocamento de sistemas de lançamento de mísseis nucleares e não nucleares para o entorno de seu território e para o espaço sideral, por países ou alianças, bem como a proliferação de armas nucleares e ameaças a infraestruturas vitais. Também dotada de lançadores por terra, ar e mar, a Rússia reserva-se o direito de realizar ataques preemptivos, mas não somente contra ameaças de ataques nucleares, como também de ofensivas convencionais ou com armas biológicas e químicas. A Rússia, contudo, afirma que sua doutrina é “defensiva por natureza” e proclama, em seus princípios de dissuasão, o compromisso com o controle e a não proliferação, com um sistema adaptável a ameaças, centralizado, acionável rapidamente e imprevisível para seus inimigos quanto a seu emprego. Cumpre ao presidente russo decidir pelo uso de armas nucleares, bem como pelas medidas de fortalecimento do sistema dissuasório russo. Em setembro de 2024, o presidente Vladimir Putin anunciou mudanças na doutrina nuclear russa. Putin afirmou que a Rússia pode responder com armas nucleares a qualquer ataque, ainda que realizado com explosivos convencionais, como o lançamento massivo de drones, aeronaves ou mísseis. A nova doutrina, publicada em novembro sob a Ordem Executiva 991/2024, prevê que qualquer ataque de um ator não nuclear, "com a participação ou o apoio de uma potência nuclear", será considerado um ataque conjunto, assim como o ataque de um membro de uma aliança militar será considerado uma agressão de toda a aliança. A Rússia reserva-se o direito de usar armas nucleares para responder a um ataque de armas não nucleares que ameace a soberania e a integridade territorial do país.

A doutrina nuclear chinesa foi publicizada, pela primeira vez, em 2006, no capítulo II do documento Defesa Nacional Chinesa, que tem a forma de um livro branco de defesa. Sua política de defesa nacional é definida como defensiva, e a China é uma defensora vocal da política de *no first use*, sendo a função primordial do arsenal chinês deter o uso de armas nucleares por outros países, servindo como instrumento de autodefesa e assegurando contra-ataques efetivos. A China, ademais, rejeita o emprego de armas nucleares contra zonas livres desses armamentos e Estados não possuidores e defende os regimes de desarmamento e não proliferação, como o CTBT. O emprego de armas nucleares é decidido pela Comissão Militar Central. Mais recentemente, analistas vislumbram a possibilidade de uma mitigação dos dois princípios fundamentais da doutrina chinesa – o *no first use* e o compromisso de não utilização de armas nucleares contra não possuidores e zonas livres – que foram omitidos na Iniciativa para a Segurança Global (GSI, na sigla em inglês), proposta pelo presidente Xi Jinping. Essa percepção é reforçada pela expansão do arsenal chinês, que é operado nos domínios de terra, ar e mar, e pela resistência de Pequim em participar de arranjos como o New START, em um contexto de crescente rivalidade sistêmica com os EUA, nas regiões do Indo-Pacífico e do mar do Sul da China. Em setembro de 2024, a China realizou o seu primeiro lançamento de míssil balístico intercontinental (ICBM) em mais de

²⁵⁴ A Rússia mantém, desde a eclosão do conflito com a Ucrânia, armamentos nucleares também em território belarusso.

quarenta anos. O míssil carregava uma ogiva fictícia e caiu em águas internacionais no oceano Pacífico.

A França tem sua doutrina nuclear delineada na *National Strategic Review*, atualizada, pela última vez, em 2022. Nesse documento, a França identifica um contexto de crescente instabilidade internacional, com destaque para a Guerra da Ucrânia e a declaração do presidente Putin de que o arsenal nuclear russo estava pronto para ser empregado, bem como os riscos colocados por grupos terroristas. Nesse sentido, embora tenha reduzido unilateralmente pela metade o número de artefatos a partir da década de 1990, aponta seu arsenal nuclear como defensivo e essencial para proteger seus interesses vitais, com uma estratégia dissuasória crível, apoiada em sistemas que operam em ar e mar, tendo sido o componente terrestre descontinuado. Conquanto integre alianças e organizações como a OTAN e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a França defende sua autonomia estratégica para proteger seus interesses e os de seus aliados, ao mesmo tempo em que mantém intensa cooperação com o Reino Unido no fortalecimento de sua capacidade de dissuasão nuclear. A França reconhece, também, a possibilidade de agir preemptivamente (*first use*), sendo a decisão sobre ataques nucleares uma competência do presidente francês.

A doutrina nuclear do Reino Unido é descrita no documento *Global Britain in a competitive age*, de 2021, como sendo baseada em um arsenal mínimo, seguro e crível para garantir a defesa do território britânico e de seus aliados contra agressões. A mais recente edição²⁵⁵ da Revisão de Segurança e Defesa do Reino Unido, publicada em março de 2023, declara que as armas nucleares britânicas serão utilizadas apenas em "circunstâncias extremas de legítima defesa", não havendo, entretanto, compromisso com o *no first use*. A doutrina britânica destaca a importância do sistema de defesa coletiva da OTAN, definindo-a como uma "aliança nuclear", e salienta a relevância do Acordo de Defesa Mútua, de 1958, com os EUA, bem como a cooperação nuclear, com a França, que ocorre desde 1995, como essenciais para sua estratégia dissuasória, inclusive com ações preemptivas. O Reino Unido, em 2020, decidiu, após sucessivas reduções de seu arsenal, elevar em cerca de 65% seu número de artefatos nucleares, mas é o único membro permanente do CSNU que opera sistemas de lançamento apenas por mar (submarinos da classe Vanguard, armados com sistema de mísseis Trident). Ao mesmo tempo, defende os regimes de desarmamento e não proliferação, como o CTBT, e declara não considerar o emprego de armas nucleares contra Estados não possuidores que sejam parte e respeitem o TNP. Cabe ao primeiro-ministro britânico decidir pela realização de ataques nucleares pelo Reino Unido.

A doutrina nuclear da Índia é apresentada em uma declaração do Comitê de Segurança do gabinete do primeiro-ministro, de 2003. De acordo com esse texto, a Índia busca manter uma estrutura de dissuasão minimamente crível, rejeitando a possibilidade de ataques preemptivos contra Estados não possuidores, mas reconhecendo a viabilidade de uma retaliação massiva, inclusive contra o uso de armas químicas e biológicas. A Índia defende os regimes de controle e não proliferação e tem, na rivalidade com o Paquistão e nos temores de ataques terroristas, as principais inspirações para sua doutrina nuclear. Os mísseis balísticos indianos são operados por terra, ar e mar, e cumpre à Autoridade do Comando Nuclear decidir a realização de ataques nucleares, sendo aquele órgão composto por um Conselho Político, presidido pelo primeiro-ministro, e um Conselho Executivo, presidido pelo assessor nacional de Segurança. Mais recentemente, diante das hostilidades com o Paquistão e os relatos de que este país teria desenvolvido armas nucleares táticas, analistas indianos, em debates que opõem as vertentes moderada e "linha dura", identificam mudanças possíveis na doutrina nuclear do país, como uma

255 A próxima edição da Revisão de Segurança e Defesa deverá ser publicada em 2025.

flexibilização do princípio do *no first use* e a necessidade do aumento do arsenal nuclear indiano para reforçar sua capacidade dissuasória.

O Paquistão, ao contrário dos demais Estados possuidores de armas nucleares, não possui uma doutrina nuclear formal. Segundo analistas, contudo, é possível identificar elementos constantes e em evolução na estratégia paquistanesa, com base em ações militares e em declarações de lideranças. Entre os elementos constantes, destacam-se, primeiro, a ambiguidade, que serviria mais a seus propósitos, diante de sua inferioridade militar em relação à Índia e da percepção de que a Índia representa a maior ameaça a sua integridade territorial. Segundo, a possibilidade de uso preemptivo de armas nucleares. Terceiro, a moratória unilateral na condução de testes nucleares. O objetivo da doutrina paquistanesa é prevenir a agressão indiana e, em caso de ocorrência, evitar a derrota, mas a percepção sobre a forma como isso deve se dar fomenta debates, à luz da evolução das capacidades dissuasórias de seu rival, como a sofisticação dos sistemas balísticos. O Paquistão possui sistemas de entrega terrestres, aéreos e marítimos. Cabe à Autoridade do Comando Nacional definir a realização de ataques nucleares, mas a eficiência da cadeia de comando paquistanesa é considerada por críticos questionável para a eventualidade de um enfrentamento com as forças indianas.

A Coreia do Norte tem sua doutrina exposta na Lei Nuclear de 2022. A nova lei não muda substancialmente o texto anterior, de 2013, mas reflete um contexto de deterioração das relações entre as duas Coreias, com destaque para sua declaração como um “país nuclearmente armado responsável”, o que afastaria, no curto prazo, a possibilidade de se negociar a desnuclearização da península. Os objetivos da doutrina norte-coreana são preservar o regime; conter eventuais agressões, sobretudo da Coreia do Sul, tradicional aliado dos EUA; e, eventualmente, promover a unificação da península Coreana, com capacidades nucleares críveis, flexíveis, operadas por sistemas de lançamento terrestres. O emprego de armas nucleares é decidido pelo líder supremo da Coreia do Norte, que também preside o Conselho de Estado, sendo considerado, pela doutrina norte-coreana, uma resposta extrema a agressões externas ou ameaças à segurança do país; a ataques nucleares ou com outras ADM; a ataques a infraestruturas vitais; ou para evitar o prolongamento de conflitos militares. A Coreia do Norte rejeita o uso de armas nucleares contra países não nuclearmente armados, exceto se em coordenação com nações detentoras de artefatos, e afirma comprometer-se com a não proliferação, proscrevendo o transporte de armas e materiais nucleares em territórios de outros países.

Israel não confirma nem desmente a posse de armas nucleares (“opacidade nuclear”), sendo a ambiguidade um elemento estratégico de sua postura. A capacidade nuclear israelense, contudo, é amplamente reconhecida, tendo sido confirmada, em 1988, por um técnico que trabalhou no programa israelense e reiterada, por exemplo, no fato de que Israel não adere ao TNP nem apoia a criação de uma zona livre de armas nucleares do Oriente Médio, embora tenha assinado, mas não ratificado o CTBT. Acredita-se que Israel possua sistemas de lançamento por terra, ar e mar. Além disso, o governo israelense atuou, nos últimos anos, no fortalecimento de suas capacidades missilísticas e no desmantelamento dos programas nucleares da Síria, do Iraque e do Irã, países considerados hostis ao estado de Israel desde a sua fundação.

c) Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP)

Nos anos 1950, a Irlanda tomou a iniciativa de apresentar nas Nações Unidas uma série de propostas que culminaram na adoção da Resolução 1665, de dezembro de 1961, também conhecida como “Irish Resolution”. Como recorda o embaixador Sérgio Duarte, aquela resolução solicita aos

Estados “envidar seus melhores esforços” para assegurar a conclusão de um acordo internacional que contenha dispositivos segundo os quais os países nucleares se comprometam a não ceder a países não nucleares o “controle” das armas, e no qual esses últimos se comprometam a não fabricar armamento nuclear ou adquiri-las de outra forma. O texto estava em linha com o interesse de EUA e URSS, que, no começo dos anos 1960, passaram a articular-se para reduzir as possibilidades de acesso de outros países à tecnologia para o desenvolvimento de armas nucleares. Em meados de 1965, ambos apresentaram anteprojetos ao Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC²⁵⁶, na sigla em inglês) destinados a impedir a proliferação horizontal.

Em novembro de 1965, a AGNU adotou a Resolução 2028 (XX), que solicitava ao ENDC elaborar um tratado internacional para prevenir a proliferação de armas nucleares. Segundo a resolução, esse instrumento deveria basear-se em princípios como a não proliferação direta ou indireta, o equilíbrio entre as responsabilidades e obrigações de países nuclearmente e não nuclearmente armados, a consideração do tratado como um passo na direção do desarmamento nuclear, a existência de dispositivos para garantir a eficácia do tratado e o não impedimento à conclusão de tratados regionais sobre o tema.

Em 1967, EUA e Rússia voltaram a apresentar anteprojetos de tratado, mas, desta vez, com os textos idênticos e coordenados de antemão. Foi proposta de ambos que formalmente se considerasse “Estado nuclearmente armado” (NWS, na sigla em inglês) aquele que houvesse explodido um engenho atômico até a data limite de 1º de janeiro de 1967. Dessa forma, os cinco membros permanentes do CSNU se tornariam reconhecidos como possuidores exclusivos dessas armas²⁵⁷.

Após os debates no âmbito do ENDC, as duas superpotências, que copresidiavam o órgão, apresentaram um anteprojeto conjunto que na opinião deles incorporava as propostas dos demais. Alguns países participantes, entretanto, consideraram que suas propostas, ligadas especialmente à necessidade de equilíbrio entre direitos e obrigações dos Estados nucleares e não nucleares e à exploração e uso da energia nuclear para fins pacíficos, não haviam sido contempladas. Por esse motivo não houve consenso no ENDC sobre o texto final, mas ambos os copresidentes decidiram, mesmo assim, remetê-lo à AGNU sob sua própria responsabilidade. Após algumas emendas na Primeira Comissão da AGNU, o texto revisto foi adotado, com a abstenção do Brasil e de outros vinte países (como França, Argentina, Índia, Arábia Saudita e Portugal) e quatro votos contrários (Albânia, Cuba, Tanzânia e Zâmbia). Em 12 de junho de 1968, a Resolução 2373 (XVII) da AGNU endossou o texto do TNP e o recomendou à assinatura dos Estados. Em 1968, foi assinado e aberto a assinaturas o TNP, que entrou em vigor em 1970. Inicialmente, o tratado foi apoiado por EUA, URSS e Reino Unido (depositários e países cuja ratificação era condição para a entrada em vigor do tratado), que o assinaram e o ratificaram entre 1968 e 1970. França e China só o fizeram em 1992.

Seu objetivo pode resumir-se na prevenção da proliferação de armas e tecnologias nucleares (Artigos I e II, além do Artigo III, sobre salvaguardas), na promoção da cooperação em

²⁵⁶ O ENDC foi estabelecido também em 1961, no mesmo contexto da “Irish Resolution”, pela Resolução 1722 (XVI) da AGNU. Desde 1959, havia, no âmbito da ONU, um “Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento” (TNDC), que era composto por cinco membros da OTAN e outros cinco do Pacto de Varsóvia. A Resolução 1722 (XVI) transformou o TNDC no ENDC, com a adição de oito membros que não pertenciam a nenhuma das duas alianças militares, entre eles o Brasil. A França não tomou parte nas deliberações do ENDC, pois desenvolvia a sua própria capacidade nuclear bélica e declarou que somente negociaria com outros Estados nucleares.

²⁵⁷ A República Popular da China (RPC), que detinha a tecnologia nuclear, não fazia parte da ONU – por conseguinte, tampouco do CSNU, em 1968, quando da adoção do TNP. Passará a ser reconhecida como legítima representante do povo chinês, em lugar da República da China (RoC, na sigla em inglês, Taiwan), apenas em 1971.

favor do uso pacífico de energia nuclear (Artigos IV e V) e no compromisso com negociações efetivas futuras com vistas ao desarmamento nuclear e ao desarmamento geral e completo (Artigo VI), que compõem os três pilares desse regime: não proliferação, uso pacífico e desarmamento.

O TNP tinha prazo de vigência inicial de 25 anos, conforme seu Artigo X. Em 1995, decidiu-se pela vigência indefinida do TNP. O TNP tem atualmente 191 Partes. Em 1991, a África do Sul aderiu ao TNP. Naquele ano, por decisão unilateral, o país decidiu desfazer-se do arsenal nuclear que havia acumulado em segredo. Em 1993, desmantelou as seis armas nucleares que havia produzido à época da política de *apartheid*. Atualmente, apenas Israel (doutrina da opacidade nuclear, provavelmente fez os primeiros testes na década de 1960), Índia (primeiro teste em 1974), Paquistão (primeiro teste oficial em 1998), Coreia do Norte (anunciou saída em 1985, mas a suspendeu em 1993, efetivamente saindo em 2003, tendo feito seu primeiro teste em 2006) e Sudão do Sul (país recém-independente que, pelo princípio da tábula rasa de sucessão de Estados no Direito dos Tratados, ainda não aderiu ao instrumento) não são partes do TNP.

O Artigo VIII faz referência a uma conferência de exame (revisão) cinco anos após a entrada em vigor do TNP: em realidade, desde 1975, a cada cinco anos, têm sido realizadas conferências de exame. A 10ª Conferência de Revisão das Partes (RevCon), que seria realizada entre abril e maio de 2020, em Nova York, foi postergada para agosto de 2021, em razão da pandemia. Em 2021, foi novamente postergada, ocorrendo em agosto de 2022. Para mais detalhes, ver subseção seguinte sobre a 10ª RevCon. Desde a 5ª RevCon, o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado em 2010, na 8ª RevCon.

i. Conferências de Revisão do TNP (RevCon)

Edição	Principais pontos
1ª RevCon 1975, Genebra 91 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Partes chegam a consenso; - Decide pela realização de Conferências de Revisão a cada cinco anos; - No âmbito do Artigo VI, reconhece esforços bilaterais, mas externaliza preocupação com corrida armamentista; - A maioria das partes não vê avanços concretos no objetivo de promoção do desarmamento nuclear, frustração que acompanhará as próximas RevCon; - Afirma-se a necessidade de universalização do TNP.
2ª RevCon 1980, Genebra 112 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Sem consenso (há documento final²⁵⁸, mas não declaração final); - Discordâncias entre NWS (<i>nuclear-weapon states</i>) e NNWS (<i>non-nuclear-weapon states</i>) se acentuam, sobretudo quanto às obrigações dos Artigos I e II e sobre a implementação do Artigo VI.
3ª RevCon 1985, Genebra 131 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Partes chegam a consenso; - Maioria mantém insatisfação quanto ao regime de desarmamento nuclear; - Debate no âmbito do Artigo VI tem como foco a edição de um tratado para banir testes nucleares; - Reconhecimento da importância do sistema de salvaguardas da AIEA; - Endosso a zonas livres de armas nucleares;

²⁵⁸ Era uma espécie de compilado de atas, que sempre era aprovado nas reuniões. O que demonstrava o consenso era a declaração final, que era anexada ao documento final quando a RevCon era bem-sucedida.

Edição	Principais pontos
	<ul style="list-style-type: none"> - Preocupação com ataques armados a usinas nucleares; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Declaração final propositiva, reafirmando a importância do TNP.
<p>4ª RevCon 1990, Genebra 140 Estados</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sem consenso (há documento final, mas não declaração final); - Principais debates foram sobre a implementação do tratado, particularmente quanto ao banimento de testes nucleares (continuidade das divergências sobre os avanços no âmbito do Artigo VI; foi o que obstou a aprovação de uma declaração final), acordos de salvaguarda, usos pacíficos de energia nuclear e garantias de segurança para NNWS; - Reconhecimento do papel da AIEA. Avanços em acordos sob a sua égide; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
<p>5ª RevCon 1995, NYC²⁵⁹ 178 Estados</p> <p><i>Também chamada de Conferência de Revisão e Extensão (conferência de 25 anos do TNP; decidiu sobre a extensão do TNP segundo Artigo X, §2)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Partes chegam a consenso; - Considerada a RevCon mais importante do pós-Guerra Fria; - Primeira em que os cinco NWS participaram, após adesões de China e França ao TNP; - Divergências focadas em desarmamento (Artigo VI) e salvaguardas e usos pacíficos de energia nuclear (Artigo III e IV). - Estados não alinhados concordam pela primeira vez que talvez os NWS não se tenham adequadamente completamente ao espírito do Artigo I no que diz respeito à transferência de armamentos nucleares; - Maioria endossa propostas de concluir negociações do CTBT até 1996 e de negociação de um tratado sobre material nuclear fissil; - Apoio às salvaguardas da AIEA; - NWS mantiveram o entendimento de que a corrida armamentista havia chegado ao fim; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Além de um denso documento final, a 5ª RevCon adotou: <ul style="list-style-type: none"> i. Resolução sobre o Oriente Médio: objetivo de estabelecer uma zona livre de armas nucleares; expressa a preocupação em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (demanda de países árabes e Irã <i>vis-à-vis</i> Israel); ii. Decisão 1: “Fortalecendo o Processo de Revisão do Tratado”. Manutenção das reuniões quinquenais e dos três Comitês Principais de trabalho (um para cada pilar do TNP), que também devem realizar reuniões preparatórias para as RevCon. “Corpos subsidiários” passam a poder ser estabelecidos no âmbito dos Comitês. Acorda-se que as RevCons devem olhar para frente, não apenas para trás: revisão + propostas para o próximo período; iii. Decisão 2: “Princípios e Objetivos para a Não Proliferação e Desarmamento Nuclear”. São acordados formalmente os princípios e objetivos do TNP: universalidade; não proliferação; desarmamento nuclear; zonas livres de armas nucleares; garantias de segurança; salvaguardas; usos pacíficos de energia nuclear;

²⁵⁹ Após o fim da Guerra Fria, a “sede” do regime é deslocada de Genebra (um “ponto médio” entre as potências) para Nova York, ou seja, para dentro do território da potência nuclear vencedora.

Edição	Principais pontos
	iv. Decisão 3: “Extensão do TNP”. Decide-se, por maioria, pela extensão indefinida do TNP.
6ª RevCon 2000, NYC 187 Estados (entrada do Brasil)	<ul style="list-style-type: none"> - Partes chegam a consenso; - Revisão dos processos iniciados em 1995; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP; - Afirma os “13 passos” para a implementação efetiva do Artigo VI (progresso em direção ao desarmamento nuclear), incluindo: moratória de testes nucleares [2]; necessidade de um tratado para banir material nuclear físsil [3]; implementação do START II, conclusão do START III [7]; ações concretas a serem tomadas pelos NWS em direção ao armamento [seis ações, passo 9]; reafirmação do objetivo último de desarmamento nuclear [11].
7ª RevCon 2005, NYC 189 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Sem consenso (há documento final, mas não declaração final nem plano de ação); - Partes viam pouco progresso nos objetivos de desarmamento nuclear preconizados em 1995 e 2000; - Contexto desfavorável – mudanças ocorridas desde a 6ª RevCon: ataques terroristas nos EUA e respostas de contraterrorismo a esses ataques; invasão do Iraque encabeçada pelos EUA; anúncio da Coreia do Norte de que se retiraria do TNP; proposta de acordo nuclear entre EUA e Índia; descoberta, por parte da AIEA, de atividades nucleares não declaradas do Irã; - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
8ª RevCon 2010, NYC 190 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Partes chegam a consenso; - Adota-se o primeiro Plano de Ação no âmbito do TNP, que abrange, além de princípios, 64 ações específicas: <ul style="list-style-type: none"> i. Destaca-se, em termos de princípios: reafirmação dos “13 passos” e do compromisso de eliminação de todas as armas nucleares; afirmação da preocupação com as consequências humanitárias do uso de armas nucleares e do respeito ao direito internacional humanitário; ii. As ações concernem todos os Estados, que devem seguir os princípios da irreversibilidade, verificabilidade e transparência em suas ações. Reafirmam-se (e aprofundam-se) nessas ações as decisões de 1995 e 2000, inclusive a Resolução sobre o Oriente Médio. - Reafirma-se a necessidade de universalização do TNP.
9ª RevCon 2015, NYC 191 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final); - Conferência termina com abandono massivo de delegações. Epicentro das divergências estava na questão da criação de uma ZLAN no Oriente Médio. EUA barraram o consenso que se desenhava ao final da conferência.
10ª RevCon 2022, NYC 191 Estados	<ul style="list-style-type: none"> - Sem consenso (sem adoção de um documento ou declaração final); - Não há um fim dramático, como em 2015, mas é igualmente considerada um fracasso. Epicentro das divergências estava no conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporíjia.

ii. 10ª Conferência de Revisão das Partes do TNP (2022)

A 10ª RevCon do TNP foi realizada em Nova York, entre os dias 1º e 26 de agosto de 2022, após diversos adiamentos por conta da pandemia de COVID-19 (deveria ter ocorrido em 2020, no marco dos 50 anos de entrada em vigor do tratado). Teve como pano de fundo o agravamento do conflito russo-ucraniano, em que há perigo de desastre nuclear. Desde a 5ª RevCon (1995), o documento de consenso significativo almejado por essas conferências não se resume a uma revisão da implementação do TNP no quinquênio, na medida em que também se visa o estabelecimento de novos compromissos a serem assumidos pelas partes, aos moldes do plano de ação aprovado na 8ª RevCon (2010). Contudo, assim como a sua antecessora, a 10ª RevCon fracassou em estabelecer o consenso entre as partes e não aprovou qualquer documento final, o que expressa o estado da arte do regime de não proliferação e desarmamento nuclear, bem como do multilateralismo de dimensão universal.

Havia grandes expectativas sobre essa conferência, derivadas não apenas de preocupações com o conflito entre Rússia e Ucrânia. Por um lado, alguns eventos que antecederam a realização da 10ª RevCon alimentaram algum otimismo em relação à conferência, quais sejam: reuniões entre NWS²⁶⁰ – Pequim (2019), Londres (2020), Paris (2021) –, citadas no *draft* de documento final; declaração conjunta dos P5 sobre prevenção à guerra nuclear e à corrida armamentista²⁶¹ (início de janeiro de 2022), igualmente citada no projeto; realização da Primeira Conferência dos Estados Partes do TNP; e conferências de preparação produtivas. No entanto, outros eventos, mais sensíveis, confirmavam a deterioração do regime de não proliferação desde 2015, *e.g.*: agravamento de situações regionais (Coreia do Norte e Irã); aumento de estoques de armas nucleares; aumento da “retórica nuclear”; doze anos sem consenso no âmbito do TNP; e aumento do perigo nuclear a níveis sem precedentes no pós-Guerra Fria.

O conflito russo-ucraniano, especificamente a situação da usina nuclear de Zaporíjia, foi o tema catalisador do fracasso da 10ª RevCon: a Rússia objetou o projeto de documento final por conta do 34º parágrafo da parte de revisão, que expressa “preocupação com atividades militares conduzidas proximamente às ou nas centrais elétricas” ucranianas, particularmente o que ocorria em Zaporíjia, impedindo-se, assim, o consenso. Houve troca de farpas sobre o conflito durante todo o mês de debates, os quais aconteceram “do outro lado do corredor” que leva ao CSNU. Entretanto, o conflito russo-ucraniano não foi o único tema identificado pelas partes que gerou dissensos na 10ª RevCon – houve divergências sobre compromissos adotados desde o fim da Guerra Fria e sobre temas tratados nos três comitês principais²⁶² da conferência.

Persiste o questionamento sobre a validade das decisões tomadas nas RevCon de 1995, 2000 e 2010, que moldaram o regime de não proliferação e desarmamento em seu formato atual e costumam ser encaradas como um *continuum*. Tanto em 2015 quanto em 2022, buscou-se um consenso para aprovar integralmente a validade daquelas decisões (seria o primeiro parágrafo do

²⁶⁰ No âmbito do TNP, há uma divisão clássica entre os países que detêm armamento nuclear (NWS) e os que não detêm (NNWS).

²⁶¹ *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapon States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*.

²⁶² O texto final das RevCon é tradicionalmente elaborado em três comitês principais, cada qual dedicado a um dos pilares do TNP (em ordem: desarmamento, não proliferação e uso pacífico da energia nuclear), que recebem apoio de corpos subsidiários, estabelecidos *ad hoc*.

“plano de ação”²⁶³ de 2022, por exemplo) e dar respostas a questionamentos que se intensificaram desde 2015. Foram os debates em torno da Resolução sobre o Oriente Médio (1995), a qual afirmou a necessidade de uma zona livre de armas nucleares (ZLAN) naquela região, bem como expressou preocupações em relação a instalações nucleares não sujeitas a salvaguardas (uma crítica tácita a Israel), que obstaram o consenso em 2015. Como as decisões daquelas três conferências são abordadas de forma conjunta e sistemática, a validade dos princípios adotados em 1995, dos “13 passos” para o desarmamento (2000) e do plano de ação de 2010 acaba também sendo posta em questão com a continuidade do dissenso no âmbito das RevCon.

No âmbito do 1º Comitê Principal (desarmamento), o debate se concentrou, como de costume, na implementação do Artigo VI do TNP, tema mais tradicional de dissenso entre as partes²⁶⁴ – NWS afirmam que estão fazendo o suficiente para cumprir com seus compromissos de desarmamento, o que é questionado por NNWS, que veem desequilíbrio nos compromissos assumidos por NWS e NNWS. O avanço mais significativo no âmbito desse comitê está expresso no compromisso 17 do “plano de ação” não aprovado em 2022: EUA e Rússia se comprometeriam a negociar um mecanismo para suceder o New START. Outros avanços interessantes do projeto de documento final estavam na inclusão de “medidas nacionais relacionadas ao desarmamento nuclear” como um dos dados a serem enviados pelos Estados Partes em seus relatórios periódicos à RevCon, e no aprofundamento da noção de consequências humanitárias do uso de armas nucleares. Além disso, pendências de décadas de RevCon voltaram a ser reiteradas, como a conclusão do CTBT e de um tratado para o banimento da produção de materiais nucleares fisséis que são usados em armas nucleares, e garantias de segurança para NNWS. Ainda, foi reafirmado o compromisso de não transferência de armas nucleares – nos debates foram questionadas sobretudo as situações da Alemanha, detentora de armas nucleares da OTAN, e de Belarus, que pode vir a manter em seu território armas nucleares russas. No bojo dos debates sobre desarmamento, pode-se destacar, ainda, a divergência sobre o estatuto do TPAN: o México discursou como representante dos Estados Partes do TPAN, afirmando-o como passo seguinte ao banimento das armas nucleares; os EUA, por sua vez, sustentaram que o TPAN não estabelece a proibição de armas nucleares no sistema internacional como um todo, vinculando apenas os seus signatários. No projeto de documento final, foi reconhecida a entrada em vigor do TPAN.

No âmbito do 2º Comitê Principal (não proliferação), foram as questões regionais que motivaram os debates mais intensos, bem como as maiores divergências. O conflito russo-ucraniano foi o maior ponto de tensão, tendo-se recomendado um compromisso sobre a situação de Zaporíjia. Outra questão inédita debatida nesse comitê, por demanda da China e da Indonésia, foi o AUKUS – no projeto de documento final consta que “o tópico de propulsão nuclear naval é do interesse dos Estados Partes do Tratado” (parágrafo 36 da revisão). A ZLAN do Oriente Médio voltou a criar rugas, na medida em que alguns países daquela região, como o Irã, classificaram o texto esboçado pelo comitê como o mais fraco em anos sobre o assunto. A força da linguagem empregada também foi tema de disputa em relação à situação da Coreia do Norte. Diferentemente das questões supramencionadas, a situação do Irã e o Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA, na

²⁶³ Embora o parágrafo 187 do projeto de declaração da revisão de 2022 não faça referência a um “plano de ação”, reúne 102 compromissos adicionais que seriam assumidos pelas partes do TNP, incluindo o conjunto de compromissos adotados em RevCon anteriores.

²⁶⁴ Segundo o embaixador Sergio Duarte, a percepção de um déficit na observância dos compromissos contidos no art. VI do TNP está no epicentro da atual crise de “autoridade e credibilidade” do regime de desarmamento. Essa crise chegou a gerar posturas como a dos pesquisadores Tom Sauer e Joelien Pretorius, que, em 2019, sugeriram que os países não nucleares abandonassem em massa o TNP – essa sugestão foi recebida de forma negativa tanto por NWS quanto por NNWS.

sigla em inglês) não figuram expressamente no projeto de documento final, embora tenham sido temas discutidos na RevCon.

As divergências sobre a situação na Ucrânia também transbordaram para os debates do 3º Comitê Principal (uso pacífico), sobretudo a situação da usina nuclear de Zaporíjia. O maior destaque positivo no âmbito do 3º Comitê foi o avanço no debate sobre paridade de gênero²⁶⁵ dentro do regime de não proliferação e desarmamento. Também houve avanços no âmbito da AIEA, que não se restringem ao pilar do uso pacífico – muitos dos destaques positivos da revisão quinquenal dizem respeito à expansão da atuação da agência, bem como do número de países vinculados a seus instrumentos. Outro ponto de destaque do projeto de documento final foi a vinculação da ciência e tecnologia nuclear aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e ao cumprimento do Acordo de Paris (2015), bem como o reconhecimento da vinculação entre ciência e tecnologia nuclear e avanços no campo da saúde, inclusive no combate à COVID-19.

Por fim, outras provisões de destaque elencadas no “plano de ação” não aprovado em 2022 foram: o estabelecimento de um grupo de trabalho para fortalecer o processo de revisão do TNP; e a tradicional reafirmação da necessidade de universalização do TNP, com chamamentos firmes a Índia, Israel e Paquistão para a adesão ao tratado e o encorajamento para que o Sudão do Sul faça o mesmo – destaque-se que há também um chamamento à Coreia do Norte para o seu retorno ao tratado na parte de revisão do documento.

O Brasil manteve suas posições tradicionais dentro do regime. Ressaltando o contexto crítico em que era realizada a 10ª RevCon, o País defendeu a necessidade de se reduzir as assimetrias originárias do TNP, notadamente a diferença de direitos e obrigações entre NWS e NNWS, questionou o papel de armas nucleares em estratégias de defesa, afirmou a importância do TPAN, destacou o papel da OPANAL, da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e da AIEA, demonstrou apoio ao JCPOA e condenou os testes balísticos da Coreia do Norte. O Brasil também informou ter submetido à AIEA uma proposta inicial para procedimentos especiais a serem aplicados a material nuclear usado em propulsão naval em maio de 2022. Junto a África do Sul, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, o Brasil também se pronunciou como Coalizão da Nova Agenda (CNA). A CNA afirmou a validade de todos os compromissos assumidos nas RevCon de 1995 (destacou sobretudo a resolução sobre o Oriente Médio), 2000 e 2010, demonstrando preocupação com o fato de NWS terem questionado a sua validade desde 2015. A Coalizão também afirmou a importância de todos os NWS se comprometerem a eliminar completamente seu arsenal nuclear, sublinhou que a conferência de 2010 não esgotou a discussão sobre os impactos humanitários das armas nucleares, resgatou pautas históricas dos NNWS (CTBT, tratado para banimento de material fissil usado em armas nucleares, criação de novas zonas livres de armas nucleares, entrada em vigor de novos protocolos para aumentar a transparência dentro do sistema), destacou a importância de universalizar o tratado e apresentou um plano de trabalho para a 10ª RevCon, chamado *Taking Forward Nuclear Disarmament*, com metas para a conferência. Por fim, o pronunciamento da CNA se encerrou com uma citação de Cançado Trindade²⁶⁶.

Com o fracasso da 10ª RevCon, o maior período sem consensos no regime de não proliferação e desarmamento nuclear se ampliará (é a primeira vez que duas RevCon consecutivas não chegam a um consenso). A próxima RevCon está prevista para 2026.

²⁶⁵ Esse debate também esteve presente nos outros comitês, mas foi no 3º Comitê que teve mais aprofundamento.

²⁶⁶ “A world with arsenals of nuclear weapons, like ours, is bound to destroy its past, dangerously threaten the present and has no future at all. Nuclear weapons pave the way into nothingness.”

d) Outros acordos e iniciativas multilaterais

É imprescindível a menção ao CTBT, negociado no âmbito da Conferência do Desarmamento e assinado em 1996, que ainda não entrou em vigor em razão da falta de ratificações importantes, mesmo após mais de 25 anos de sua assinatura. Tem 178 partes²⁶⁷, mas, para sua entrada em vigor, faz-se necessária, segundo seu Anexo 2, a ratificação de 44 determinados Estados, entre os quais ainda não o fizeram China, Coreia do Norte, Egito, EUA, Índia, Irã, Israel e Paquistão. Em novembro de 2023, o presidente Vladimir Putin anunciou a retirada da Rússia do CTBT, alegando que os EUA seguem sem fazer parte do instrumento. No mesmo mês, o país lançou, de um submarino nuclear, um míssil intercontinental balístico, desenhado para portar ogivas, que atingiu seu alvo no extremo leste do país. A Comissão Preparatória à Organização do CTBT (CTBTO PrepCom) é a instituição responsável pelo estabelecimento e capacitação do sistema de monitoramento internacional (SIM, na sigla em inglês), necessário para a verificação do cumprimento do CTBT. Quando o CTBT entrar em vigor, a comissão se converterá na própria Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBTO). A falta de perspectiva quanto à entrada em vigor do CTBT e os relativamente elevados custos de manutenção de seu regime de verificação são os principais desafios enfrentados pela CTBTO PrepCom.

Também se pode mencionar o Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano, assinado em 1971 e em vigor desde o ano seguinte, que tem 94 Partes, incluindo o Brasil, mas não a França, entre os membros permanentes do CSNU, por exemplo.

Durante a primeira Guerra do Golfo (1990-1991) surgiram suspeitas da existência de programas de desenvolvimento de armas de destruição em massa no Iraque, o que levou à negociação e adoção, na AIEA, de um modelo de protocolo adicional, de adesão voluntária, aos acordos de salvaguardas existentes entre cada Estado Parte do TNP e a agência. Em 1997, o Conselho de Governadores da AIEA adotou o modelo de Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas que os Membros assinam com a AIEA, conhecido, de maneira imprecisa, como Protocolo Adicional ao TNP. Estão em vigor protocolos adicionais com 143 membros da AIEA (além de doze aguardando ratificação) e com a EURATOM.

Para regimes de controle de exportação de tecnologias sensíveis relacionadas a armamento nuclear, ver a próxima seção. Há toda uma série de iniciativas, a respeito da relação entre armas nucleares (e ADM) e terrorismo, como a Resolução 1373, de 2001 (cria o Comitê de Contraterrorismo do CSNU), e a Resolução 1540, de 2004 (não proliferação de armas de destruição em massa para agentes não estatais) e a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005 (promulgada em 2019 no Brasil). Para mais detalhes sobre a Resolução 1540, ver a seção anterior sobre armas biológicas e químicas.

Em 2008, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Ban Ki-moon apresentou proposta de cinco pontos para o desarmamento nuclear: 1) cumprimento do compromisso de desarmamento do Artigo VI; 2) garantias de não uso contra não possuidores; 3) esforços para entrada em vigor do CTBT e conformação de zona livre de armas nucleares (ZLAN) no Oriente Médio; 4) medidas de transparência dos possuidores; e 5) medidas complementares, envolvendo outros tipos de ADM, armas convencionais e terrorismo.

Por iniciativa dos EUA, foram realizadas quatro Cúpulas de Segurança Nuclear (2010 em Washington; 2012 em Seul; 2014 na Haia; 2016 em Washington), com foco em segurança física

²⁶⁷ Papua-Nova Guiné foi o último país a ratificar o CTBT, em março de 2024.

(impedimento de acesso de agentes não autorizados a materiais ou instalações nucleares). A AIEA, única instituição multilateral de âmbito universal com competência e *expertise* no assunto, realiza desde 2013, em sua sede, em Viena, conferências internacionais, a chamada Conferência Internacional sobre Segurança Física Nuclear International, ou *International Conference on Nuclear Security* (ICONS), a cada quatro anos, com segmento ministerial sobre o tema. O Brasil participou da IV ICONS, em maio de 2024, com delegação de alto nível, liderada pelo ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional (GSI), Marcos Antonio Amaro dos Santos.

- e) Acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

A necessidade de diálogo e cooperação nuclear entre EUA e URSS/Rússia, enquanto as duas principais potências nucleares do mundo, foi exacerbada pela crise dos mísseis em 1962. No ano seguinte, os dois países estabeleceram uma linha direta de gerenciamento de crises e assinaram o PTBT. Com a negociação e a entrada em vigor do PTBT e do TNP, as duas superpotências passaram a negociar arranjos bilaterais para limitação – mas não de eliminação – de armas nucleares. Isso representa um primeiro passo, embora modesto, na direção do atendimento das obrigações do Artigo VI do TNP²⁶⁸ pelos EUA e pela URSS/Rússia. Haja vista sua indisposição pelo desarmamento, os dois países adotaram uma série de acordos bilaterais, primeiramente limitando – posteriormente reduzindo – o número de armas nucleares de cada lado. Sua maioria foi negociada em períodos de relativa distensão. O objetivo era alcançar um equilíbrio, com forças estratégicas de sobrevivência de cada lado que, mesmo após um primeiro ataque maciço do outro, ainda poderiam infligir uma resposta devastadora, de modo que qualquer ataque desencadearia a *mutually assured destruction* (MAD). Embora menos enfático após o fim da Guerra Fria, o controle de armas nucleares entre EUA-Rússia ainda se baseia na ideia de equiparação de forças como inibidor da agressão, além dos princípios, em graus variáveis, de transparência, confiança mútua, segurança jurídica, previsibilidade, conformidade e flexibilidade.

- i. *Strategic Arms Limitation Talks I* (SALT I, 1972-1977)

Em 1969, teve início em Helsinki a primeira rodada de conversações sobre limitação dos sistemas de lançamento de alcance intercontinental e dos então emergentes sistemas estratégicos de defesa. Como resultado, acordaram-se dois tratados: o Acordo Interino sobre Limitação de Armas Ofensivas Estratégicas (SALT I, acordo executivo) e o Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM). O SALT congelou o número desses sistemas aos níveis existentes em 1972²⁶⁹. Ambos os instrumentos foram assinados na mesma data, em 26 de maio de 1972, tendo caráter temporário,

²⁶⁸ Artigo VI TNP (1968): “Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa-fé, negociações sobre medidas efetivas para a cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.”

²⁶⁹ Para os EUA: 1.054 mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), de 656 até 710 mísseis lançados de submarinos (SLBMs) e até 44 submarinos balísticos nucleares; para a URSS: 1.618 ICBMs, de 740 até 950 SLBMs e até 62 submarinos balísticos nucleares. Note-se, assim, que os EUA aceitaram que a URSS mantivesse capacidade superior nestas armas, notadamente mais de 50% de ICBMs. As partes comprometeram-se a não construir novas unidades, nem aumentar as dimensões e capacidades daqueles existentes “significativamente”. Como fragilidade, o acordo não restringiu o número de bombardeiros e de ogivas, deixando espaço livre para a expansão destes e o desenvolvimento de novas tecnologias, como sistemas de ogivas múltiplas (MIRVs: *Multiple Independently Targetable Reentry Vehicles*). O acordo permite a modernização das unidades existentes ou substituição por novas.

com vigência de cinco anos. No ano seguinte, em Washington, foi assinado o Acordo sobre a Prevenção da Guerra Nuclear, pelo qual EUA e URSS concordaram em considerar a eliminação do perigo da guerra nuclear e do uso de armas nucleares como um objetivo de suas políticas, além de exercer moderação em suas relações mútuas.

ii. *Anti-Ballistic Missile Treaty* (ABM, 1972-2002)

O acordo ABM limitou o número de mísseis estratégicos de defesa²⁷⁰ e impediu o surgimento de uma corrida armamentista de sistemas ofensivo e defensivo. Em junho de 2002, no contexto da Guerra ao Terror, os EUA retiraram-se unilateralmente do ABM, alegando a necessidade de defesa contra possíveis ataques terroristas ou de *rogue states*, sob protestos russos e de especialistas independentes a respeito dos efeitos adversos sobre a estabilidade internacional e os esforços de redução de estoques nucleares ofensivos.

iii. *Strategic Arms Limitation Talks II* (SALT II, 1979)

As superpotências prosseguiram as conversações visando à negociação de um acordo que substituísse o interino SALT I, mas o SALT II nunca entrou em vigor. Em 1974, as partes chegaram ao consenso sobre os contornos do acordo²⁷¹, mas a situação internacional impediu a ratificação do tratado, assinado apenas em 1979. A invasão do Afeganistão pela URSS impediu sua ratificação pelo Senado norte-americano, mas os dois países se comprometeram a honrar seus dispositivos, apesar de acusações mútuas de violação.

Com as mudanças políticas na URSS²⁷² e o subsequente fim do conflito bipolar, o ambiente internacional tornava-se progressivamente mais propício para o aprofundamento de negociações, resultando em acordos de redução efetiva de armas nucleares entre EUA e URSS/Rússia.

iv. *Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* (INF, 1987-2019)

O tratado INF foi assinado em 1987, fruto de negociações possibilitadas pelo encontro de Gorbachev e Reagan em Reykjavík, na Islândia, em 1986. Esse instrumento promoveu a eliminação de mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo, os chamados *Intermediate Nuclear Forces* (INF), cujo alcance seja entre 500 e 5.500 km²⁷³. Trata-se da primeira vez que os países concordaram na redução de seus arsenais, na eliminação de toda uma categoria de armas e em extensas inspeções de verificação *in loco*.

²⁷⁰ Para cada parte: limite de até 200 interceptadores, divididos em dois grupos, sendo um para defender a respectiva capital especificamente e outro para um campo de ataque ICBM. Em 1974, esse número foi reduzido pela metade (100), devendo os países escolherem pela defesa da capital ou outra área. Desse modo, o ABM impedia o desenvolvimento de um sistema de defesa antibalístico de dimensões nacionais.

²⁷¹ O SALT II teria limitado os silos de ICBMs americanos e soviéticos, tubos de lançamento SLBM, mísseis balísticos ar-superfície e bombardeiros pesados a 2.250 veículos de entrega até 1º de janeiro de 1981, abaixo de um teto inicial de 2.400 veículos de entrega. O acordo exigiria que os soviéticos reduzissem suas forças em cerca de 270 veículos de entrega, mas as forças dos EUA estavam abaixo dos limites e poderiam ter sido aumentadas. As ações de cada parte seriam verificadas por meios técnicos nacionais, incluindo satélites de reconhecimento. Vigoraria até 1985. Assim como o SALT I, o SALT II não abordou o tema do número de ogivas nucleares.

²⁷² Eleição de Gorbachev, o avanço de suas reformas (*Glasnost* e *Perestroika*) e a crise de Chernobyl.

²⁷³ Em junho de 1991, data-limite para a implementação dos compromissos do INF, os EUA haviam destruído 846 vetores dessas armas e a URSS, 1.846.

Em 2019, os EUA retiraram-se do INF, após sucessivas acusações, desde 2013, de descumprimento do acordo pela Rússia, que estaria desenvolvendo um tipo de míssil banido pelo tratado (o míssil SSC-8 era classificado pela Rússia como de curto alcance, ao passo que os EUA estimavam seu alcance em 2.500 km; sendo, portanto, proibido pelo INF). No mesmo ano, a Rússia também se retirou do INF. Contudo, o amplo arsenal da China de mísseis INF, em sua maioria convencionais, e a ausência de constrangimentos legais a esse país por força de tratados, são motivos até mais significativos para a retirada dos EUA do INF do que os supostos descumprimentos russos. Igualmente, em 2020, os EUA retiraram-se do Acordo Céus Abertos²⁷⁴, alegando que a Rússia impunha restrições injustificadas aos voos de observação sobre seu território.

v. *Strategic Arms Reduction Treaty I* (START I, 1991-2009)

Em 1982, iniciou-se uma nova rodada de negociações. Após uma interrupção de dois anos, as tratativas recomeçaram em 1985 e resultaram no START I, assinado apenas em 1991²⁷⁵, com limitações específicas²⁷⁶. Mesmo atingindo os limites do START I, as partes deram continuidade à redução de arsenal. As partes eram verificadas por inspeções *in loco* e por telemetria compartilhada. O tratado, que entrou em vigor em 1994, expirou em 2009.

vi. *Strategic Arms Reduction Treaty II* (START II, 1993)

Os dois países assinaram o START II em 1993. O START II estabeleceu um limite para armas estratégicas e exigiu que as reduções fossem implementadas em duas fases²⁷⁷. Este tratado permaneceria em vigor durante o START I. Os EUA ratificaram o START II em 1996, mas não seu protocolo adicional de 1997, nem os acordos de sucessão e demarcação do ABM, enquanto a Rússia ratificou todos em 2000. Como a legislação russa exigia a troca de instrumentos de ratificação para sua entrada em vigor, incluindo a do protocolo adicional e dos acordos ABM, o START II nunca entrou em vigor. Com a declaração de retirada dos EUA do ABM e a assinatura do SORT, a Rússia anunciou que terminaria suas vinculações aos compromissos do START II.

²⁷⁴ A Rússia retirou-se no ano seguinte. Para mais detalhes, ver seção sobre a OSCE no tópico sobre segurança e defesa.

²⁷⁵ A dissolução da URSS, resultando em quatro sucessores com capacidades nucleares (Rússia, Belarus, Ucrânia e Cazaquistão), atrasou o processo de entrada em vigor do START I. Em 1992, o Protocolo de Lisboa tornou os quatro países e os EUA partes do START I, que entrou em vigor em 1994.

²⁷⁶ Teto de 1.600 vetores estratégicos e 6.000 ogivas para cada lado. O prazo de redução foi de sete anos, até 2001, e mantido por outros oito anos. As partes eram verificadas por inspeções *in loco* e por telemetria compartilhada.

²⁷⁷ Até 2004: implementação de não mais de 3.800-4250 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 2.160 em SLBMs, 1.200 em ICBMs com MIRVs e 650 em ICBMs pesados. Até 2007: implementação de não mais de 3.000-3.500 ogivas totais em ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados, incluindo limites de 1.700-1750 em SLBMs, a eliminação de ICBMs pesados e a proibição de MIRVs em ICBMs; e desativação de veículos de entrega via remoção de ogivas nucleares.

vii. *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT, 2002-2010)

Pelo SORT, assinado em 2002, EUA e Rússia concordaram em reduzir o número de ogivas estratégicas operacionalmente instaladas de modo a superar os limites previstos no START II²⁷⁸. Também concordaram em manter o START I em vigor. O acordo não estipulou nenhum sistema de verificação²⁷⁹.

viii. *New Strategic Arms Reduction Treaty* (New START, 2010-2026)

Em 2011, o SORT foi substituído pelo New START, negociado após o encontro dos presidentes Obama e Medvedev em Londres, em 2009, e assinado no ano seguinte. De duração inicial de dez anos (expirava em 10 de fevereiro de 2021), o instrumento definiu limites²⁸⁰, que deveriam ser atingidos até 2018. Cada parte pode determinar a estrutura dos vetores de suas forças em posição de tiro, respeitando os limites gerais. A verificação do cumprimento dos compromissos assumidos é feita mediante inspeções *in loco*, intercâmbio de dados e notificações sobre o armamento e as instalações, além de meios técnicos de cada um. A renovação esteve ameaçada, uma vez que a política de controle de armas não era endossada pelo então presidente Donald Trump, que havia retirado os EUA do INF e do Acordo Céus Abertos em 2019 e em 2020. Seu intuito era vincular a renovação do New START à inclusão de armamentos não estratégicos russos, bem como à adesão da China, que rechaçou a iniciativa. Com a assunção do presidente Joe Biden, em 2021, os países concordaram pela prorrogação do tratado em mais cinco anos, permitida pelo tratado, de modo que o New START expira em 5 de fevereiro de 2026. Em agosto de 2022, os EUA testaram o míssil balístico Minuteman III, após cancelamentos anteriores. No mesmo mês, no contexto da 10ª Conferência de Revisão do TNP e em meio ao conflito na Ucrânia, EUA e Rússia publicaram declaração em que se comprometem com a necessidade de negociação de um acordo que substitua o New START. Em novembro de 2022, a Rússia cancelou unilateralmente uma reunião da Comissão Consultiva Bilateral do New START, que lida com a implementação e a verificação do tratado. O vice-ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergey Ryabkov, atribuiu a decisão a preocupações técnicas, como alegações russas de que os EUA não estariam implementando plenamente o tratado, bem como a razões políticas, incluindo a guerra na Ucrânia. O Departamento de Estado dos EUA reiterou seu compromisso de reagendar a reunião o mais rápido possível. Um tópico de discussão teria sido a pausa de quase três anos nas inspeções de

²⁷⁸ O SORT determinou o total de 1.700 até 2.200 para cada país, até 31 de dezembro de 2012, baseado em declarações anteriores dos mandatários. Ao contrário dos acordos anteriores, não houve especificação sobre quais de ogivas deveriam ser desmanteladas, etapas de reduções, limites de estoque e de reserva ou modos de emprego de ogivas entre sistemas ICBMs, SLBMs e MIRVs. Nenhuma ogiva ou vetor teve de ser destruído sob o SORT.

²⁷⁹ Declarações orientavam pelo recurso ao regime de controle do START, que expirou em 2009, três anos antes do prazo-limite do SORT. Em 2006, os países criaram a *Bilateral Implementation Commission* (BIC) como fórum confidencial para reunir-se duas vezes ao ano e discutir questões da implementação.

²⁸⁰ Limites de até 700 mísseis armados ICBMs, SLBMs e bombardeiros pesados para transporte; 800 sistemas lançadores armados e não armados de ICBMs e SLBMs e bombardeiros pesados; e 1.550 ogivas nucleares armadas. O acordo não limita o número de ICBMs e SLBMs não armados. O New START contempla parcialmente os receios russos em relação ao desenvolvimento dos sistemas antimísseis dos EUA. O preâmbulo do New START reconhece a inter-relação entre armas estratégicas ofensivas e defensivas. A Rússia receia os armamentos estratégicos, ainda que não nucleares, pois aponta que armamentos estratégicos convencionais, como mísseis balísticos, têm precisão similar aos nucleares, de modo que deveriam, igualmente, estar submetidos à restrição do tratado. Por isso, a política de contenção nuclear da Rússia assegura, taxativamente, o direito russo de utilizar armas nucleares quando atacada por mísseis balísticos, ainda que carregados com armamentos convencionais (não nucleares).

instalações relacionadas a armas nucleares, um marco do regime de verificação do New START. Os dois países pausaram as inspeções em março de 2020 devido à pandemia de COVID-19. Em agosto de 2022, a Rússia havia adiado ainda mais a retomada das inspeções, bloqueando as visitas às suas instalações.

Desde a década de 1990, verifica-se tendência de desmantelamento da maioria dos acordos²⁸¹ de controle de armas e de reforço de confiança e segurança concluídos pelos EUA, Rússia e aliados. Esses desenvolvimentos vêm minando a ordem de segurança internacional – especialmente na Europa – a ponto de tornar o New START o único grande acordo bilateral de armas remanescente entre EUA e Rússia. Vários fatores explicam o fim desses tratados, entre eles as acusações, de cada lado, de descumprimento. Outro fator significativo é que muitos acordos da Guerra Fria e pós-Guerra Fria não refletem mais a realidade: os desenvolvimentos tecnológicos trouxeram novas armas que estão fora do escopo das restrições existentes. Ao mesmo tempo, a situação geopolítica mudou: exceto por suas forças nucleares, a Rússia não é mais um adversário equiparável aos EUA e provavelmente corresponderia a uma ameaça menor e de longo prazo, se comparada à China, que não é parte de nenhum dos acordos. Hoje, com as relações EUA-Rússia em baixa, o controle de armas tornou-se cada vez mais necessário e as negociações são particularmente mais difíceis.

A longo prazo, outra preocupação premente é estender o controle de armas além dos EUA e Rússia para outros Estados com armas nucleares – a China em particular, dado seu potencial de expansão e falta de transparência. Em 2020, os EUA pressionaram a China a aderir às negociações do New START. No entanto, Pequim declarou que só estaria disposta a participar se os EUA concordassem em reduzir seu arsenal ao tamanho do chinês, que alega ser vinte vezes menor. Enquanto a China tiver muito menos armas nucleares, não há incentivos para aceitar os mesmos limites que a Rússia e os EUA, nem é provável que concorde com medidas de transparência, pois a opacidade nuclear ajuda a compensar o tamanho relativamente pequeno de seu arsenal. A Rússia declara-se aberta a iniciativas plurilaterais, especialmente se incluírem os “aliados nucleares” dos EUA, como Reino Unido e França, e também tem um interesse em limitar as forças nucleares chinesas. O acirramento do conflito na Ucrânia também acentua as dificuldades de novos entendimentos no campo nuclear. Recentemente, declarações de autoridades russas, como Putin e Medvedev, salientaram que a opção de utilizar armamento nuclear existe²⁸². Belarus, aliada de Moscou, renunciou a seu *status* “não nuclear” em fevereiro de 2022 e ameaça entrar no conflito. Os EUA, a seu turno, em sua mais recente estratégia de defesa nacional, lançada em outubro de 2022, apontaram a Rússia como uma ameaça nuclear, e a China foi definida com o maior “desafio geopolítico”, na medida em que seria o único país que busca alterar a ordem internacional atual. Por isso, as perspectivas para um novo acordo nuclear são pequenas e dependerão, especialmente, das tensões envolvendo esses três países.

No começo de 2022, EUA anunciaram adiar teste de míssil balístico intercontinental capaz de levar ogivas nucleares, a fim de evitar qualquer “desentendimento” de preparação para um

²⁸¹ 2002: EUA retiram-se do ABM; 2007: Rússia cessa a implementação do Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE); 2015: Rússia para de participar de reuniões do CFE; 2019: EUA e Rússia denunciam o INF; 2020: EUA retiram-se do Tratado de Céus Abertos; 2021: Rússia denuncia o Tratado de Céus Abertos; 2023: Rússia retira-se do CFE.

²⁸² A legislação russa autoriza o uso de armas nucleares em caso de agressão ao território russo, ou se agredida com esses armamentos. A anexação das províncias ucranianas de Luhansk, Donetsk, Kherson e Zaporíjia, após referendo reconhecido apenas pelos russos, aumenta o risco de uso de armas nucleares, uma vez que eventual defesa desses territórios em contraofensiva ucraniana poderia ser respaldada pela legislação russa ao considerar uma agressão ao território russo.

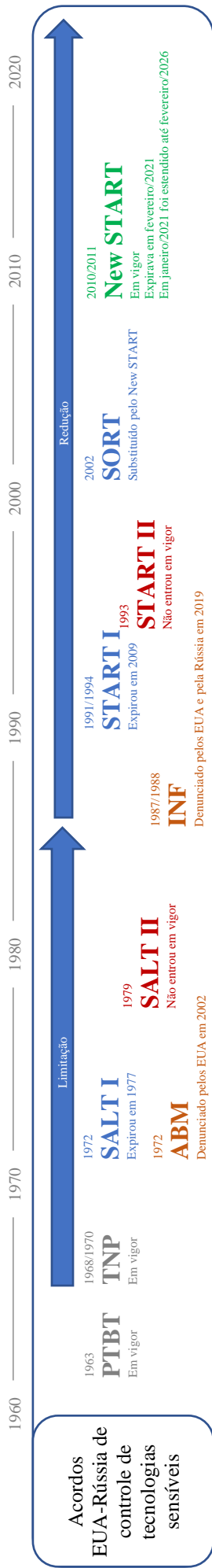
eventual conflito nuclear. Biden considera improvável o uso de armas nucleares no conflito na Ucrânia, ainda que táticas: para ele, Putin é um ator racional, que tomou uma decisão ruim sobre o começo da guerra e que dificilmente tomaria uma decisão ruim de utilizar armas nucleares no conflito. Iniciou-se, em 17 de outubro de 2022, o exercício de treinamento da OTAN (com participação de 14 países), planejado desde antes do início do conflito, contra eventual ataque nuclear com armas táticas: segundo o secretário-geral da OTAN, “caso o exercício fosse cancelado, enviaria o sinal errado para Moscou”. O chefe Política Externa da União Europeia (UE), Josep Borrell, declarou que eventual ataque nuclear russo significaria um grande erro e o “aniquilamento do exército russo”, dada a proporção da resposta dos países ocidentais, a qual, contudo, não se valeria de armas nucleares. Em 13 de outubro de 2022, 14 países da OTAN e a Finlândia (que até então não integrava a Aliança Atlântica) anunciaram a Iniciativa de Escudo do Céu Europeu: sistema antimíssil balístico desenvolvido pelos próprios europeus para a Europa, desvinculando sua defesa no setor da ajuda americana.

Em 2023, após anúncio do presidente Putin, o Conselho da Federação Russa (câmara alta parlamentar) aprovou suspensão do acordo nuclear New START.

- ix. Quadro esquemático sobre os acordos EUA-URSS/Rússia de controle de armas e tecnologias sensíveis:

Tratado	Duração	Limites sobre vetores	Limites sobre ogivas	Sem limites sobre	Status atual
SALT I	1972 -1977	ICBM: 1.054 EUA; 1.607 URSS SLBM: 656 EUA; 740 URSS	Sem limites	Bombardeiros estratégicos; sistemas defensivos	Expirado
ABM	1972- 2002	Bane sistemas antibalísticos de defender a integridade total dos territórios dos EUA e da URSS; mísseis de interceptação limitados a 100 para cada	Sem limites	Sistemas ofensivos	Os EUA retiram-se do tratado em 2002
SALT II	Assinado em 1979, mas nunca entrou em vigor	Limite de até 2.400 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado, com sublimites para mísseis MIRV	Sem limites	Sistemas defensivos	Nunca entrou em vigor
INF	Assinado em 1987, em vigor no período 1988-2019	Bane todos os mísseis balísticos e de cruzeiro lançados do solo e armados com armas nucleares ou convencionais com capacidade entre 500 e 5.500 km de alcance	Sem limites	Mísseis de alcance <500 e >5.500 km; lançadores submarinos e aéreos; sistemas defensivos	EUA e Rússia denunciaram o tratado em 2019
START I	Assinado em 1991, em vigor no período 1994-2009	Limite de até 1.600 ICBM/SLBM + bombardeiros de cada lado	6.000 ogivas estratégicas armadas para cada	Sistemas defensivos	Expirado
START II	Assinado em 1993, mas nunca entrou em vigor	Igual ao START I, mais proibição de ICBMs com MIRV e lançadores de ICBM “pesados”, e eliminação de todos os ICBMs “pesados”	3.000-3.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	EUA não ratificou protocolos e tratados correlatos; Rússia retirou

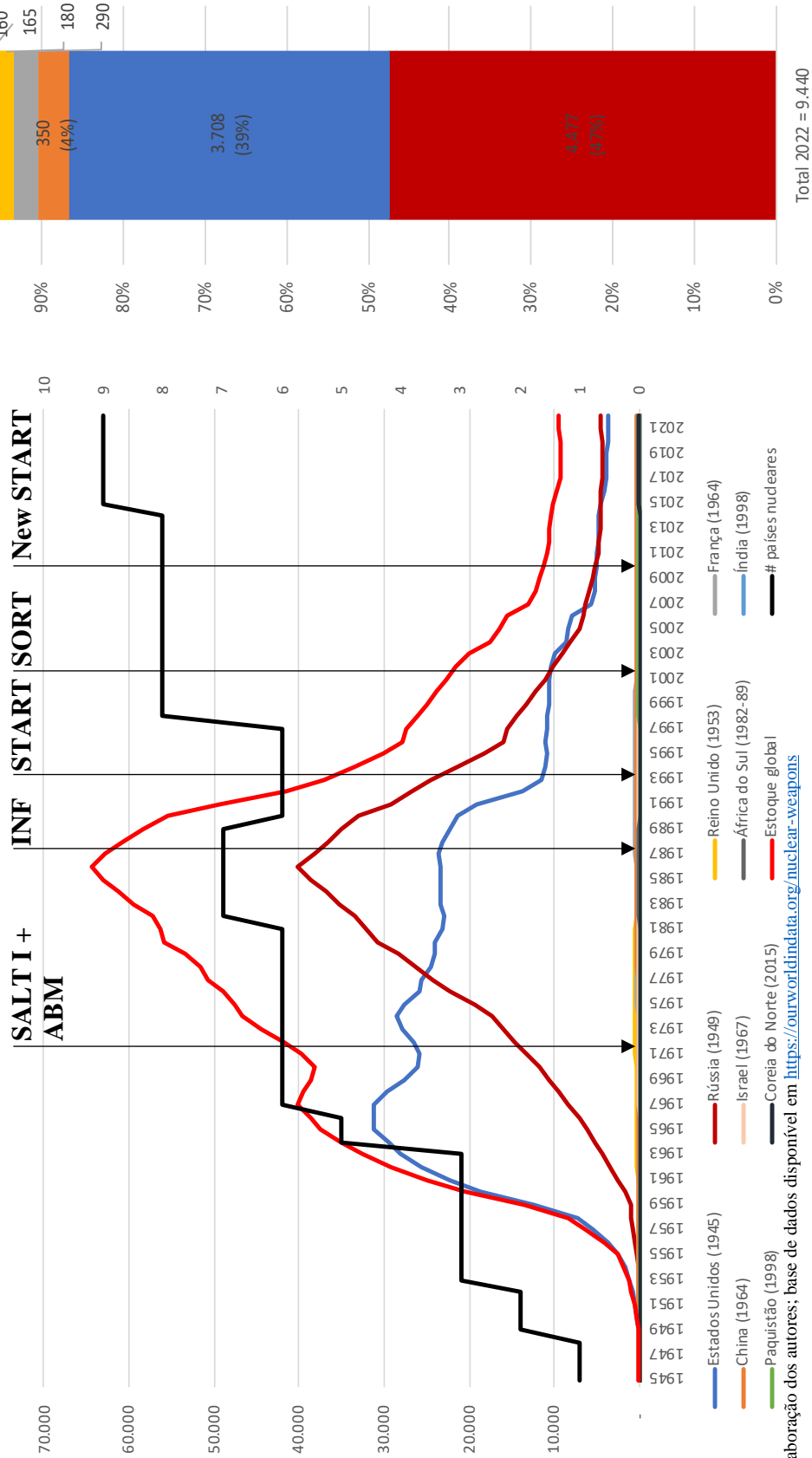
Tratado	Duração	Limites sobre vetores	Limites sobre ogivas	Sem limites sobre	Status atual
					seu apoio em 2002
SORT	2002-2012	Sem limites, embora os limites do START I para lançadores de mísseis e bombardeiros tenham permanecido em vigor até 2009	1.700-2.200 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; sistemas defensivos	Substituído pelo New START em 2011
New START	2011-2026	Até 800 ICBM/SLBM + bombardeiros estratégicos, armados ou não armados; Até 700 ICBMs + SLBMs + bombardeiros estratégicos, armados	1.500 ogivas estratégicas armadas para cada	Ogivas não armadas e ogivas não estratégicas; ICBM e SLBM não armados; sistemas defensivos	Estendido em janeiro/2021, em vigor até fevereiro/2026, mas com implementação suspensa pela Rússia



Estoque estimado de ogivas nucleares, de 1945 até 2022

Inclui ogivas designadas para forças militares; exclui ogivas designadas para desmantelamento

Total por país; Total acumulado; Número de países com armas nucleares (ano ou período de domínio da tecnologia nuclear)



Fonte: elaboração dos autores; base de dados disponível em <https://ourworldindata.org/nuclear-weapons>

f) Zonas livres de armas nucleares (ZLAN)

Uma resolução da AGNU em 1975 estabeleceu as principais características que definem uma ZLAN, a saber: a inexistência de Estados possuidores dessas armas; sua não produção, não colocação e não uso; além da afirmação de que a criação de zonas livres deve partir da própria região, por livre decisão dos Estados nela situados. Os compromissos assumidos devem ser verificáveis e de duração ilimitada. As ZLANs não cobrem, como regra geral, águas internacionais. Finalmente, os Estados possuidores de armas nucleares devem ratificar os protocolos adicionais aos tratados de estabelecimento da zona livre e proporcionar garantias de segurança aos membros da zona.



Fonte: UNODA

O TNP não proíbe a conclusão de acordos regionais (Artigo VII) – para além de Tlatelolco (1967, América Latina e Caribe), desde os anos 1980, foram assinados os seguintes com vistas à conformação de áreas livres de armas nucleares: Rarotonga (1985, Pacífico Sul), Bangkok²⁸³ (1995, Sudeste Asiático), Pelindaba²⁸⁴ (1996, África) e Semipalatinsk (2006, Ásia Central). A Mongólia declarou-se como Estado livre de armas nucleares em setembro de 1992 (o que foi reconhecido posteriormente pela ONU²⁸⁵). Ucrânia, Belarus e Cazaquistão renunciaram ao seu

²⁸³ Até hoje os cinco países nucleares não assinaram protocolo adicional ao texto, por objetarem à inclusão das plataformas continentais e zonas econômicas, assim como à proibição de usar armas nucleares dentro da zona ou a partir dela contra alvos externos. Outra objeção se dirige à restrição da passagem de navios a propulsão nuclear no interior da zona.

²⁸⁴ Pelindaba é o nome da localidade na qual a África do Sul possui seu principal centro de pesquisas nucleares.

²⁸⁵ Em 2012, os cinco possuidores de armas nucleares reconhecidos pelo TNP firmaram declarações políticas paralelas pelas quais se comprometem formalmente a respeitar o *status* desnuclearizado da Mongólia e a não utilizar armas nucleares contra esse país.

arsenal nuclear na década de 1990. Há, ainda, ZLANs não habitadas: Antártida (1959); o espaço exterior (1967); o leito marítimo (1971) e a Lua (1979). Reflexões relativas ao Ártico são muito incipientes. A ONU já realizou três conferências dos Estados Partes e Signatários de ZLANs e a Mongólia (2005, 2010 e 2015), mas a quarta, que deveria acontecer em 2020 e depois 2021, foi postergada sem nova data.

O Hemisfério Sul ainda não é uma ZLAN (ilhas pertencentes a algumas potências nucleares ou não²⁸⁶, além do Timor-Leste, não são partes das ZLANs existentes), muito embora a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) já tenha declarado o Atlântico Sul como zona livre.

- g) Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco)

Em 1958, a Costa Rica lançou proposta de proibição de armas nucleares no subcontinente. Em 1962, antes mesmo da crise dos mísseis em Cuba, quatro países, Brasil, Bolívia, Chile e Equador, apoiados depois pelo México (que, no mesmo ano, se autodeclarou livre de armas nucleares) propuseram na AGNU o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina, inspirada em proposta de desnuclearização da África, apresentada em 1961. A proposta latino-americana, contudo, não chegou a ser votada.

A crise dos mísseis cubana transformou a necessidade de estabelecer limitações à atividade nuclear em um tema urgente na América Latina. Também contribuiu para tanto, entre outros motivos, a percepção de que uma corrida armamentista regional só serviria para sorver os já escassos recursos para o desenvolvimento. Como resultado, o presidente mexicano Adolfo López Mateos liderou a emissão de uma declaração conjunta, em 29 de abril de 1963, por presidentes de cinco países do subcontinente: Bolívia, Brasil, Chile e Equador, além do México. Essa declaração anunciava a intenção de que um acordo multilateral, com os demais países latino-americanos, com a finalidade de proibir a fabricação, o recebimento e o armazenamento de armas nucleares.

A aprovação do tratado que proibia os testes de armas nucleares na atmosfera, no espaço exterior e debaixo das águas (PTBT), celebrado em 5 de agosto de 1963, contribuiu ainda mais para a criação de um ambiente favorável à proposta latino-americana. Em novembro de 1963, a 18ª Sessão da AGNU aprovou a Resolução 1911, que indica que os países latino-americanos iniciariam estudos para a adoção de medidas de desnuclearização da América Latina, à luz dos princípios da Carta da ONU e de acordos regionais. O entusiasmo brasileiro acerca do desarmamento arrefeceu após o início do regime militar de 1964.

Em novembro de 1964, 17 países latino-americanos reuniram-se para criar a Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), sediada na Cidade do México, e incumbida de apresentar um anteprojeto multilateral básico, que viria a se transformar no Tratado de Tlatelolco. Nos primeiros anos dessa comissão, México²⁸⁷ e Brasil²⁸⁸ disputaram a sua condução, sendo a comissão presidida pelo mexicano García Robles e vice-presidida pelo embaixador brasileiro Sette Câmara. O primeiro defendia a importância de um instrumento a ser rapidamente assinado pelos diversos países da região, com base na renúncia unilateral do direito a

²⁸⁶ Por exemplo, dependências e territórios britânicos, como Santa Helena, e norueguês, como a ilha Bouvet.

²⁸⁷ Afonso García Robles, diplomata mexicano reconhecido como artífice da construção política do Tratado de Tlatelolco e presidente da COPREDAL, recebeu o Prêmio Nobel da Paz de 1982.

²⁸⁸ A delegação brasileira na COPREDAL era chefiada diplomata José Sette Câmara Filho, que foi o representante permanente do Brasil junto à ONU, de 1964 a 1968.

possuir armas nucleares, enquanto o segundo patrocinava uma estratégia de operar, inicialmente, com menos atores envolvidos, o que viria, potencialmente, a incentivar o comprometimento dos demais países e desejava obter compensações nas negociações (como o direito a explosões nucleares pacíficas).

O preâmbulo do futuro tratado estaria praticamente pronto em agosto de 1965. Ele dispõe acerca da necessidade de evitar a corrida armamentista no continente – especialmente de armas nucleares –, e de consolidar a paz, em um contexto de respeito à igualdade soberana dos Estados. Sublinha a importância da Resolução 808, da AGNU, que propugnou pelo desarmamento e pela proibição total do emprego e da fabricação de armas nucleares e de todos os tipos de ADM. Nesse sentido, considera a existência de armas nucleares, em qualquer país latino-americano, antes de tudo, uma ameaça.

A cláusula de entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco foi talvez a questão que gerou as mais prolongadas discussões no seio da COPREDAL. De um lado, o México defendia que a validade do acordo deveria iniciar-se, para os Estados que o ratificassem, logo que eles fizessem o depósito de seus instrumentos de ratificação. O Brasil, por sua vez, compreendia a necessidade de adequação mais rígida dos países aos termos trazidos no parágrafo 1º do Artigo 29 (inicialmente Artigo 28)²⁸⁹ do acordo. No parágrafo 1º, estão previstos os requisitos de assinatura e ratificação do tratado, dos Protocolos Adicionais I e II, por todos os Estados aos quais estivessem abertos os três instrumentos, além da celebração de acordos com a AIEA, sobre a aplicação do seu Sistema de Salvaguardas, por parte dos Estados signatários do tratado e do Protocolo Adicional I. Ao final, com o recurso à possibilidade de apresentação de uma declaração de dispensa²⁹⁰, adotou-se um sistema híbrido, que, ao mesmo tempo que buscava dialogar com a realidade dos diferentes Estados, não interditava a sua entrada em vigor para aqueles países que desejassem a ele se submeter imediatamente. Em diversas ocasiões, o Brasil reafirmou sua posição de não atuar em sentido contrário aos objetivos do documento.

Em fevereiro de 1967, o Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe foi assinado, na Cidade do México, pela maioria dos países da região. O Brasil assinou o tratado em maio de 1967²⁹¹ e o ratificou em 1968, e, nesse mesmo ano, o acordo entrou em vigor.

²⁸⁹ Artigo 29: 1. Salvo o previsto no parágrafo 2 deste Artigo, o presente Tratado entrará em vigor, entre os Estados que o tiverem ratificado, tão logo tenham sido cumpridos os seguintes requisitos: a) Entrega ao Governo depositário dos instrumentos de ratificação do presente Tratado, por parte dos Governos dos Estados mencionados no Artigo 26 que existam na data em que se abra à assinatura o presente Tratado, e que não sejam afetados pelo disposto no parágrafo 2 do próprio Artigo 26; b) Assinatura e ratificação do Protocolo Adicional I anexo ao presente Tratado, por parte de todos os Estados extracontinentais ou continentais que tenham, *de jure* ou *de facto*, responsabilidade internacional sobre territórios situados na área de aplicação do Tratado; c) Assinatura e ratificação do Protocolo Adicional II anexo ao presente Tratado, por parte de todas as potências que possuam armas nucleares; d) Conclusão de acordos – bilaterais ou multilaterais – sobre a aplicação do Sistema de Salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica, em conformidade com o Artigo 13 do presente Tratado.

²⁹⁰ As últimas declarações de dispensa (*waiver*) do Artigo 28, 1, foram de: São Vicente e Granadinas (11/05/1992); Dominica (25/08/1993); Argentina e Chile (ambos em 18/01/1994); Brasil (30/05/1994); Belize (09/11/1994); Santa Lúcia (02/6/1995); São Cristóvão e Névis (14/02/1997); Guiana (17/05/1997); e, finalmente, Cuba (23/10/2002).

²⁹¹ Embora o tratado tenha sido aberto a assinaturas ainda durante o governo Castello Branco, só foi assinado pelo Brasil sob Costa e Silva. É importante tentar compreender o motivo de o governo Castello Branco ter integrado as negociações de Tlatelolco, mas não ter assinado o tratado, quando houve sua cerimônia formal de assinatura. Há dois pontos que devem ser considerados: a transição de governo, no Brasil, e as negociações do TNP. Em primeiro lugar, há de se considerar as particularidades de um período de transição de governo, ainda que sob condições autoritárias. Em 15 de março de 1967, Costa e Silva tomou posse, enquanto a cerimônia de assinatura de Tlatelolco ocorreu em 14 de fevereiro. O Brasil assinou o tratado, em 9 de maio. É possível conceber que a transição de governo tenha, de

Os Estados nuclearmente armados à época (EUA, Rússia, China, França e Reino Unido) e as potências coloniais com territórios na América do Sul e no Caribe (Países Baixos, além de EUA, França e Reino Unido) também vieram a ratificá-lo. O Tratado de Tlatelolco foi responsável por criar a primeira grande região populosa do mundo a proscrever os armamentos nucleares.

Além de um preâmbulo, em grande parte fundamentado em princípios aprovados em resoluções da AGNU – Resoluções 1911 e 2028 –, o Tratado de Tlatelolco possui 32 artigos e dois protocolos adicionais. O Artigo 1º²⁹² descreve as obrigações básicas das partes, no sentido de assegurar a total proibição de armas nucleares na região, de maneira mais ampla do que o que preveem outros acordos sobre a matéria, como o TNP e o Tratado da Antártica. O Artigo 3º define o “território” de aplicação da ZLAN, constituído pelo território das partes, o mar territorial, o espaço aéreo e outras áreas sob suas soberanias. O conceito de armas nucleares está definido no Artigo 5º, como sendo qualquer dispositivo capaz de liberar energia nuclear de forma não controlada e de ser apropriado para uso belicoso. Nove artigos são dedicados à criação da OPANAL.

O Tratado cria um sistema de controle particularmente abrangente e potencialmente eficiente em relação a instrumentos similares, tal qual o TNP. Esse é um resultado de um sistema dual de controle:

- 1) o Sistema de Controle da OPANAL (Artigo 12), que consiste em relatórios das partes (Artigo 14), relatórios especiais solicitados pelo secretário-geral da OPANAL (Artigo 15) e inspeções especiais (Artigo 16); e
- 2) o Sistema de Salvaguardas da AIEA (Artigo 13), que acabou sendo posteriormente substituído pelo acordo padrão aplicável aos signatários do TNP.

O tratado prevê o escopo das atividades de verificação. Além disso, como resultado da ação brasileira, resguarda os chamados testes pacíficos com material nuclear, voltados para finalidades não militares (Artigo 18).

O Artigo 28 estabelece que o Tratado de Tlatelolco não está sujeito a reservas, entretanto a COPREDAL aceitou, tacitamente, declarações interpretativas levantadas acerca de testes nucleares para fins pacíficos (Brasil, Argentina e Nicarágua), territórios em disputa, questões de transporte e de definição das zonas de aplicabilidade. O Protocolo I inclui territórios que estão, *de jure* ou *de facto*, sob responsabilidade extracontinental, sob a obrigação de desnuclearização: EUA, França, Países Baixos e Reino Unido. O Protocolo II exige o comprometimento das potências

alguma maneira, impactado a tomada de decisão da diplomacia brasileira. A gestão de Castello Branco pode não ter querido, por exemplo, tomar decisão (de assinar) sob o risco de que pudesse vir a ser revertida pelo presidente seguinte, o que causaria danos para a imagem do País. Com relação ao TNP, deve-se considerar que o texto de Tlatelolco é muito mais claro no que se refere aos usos pacíficos da energia nuclear, permitindo explosões para fins pacíficos. À medida que as negociações sobre o TNP avançavam e que a diplomacia brasileira o compreendia como discriminatório, Tlatelolco passou a ser usado como uma justificativa que fortalecia a posição nacional. A decisão brasileira de não assinar o TNP, em 1968, baseava-se, entre outros pontos, no fato de que, por meio de Tlatelolco, o Brasil já havia se comprometido com o não desenvolvimento da energia nuclear para fins militares. Ademais, tendo em vista as condições impostas pelo então Artigo 28 (depois 29), é possível conceber que, naquele contexto, havia pouca expectativa de que o tratado realmente entrasse em vigor. Assim, Tlatelolco passou a fundamentar a posição brasileira quanto ao TNP, contudo, sem impor limites reais ao programa nuclear desenvolvido pelos militares.

²⁹² Artigo 1º: 1. As Partes Contratantes comprometem-se a utilizar, exclusivamente com fins pacíficos, o material e as instalações nucleares submetidos à sua jurisdição, e a proibir e a impedir nos respectivos territórios: a) o ensaio, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de toda arma nuclear, por si mesmas, direta ou indiretamente, por mandato de terceiros ou em qualquer outra forma, e b) a recepção, armazenamento, instalação, colocação ou qualquer forma de posse de qualquer arma nuclear, direta ou indiretamente, por si mesmas, por mandato de terceiros ou por qualquer outro modo.

nucleares à época com o *status* de ZLAN da América Latina: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido.

Com relação à posição do Brasil, o entusiasmo brasileiro acerca do desarmamento arrefece após o início do regime militar de 1964. No governo Costa e Silva, sob notória influência da ideologia da Escola Superior de Guerra (ESG), a questão nuclear foi considerada um elemento de relevo para o desenvolvimento e o interesse nacional. Embora o País tivesse assinado e ratificado o tratado, o governo Costa e Silva utilizou-se da margem de manobra permitida pelo Artigo 29 para seguir uma rota independente em relação a países como o México, no sentido de que o Brasil pudesse controlar o ciclo nuclear completo, antes que o acordo entrasse em vigor para o Brasil.

- h) Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol)

A OPANAL é uma organização intergovernamental regional que foi criada, em 1969, com o objetivo de assegurar o cumprimento das obrigações do Tratado de Tlatelolco. Com sede no México, a OPANAL é a única organização regional dedicada inteiramente ao desarmamento e à não proliferação de armas nucleares.

A criação da OPANAL, conforme o parágrafo 3º do Artigo 28 do Tratado de Tlatelolco²⁹³, foi uma consequência da Reunião Preliminar para a Constituição da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (REOPANAL), que ocorreu em junho de 1969, na Cidade do México. Como resultado da reunião, foram aprovados oito projetos²⁹⁴ que possibilitaram a constituição e o início das atividades da OPANAL.

Em cooperação com a AIEA, a OPANAL é responsável pela execução do Sistema de Controle, que, conforme o Artigo 12 do Tratado de Tlatelolco, tem a finalidade de verificar que:

- 1) os artefatos, serviços e instalações destinados ao uso pacífico da energia nuclear não sejam utilizados para testes nem para a fabricação de armas nucleares;
- 2) não chegue a realizar-se, no território das partes, qualquer das atividades proibidas no Artigo 1º, com materiais ou armas nucleares introduzidos do exterior; e
- 3) que as explorações com fins pacíficos sejam compatíveis com as disposições do Artigo 18.

O Tratado de Tlatelolco é o próprio tratado constitutivo da OPANAL, uma vez que seu Artigo 7º prevê, entre outros pontos, que: “a fim de assegurar o cumprimento das obrigações do presente Tratado, as Partes Contratantes estabelecem um organismo internacional denominado ‘Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina’, que, no presente Tratado, será designado como ‘a Agência’”. Dessa forma, todos os 33 Estados da América Latina e do Caribe são membros da OPANAL, pois são partes do Tratado de Tlatelolco. O Brasil tornou-se Estado-Membro da OPANAL em 1994, quando apresentou sua declaração de dispensa. Até aquele ano, o Brasil integrava a organização como “Estado Observador Vinculado ao Tratado”.

Conforme o Artigo 8º do Tratado de Tlatelolco, os órgãos principais da OPANAL são três:

- 1) a Conferência Geral;
- 2) o Conselho; e

²⁹³ “Tão logo o presente Tratado tenha entrado em vigor, em conformidade com o disposto no parágrafo 2, entre onze Estados, o Governo depositário convocará uma reunião preliminar dos referidos Estados para que a Agência seja constituída e inicie atividades.”

²⁹⁴ 1) Os oito regulamentos da Conferência Geral; 2) o acordo de sede entre a OPANAL e o México; 3) a convenção sobre prerrogativas e imunidades da OPANAL; 4) o estatuto do pessoal da Secretaria; 5) a regulamentação financeira da OPANAL; 6) o orçamento da organização para 1969-1970; 7) a escala de quotas de contribuições para o orçamento; e 8) o estabelecimento de um fundo de operações.

3) a Secretaria.

Órgão máximo da OPANAL, a Conferência Geral é composta por representantes de todos os Estados Partes, que se reúnem em sessões ordinárias a cada dois anos. Ademais, a Conferência Geral também pode convocar reuniões extraordinárias, quando julgar necessário. Entre suas competências, destacam-se: o estudo e a tomada de decisão sobre qualquer questão relacionada ao Tratado de Tlatelolco, a eleição dos membros do Conselho e do secretário-geral, a autorização da celebração de acordos entre a OPANAL e governos ou organizações internacionais e a aprovação do seu orçamento anual. China, EUA, França, Países Baixos, Reino Unido e Rússia, na qualidade de Estados Partes dos Protocolos Adicionais, participam das reuniões ordinárias da Conferência Geral, junto de representantes de organizações internacionais, como a AIEA, e de outras ZLAN.

O Conselho da OPANAL é composto pelos representantes de cinco Estados-Membros, atualmente Argentina, Brasil (presidiu o conselho pela última vez em setembro e outubro de 2024), Guatemala, México e Panamá, que são eleitos pela Conferência Geral, com o devido respeito à representação geográfica equitativa. Além das funções que lhe são conferidas pelo Tratado de Tlatelolco e pela Conferência Geral, o Conselho deve assegurar o bom funcionamento do Sistema de Controle e deve apresentar um relatório anual à Conferência Geral. O Conselho reúne-se ordinariamente uma vez a cada dois meses e extraordinariamente quando necessário, tomando decisões pelo voto da maioria simples. Seus membros exercem mandatos de quatro anos. A presidência do Conselho é exercida de forma rotativa, em ordem alfabética em espanhol, por períodos de dois meses.

Conforme o Artigo 11 do Tratado de Tlatelolco, a Secretaria da Agência é composta por um secretário-geral, o mais alto funcionário da OPANAL, e pelo pessoal por ele nomeado. Cabe à Secretaria convocar as reuniões do Conselho e da Conferência Geral, apresentar relatórios aos órgãos da OPANAL sobre a situação do cumprimento das obrigações do tratado, sobre as atividades da Secretaria e sobre os debates internacionais sobre o tema da não proliferação e do desarmamento nuclear. A sede da Secretaria da OPANAL, no México, também funciona como ponto de contato institucional dos Estados-Membros para discussão, intercâmbio de opiniões e articulação de posições conjuntas sobre não proliferação e desarmamento nuclear.

Atualmente, o secretário-geral é o embaixador brasileiro Flávio Roberto Bonzanini, que foi reeleito, em 2021, para um segundo mandato de quatro anos, a partir de janeiro de 2022. Conforme nota emitida pelo Itamaraty, “a recondução do Embaixador Bonzanini reflete o reconhecimento pelos parceiros regionais das credenciais da diplomacia brasileira e do compromisso do Brasil com o desarmamento nuclear. A OPANAL é peça essencial para a preservação da América Latina e Caribe como zona livre de armas nucleares”. Bonzanini é o segundo brasileiro a exercer o cargo, tendo sucedido o também embaixador Luiz Filipe de Macedo Soares, que exerceu dois mandatos, entre 2014 e 2019.

Além dos três órgãos previstos no Tratado de Tlatelolco, a OPANAL pode estabelecer os órgãos subsidiários que a Conferência Geral considere necessários, como a Comissão de Quotas e Assuntos Administrativos e Orçamentários (CCAAP, na sigla em espanhol). Criada em 1977, a CCAAP tem a missão de velar pela gestão administrativa e financeira da agência, orientando tanto a Conferência Geral quanto o Conselho.

A OPANAL tem *status* de observador na AGNU e participa, anualmente, do debate geral de sua Primeira Comissão, sobre desarmamento e segurança internacional. Ademais, a agência tem acordos de cooperação com diversas organizações internacionais, instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil, como, além da AIEA, a Agência Brasileiro-Argentina de

Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC), a Organização Latino-Americana de Energia (OLADE) e o Parlamento Latino-Americano (PARLATINO).

i) Zona livre de armas nucleares do Oriente Médio

No Oriente Médio, situam-se focos de instabilidade, com a deterioração das relações entre o Irã e a Arábia Saudita e a hostilidade histórica entre Israel e os países árabes, ainda que dispositivos como os Acordos de Abrahão (2020) possam contribuir para a redução das tensões. Por esse motivo, historicamente tem havido movimentos em favor da criação de uma Zona Livre de Armas Nucleares no Oriente Médio (ZLANOM).

As negociações internacionais para consolidar ZLANOM têm sido malogradas. A ideia existe desde pelo menos a década de 1970. Por iniciativa do Egito e do Irã, a AGNU endossou pela primeira vez em 1974 uma proposta de estabelecimento de uma ZLANOM, objeto de sucessivas resoluções de teor semelhante nos anos subsequentes. Em 2004, o *Gulf Research Center* propôs a ideia de uma ZLANOM sub-regional, abarcando Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Kuwait e Omã. Nas RevCons do TNP, viu-se o tema avançando, pela primeira vez, em 1995, quando foi aprovada resolução a respeito. Na RevCon de 2015, não se logrou acordo sobre uma conferência para a ZLANOM.

A primeira (2019)²⁹⁵, a segunda (2021)²⁹⁶, a terceira²⁹⁷ (2022), a quarta²⁹⁸ (2023) e a quinta (2024)²⁹⁹ sessões da Conferência sobre o Estabelecimento de uma Zona Livre de Armas Nucleares

²⁹⁵ Participaram da primeira sessão: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Comores, Djibuti, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Palestina, Síria, Sudão, Tunísia. Como membros observadores participaram: China, França, Reino Unido e Rússia. Também participaram a AIEA, a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ), a Unidade de Apoio à Implementação da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB), a UE, A Liga dos Estados Árabes, a Organização para a Cooperação Islâmica e o Fórum das Ilhas do Pacífico. Houve, ainda, a participação de organizações não governamentais, como a Campanha Internacional para a Abolição de Armas Nucleares. A reunião, que ocorreu sob a presidência da representante permanente da Jordânia junto à ONU, adotou uma declaração política curta.

²⁹⁶ Participaram da segunda sessão: Arábia Saudita, Argélia, Bahrein, Catar, Egito, Iêmen, Iraque, Irã, Jordânia, Kuwait, Líbano, Mauritânia, Marrocos, Palestina, Síria, Tunísia. Como membros observadores participaram: França e Reino Unido. Também participaram a OPAQ e a Unidade de Suporte para Implementação da CPAB. A reunião foi presidida pelo representante permanente do Kuwait junto à ONU.

²⁹⁷ Participaram da terceira sessão: Argélia, Bahrein, Djibuti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, EAU e Iêmen, além de quatro observadores (China, França, Rússia e Reino Unido) e três organizações ou entidades internacionais (AIEA, OPAQ e a Unidade de Apoio à Implementação da CPAB). A reunião foi presidida pelo representante permanente do Líbano junto à ONU.

²⁹⁸ Participaram da quarta sessão: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, EAU e Iêmen, além de quatro observadores (China, França, Rússia e Reino Unido) e três organizações ou entidades internacionais (AIEA, OPAQ e a Unidade de Apoio à Implementação da CPAB), além da Liga dos Estados Árabes. A reunião foi presidida pelo representante permanente da Líbia junto à ONU.

²⁹⁹ Participaram da quinta sessão: Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Mauritânia, Marrocos, Omã, Catar, Arábia Saudita, Palestina, Sudão, Síria, Tunísia, EAU e Iêmen, além de quatro observadores (China, França, Rússia e Reino Unido) e três organizações ou entidades internacionais (AIEA, OPAQ e a Unidade de Apoio à Implementação da CPAB), além da Liga dos Estados Árabes. A reunião foi presidida pelo representante permanente da Mauritânia junto à ONU.

e de Outras Armas de Destruição em Massa no Oriente Médio não lograram acordo³⁰⁰. A sexta sessão deverá ser realizada em novembro de 2025.

Muito da resistência de países médio-orientais, como Israel, Arábia Saudita e Irã, envolve uma perspectiva de equilíbrio de poder e de necessidade de deter armas nucleares como estratégia de segurança. Há uma clara lógica de *self-help* realista, pautada pela necessidade de se equilibrar os diferenciais de poder por meio da dissuasão nuclear. O Irã vê Israel como uma ameaça nuclearmente armada, assim como os EUA, de forma que considera tais armas essenciais para sua segurança nacional. Já Israel e Arábia Saudita consolidaram uma identidade intersubjetiva conflitiva vis-à-vis do Irã, concebendo um Irã nuclearmente armado como uma ameaça existencial. O pensamento de Kenneth Waltz é, portanto, corroborado.

Assim, é evidente que, de uma perspectiva construtivista, seria necessário alterar as identidades intersubjetivas no Oriente Médio, para lograr avanços quanto à consolidação de uma ZLAN. Cabe notar que uma ZLAN poderia, se estabelecida, fortalecer uma nova identidade intersubjetiva, cooperativa e pacífica, se se considerar o que Carl Sagan defende. Para mais detalhes sobre o debate entre Kenneth Waltz e Scott Sagan sobre proliferação nuclear e o Irã, ver seção sobre o tema no capítulo 1.

j) Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN)

A negociação de um tratado de banimento de armas nucleares dá continuidade aos esforços representados na adoção da primeira resolução da AGNU, que estabeleceu uma comissão para “lidar com os problemas suscitados pela descoberta da energia atômica” e na assinatura do TNP, particularmente de seu Artigo VI, que obriga todos os Estados Partes a engajarem-se em negociações efetivas para alcançar o desarmamento nuclear. O TPAN supre lacuna legal existente no Direito Internacional, que não contava com norma legal explicitamente proibitiva das armas nucleares.

De maneira mais imediata, a negociação é o resultado de três conferências sobre os impactos humanitários dessas armas. Realizadas entre 2013 e 2014 (Oslo, Nayarit e Viena), hoje conhecidas como a “Iniciativa Humanitária”, as Conferências sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares aprofundaram a compreensão coletiva acerca das graves consequências de curto, médio e longo prazos de uma explosão nuclear. Elas concluíram que a detonação de uma bomba nuclear teria efeitos impensáveis sobre as normas básicas do Direito Internacional Humanitário; isso sem falar no impacto catastrófico sobre a vida humana e o meio ambiente. Tais elementos foram centrais para chamar a atenção da comunidade internacional para a completa incompatibilidade das armas nucleares com o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Na última das conferências, em Viena, em 2014, mais de 120 países subscreveram a “Promessa Humanitária” de empreender ações para banir essas armas do planeta. Os Estados nuclearmente armados não se associaram à “Promessa Humanitária”, preferindo uma “abordagem progressiva” para reduzir os perigos e, em última análise, alcançar o desarmamento nuclear.

A “Iniciativa Humanitária” decorre do próprio TNP, cujo preâmbulo determina o emprego de “todos os esforços para prevenir o perigo” da guerra nuclear e para “preservar a segurança dos povos”. Recorde-se que, em 1996, embora tenha incorrido em *non liquet* e não se tenha posicionado a respeito da licitude do uso de armas nucleares (Parecer Consultivo sobre o Uso ou Ameaça de Uso de Armas Nucleares, solicitado pela AGNU), a Corte Internacional de

³⁰⁰ Israel e EUA não participaram das reuniões.

Justiça (CIJ) concluiu que o uso de armas nucleares deveria respeitar as normas e os princípios do Direito Internacional Humanitário e que os Estados tinham a obrigação de buscar e concluir negociações que levem ao desarmamento nuclear. Em outra ocasião, a CIJ manteve postura leniente para com os países nuclearmente armados, quando da decisão sobre a ausência de uma controvérsia jurídica (“componente subjetiva” de identificação da existência de uma disputa jurídica³⁰¹) no Caso Ilhas Marshall contra Índia, Paquistão e Reino Unido, de 2016.

Em conformidade com mandato da AGNU de 2016, as negociações foram realizadas em 2017. O Brasil participou ativamente das negociações do TPAN, em 2017. Guiado pelo princípio constitucional contido no Artigo 21, inciso XXIII, alínea “a”, o País foi um dos proponentes da resolução da AGNU que convocou a conferência internacional para “negociar um instrumento juridicamente vinculante para proibir as armas nucleares, com vistas à sua total eliminação”, junto de África do Sul, Áustria, Nigéria, Irlanda e México. O texto final foi aprovado por 122 membros, com um voto contrário (Países Baixos) e uma abstenção (Singapura). 69 membros não participaram das negociações, entre eles todas as potências nucleares e todos os integrantes da OTAN (exceto os Países Baixos). Bélgica, Itália, Alemanha e Turquia, que armazenam armas nucleares em seus territórios, também não se juntaram às negociações, assim como Japão e Coreia do Sul, fortemente dependentes do “guarda-chuva” nuclear estadunidense. Entre os países da Europa Ocidental que votaram a favor, a Áustria destacou-se por participar da liderança do processo; também votaram “sim” a Suíça, a Irlanda e a Suécia, além da Santa Sé.

Em 20 de setembro de 2017, o TPAN foi aberto a assinaturas, em Nova York. O tratado proíbe a última categoria de ADM que não estava proibida. É o primeiro tratado, ainda, que proíbe de forma irrestrita não apenas o desenvolvimento, mas também a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, bem como os testes e ameaça de uso. No contexto da adoção do TPAN, a Campanha Internacional para a Abolição de Armas Nucleares (ICAN, na sigla em inglês) venceu o Nobel da Paz³⁰² em 2017.

Em relação ao arcabouço jurídico pré-existente referente à proscrição de armas nucleares, o TPAN traz quatro principais inovações:

- 1) proibição completa de armas nucleares, do desenvolvimento ao armazenamento, incluindo não apenas a fabricação, o uso e a obtenção de armas nucleares, mas também testes e ameaça de uso;
- 2) manutenção de obrigações de salvaguardas pelos Estados Partes junto à AIEA, para que se assegure de forma convincente a inexistência de desvio de materiais nucleares provenientes de atividades pacíficas;
- 3) existência de obrigações de prestação de assistência às vítimas de testes ou usos de armas nucleares, por meio da adoção de legislação nacional; e

³⁰¹ Tradicionalmente, uma controvérsia era definida como “[a] dispute is a disagreement on a point of law or fact, a conflict of legal views or of interests between two persons”, (*Mavrommatis Palestine Concessions, Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J. Series A, No. 2, p. 11*), o que constitui “elemento objetivo” da existência de controvérsia. No Caso das Ilhas Marshall, a CIJ apontou a necessidade de consciência das partes quanto à existência da controvérsia em si, o que constitui seu “elemento subjetivo”: “a dispute exists when it is demonstrated, on the basis of the evidence, that the respondent was aware, or could not have been unaware, that its views were ‘positively opposed’ by the applicant.” (*Obligations concerning negotiations relating to cessation of the nuclear arms race and to nuclear disarmament. ICJ Reports. Haia, 2016, ST/LEG/SER.F/1/Add.6, p. 178*).

³⁰² Em 2024, o Nobel da Paz foi concedido à organização japonesa Nihon Hidankyo, que foi constituída na década de 1956 por sobreviventes das bombas atômicas de Hiroshima e Nagasaki, que atua para prestar apoio aos sobreviventes e defende a abolição das armas nucleares. Foi a décima vez que a questão nuclear foi objeto da premiação desde 1945.

- 4) previsão da obrigação de remediação ambiental em áreas contaminadas por explosões nucleares, conforme a adoção de legislação nacional.

Em paralelo, o TPAN impõe a seus signatários que haja cooperação com a autoridade internacional competente para verificar a eliminação irreversível de seus programas de armas nucleares, e os Estados Partes são obrigados a apresentar declarações contendo informações sobre o estado passado ou presente de armas nucleares ou dispositivos explosivos nucleares em seus territórios ou sob seu controle. As proibições assumidas no âmbito do TPAN superam as assumidas por um país signatário do TNP, que não proíbe, de forma suficientemente explícita, a adesão dos países a um esquema de proteção externo pelo qual os seus territórios são utilizados por potências nucleares para atividades de defesa ou de resposta rápida e dissuasão que envolvem armas nucleares.

Para além das Reuniões dos Estados Partes, em caráter anual, as Partes realizarão uma conferência para passar em revista a operação do instrumento (conferência de revisão) cinco anos após a entrada em vigor (2026) e a cada seis anos posteriores.

O tratado entrou em vigor em 22 de janeiro de 2021, 90 dias após o depósito do 50º instrumento de ratificação (Honduras, 24 de outubro de 2020). Hoje, o TPAN tem 73 partes, com outros 25 países tendo assinado, mas ainda não ratificado. O Brasil foi o primeiro Estado a assinar o TPAN, mas ainda não ratificou o acordo, que se encontra sob apreciação do Congresso Nacional. Desde 2018, não há evoluções na tramitação do tratado, que aguarda deliberação na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE). Como não é Estado Parte, o Brasil não pôde participar ativamente da I Reunião dos Estados Partes do TPAN, que aconteceu na Áustria, entre os dias 21 e 23 de junho de 2022³⁰³. Como resultado da conferência, foram adotados uma declaração e um plano de ação.

Na declaração, os Estados Partes do TPAN reafirmaram seu compromisso com a eliminação completa das armas nucleares, ressaltaram as consequências humanitárias do uso dessas armas como “catastróficas” e denunciaram as doutrinas de dissuasão nuclear como uma “falácia”, uma vez que se baseiam nos riscos de “infligir consequências catastróficas globais”.

O plano de ação adotado tem cinco pilares:

- 1) expandir o número de nações que venham a ratificar o tratado, buscando sua universalização;
- 2) adotar medidas para a eliminação das armas nucleares;
- 3) implementar formas de assistência às vítimas expostas à radiação de armas nucleares;
- 4) institucionalizar a assessoria científica e técnica para a efetiva implementação do TPAN; e
- 5) aprofundar a relação do tratado com o regime de desarmamento e não proliferação nuclear, destacando sua complementaridade com o TNP.

Os Estados Partes do TPAN também concordaram em exigir que as potências nucleares eliminem seus arsenais nucleares dez anos após a ratificação do tratado. Cinco membros da OTAN (Bélgica, Alemanha, Itália, Países Baixos e Turquia) hospedam ogivas nucleares que pertencem aos EUA. Os Estados Partes também decidiram exigir que esses países removam essas ogivas de seus territórios, 90 dias após eventual ratificação do TPAN.

A segunda Reunião dos Estados Partes do TPAN foi presidida pelo México e ocorreu entre novembro e dezembro de 2023. No total, 92 países participaram do encontro, já que as reuniões de Estados Partes do TPAN permitem que não partes participem como observadores, como foi o caso de alguns integrantes da OTAN, como Alemanha e Países Baixos. O Brasil, que tampouco é

³⁰³ Ela foi precedida pela Quarta Conferência sobre o Impacto Humanitário das Armas Nucleares, também em Viena, no dia 20 de junho de 2022.

parte, foi representado pelo embaixador Sérgio Danese, representante permanente do Brasil junto à ONU. Foi adotada uma declaração e um pacote de decisões. As partes concordaram que o paradigma corrente de segurança baseado na dissuasão nuclear é um desafio que obstrui os esforços de desarmamento e requer atenção urgente por parte da comunidade internacional; que é necessária mais investigação sobre os impactos das armas nucleares; e que os danos causados pela utilização e por testes de armas nucleares requerem atenção contínua.

A III Reunião dos Estados Partes, presidida pelo Cazaquistão, está prevista para ocorrer em março de 2025, em Nova York.

Nenhuma arma nuclear foi jamais destruída, desmantelada ou de outra forma eliminada em razão de tratado multilateral.

k) Desafios para o regime de não proliferação e desarmamento

O primeiro desafio contemporâneo está relacionado à universalidade e à implementação dos marcos normativos multilaterais existentes. No que diz respeito ao TNP, ressaltam-se os fatos de que alguns países detentores de armas nucleares não estão vinculados ao instrumento e de que o Artigo VI, em particular, ainda carece da devida implementação (o que evidencia o desequilíbrio na implementação do TNP), tendo em vista que o TPAN não conta com o apoio das potências nuclearmente armadas. Ademais, outro desafio é a não entrada em vigor do CTBT, após mais de 25 anos de sua assinatura.

O segundo desafio contemporâneo está relacionado a uma possível nova corrida armamentista entre as grandes potências nucleares, em especial EUA, Rússia e China. Uma corrida armamentista entre os atuais possuidores ampliaria o fosso em relação aos não possuidores, o que evidencia o desequilíbrio entre compromissos de não proliferação horizontal e a não proliferação vertical. O prenúncio dessa nova corrida armamentista está em episódios como a denúncia norte-americana (seguida por movimentos equivalentes da Rússia) do INF e do Acordo de Céus Abertos, que seria justificada com base no não cumprimento de suas obrigações pela Rússia, e a suspensão da participação russa no New START, em 2023. Em junho de 2020, EUA e Rússia iniciaram a negociação sobre a renovação do New START. Os EUA criticaram a não participação da China, que foi convidada. A prorrogação por cinco anos foi acordada no início do governo Biden, mas o futuro do regime, em razão do conflito russo-ucraniano, é incerto, já que a Rússia suspendeu sua participação no acordo em 2023. Em 2019 foi lançada, como uma das forças armadas dos EUA, a Força Espacial, encarregada de operações militares no espaço, o que inclui apoio especial para questões nucleares, como a detecção de detonações, e a detenção de capacidade missilística nuclear. Em junho de 2020, o presidente russo Vladimir Putin assinou um documento detalhando as hipóteses em que a Rússia poderá empregar armas atômicas³⁰⁴. Em linha com a doutrina militar russa de 2009, publicada em 2010 e atualizada em 2014, a Rússia se reserva o direito de usar a bomba mesmo que seja atacada com armas convencionais (caso tal ataque coloque o Estado russo em risco), embora diga que não faria um primeiro ataque nuclear sem ser provocada. Historicamente, desde o final da URSS, a Rússia utilizou a ameaça nuclear como um dissuasor que compensasse sua fraqueza militar relativa em forças convencionais. No atual conflito com a Ucrânia, a Rússia vem adotando a estratégia de “santuarização agressiva” – ideia de que um ator pode beneficiar-se da ameaça de uso de seu arsenal nuclear contra um vizinho mais fraco para ganhar em poder relativo convencional. O uso de armas nucleares táticas (ou não estratégicas)

³⁰⁴ Questões como ataques nucleares preemptivos, uso exclusivamente defensivo de armas nucleares e políticas de *no first use* são importantes aspectos das doutrinas de segurança nuclear dos possuidores de armamento nuclear.

russas contra forças ucranianas, contudo, permanece uma hipótese pouco provável, pelo risco de conflito nuclear com a OTAN, embora não possa ser descartada. O P3 (EUA, Reino Unido e França), por seu turno, afirma que a Ucrânia não está coberta pelo guarda-chuva nuclear da OTAN e procura a desescalada nuclear – mas não a convencional, fornecendo pacotes cada vez mais sofisticados de armamentos aos ucranianos. Quanto à China, o país vem investindo na expansão de seu arsenal nuclear, que poderia chegar a mil ogivas operacionais até 2030, mais que duplicando o arsenal total atual de cerca de 400 ogivas (entre operacionais e em estoque), o que corresponderia a cerca de 12% do arsenal operacional de EUA e Rússia tomado em conjunto – ou cerca de um quarto do número de ogivas dos arsenais individuais totais dos EUA e da Rússia–, colocando os chineses como uma potência de primeiro escalão também quanto a armamentos nucleares. O crescimento do poderio nuclear chinês poderá ter impacto negativo na estabilidade regional na Ásia-Pacífico.

World nuclear forces, January 2023

Country	Deployed warheads ^a	Stored warheads ^b	Total stockpile ^c		Total inventory ^d	
	2023	2023	2022	2023	2022	2023
United States	1 770	1 938	3 708	3 708	5 428	5 244
Russia	1 674	2 815	4 477	4 489	5 977	5 889
United Kingdom	120	105	225 ^e	225	225	225^f
France	280	10	290	290	290	290
China	–	410	350	410	350	410
India	–	164	160	164	160	164
Pakistan	–	170	165	170	165	170
North Korea	–	30	25	30^g	25	30^g
Israel	–	90	90	90	90	90
Total	3 844	5 732	9 490	9 576	12 710	12 512

Fonte: *SIPRI Yearbook 2023*

De acordo com o relatório *Nuclear Weapons Ban Monitor*, corroborado pelo *SIPRI Yearbook 2023*, o número de ogivas nucleares operacionais no mundo aumentou em 86 em 2022, de 9.490 para um total de 9.576, em razão de expansão nos estoques operacionais de Rússia, China, Índia, Coreia do Norte e Paquistão. Em termos de ogivas totais, em 2022, segundo o *Nuclear Weapons Ban Monitor*, o número diminuiu de 12.710 para 12.512, devido ao desmantelamento de ogivas antigas na Rússia e nos EUA.

World nuclear forces, January 2024

Country	Deployed warheads ^a	Stored warheads ^b	Military stockpile ^c		Retired warheads ^d		Total inventory ^e	
	2024	2024	2023	2024	2023	2024	2023	2024
United States	1 770	1 938	3 708	3 708	1 536	1 336	5 244	5 044
Russia	1 710	2 670	4 489 ^f	4 380	1 400	1 200	5 889 ^f	5 580
United Kingdom	120	105	225	225^g	–	–	225	225^g
France	280	10	290	290	–	–	290	290
China	24 ^h	476	410	500	–	–	410	500
India	–	172	164	172	–	–	164	172
Pakistan	–	170	170	170	–	–	170	170
North Korea	–	50	30	50ⁱ	–	–	30	50ⁱ
Israel	–	90	90	90	–	–	90	90
Total	3 904	5 681	9 576^f	9 585	2 936	2 536	12 512^f	12 121

Fonte: *SIPRI Yearbook 2024*

Em 2024, também segundo o SIPRI, houve novo aumento do número de ogivas operacionais, para 9.585, diante dos aumentos dos estoques de China, Índia e Coreia do Norte e a despeito da redução do estoque da Rússia. Em termos de ogivas totais, houve nova diminuição, para 12.121, em razão principalmente do desmantelamento de artefatos de Rússia e EUA.

Um terceiro desafio contemporâneo relaciona-se com o desenvolvimento nuclear em países que possam começar a operar ou já operem à margem do TNP, em especial Irã e Coreia do Norte (que será tratado nas subseções seguintes).

Outros desafios que podem ser mencionados são: a proliferação para atores não estatais (sobre a Resolução 1540 do CSNU, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares); a perspectiva de China e Índia obterem mísseis balísticos que transportam múltiplas ogivas nucleares (MIRV, na sigla em inglês), com capacidade de destruição de arsenais de outros países, o que poderia gerar desdobramentos no Paquistão, com uma corrida armamentista regional; também é possível mencionar o Paquistão, cuja aquisição de armas nucleares não busca combater o arsenal da Índia, mas, sim, servir como vetor de dissuasão diante de um adversário superior militarmente, e cuja ampliação do arsenal traz riscos como uso indevido ou roubos por grupos extremistas locais; a evolução tecnológica é um desafio, pois os mísseis são cada vez mais precisos e velozes, com as *smart bombs* permitindo ataques cirúrgicos com ogivas de menor poder; a relação entre as armas nucleares e novos domínios da guerra moderna (a guerra cibernética, a inteligência eletrônica e os sistemas de defesa contra mísseis balísticos), que fragiliza a doutrina do “não primeiro uso” de uma arma nuclear, que, embora seja a mais presente entre as potências, nem mesmo por todas elas é preconizada; ademais, a modernização militar da China, com implicações regionais, mas também sobre a Rússia e os EUA; e o debate sobre a real efetividade da abolição das armas, diante do fim do elemento de dissuasão.

No caso específico do TPAN, embora seja o primeiro instrumento multilateral vinculante para desarmamento irrestrito, sua implementação encontrará resistências dos países que detêm arsenais nucleares, mas também daqueles que estão sob sua proteção. Desde a Iniciativa Humanitária, os países armados preferiram uma “abordagem progressiva” para o desarmamento, com a adoção de passos incrementais. Há clara disjunção quanto ao cumprimento do TNP em seu pilar do desarmamento; a não entrada em vigor do CTBT é outro exemplo dessa postura. Mesmo que não vincule os países que não o assinarem, o TPAN pode fortalecer grupos da sociedade civil, pode criar mais diálogo e cooperação internacional na direção do objetivo do desarmamento. A proscrição das armas nucleares, mais que questão de segurança nacional, é uma questão de proteção da humanidade, gerações presentes e futuras.

Espera-se que as ameaças nucleares nunca se concretizem; contudo é impossível fazer uma previsão acurada. Apesar da insatisfação generalizada constantemente manifestada nos foros multilaterais pelos países que não possuem armamento nuclear, os esforços de regulamentação da corrida armamentista ao longo desse período resultaram pelo menos na adoção de um *corpus* de princípios, tratados e acordos multilaterais e bilaterais de inegável importância que vêm sendo observados de modo razoavelmente satisfatório pela comunidade internacional. Isso não indica que tais instrumentos não possam ser aperfeiçoados. Mas, hoje, os avanços no desarmamento decorrem quase que exclusivamente de iniciativas entre os Estados possuidores; enquanto não houver uma posição uníssona dos países não nucleares, dificilmente haverá condição de avanço multilateral. O TPAN é um passo nesse sentido.

1) Programa nuclear do Irã e Plano de Ação Conjunto Global (JCPOA)

A história do programa nuclear iraniano começa nos anos 1950, quando os EUA e outros países ocidentais apoiaram o Irã no desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos. Nos anos 1960, o Irã tornou-se signatário do TNP, que lhe permitiu acessar essa tecnologia nuclear sob salvaguardas internacionais. Nos anos 1970, o programa nuclear do Irã expandiu-se rapidamente com a construção de várias instalações nucleares, incluindo um reator de pesquisa, uma usina de fabricação de combustível e uma usina de enriquecimento de urânio. A Revolução Iraniana de 1979, entretanto, levou a uma deterioração das relações com o Ocidente, e o programa nuclear sofreu com a falta de insumos e de cooperação técnica. Nos anos 1990, o Irã começou a reativar seu programa nuclear com a assistência da Rússia, da China e de outros países. O Ocidente, capitaneado pelos EUA, ficou cada vez mais preocupado com as atividades nucleares do Irã, temendo o desenvolvimento de uma bomba.

Em 2002, um grupo de oposição iraniano revelou a existência de uma instalação nuclear secreta em Natanz, o que levou a um maior escrutínio do programa do país pela AIEA. A agência informou que o Irã não havia declarado diversas atividades nucleares e apresentou desconfianças sobre as possíveis dimensões militares do programa nuclear iraniano. Apesar das pressões e sanções internacionais, o Irã continuou a expandir seu programa nuclear, incluindo o desenvolvimento de centrífugas avançadas e a construção de um reator de água pesada pressurizada (PHWR, na sigla em inglês). As discussões, no âmbito da AIEA, alongavam-se para tentar equalizar a controvérsia.

Em 2006, após mais uma rodada frustrada de negociação, a Junta de Governadores da AIEA decidiu que a questão iraniana deveria ser levada ao CSNU por representar ameaça à paz e à segurança internacionais. O então chanceler brasileiro, Celso Amorim, reconheceu, *a posteriori*, que o Brasil errou ao aceitar essa decisão, mas destacou que diversos países em desenvolvimento votaram no mesmo sentido (apesar de posições matizadas, como as de África do Sul e Índia). Mais tarde, o tratamento da questão no CSNU permitiu a imposição de sanções contra o Irã. Para Amorim, o Brasil deveria ter valorizado o foro da AIEA para alcançar uma solução negociada.

Ao assumir a presidência em 2003, Lula desejou implementar uma política externa verdadeiramente universal, como indicado nas visitas à Líbia e à Síria. Coube ao ministro Celso Amorim concretizar as diretrizes traçadas por Lula, que, por intuição, indicou que se interessaria por uma aproximação com o Irã. Para Amorim, a aproximação a um país visto como “pária”, ainda que injustamente, deveria ser acompanhada por uma tentativa de equacionamento da questão nuclear. O chanceler tinha boas relações – o que seria útil mais tarde – com autoridades envolvidas na questão nuclear iraniana: o alto representante para a Política Externa e de Segurança Comum da UE, Javier Solana, e o diretor-geral da AIEA, Mohammed El-Baradei. Para Amorim, sanções contra o Irã desrespeitavam o princípio do tratamento não discriminatório.

O Irã nunca aceitaria que o Ocidente vedasse a possibilidade de enriquecer urânio, o que não é proibido pelo TNP. Em uma primeira tentativa, o diálogo entre Brasil (embaixador Georges Lamazière, emissário em Berna) e Suíça (conselheira federal Micheline Calmy-Rey) não surtiu resultados práticos. Amorim também rejeitou, nos primeiros anos de governo, a passagem do presidente Mahmoud Ahmadinejad, em périplo sul-americano, pelo Brasil por dois motivos: 1) o Brasil deveria ser o centro do périplo, e não um apêndice; e 2) a visita a La Paz e a Caracas dava caráter bolivariano à iniciativa, o que geraria custo político alto no Brasil.

Em 2008, Amorim visitou Teerã, o que foi a segunda viagem de um ministro das Relações Exteriores brasileiro ao país persa (a primeira foi de Francisco Rezek). Apesar da comitiva de

empresários, os interesses comerciais não eram determinantes. O encontro com Saeed Jalili, então secretário-geral do Conselho Supremo de Segurança Nacional do Irã, foi cortês, mas Amorim não encontrou espaço para habilitar-se como mediador da questão nuclear. Amorim buscava mediar a questão por acreditar que seria uma contribuição legítima para a paz e a segurança internacionais e uma maneira de elevar a estatura brasileira no ambiente político mundial.

Em 2009, às margens da Cúpula do G8 em L'Aquila, na Itália, o presidente Barack Obama informou que os iranianos não haviam recebido bem sua tentativa de aproximação. Pediu, assim, que Lula intermediasse as conversas entre Washington e Teerã. À época, já era razoavelmente claro que o Brasil faria parte do CSNU no biênio 2010-2011.

Ainda em 2009, Ahmadinejad visita o Brasil, após intensas negociações de protocolo. Celso Amorim critica a cobertura da imprensa à época, mas, em reunião às margens da AGNU, Lula tentara convencer Ahmadinejad de que negar o Holocausto e defender a extinção da Israel eram posicionamentos contraproducentes para o Irã. Na avaliação de Amorim, Ahmadinejad não era um fanático imbuído de uma missão espiritual, mas, sim, um populista autoritário e pragmático, à moda dos líderes latino-americanos. Antes da visita de Ahmadinejad, Lula recebeu uma ligação do chanceler turco, Ahmet Davutoğlu, e visitas de emissários norte-americanos interessados na questão nuclear iraniana, notadamente Gary Samore, assessor do Conselho de Segurança Nacional, e William Bill Burns, subsecretário de Estado. Amorim recebeu os dois norte-americanos, apesar do claro desnível hierárquico, porque via, na abertura deixada por Obama, uma oportunidade para o Brasil. Na ocasião, os dois emissários defenderam o papel mediador do Brasil para a aceitação iraniana da proposta do P5+1 feita por meio da AIEA.

O Irã solicitou auxílio da AIEA para obter pastilhas (ou varetas) contendo elemento combustível com urânio enriquecido a 20% para o reator de pesquisas de Teerã (TRR, na sigla em inglês), que produz isótopos para o diagnóstico e tratamento de câncer. Uma vez convertido em elementos combustíveis, o urânio não pode, facilmente, ser reconvertido ao seu estado anterior e voltar a ser enriquecido em graus mais elevados. O Irã tinha direito de solicitar ajuda da AIEA para obter material nuclear para fins pacíficos. Os EUA propuseram que o Irã pagasse o valor das pastilhas de combustíveis em urânio levemente enriquecido (LEU, na sigla em inglês), em uma proporção de 1:10. Assim, o pedido legítimo do Irã seria atendido, e os EUA retardariam a capacidade do Irã de tornar-se um Estado nuclearmente armado. Questões divisivas surgiram, entretanto: o Ocidente queria que o Irã renunciasse a 1.200 kg de LEU, enquanto o Irã precisava de muito menos do que 120 kg de pastilhas de combustíveis, e questionava-se sobre o local em que o LEU ficaria depositado. De forma geral, o Irã desconfiava muito do Ocidente e temia que seu LEU não fosse devolvido caso algum problema ocorresse na negociação. A proposta do Irã, então, foi depositar os 1.200 kg de LEU na ilha de Kish, uma área de livre comércio que faz parte do território iraniano, sob supervisão da AIEA, mas o Ocidente nunca considerou seriamente a sugestão. Finalmente, o Irã também não concordava com o *timing* de cada ação: deveria entregar imediatamente o LEU e esperar ao menos dois anos para receber o urânio combustível. O Irã esperava algum tipo de simultaneidade na troca dos itens. Em 2009, os EUA apresentaram uma proposta, em princípio, aceita pelos negociadores do Irã, mas rejeitada por Teerã mais tarde.

A Declaração de Teerã foi uma tentativa de encontrar uma solução diplomática para o impasse entre o Irã e a comunidade internacional sobre seu programa nuclear, que era suspeito de ter dimensões militares. Só se pôde emitir a declaração, em 17 de maio de 2010, redigida desde dois dias antes, por causa da persuasão e da credibilidade de Brasil e Turquia. Até o último momento, Amorim duvidou de que a declaração seria assinada e temeu a postura por vezes ambígua dos interlocutores turcos, que só chegariam no dia 17. Amorim teve como interlocutores

iranianos Saeed Jalili, então secretário-geral do Conselho Supremo de Segurança Nacional do Irã; Ali Larijani, presidente do Parlamento e antigo ocupante da posição de Jalili; e Manuchehr Mottaki, que, apesar de ser o então chanceler, parecia ter posição mais frágil do que a dos demais. Larijani era crítico ao acordo: reiterava que o Irã precisava de apenas de 60 kg de combustível, equivalente a 600 kg de LEU, e lembrava que a iniciativa de enriquecer urânio a 20% havia saído do Parlamento e que não caberia ao Executivo revertê-la.

Segundo Amorim, as três questões mais sensíveis eram: lugar, tempo e quantidade. A carta de Obama para o Brasil continha orientações para as três variáveis: depósito em terceiro país (decidir-se-ia, mais tarde, pela Turquia; se o acordo fracassasse, seria devolvido ao Irã), envio imediato de 1.200 kg de LEU e comunicação formal à AIEA. Sob os termos da Declaração de Teerã, o Irã concordou em enviar seu urânio pouco enriquecido à Turquia em troca de barras de combustível para alimentar seu reator de pesquisa. O acordo foi saudado pelo Irã, Turquia e Brasil como um avanço na resolução pacífica da questão nuclear, mas foi recebido com ceticismo pelos EUA e seus aliados.

Os EUA, a França e a Rússia expressaram reservas sobre o acordo, argumentando que ele não abordava a integralidade do programa nuclear do Irã, que era suspeito de ser usado para desenvolver armas nucleares. Os EUA argumentaram que o acordo não era suficiente para resolver as preocupações internacionais sobre o programa nuclear do Irã, não interrompia totalmente o enriquecimento iraniano de urânio e não fornecia garantias suficientes de que o Irã não estaria desenvolvendo armas nucleares. Finalmente, Washington defendia que o acordo de Teerã era uma tentativa do Irã de dividir a comunidade internacional e de aliviar a pressão das sanções econômicas que haviam sido impostas contra o país. Em resposta à declaração, o CSNU aprovou a Resolução 1929, em junho de 2010, impondo novas sanções ao Irã, com votos contrários do Brasil e da Turquia e abstenção do Líbano.

A Declaração de Teerã de 2010 foi um desenvolvimento significativo nos esforços para resolver a disputa sobre o programa nuclear do Irã. No entanto, ela acabou por não atender às preocupações da comunidade internacional e não levou a um acordo abrangente sobre o tema até que o JCPOA fosse alcançado em 2015.

Celso Amorim defende que a Declaração de Teerã revela tanto as potencialidades da ação política brasileira no plano internacional quanto as limitações do *soft power* no tabuleiro geopolítico mundial. Independentemente do julgamento que se possa fazer sobre os méritos e as insuficiências das negociações que os governos brasileiro e turco empreenderam com o regime iraniano sobre o seu programa nuclear, a Declaração de Teerã foi, na época, universalmente vista como um fato marcante. Diante de uma grave questão que, para muitos, ameaçava a segurança e a paz internacionais, dois países em desenvolvimento, geograficamente situados em pontos muito diversos do planeta, haviam sido estimulados a buscar uma solução pacífica pelo diálogo.

Pouco importa, sob esse ângulo, que o governo Obama tenha renegado a proposta que ele próprio sugeriu, a qual, ampliada e adaptada às novas circunstâncias, ele viria retomar. Na verdade, o JCPOA, para muitos, não só se inspirou nos esforços turco-brasileiros, como fez mais concessões ao Irã do que a Declaração de Teerã, ainda que em troca de compromissos adicionais, impostos pelo aumento dos estoques de urânio do país. Não por acaso, o jornalista Clóvis Rossi disse, em uma de suas colunas: “O acordo do Lula era melhor.”

Em novembro de 2013, o Acordo Interino de Genebra foi assinado. Os objetivos do acordo provisório eram aliviar as tensões entre o Irã e as potências mundiais e abrir o caminho para negociações mais amplas sobre o programa nuclear do Irã. O acordo interino foi assinado entre o Irã e o P5+1 (EUA, Reino Unido, França, China, Rússia e Alemanha). Sob o acordo, o Irã

concordou em limitar seu enriquecimento de urânio a 5%, parar de enriquecer urânio a 20% e diminuir seu estoque de urânio enriquecido a 20%. O país também concordou em permitir inspeções mais rigorosas da AIEA em suas instalações nucleares. Em troca, as sanções econômicas impostas contra o Irã foram suspensas em alguns setores específicos, incluindo o comércio de automóveis, petroquímicos, aviação civil e ouro. O Irã também recebeu acesso a cerca de US\$ 7 bilhões em fundos congelados no exterior. O acordo interino durou seis meses, período durante o qual as negociações sobre o JCPOA foram realizadas.

O JCPOA foi um acordo multilateral firmado entre o Irã, o P5+1 e a UE, assinado em julho de 2015. Ele foi endossado pelo CSNU, na Resolução 2231 (2015). Seu objetivo era limitar as atividades nucleares do Irã em troca do levantamento de sanções econômicas internacionais contra o país. Sob o acordo, o Irã concordou em reduzir significativamente o enriquecimento de urânio, limitar o número de centrífugas em suas instalações nucleares e permitir inspeções mais rigorosas da AIEA. Ademais, por mais que o Irã tenha assinado protocolo adicional ao seu acordo de salvaguardas com a AIEA, jamais o ratificou, mas vinha aceitando a sua aplicação provisória como parte dos compromissos do JCPOA. Em troca das concessões iranianas, as sanções econômicas impostas contra o país seriam removidas, permitindo que o Irã recuperasse o acesso ao comércio internacional, ao sistema financeiro global e ao mercado de petróleo. O JCPOA prevê um mecanismo de restauração de sanções caso haja não cumprimento de seus dispositivos. O acordo foi projetado para durar pelo menos uma década, com a possibilidade de ser prorrogado.

O JCPOA teve um impacto significativo na economia iraniana entre 2015 e 2018. Entre os principais efeitos sobre a economia iraniana estão o aumento das exportações de petróleo e do investimento estrangeiro e a estabilização da moeda.

O acordo, todavia, foi duramente atacado por diversos *stakeholders* nos EUA, dentro os quais se destacam a base do Partido Republicano, e Israel. As principais críticas dos republicanos foram: 1) mecanismos de verificação insuficientes: o JCPOA não continha mecanismos de verificação robustos suficientes para garantir que o Irã estivesse cumprindo suas obrigações; 2) *sunset clauses*: o JCPOA permite ao Irã retomar, gradualmente, algumas de suas atividades nucleares, como enriquecimento de urânio a taxas mais altas, depois de 2030; 3) alívio das sanções: o levantamento das sanções forneceria mais recursos ao Irã para financiar grupos terroristas e desestabilizar a região; 4) falha em abordar o programa de mísseis balísticos do Irã: o JCPOA não abordou o programa de mísseis balísticos do Irã, que poderia ser usado para transportar uma arma nuclear. As principais críticas de Israel, por sua vez, foram: 1) a ameaça à segurança de Israel; 2) a falta de consulta a Israel; e 3) a resposta inadequada às atividades não nucleares iranianas, tais como seu apoio ao terrorismo e suas atividades desestabilizadoras na região, como o apoio do Irã ao Hezbollah.

No plano internacional, o JCPOA previa um processo de verificação regularmente realizado pela AIEA já no capítulo de provisões gerais: “*The International Atomic Energy Agency (IAEA) will be requested to monitor and verify the voluntary nuclear-related measures as detailed in this JCPOA. The IAEA will be requested to provide regular updates to the Board of Governors, and as provided for in this JCPOA, to the UN Security Council. All relevant rules and regulations of the IAEA with regard to the protection of information will be fully observed by all parties involved.*”

No plano doméstico norte-americano, o *Iran Nuclear Agreement Review Act* (INARA) criou a obrigação, de 90 em 90 dias, de o presidente dos EUA certificar o Congresso que o JCPOA estava sendo cumprido. A certificação consistia em quatro condições: “*a. Iran is fully implementing the JCPOA; b. Iran has not committed a material breach; c. Iran has not taken any*

action that could significantly advance a nuclear weapons program; e d. Suspension of sanctions is appropriate and proportionate to the measures taken by Iran and vital to U.S. national security interests.” No caso de não certificação, o Congresso poderia aprovar legislação reintroduzindo sanções contra o Irã. Apesar de seu posicionamento crítico ao acordo, Donald Trump transmitiu a certificação da verificação em abril e em julho de 2017. Em outubro de 2017, contudo, ele recusou-se a certificar o cumprimento do acordo pelo Irã, apesar de a AIEA havê-lo certificado, no plano internacional. A decisão de Trump de não certificar o acordo não significou que os EUA se retiravam do JCPOA naquela época, mas desencadeou um período de revisão de 60 dias durante o qual o Congresso poderia ter reinstituído sanções contra o Irã. O Congresso não tomou medidas para reimpor sanções, e os EUA permaneceram na JCPOA até maio de 2018.

Em maio de 2018, o presidente Trump, seguindo promessa de campanha, anunciou a retirada unilateral dos EUA do JCPOA, apesar de os demais signatários haverem defendido a manutenção do acordo. A partir daí, os EUA começaram a impor sanções econômicas contra o Irã, com o objetivo de pressionar o país a renegociar um novo acordo nuclear. As sanções dos EUA contra o Irã incluem proibições de comércio e transações financeiras com o país, bem como a restrição de acesso ao sistema financeiro internacional. Essas sanções são aplicadas de maneira extraterritorial, o que significa que os EUA as aplicam também sobre empresas de outros países que fazem negócios com o Irã.

Quando da denúncia do JCPOA, a administração Trump publicou um comunicado em que constavam as principais razões para a saída do acordo: “i) *The deal does not address the threat of Iran’s ballistic missiles or its malign behavior in the region;* ii) *The expiration dates for the sunset clauses open the door to an Iranian nuclear bomb down the road;* iii) *The JCPOA enriched the Iranian regime and enabled its malign behavior, while at best delaying its ability to pursue nuclear weapons and allowing it to preserve nuclear research and development;* iv) *Intelligence recently released by Israel provides compelling details about Iran’s past secret efforts to develop nuclear weapons, which it lied about for years;* v) *The JCPOA failed to deal with the threat of Iran’s missile program and did not include a strong enough mechanism for inspections and verification;* vii) *The JCPOA foolishly gave the Iranian regime a windfall of cash and access to the international financial system for trade and investment.*”

Ainda de acordo com o comunicado, além de jamais deter uma arma nuclear, o Irã deveria: “i) *Never have an ICBM, cease developing any nuclear-capable missiles, and stop proliferating ballistic missiles to others;* ii) *Cease its support for terrorists, extremists, and regional proxies, such as Hizballah, Hamas, the Taliban, and al-Qa’ida;* iii) *End its publicly declared quest to destroy Israel;* iv) *Stop its threats to freedom of navigation, especially in the Persian Gulf and Red Sea;* v) *Cease escalating the Yemen conflict and destabilizing the region by proliferating weapons to the Houthis;* vi) *End its cyber-attacks against the United States and our allies, including Israel;* vii) *Stop its grievous human rights abuses, shown most recently in the regime’s crackdown against widespread protests by Iranian citizens;* viii) *Stop its unjust detention of foreigners, including United States citizens.*”

As sanções dos EUA tiveram um impacto significativo na economia iraniana, que já estava sofrendo antes da retirada dos EUA do acordo nuclear, devido ao efeito das sanções anteriores. A moeda iraniana, o rial, perdeu valor rapidamente, os preços dos alimentos e dos bens de consumo básicos subiram, pressionando a inflação. As sanções dos EUA também afetaram as exportações dos setores de petróleo e gás do Irã, o que, por sua vez, reduziu sua capacidade de gerar receita para o governo e de importar insumos estratégicos. Em reação, o Irã passou alegadamente a realizar

atividades de sabotagem no estreito de Ormuz, rota petroleira do golfo Pérsico, com o intuito de afetar a segurança energética mundial.

Ademais, em resposta às sanções dos EUA, o Irã tomou medidas para contorná-las, incluindo a intensificação do comércio com outros países, como a China, a Rússia e a Turquia e a utilização do *bitcoin* para contornar as restrições aos mercados financeiros. Ademais, o Irã retomou algumas atividades nucleares que havia concordado em interromper sob o JCPOA, embora o país afirme que essas atividades têm fins pacíficos.

Em 2019, a UE lançou o mecanismo *Instex*, que consistia em um sistema de compensação financeira que intermedia pagamentos entre empresas europeias e o Irã com o intuito de contornar as sanções norte-americanas e viabilizar o comércio com o país persa. O mecanismo foi desativado em 2023, sob a alegação de que o Irã teria sistematicamente se recusado a cooperar com o bom funcionamento da iniciativa.

Em 27 de novembro de 2020, um conhecido físico nuclear, Mohsen Fakhrizadeh, foi morto perto de Teerã em um ataque ao comboio em que viajava. O Irã acusa Israel de ordenar o ataque. Poucos dias depois, o parlamento iraniano adota uma lei propondo produzir e armazenar “pelo menos 120 kg por ano de urânio enriquecido a 20%” e “encerrar” as inspeções da AIEA se as sanções aos setores bancário e de petróleo não fossem suspensas dentro de dois meses. O projeto é aprovado com a aprovação do líder supremo, Khamenei, apesar da oposição do então presidente Rouhani. Em 4 de janeiro de 2021, a rede de televisão estatal indica que o Irã iniciou o processo de produção de urânio enriquecido a 20% na planta subterrânea de Fordo (também o faz na planta de Natanz, em abril), ultrapassando o limite estabelecido pelo acordo internacional de 2015. Em 22 de novembro de 2022, a AIEA afirmou que o Irã estaria enriquecendo urânio a 60% na planta de Fordo, nível já próximo ao requerido para um artefato explosivo nuclear (90%).

Em fevereiro de 2024, um relatório interno da AIEA vazado à imprensa indicou “preocupações crescentes” da agência com o programa iraniano. No documento, o diretor-geral Rafael Grossi faz referência a “declarações públicas no Irã sobre suas capacidades técnicas de produção de armas nucleares, o que reforça as preocupações” com relação às informações de Teerã. Em setembro de 2023, o Irã havia descredenciado vários inspetores da agência, o que, conforme a AIEA “afetou diretamente e agravou” a capacidade da agência da ONU de controlar o programa nuclear iraniano. Frente às críticas, o governo iraniano convidou Grossi para visitar Teerã, em maio, quando ocorreria uma conferência internacional sobre energia no país.

A visita foi realizada em maio, logo após a troca de ataques entre Irã e Israel, no contexto do conflito israelo-palestino. Na semana seguinte à visita, a AIEA publicou novo relatório sobre o programa nuclear iraniano. Segundo o documento, o Irã continua aumentando o seu estoque de urânio enriquecido a 60%, ampliado em 20,6 kg em relação ao último relatório, publicado em fevereiro. O Irã possuiria 142,1 kg de urânio enriquecido a 60%, quantidade suficiente para três bombas, se enriquecidos a 90%. Na sequência da publicação do relatório, no início de junho, a Junta de Governadores da AIEA aprovou uma resolução de censura pública ao Irã, destacando a falta de cooperação do país com as autoridades internacionais – moção semelhante havia sido aprovada em 2022. Na resolução, a AIEA demanda ao Irã que intensifique a cooperação com a agência e reverta a decisão de barrar inspetores, invocando a vaga declaração conjunta de março de 2023. Vinte dos 35 países que conformam a Junta votaram a favor da censura, incluindo Alemanha, França e Reino Unido. Rússia e China votaram contra a resolução e doze países se abstiveram ou não votaram. O Ministério das Relações Exteriores do Irã emitiu declaração condenando fortemente a ação, classificando-a como politicamente intencionada. Em novembro de 2024, a Junta de Governadores da AIEA aprovou, apesar dos votos contrários de Rússia, China e

Burkina Faso, uma resolução de censura ao Irã, apresentada por EUA e parceiros europeus, em razão do teor de um relatório da agência, que atualiza os esforços iranianos para acumular reservas de urânio, enriquecido a patamares cada vez mais próximos ao necessário para a construção de um artefato nuclear. A imprensa relata que o Irã ofereceu limitar seu estoque de urânio enriquecido em 60%, com a condição de que não fosse aprovada uma resolução contra o país pela Junta de Governadores, o que não foi aceito. No dia seguinte, o Ira anunciou que ativou novas centrífugas avançadas, expandindo a capacidade de enriquecimento de urânio no país, sob a alegação de estar "protegendo os interesses do país e avançando na produção pacífica de energia nuclear, em linha com as crescentes necessidades nacionais". Em relatório para a AIEA, o Irã indicou planos para adicionar milhares de centrífugas ao volume atual. O Irã possui mais de 10 mil centrífugas operando em suas duas instalações subterrâneas em Natanz e Fordow e em uma planta acima do solo em Natanz. O relatório delineia planos para instalar mais 32 cascatas (grupos) de cerca de 174 máquinas cada uma e uma cascata massiva e sem precedentes de 1.152 máquinas.

O presidente Biden, no começo de seu mandato, manifestou disposição de voltar ao acordo rompido, caso os iranianos retomassem seu cumprimento, e os EUA começaram a participar de conversas em Viena com os demais signatários. As negociações estão, contudo, em um impasse: o Irã afirma que os EUA devem primeiro voltar a cumprir os termos do JCPOA (o que implicaria a retirada das sanções relacionadas) para que o Irã também o faça, o que os EUA rechaçam. Para a relação entre a política externa do governo Raisi e as negociações nucleares, ver o capítulo 9. Para o debate sobre proliferação nuclear e o Irã entre Kenneth Waltz e Scott Sagan, ver o capítulo 1.

m) Programa nuclear da Coreia do Norte

A capacidade militar é central na vida política da Coreia do Norte, presente, direta ou indiretamente, nas doutrinas políticas nacionais: *Juche*³⁰⁵, *Songun*³⁰⁶ e *Byungjin*³⁰⁷. Os programas militares têm relevância como estratégia dissuasória na manutenção do regime. Além disso, há também ausência de confiança nas relações com a Coreia do Sul, com a qual não há tratado formal de paz firmado. As armas nucleares também servem à política doméstica do regime norte-coreano, gerando coerência interna ao reafirmar desavenças com potências estrangeiras, como os EUA e o Japão, e ao materializar os sacrifícios da população em uma tecnologia de ponta para defender o país.

O programa nuclear da Coreia do Norte remete a meados da década de 1950, quando começa a receber treinamento e tecnologia da URSS, incluindo acordo de cooperação bilateral. Na década de 1960, construiu-se reator de pesquisa nuclear militar no principal centro nuclear do país (Yongbyon), e iniciou-se mais estreita cooperação com a China, que se tornava uma potência nuclear na época. A Coreia do Norte também começa a minerar urânio e tentar refinar urânio concentrado na forma de *yellow cake*. Em 1974, acede à AIEA. No final de 1985, a Coreia do Norte adere ao TNP, dez anos após a Coreia do Sul. De acordo com o Artigo III do TNP, a Coreia do Norte tem 18 meses para concluir acordo de salvaguardas com a AIEA. Nos anos seguintes, a

³⁰⁵ Autossuficiência. Mistura marxismo com elementos místicos do líder. Criada por Kim Il-sung, diz, resumidamente, que o ser humano é dono do seu próprio destino e tem a capacidade de modificá-lo, já que é um ser independente, criativo e consciente. Trata da independência do país e também a independência da classe trabalhadora, uma vez que só é capaz de acontecer sob um sistema socialista no qual os meios de produção foram socializados, acarretando assim aos indivíduos e aos coletivos de trabalhadores a tomada da independência e a criação de uma sociedade coletivista.

³⁰⁶ Prioridade ao setor militar. Militarismo é colocado como elemento formador da sociedade e cultura.

³⁰⁷ Desenvolvimento paralelo do programa militar, incluído o programa nuclear e de mísseis, e da economia.

Coreia do Norte vincula a adesão a esta disposição do tratado à retirada das armas nucleares dos EUA da Coreia do Sul.

Em 1991, as preocupações de segurança aliviam-se com o anúncio pelos EUA de retirada das últimas ogivas nucleares da Coreia do Sul, por força do START I. No mesmo ano, a Coreia do Sul assumiu compromisso unilateral contra a nuclearização. Em janeiro de 1992, as duas Coreias concordaram em “não testar, fabricar, produzir, receber, possuir, armazenar, implantar ou usar armas nucleares”, bem como proibir instalações de reprocessamento nuclear e enriquecimento de urânio. A declaração conjunta também trouxe compromisso de que a energia nuclear seria utilizada apenas para fins pacíficos e abriu caminho para a assinatura do acordo de salvaguardas entre a Coreia do Norte e a AIEA. As duas Coreias concordaram com inspeções em locais escolhidos pela outra parte e acordados mutuamente por ambas as partes. As duas Coreias também estabeleceram a Comissão Conjunta de Controle Nuclear do Sul-Norte (JNCC, na sigla em inglês) como um mecanismo de implementação da Declaração Conjunta de Desnuclearização (JDD, na sigla em inglês) em março de 1992. A JNCC não conseguiu chegar a um acordo sobre o regime de inspeção recíproca e foi paralisada desde 1993. A JDD foi declarada nula pela Coreia do Norte em 2013.

Apesar da colaboração em 1992, incluindo com inspeções, após discrepâncias entre a posição do país e os relatórios da AIEA (sobre eventual desvio de plutônio para fins não pacíficos), em 1993, Pyongyang rejeita inspeções da Agência e anuncia sua intenção de deixar o TNP. No entanto, o país suspende sua retirada após negociações com os EUA em Nova York. Pyongyang concorda em cumprir as salvaguardas da AIEA, incluindo inspeções em sete instalações nucleares declaradas. As primeiras inspeções ocorreram em março de 1994, mas, em junho, a Coreia do Norte anuncia sua retirada da AIEA, da qual foi membro desde 1974, efetivamente concretizada naquele mesmo ano, preservando, entretanto, o acordo de salvaguardas.

Em 1994, os EUA e a Coreia do Norte assinaram o *Agreed Framework*, pelo qual a Coreia se comprometeu a congelar e eventualmente dismantelar seu programa de produção de plutônio sob inspeção internacional em troca de vários tipos de assistência dos EUA e de outros países e da normalização das relações. O acordo foi assinado já pelo novo líder do país asiático, Kim Jong-il, pouco tempo depois de visita do ex-presidente Jimmy Carter à Coreia do Norte. A Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA, na sigla em inglês) já acreditava que a Coreia do Norte tinha construído ao menos uma ogiva nuclear naquele momento. Em 1995, os EUA, Japão e Coreia do Sul (aos quais se juntariam futuramente outros membros, como a Austrália, o Canadá, a Argentina, o Chile e a UE) estabeleceram a Organização para o Desenvolvimento Energético da Península Coreana (KEDO, na sigla em inglês) para implementar o *Agreed Framework* e supervisionar o financiamento e a construção dos dois reatores de “água leve” (construção foi suspensa por Bush em 2003). A KEDO foi inaugurada em agosto de 1997, mas seria fechada em 2006. Em 1996, os EUA impuseram sanções à Coreia do Norte e ao Irã por seus programas missilísticos – o programa coreano, cujo primeiro teste de mísseis balísticos ocorreu em 1998, recebia auxílio técnico iraniano –, as quais foram seguidas de outras nos anos seguintes. Em 1999, os EUA, a Coreia do Sul e o Japão estabeleceram o Grupo Trilateral de Coordenação e Supervisão para institucionalizar consultas estreitas e coordenação de políticas ao lidar com a Coreia do Norte. No mesmo ano, a Coreia do Norte concordou em suspender os testes de mísseis de longo alcance após negociações com os EUA; em troca, os EUA aliviaram as sanções econômicas pela primeira vez desde o início da Guerra da Coreia. Em 2000, durante uma reunião com o presidente russo, Vladimir Putin, Kim Jong-il prometeu encerrar o programa de mísseis de seu país em troca de assistência para o lançamento de satélites dada por países que expressaram preocupação com o programa de mísseis da Coreia do Norte.

Ainda em 2000, após a primeira cúpula intercoreana, os EUA aliviaram mais sanções, mas a política muda com a chegada de George W. Bush ao poder. A Coreia do Norte, junto com o Iraque e o Irã, foi classificada como parte de um “eixo do mal” e passou a sofrer novas sanções. Em abril de 2002, Bush declarou em um memorando que os EUA não certificariam o cumprimento da Coreia do Norte ao *Agreed Framework*, devido a um teste de foguete e intercâmbios de mísseis com o Irã. No final de 2002, Pyongyang sugeriu administrar um programa secreto de enriquecimento de urânio para fornecer energia a armas nucleares, em violação ao *Agreed Framework*, ao TNP e aos acordos entre as Coreias. Em dezembro, o país disse que reativaria sua usina nuclear em Yongbyon. Em janeiro de 2003, a Coreia do Norte se retirou do TNP após interromper o equipamento de monitoramento da AIEA e expulsar inspetores.

Em 2003, após a saída norte-coreana do TNP, China, Japão, Rússia e EUA, juntamente com as duas Coreias, lançaram uma iniciativa diplomática conhecida como Conversações Hexapartites (*Six Party Talks*). Em 2005, após os EUA aumentarem as sanções, os integrantes das Conversações Hexapartites concordaram com uma declaração conjunta na qual a Coreia do Norte se comprometeu a abandonar sua busca por armas nucleares e a implementar as salvaguardas da AIEA e os termos do TNP (indicativo de que voltaria ao tratado). Como parte do acordo, os EUA afirmaram não ter intenção de atacar a Coreia do Norte.

Em outubro de 2006, a Coreia do Norte realizou seu primeiro teste nuclear subterrâneo, meses antes de ter testado sete mísseis balísticos de curto, médio e longo alcance. Em 2006, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 1718 condenando o teste nuclear de outubro de 2006, exigindo que a Coreia do Norte se abstinhasse de conduzir testes nucleares ou lançar mísseis balísticos e aplicando certas sanções comerciais. Em fevereiro de 2007, a Coreia do Norte se comprometeu a suspender as operações em suas instalações nucleares de Yongbyon em troca de cinquenta mil toneladas de petróleo. O acordo foi parte de um plano de ação acordado pelos membros das Conversações Hexapartites para implementar a declaração de setembro de 2005. Em outubro do mesmo ano, outra declaração conjunta das Conversações Hexapartites delineou o compromisso norte-coreano de declarar todos os seus programas nucleares, desativar suas instalações e interromper a exportação de material nuclear e tecnologia. Em troca, receberia novecentas mil toneladas de petróleo, e os EUA se comprometeram a retirar o país de sua lista de estados patrocinadores do terrorismo. Em 2008, Pyongyang declarou suas quinze instalações nucleares, além de partilhar que o teste nuclear de 2006 envolveu 2kg dos 30kg de plutônio que teria. Por sua vez, o presidente Bush removeu algumas restrições ao comércio com a Coreia do Norte, anunciou a retirada do país da lista de patrocinadores do terrorismo e renunciou a algumas sanções. Em outubro, o Departamento de Estado dos EUA anunciou um acordo preliminar com a Coreia do Norte sobre verificações. No entanto, em dezembro, as discussões foram interrompidas devido a divergências sobre os procedimentos de verificação.

O presidente Barack Obama tomou posse em 2009 sinalizando sua disposição de reviver as Conversações Hexapartites, mas esses esforços foram inicialmente rejeitados pela Coreia do Norte. Desde aquele momento, a Coreia do Norte nunca aceitou retornar às Conversações Hexapartites, apesar dos renovados compromissos das demais partes. Logo após a posse de Obama, a Coreia do Norte lançou um foguete que se acredita ser uma versão modificada de seu míssil balístico de longo alcance. Ademais, testou um segundo dispositivo nuclear. Após o segundo teste nuclear norte-coreano, em 2009, o CSNU adotou por unanimidade a Resolução 1874, que condenou o teste, promulgou sanções adicionais e estabeleceu um Painel de Especialistas de sete membros para auxiliar o comitê que monitora a implementação de sanções contra a Coreia do Norte, extinto em 2024, em razão de veto russo à renovação de seu mandato.

Em dezembro, funcionários do governo Obama realizaram suas primeiras reuniões bilaterais com seus colegas norte-coreanos.

Em 2010, em meio ao episódio do afundamento do navio de guerra sul-coreano, Pyongyang revelou sua nova centrífuga para enriquecimento de urânio, que foi construída secreta e rapidamente, bem como um reator de água leve em construção, sugerindo que, apesar das sanções, o regime estava empenhado em avançar seu programa armamentista. A China pediu uma sessão de emergência das Conversações Hexapartites para “intercambiar pontos de vista”, mas EUA, Japão e Coreia do Sul rejeitaram o apelo chinês, sustentando que as relações entre as Coreias deveriam melhorar antes que as discussões multilaterais possam continuar. Em 2011, a China propôs a revitalização em três etapas das negociações multilaterais, começando com negociações bilaterais entre as Coreias, seguidas por conversações semelhantes entre os EUA e a Coreia do Norte e, finalmente, a retomada das discussões a seis.

O presidente sul-coreano, Lee Myung-bak, apresentou, em 2011, a possibilidade de convidar a Coreia do Norte para a Cúpula de Segurança Nuclear de 2012, em Seul, com a condição de que o Norte se comprometesse a desistir das armas nucleares. Um porta-voz norte-coreano rejeitou a pré-condição, afirmando que a desnuclearização era uma tentativa do Sul de abrir caminho para uma invasão. Ainda em 2011, representantes das duas Coreias se encontraram à margem da reunião da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) em Bali como parte dos esforços para reiniciar o diálogo sobre o programa de armas nucleares da Coreia do Norte. Após uma reunião entre o presidente russo Dmitry Medvedev e o líder norte-coreano Kim Jong-il, Pyongyang disse que estaria disposta a observar uma moratória na produção e teste de armas nucleares e mísseis no contexto da retomada das negociações hexapartites. Em 2012, após uma reunião com os EUA, em Pequim, a Coreia do Norte se comprometeu a suspender suas operações de enriquecimento de urânio em Yongbyon, a convidar inspetores da AIEA e a realizar uma moratória sobre mísseis de longo alcance e testes nucleares. Em troca, os EUA forneceriam toneladas de ajuda alimentar. O acordo desmoronou depois que a Coreia do Norte lançou um foguete e exibiu mísseis balísticos intercontinentais móveis em uma parada militar. O CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2087, condenando o lançamento-teste de mísseis balísticos de dezembro e expande sanções. Ainda em 2012, a Coreia do Norte reformou a sua constituição e definiu o país como um “Estado dotado de armas nucleares”. No ano seguinte, Kim Jong-un editou a “linha Byongjin”, uma política que visava a garantir, simultaneamente, o crescimento econômico e a aquisição de armamento nuclear.

Entre 2013 e 2016, houve poucos avanços diplomáticos enquanto o governo Obama optou pela “paciência estratégica”, por meio da qual os EUA e seus parceiros aumentaram as sanções na esperança de que o regime voltasse à mesa de negociações. Enquanto isso, a Coreia do Norte realizou o terceiro, quarto e quinto teste nuclear em fevereiro de 2013 e novamente em janeiro e setembro de 2016 (com alegação, motivo de controvérsia, de que os de 2016 já seriam com bomba de hidrogênio), respectivamente. Suas capacidades de mísseis balísticos melhoraram, com mais testes de mísseis de curto, médio e longo alcance realizados sob o comando de Kim Jeug-un (que assumiu em 2011) do que sob seu pai e avô combinados. O CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2094, que condenou o teste nuclear de fevereiro de 2013 e ampliou as sanções. Em 2014, a Coreia do Norte teria indicado à Rússia disposição em retomar as Conversações Hexapartites, o que nunca ocorreu. O CSNU adotou por unanimidade a Resolução 2270, que condenou tanto o teste nuclear de janeiro de 2016 quanto o teste de veículo lançador espacial de fevereiro de 2016, que “usou tecnologia de mísseis balísticos”. A resolução ampliou as sanções à Coreia do Norte, impondo restrições comerciais em diversas categorias de produtos, como carvão,

o item de exportação mais importante do país. Em junho de 2016, o CSNU se reuniu e condenou os testes norte-coreanos com mísseis balísticos de alcance intermediário. Em julho, os EUA e a Coreia do Sul anunciaram que implantarão a bateria de defesa antimísseis *Terminal High-Altitude Area Defense* (THAAD) na Coreia. Em setembro, o CSNU passou a Resolução 2321, que condenou os recentes testes de mísseis nucleares e balísticos e ampliou as sanções, incluindo um limite anual para a quantidade de carvão que a Coreia do Norte poderia exportar.

Sob a administração do presidente Donald Trump, a partir de 2017, a política dos EUA em relação à Coreia do Norte mudou de curso. Em fevereiro, a Coreia do Norte testou um novo míssil balístico de médio alcance, enquanto o presidente Trump e o primeiro-ministro japonês Shinzo Abe estavam reunidos em Mar-a-Lago. Em sua primeira reunião de cúpula, em Mar-a-Lago, em abril, os presidentes Trump e Xi Jinping concordaram em aumentar a cooperação para convencer a Coreia do Norte a desmantelar seus programas nuclear e de mísseis. Em setembro de 2017, Pyongyang conduziu seu sexto (e último até o momento) teste nuclear, que afirmou ser uma bomba de hidrogênio carregada em míssil balístico intercontinental, chamando atenção internacional em razão da potência da explosão. Trump designou a Coreia do Norte novamente como estado patrocinador do terrorismo em novembro. Pyongyang afirmou poder atingir o solo dos EUA com mísseis balísticos intercontinentais com ogiva nuclear. Em janeiro de 2018, a Coreia do Norte anunciou ter chegado à “perfeição” em seu programa nuclear.

Desde que o presidente Donald Trump concordou pela primeira vez, em março de 2018, em realizar uma cúpula com o líder norte-coreano Kim Jong-un para discutir os programas nucleares e de mísseis da Coreia do Norte, o governo norte-americano enfatizou a importância de desenvolver um relacionamento próximo entre líderes. A estratégia pareceu presumir que se aufeririam melhores resultados do que as negociações em nível técnico empregadas por governos anteriores. Trump e Kim realizaram três reuniões: em Singapura (junho de 2018); Hanói (fevereiro de 2019); e Panmunjom (junho de 2019, marcando a primeira visita de um presidente dos EUA ao lado norte-coreano da zona desmilitarizada). A diplomacia pessoal reduziu as tensões que chegaram a um ponto bastante delicado em 2017, com o risco de guerra na península coreana. Os EUA cancelaram exercícios militares com a Coreia do Sul em 2018, e, no mesmo ano, prisioneiros dos EUA foram libertados. A diplomacia também ajudou a preservar o cumprimento da moratória autoimposta pela Coreia do Norte em 2018 sobre seus testes nucleares e de mísseis balísticos ao menos até meados de 2019 (quando voltou a realizar testes de mísseis).

Apesar da promessa de Kim na cúpula em Singapura em 2018 de trabalhar para desnuclearizar completamente o país, não houve progressos concretos nesse sentido, e Pyongyang tem reforçado suas capacidades militares. A cúpula de Hanói, em fevereiro de 2019, terminou sem um acordo devido a diferenças sobre o escopo e sequenciamento de medidas de desnuclearização da Coreia do Norte em troca de alívio de sanções. Os dois países não concordaram sobre etapas de desnuclearização, se um acordo incluirá o programa de mísseis da Coreia do Norte, ou os mecanismos para verificar o cumprimento dos compromissos, incluindo arranjos de inspeção e monitoramento. Em outubro de 2019, a Coreia do Norte abandonou as conversas que vinha mantendo com os EUA em Estocolmo. Enquanto isso, China, Rússia e, em menor medida, a Coreia do Sul pediram um relaxamento de sanções contra a Coreia do Norte, incluindo a proposta de Pequim e Moscou, em dezembro de 2019, para levantar várias sanções na ONU. A administração Trump, contudo, rejeitou as propostas considerando-as como “prematuras”. No começo de 2020, a Coreia do Norte informou que não estava mais vinculada aos compromissos de interromper os testes nucleares e de mísseis, culpando tanto o fracasso dos EUA em cumprir o prazo de final do

ano para concluir negociações nucleares quanto às sanções norte-americanas “brutais e desumanas”.

Em 2021, a AIEA informou que a Coreia do Norte voltou a produzir material físsil. No mesmo ano, testou mísseis balísticos de curto alcance com tecnologia que facilita o transporte e a velocidade de lançamento; testou míssil de cruzeiro de longo alcance mais manobrável, que dificulta sistemas de defesa antimísseis se lançado em conjunto com mísseis balísticos; testou, pela primeira vez, mísseis de um lançador de vagões, o que dificulta a detecção. Em 2022, realizou cerca de 90 testes, que envolvem mísseis balísticos e plataformas de entrega, possivelmente para armas nucleares táticas. Destaca-se que as divergências no CSNU impediram resoluções e sanções em alguns desses casos. Permanecem incógnitas em torno da precisão dos mísseis balísticos, sobre a carga nuclear que eles podem carregar, e ainda não está claro se possuem a capacidade de sobreviver à reentrada. Relatório recente de inteligência aponta para o aprofundamento da cooperação com o Irã recentemente, com o intuito de desenvolver mísseis de longo alcance.

Ainda que com incerteza, estima-se que Pyongyang tenha entre seis e 60 armas nucleares, com material estocado para produzir até doze armas nucleares por ano. Há também evidências de que possui capacidade de miniaturizar ogivas nucleares em mísseis balísticos. Pyongyang já anunciou, ademais, o objetivo de obter armas nucleares táticas.

Dado esse cenário, não se pode antever o fim do programa nuclear coreano, tampouco possibilidades concretas de reunificação. Por esse motivo, as preocupações de segurança, especialmente de Coreia do Sul e de Japão, seguirão altas, o que enseja a necessidade de incrementar gastos militares e a proteção de seus territórios. O governo Biden vem fazendo manifestações públicas em que se refere não mais a desnuclearização da península coreana, mas da Coreia do Norte, o que incomoda Pyongyang. A irmã do ditador norte-coreano, Kim Yo-jong, apontada como potencial sucessora, divulgou um comunicado com conselhos à nova administração americana, em meio a uma viagem de integrantes do alto escalão do governo Biden por Japão e Coreia do Sul, em 2021: “Se quiserem dormir bem nos próximos quatro anos, seria melhor que não façam nada que lhes faça perder o sono”, declarou.

Os desdobramentos mais recentes indicam esfriamento no processo de aproximação, ao mesmo tempo que começa a haver indícios de que a Coreia do Norte poderá retomar seus testes nucleares em breve, dados os recorrentes testes missilísticos em 2022. Em encontro entre Biden e Xi Jinping em novembro de 2022, o presidente dos EUA afirmou que tem preocupações de que a Coreia do Norte planeje retomar os testes nucleares pela primeira vez desde 2017, e que acredita que a China e a Rússia têm influência para persuadi-la a não o fazer. Em março de 2023, a Coreia do Norte testou um *drone* submarino de ataque nuclear que teria capacidade de provocar um “*tsunami* radioativo”. Em setembro, anunciou a construção de um “submarino tático de ataque nuclear”. Também em setembro, o governo da Coreia do Norte modificou a Constituição do país para a inclusão de seu *status* de potência nuclear e para fazer referência à política sobre a fabricação de armas nucleares. Em janeiro de 2024, segundo a mídia estatal KCNA, a Coreia do Norte testou um sistema de armas nucleares submarinas. Segundo um porta-voz norte-coreano, o teste do sistema “Haeil-5-23” foi feito nas águas da costa leste da Coreia do Norte como uma maneira de dissuadir as manobras militares hostis das marinhas dos EUA e seus aliados. No mesmo mês, o Exército Popular da Coreia realizou, nas águas do mar Oeste da Coreia, o exercício de disparo do míssil de cruzeiro estratégico tipo “Hwasal-2” e o teste do míssil de cruzeiro estratégico Pulhwasal-3-31.

Em setembro de 2024, Kim Jong-un disse, em pronunciamento de celebração do aniversário da Coreia do Norte, que o país está implementando uma política para aumentar o

número de armas nucleares “exponencialmente”. Kim realizou uma visita às instalações nucleares onde o urânio é enriquecido no país, no que foram as primeiras fotos reveladas publicamente dessas instalações.

Até dezembro de 2024, o CSNU adotou nove resoluções de sanções importantes contra a Coreia do Norte em resposta às atividades nucleares e de mísseis do país desde 2006. Cada resolução condena a última atividade de mísseis nucleares e balísticos da Coreia do Norte e apela que cesse sua atividade ilícita por violar resoluções anteriores do CSNU. Todas as nove resoluções foram aprovadas por unanimidade pelo CSNU e todas, exceto a Resolução 2087 (janeiro de 2013), contêm referências à ação sob o Capítulo VII, Artigo 41 da Carta das Nações Unidas. Além de impor sanções, as resoluções dão aos Estados-Membros da ONU autoridade para interditar e inspecionar cargas norte-coreanas em seu território e, posteriormente, apreender e dispor de remessas ilícitas. As resoluções também conclamam a Coreia do Norte a aderir novamente ao TNP e a retornar às negociações nas Conversações Hexapartites. As Nações Unidas monitoram a implementação das sanções da Coreia do Norte por meio do Comitê 1718, estabelecido pela Resolução 1718 do CSNU, em 2006, e um Painel de Peritos, estabelecido pela Resolução 1874 do CSNU, em 2009. O painel produz relatórios regulares ao CSNU sobre a situação e a aplicação das sanções. Antes de aprovar a primeira resolução de sanções em 2006, o CSNU aprovou várias resoluções condenando as atividades nucleares e de mísseis da Coreia do Norte. Em resposta ao anúncio da Coreia do Norte da intenção de se retirar do TNP em 1993, o CSNU aprovou a Resolução 825, instando a Coreia do Norte a permanecer parte do TNP e honrar suas obrigações de não proliferação sob o tratado. A Resolução 1695 foi aprovada em 2006 em resposta aos lançamentos de mísseis balísticos em julho e pede à Coreia do Norte que suspenda as atividades relacionadas ao seu programa de mísseis balísticos. Resoluções adicionais do CSNU sobre a Coreia do Norte servem para estender o mandato do Comitê e do Painel de Peritos (a mais recente foi a 2680, de março de 2023, que estendeu o Painel de Peritos até 30 de abril de 2024, o qual, por veto russo, não mais foi renovado).

Mais recentemente, tem-se tornado cada vez mais difícil alcançar consenso entre os membros do CSNU a respeito de novas punições para a Coreia do Norte por conta de violações anteriores, em especial por conta das oposições chinesa e russa. Os dois países têm argumentado, desde 2020, que as sanções existentes perderam o seu propósito. Além disso, não implementaram de maneira efetiva as resoluções passadas, além de fortalecer laços comerciais e de cooperação com Pyongyang. Prova disso está em projeto de resolução do CSNU, de 28 de março de 2024, que tratava da renovação do mandato do painel de monitoramento das sanções aplicadas à Coreia do Norte, o qual foi vetado pela Rússia, com a abstenção da China.

Para aplicação de teorias de relações internacionais ao programa nuclear da Coreia do Norte, ver o capítulo 1. Para relações intercoreanas contemporâneas e o programa missilístico da Coreia do Norte, ver o capítulo 9.

n) Posição brasileira no regime de não proliferação e desarmamento nucleares

O Brasil assinou, desde a década de 1950, diversos acordos de cooperação nuclear para fins pacíficos, construiu em parceria com os EUA e com a Alemanha, respectivamente, as usinas de Angra I e de Angra II, e desenvolveu um programa nuclear em vertente dita autônoma ou paralela, durante o regime militar. Além disso, o País é fundador da AIEA, com a qual tem acordo de salvaguardas abrangentes.

O Brasil faz defesa histórica do desarmamento nuclear, evidenciada na participação na Conferência da Comissão das Dezoito Nações sobre Desarmamento em 1962 e no “Discurso dos 3 Ds” de Araújo Castro, na AGNU, em 1963. Ainda em termos históricos, ressalta-se o posicionamento do Brasil em relação ao TNP até meados dos anos 1980, marcado pela não assinatura em 1968 (o Brasil se absteve da resolução que adota o texto na ONU) e pela postura de denúncia do “congelamento do poder mundial”, nas palavras do ex-chanceler Araújo Castro, que capitaneava.

No entorno regional latino-americano, com apoio de Bolívia, Chile e Equador, o País propôs, na AGNU, em 1962, o estabelecimento de uma zona livre de armas nucleares na América Latina. O processo de negociação transcorrerá entre 1964 e 1967, na Comissão Preparatória para a Desnuclearização da América Latina (COPREDAL), presidida pelo mexicano García Robles e vice-presidida pelo embaixador brasileiro Sette Câmara. O Tratado de Tlatelolco foi assinado em fevereiro de 1967 – no caso brasileiro, após recusa inicial do governo Castello Branco (que teve suas demandas contempladas nos artigos 18 e 28), a assinatura se deu apenas em maio, já no governo Costa e Silva, que também ratificou o tratado, no mesmo ano. O tratado criou a OPANAL, que zela pela aplicação do tratado.

A partir da redemocratização, como parte do processo de quitação de passivos, passou-se a discutir internamente a adesão ao TNP, que ocorreu em 1998 (tendo-o assinado em 1996). Em sua apreciação do texto, o Congresso adotou a seguinte ressalva: “A adesão do Brasil ao presente Tratado está vinculada ao entendimento de que, nos termos do Artigo VI, serão tomadas medidas efetivas visando à cessação, em data próxima, da corrida armamentista nuclear, com a completa eliminação das armas atômicas”. O Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde dezembro de 1991, às regras da AIEA e da ABACC.

Nos anos 1990, o Brasil adere ao Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês) e passa a participar do Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês). Em 2011, o NSG reconheceu a equivalência entre o Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguarda com a AIEA e arranjos regionais de contabilidade e controle, como o que existe desde 1991 entre o Brasil e a Argentina.

O Brasil tem participado ativamente das RevCons do TNP e de outros foros multilaterais acerca desse tema, como a I Comissão da AGNU e a Conferência do Desarmamento. Nessas discussões, o Brasil atua no âmbito da CNA, lançada em 1998 (para mais detalhes, ver subseção posterior). O Brasil teve papel destacado nas negociações do TPAN e foi o primeiro país a assiná-lo. O engajamento do Brasil em negociações que buscam livrar o mundo de armas nucleares traduz, no plano internacional, o compromisso constitucional do País com o uso pacífico da atividade nuclear (Artigo 21, XXIII, a). O atual secretário-geral da OPANAL é o embaixador brasileiro Flávio Roberto Bonzanini, que sucedeu o também embaixador brasileiro Luiz Filipe de Macedo Soares.

O Brasil não assinou Protocolo Adicional ao Acordo de Salvaguardas com a AIEA, visto que este aumentaria os poderes de inspeção da Agência sem criar compromissos adicionais com o desarmamento. Alguns pontos lastreiam essa decisão: o grau de intrusão das inspeções da AIEA em instalações nucleares e não nucleares (declaradas ou não declaradas), inclusive em áreas de pesquisa científica e segredo industrial (Brasil domina o ciclo de produção de combustível nuclear com a tecnologia de ultracentrífugas), além da proteção de informações tecnológicas sensíveis e táticas, como no sistema de propulsão nuclear no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB); as amplas garantias juridicamente vinculantes referentes à não proliferação e caráter pacífico de seu programa nuclear de que o Brasil já dispõe (Constituição

Federal, Tratado de Tlatelolco, TNP, Acordo de Guadalajara, Acordo Quadripartite³⁰⁸, TPAN); a falta de equilíbrio entre os compromissos com a não proliferação e o descumprimento das obrigações de desarmamento pelas potências nuclearmente armadas, conforme o artigo VI do TNP; e o caráter voluntário do protocolo.

Em junho de 2022, o Brasil fez um pedido formal à AIEA para negociar um pacote de salvaguardas com o objetivo de empregar urânio enriquecido no reator do submarino nuclear que será construído no âmbito do PROSUB. As negociações são complexas por estabelecerem um precedente inédito: um país sem armas nucleares empregando combustível atômico para fins militares. Para que os chamados Procedimentos Especiais, o dito aval, sejam aprovados, quase certamente será necessário estabelecer um novo marco jurídico na forma de um protocolo adicional entre o Brasil e a AIEA para garantir a inspeção das instalações que lidam com o combustível e do reator do submarino, cedendo, pois, em sua posição histórica.

A relação com a Argentina é central para a participação brasileira nos regimes internacional e regional sobre armas nucleares. Para mais detalhes a respeito, ver a seção sobre a ABACC neste capítulo.

o) Coalizão da Nova Agenda (CNA)

A Coalizão da Nova Agenda (CNA) é um grupo geograficamente diverso de potências médias, que tem suas raízes na resposta à inicial falta de consenso sobre a extensão do prazo de validade do TNP, durante sua quinta RevCon, em 1995. Naquele momento, Estados não nuclearmente armados argumentavam que EUA, Rússia, Reino Unido, China e França não estavam cumprindo seus compromissos conforme o Artigo VI do TNP, o que seria necessário para garantir a extensão do tratado.

Em 1998, os chanceleres de Brasil, Egito, Irlanda, México, Nova Zelândia, Eslovênia, África do Sul e Suécia emitiram uma declaração conjunta, clamando por uma nova agenda de desarmamento nuclear. A CNA demandava que as cinco potências nucleares e que os três Estados com capacidade nuclear (Índia, Paquistão e Israel) assumissem um compromisso inequívoco com o desarmamento nuclear, iniciando negociações multilaterais com vistas à adoção de uma convenção sobre armas nucleares que levasse à sua completa eliminação. Em 1999, a AGNU aprovou a resolução *Nuclear-weapon-free world: need for a new agenda*, proposta pelos países da CNA. Posteriormente, Eslovênia e Suécia deixaram a CNA.

Em 2000, durante a RevCon do TNP, a CNA atuou na aprovação dos Treze Passos Práticos para o Desarmamento, presentes na declaração final da conferência. Conforme os Treze Passos, os Estados nuclearmente armados afirmaram, de acordo com o Artigo VI do TNP, que o desarmamento nuclear pode e deve proceder de forma independente do desarmamento geral e que as potências nucleares têm a responsabilidade de trabalhar em conjunto para eliminar seus arsenais. Desde então, a CNA apresenta resoluções anuais junto à Primeira Comissão da AGNU sobre desarmamento e segurança internacional. Todos os atuais membros da CNA aderiram à Iniciativa Humanitária, que levou ao TPAN.

Durante a terceira sessão do Comitê Preparatório para a Conferência de Revisão do TNP de 2020, que acabou ocorrendo em 2021, o Brasil foi responsável pela declaração da CNA. Na declaração, o representante brasileiro ressaltou a necessidade de os Estados nuclearmente armados cumprirem suas obrigações junto ao TNP, particularmente de seu Artigo VI. Em paralelo, também

³⁰⁸ Reconhecido pelo NSG, em termos políticos, como uma garantia equivalente ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA.

ressaltou a urgência da universalização do CTBT e do TPAN, a necessidade de um tratado proibição de material físsil e a criação de novas ZLANs, particularmente no Oriente Médio.

Em 2022, os países que integram a CNA emitiram uma declaração conjunta em resposta à Declaração Conjunta sobre Prevenção de Guerra Nuclear e Corrida Armamentista, emitida por EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. A CNA valorizou o fato de o P5 ressaltar a importância de coordenação diplomática, bilateral e multilateral, e de os Estados nuclearmente armados afirmarem que “uma guerra nuclear não pode ser ganha e não deve jamais ser lutada”. Apesar disso, a CNA criticou recentes declarações sobre a modernização de armamentos nucleares, ressaltando que o desarmamento nuclear, além de uma obrigação legal, é um imperativo moral e humanitário. A CNA rejeitou a ideia de que as obrigações de desarmamento dos Estados nuclearmente armados seriam condicionais, conforme ressaltado na declaração do P5. De acordo com a CNA, medidas que não tenham uma relação direta com o objetivo maior de criar um mundo completamente livre de armas nucleares apenas criam a ilusão de que podemos conviver com armas nucleares.

Em 2023, no contexto das celebrações do 25º aniversário da CNA, houve reunião, em Brasília, das altas autoridades de seus Estados-Membros, que culminou na adoção de um comunicado conjunto, que resume o histórico do agrupamento e seus pleitos. Ademais, realizou-se, também em Brasília, o seminário “A Crise dos Regimes de Desarmamento e Controle de Armas Nucleares e o Papel da CNA”, promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e pela *Pugwash Conferences on Science and World Affairs*, do qual participaram a alta representante das Nações Unidas para o Desarmamento, Izumi Nakamitsu, ministros de Estado (por vídeo gravado) e funcionários governamentais e especialistas técnicos e acadêmicos.

V. Regimes de controle de exportação de armas de destruição em massa e de tecnologias sensíveis

Os regimes multilaterais e plurilaterais de controle de exportações de armas e de tecnologias sensíveis são resultados da vontade dos principais Estados produtores, exportadores ou intermediários que desejam aproximar-se para contribuir com esforços de não proliferação não controlada de armas de destruição em massa (ADM: nucleares, químicas e biológicas) e de transferência ou acúmulo desestabilizador de certas armas convencionais (CAC: armas leves e pesadas, sistemas de artilharia, tanques, aviões, navios, etc.). De modo sucinto, orientam-se por três princípios gerais:

- 1) impedir a proliferação de ADM ou o acúmulo desestabilizador de CAC;
- 2) ser práticos, razoáveis e fáceis de implementar; e
- 3) não impedir o comércio normal para propósitos legítimos.

Na prática, não constituem organizações internacionais, são reuniões informais e voluntárias de Estados, cujas medidas estabelecidas não são juridicamente – mas politicamente – vinculantes aos participantes e são sempre tomadas por consenso e aplicadas segundo legislações e políticas nacionais e a discricionariedade de cada Estado; nenhum participante pode vetar a exportação de outro; nem a negação nem a aprovação de exportação de um Estado a outro gera precedente aos demais. De modo geral, buscam a harmonização de políticas de exportação de materiais, agentes precursores de materiais, bens acabados, equipamentos, tecnologia e *software* sensíveis, inclusive de uso dual ou correlato, via implementação de diretrizes de expedição de licenças e listas de controle; apresentação de relatórios de produtos, destinatários e negações de licenças; e compartilhamento de experiência, melhores práticas e inteligência.

Esses regimes contribuem para a segurança e a estabilidade regional e internacional; promovem transparência e responsabilidade na exportação de itens sensíveis; complementam os diferentes tratados de desarmamento, não proliferação e controle, suprimindo lacunas e operacionalizando o tema da exportação para fins legítimos; reforçam-se mutuamente; não são dirigidos contra um Estado ou grupo de Estados específico; ajudam no combate ao terrorismo³⁰⁹. Também desenvolvem publicações periódicas, programas de diálogos *outreach* com terceiros países ou agentes de interesse, incluindo organizações internacionais e indústrias do setor privado, e políticas de aderência com terceiros países, sem a necessidade de tornarem-se participantes permanentes, também sob os princípios da informalidade e voluntariedade.

Existem, atualmente, cinco regimes de controle desse tipo, com o objetivo fundamental de regular a exportação, via comércio, transferência ou “retransferência”, de itens sensíveis:

- 1) *Zangger Committee* (ZC, 1971), para tecnologia nuclear;
- 2) *Nuclear Suppliers Group* (NSG, 1975), para tecnologia nuclear;
- 3) *Australia Group* (AG, 1985), para tecnologia biológica e química;
- 4) *Missile Technology Control Regime* (MTCR, 1987), para mísseis balísticos e outros sistemas de veículos aéreos não tripulados capazes de lançar ataques com ADM; e
- 5) *Wassenaar Arrangement* (WA, 1996), para CAC.

No Brasil, a atividade de controle de exportação de bens e serviços sensíveis é disciplinada pela Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, que constituiu a Comissão Interministerial de Controle de Exportação de Bens Sensíveis (CIBES). O Brasil participa apenas do NSG e do MTCR.

³⁰⁹ Procuram atender a S/RES/1540 (2004).

a) Comitê Zangger (ZC)

O Comitê Zangger (*Zangger Committee*, ZC) foi criado em 1971, no contexto da entrada em vigor do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), e conta com 39 países. Ao reconhecer que programas nucleares pacíficos poderiam ser desviados para programas armamentistas clandestinos, os Estados Partes do TNP que eram fornecedores de tecnologia nuclear formaram o ZC com o intuito de requisitar que os Estados de fora do TNP estabelecessem acordos de salvaguarda com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para se tornarem elegíveis à importação de certos itens. Trata-se de reunião informal de partes do TNP que procura esclarecer e operacionalizar, de modo apropriado, o conteúdo do Artigo III, parágrafo 2³¹⁰, harmonizando a interpretação do TNP. O ZC mantém uma *trigger list*, que serve de gatilho para a aplicação de salvaguardas da AIEA como condição de fornecimento³¹¹. A *trigger list* e demais entendimentos do ZC são publicados pela AIEA. O Brasil não é participante do ZC.

b) Grupo de Supridores Nucleares (NSG)

O Grupo de Supridores Nucleares (*Nuclear Suppliers Group*, NSG) foi criado em 1975 e é composto por 48 países que voluntariamente concordaram em coordenar seus controles de exportação para países não nuclearmente armados. Foi estabelecido por participantes do ZC e a França como reação direta à explosão de um artefato nuclear pela Índia em 1974, que demonstrou o risco real de desvios de recursos de programas pacíficos para armamentistas. Elabora dois conjuntos de diretrizes³¹², atualizados anualmente pelo NSG e consolidados e publicados a cada três anos pela AIEA, que especificam itens para controles de exportação. Essas diretrizes expandem os escopos de aplicação técnica e geográfica da *trigger list* do ZC, pois se aplicam a todos os países e não apenas àqueles de fora do TNP.

O NSG reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual. Sua estrutura conta com uma *troika*, *Consultative Group* (CG), *Information Exchange Meeting* (IEM), *Licensing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM), *Technical Experts Group* (TEG). Não dispõe de secretariado formal, mas a Missão Permanente do Japão para Organizações Internacionais em Viena funciona como ponto de contato.

O Brasil é participante do NSG desde 1996. Em 2011, o NSG reconheceu o Acordo Quadripartite assinado por Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC) e a AIEA como alternativo ao Protocolo Adicional aos Acordos de Salvaguardas da AIEA – Brasil e Argentina são contrários à adesão a esse protocolo desde seu lançamento, em 1997, por entendê-lo como redundante, discriminatório e um risco de espionagem industrial. Em julho de 2022, o Brasil recebeu a anuência para presidir o NSG no período 2023-24, incluindo a 33ª Plenária do mecanismo. Em julho de 2023, a embaixadora Claudia Vieira Santos foi eleita para a presidência do mecanismo. Tratou-se da segunda vez que o Brasil preside o NSG. Anteriormente, embaixador brasileiro já o havia presidido em 2006-2007. A 33ª Plenária

³¹⁰ Artigo III, Parágrafo 2 do TNP: “Cada Estado, Parte deste Tratado, compromete-se a não fornecer: a) material fonte ou fissil especial, ou b) equipamento ou material especialmente destinado ou preparado para o processamento, utilização ou produção de material fissil especial para qualquer Estado não nuclearmente armado, para fins pacíficos, exceto quando o material fonte ou fissil especial esteja sujeito às salvaguardas previstas neste Artigo.”

³¹¹ A *trigger list* é uma lista de itens sensíveis. Caso algum país de fora do TNP desejasse importar tais itens de países do TNP, essa exportação exigiria a observação de salvaguardas da AIEA. Caso o país não disponha de entendimento com a AIEA a esse respeito, essa exportação deve ser negada.

³¹³ Em resposta ao pedido de adesão indiano, o Paquistão solicitou sua adesão ao NSG em 2016.

do NSG, que encerrou a presidência rotativa brasileira do mecanismo, foi realizada no Rio de Janeiro, em julho de 2024, contando com a participação do ministro das Relações Exteriores do Brasil, embaixador Mauro Vieira. No contexto da reunião, os chefes de delegação tiveram a oportunidade de conhecer as instalações da ABACC.

Em 2020, o presidente Bolsonaro reforçou o apoio brasileiro à candidatura da Índia ao NSG, discutido pelos dois países desde 2006 e oficializado em 2016. A Índia conta com o apoio de todos os membros do NSG exceto a China, que defende que a adesão indiana só poderá ocorrer quando o Paquistão³¹³ puder juntar-se ao grupo e quando forem atendidas todas as credenciais de ingresso, como a adesão ao TNP³¹⁴.

c) Grupo Austrália (AG)

O Grupo Austrália (*Australia Group*, AG) foi criado em 1985 e é formado por 42 países³¹⁵ e a União Europeia (UE). O AG foi proposto pelo governo australiano, citando a Guerra Irã-Iraque (1980-88), como forma de reunir países que já desenvolviam controles nacionais de exportação de agentes químicos, a fim de harmonizá-las e prevenir lacunas. Inicialmente focado na dimensão química entre Estados, o escopo de atuação do AG expandiu-se, nos anos 1990, para incluir agentes biológicos e, nos anos 2000, para analisar fluxos para atores não estatais, inclusive grupos terroristas. Todos os participantes são partes da Convenção sobre a Proibição de Armas Biológicas (CPAB, 1972) e da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas (CPAQ, 1993)³¹⁶. O AG elabora diretrizes e cinco listas de controle³¹⁷. O AG contribui no atendimento das obrigações previstas nos Artigos 1 e 3 da CPAB³¹⁸ e no Artigo 1, 1 (a) e (d) da CPAQ³¹⁹. O AG

³¹³ Em resposta ao pedido de adesão indiano, o Paquistão solicitou sua adesão ao NSG em 2016.

³¹⁴ “*Factors taken into account for participation include the following: (...) Be a party to the NPT, the Treaties of Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba, Bangkok, or Semipalatinsk, or an equivalent international nuclear non-proliferation agreement, and in full compliance with the obligations of such agreement(s), and, as appropriate, have in force a full-scope safeguards agreement with the IAEA*” – a Índia não é parte do TNP, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CPTP, na sigla em inglês), do Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN) e não integra nenhuma zona livre de armas nucleares (ZLAN), mas mantém três acordos de salvaguardas com a AIEA (em vigor desde 1988, 1989 e 1994, respectivamente).

³¹⁵ O Cazaquistão não integra o AG, mas aderiu às suas diretrizes e listas de controle.

³¹⁶ A negociação da CPAQ contou com o apoio ativo dos participantes do AG, que estão entre os signatários originais.

³¹⁷ 1: precursores de armas químicas; 2: instalações, equipamentos e software para fabricação de agentes químicos de uso dual; 3: equipamentos e software para fabricação de agentes biológicos de uso dual; 4: patógenos e toxinas de humanos e animais; 5: patógenos de plantas.

³¹⁸ Artigo I: “Cada Estado parte na Convenção se compromete a nunca em quaisquer circunstância, desenvolver, produzir, estocar ou por qualquer outro modo adquirir ou conservar em seu poder: 1) agentes microbiológicos ou outros agentes biológicos ou toxinas, quaisquer que sejam sua origem ou método de produção, de tipos e em quantidades que não se justifiquem para fins profiláticos, de proteção ou outros fins pacíficos; 2) armas, equipamentos ou vetores destinados à utilização destes agentes ou toxinas para fins hostis ou em conflitos armados.”

Artigo III: “Cada Estado parte na Convenção se compromete a não transferir a quem quer que seja, direta ou indiretamente, e a não ajudar por qualquer meio, encorajar ou induzir qualquer Estado, Grupo de Estado ou organizações internacionais a fabricar ou adquirir de outro modo quaisquer agentes, toxinas, armas, equipamentos ou vetores especificados no artigo I da Convenção.”

³¹⁹ Artigo I: “Obrigações gerais: 1. Cada Estado-Parte na presente Convenção se compromete, em quaisquer circunstâncias, a: a) Não desenvolver, produzir, adquirir por qualquer outro modo, estocar ou conservar armas químicas, nem transferir essas armas a quem quer que seja, direta ou indiretamente; (...) d) Não ajudar, encorajar ou induzir por qualquer meio a ninguém para realizar qualquer atividade proibida aos Estados-Partes por esta Convenção.”

reúne-se anualmente em Paris. O AG não possui estatuto nem secretariado. O governo da Austrália atua informalmente como *chair*. O Brasil não é participante do AG.

d) Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR)

O Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (*Missile Technology Control Regime*, MTCR) foi criado em 1987 pelo G7 e é composto por 35 países³²⁰. Em 1992, o foco original do MTCR sobre armas nucleares foi expandido para abordar todos os tipos de ADM. O MTCR aborda a não proliferação de ADM mediante o controle de mísseis e outros sistemas de entrega (vetores) de ADM, com foco sobre foguetes e veículos aéreos não tripulados capazes de transportar uma carga útil de 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km ou qualquer tipo de ADM³²¹. O MTCR elabora diretrizes para uma política comum de exportação sobre duas listas de controle³²². Em 2003, as diretrizes do MTCR passaram a orientar que todos os participantes empreguem controles de exportação abrangentes, como base de controle de exportação de itens não incluídos nas listas, quando podem ser usados em conexão com sistemas de entrega não tripulados.

Desde a sua criação, o MTCR foi creditado pela desaceleração ou interrupção de vários programas de mísseis³²³, mas o regime tem numerosas limitações³²⁴. O regime não prevê nenhuma disposição quanto à limitação, à redução ou ao não uso dessas tecnologias, continuamente aperfeiçoadas pelos Estados industrialmente mais avançados, o que constitui importante fator de desestabilização internacional. A China anunciou em 2000 que não ajudaria outros países³²⁵ a construir mísseis balísticos e prometeu que emitiria uma lista de controle de exportação, publicada em 2002. Em 2004, a China solicitou a adesão ao MTCR e comprometeu-se a seguir as diretrizes do regime. Embora a China não venda mais sistemas de mísseis completos e tenha reforçado seus

³²⁰ Chipre, Cazaquistão, Estônia e Letônia não integram o MTCR, mas aderiram às suas diretrizes e listas de controle.

³²¹ Originalmente, o MTCR limitava-se a prevenir a proliferação de mísseis nucleares, definidos como um artefato aéreo capaz de viajar por ao menos 300 km com uma carga útil de 500 kg: 500 kg era considerado o peso mínimo de uma ogiva nuclear de primeira geração e 300 km era considerada como a distância mínima necessária para um ataque estratégico nuclear. Com a ampliação do escopo de atuação do MTCR sobre todo tipo de ADM, a avaliação dos países participantes tornou-se mais difícil e subjetiva sobre as intenções dos importadores e passou-se a se negar exportações de itens de capacidade específica, pois muitos poderiam ser adaptados para entrega de cargas úteis de armas químicas ou biológicas mais leves.

³²² Categoria I inclui mísseis completos, foguetes e sistemas de veículos aéreos não tripulados e principais subsistemas, capazes de entrega de carga útil de pelo menos 500 kg a um alcance de pelo menos 300 km – exportações desses itens são sujeitas a forte presunção de recusa incondicional, independentemente do objetivo, e são licenciadas apenas em raras ocasiões; exportações de instalações de produção de itens dessa categoria são terminantemente proibidas. Categoria II inclui componentes relacionados a mísseis menos sensíveis e de uso dual, além de materiais especializados, tecnologias, propulsores e subcomponentes para mísseis de alcance de 300 km independentemente da carga – exportações são permitidas, ao atender as diretrizes do MTCR.

³²³ Argentina, Egito e Iraque abandonaram seu programa conjunto de mísseis balísticos Condor II. Brasil, África do Sul, Coreia do Sul e Taiwan também descontinuaram programas de mísseis ou veículos lançadores espaciais. Alguns países do Leste Europeu, como Polônia e Tchêquia, destruíram seus mísseis balísticos, em parte, para aumentar suas chances de ingressar no MTCR. O regime dificultou os esforços de mísseis líbios e sírios.

³²⁴ Irã, Índia, Coreia do Norte e Paquistão continuam avançando em seus programas de mísseis, implementando, com diferentes graus de assistência externa, mísseis de médio alcance que podem viajar mais de 1.000 km e explorando alcance ainda maior. A Índia está testando mísseis no alcance intercontinental. Esses países, que não são membros do MTCR, exceto a Índia, também estão se tornando vendedores e não apenas compradores no mercado global de armas: a Coreia do Norte é vista como a principal fonte de proliferação de mísseis balísticos no mundo de hoje; o Irã forneceu itens de produção de mísseis para a Síria.

³²⁵ A China foi um dos principais contribuintes para o desenvolvimento de mísseis do Paquistão e, no passado, forneceu tecnologia sensível a países como Coreia do Norte e Irã.

controles, sua adesão foi rejeitada devido a preocupações de que continuasse a fornecer tecnologias sensíveis a países que desenvolvem mísseis balísticos, como a Coreia do Norte. Em 2008, a Índia se comprometeu a seguir as diretrizes do MTCR, e desde então os Estados Unidos (EUA) apoiam sua adesão³²⁶. Em 2015, a Índia solicitou formalmente a adesão ao regime, mas a Itália bloqueou o consenso. A Índia foi posteriormente admitida em 2016, mas continua a desenvolver seu próprio programa de mísseis³²⁷. O Brasil é participante do MTCR desde 1995 e o presidiu em 2009.

Em 31 de março de 2023, o Brasil foi escolhido, de maneira unânime, para a presidência do MTCR no biênio 2023-2024. A presidência brasileira iniciou-se com a realização, no Rio de Janeiro, da 35ª Reunião Plenária do MTCR, em novembro de 2023, aberta pelo ministro Mauro Vieira. A presidência brasileira está sendo exercida pelo embaixador Antonio José Vallim Guerreiro. No exercício da presidência do MTCR, o governo brasileiro buscará promover o equilíbrio entre o controle de tecnologias missilísticas sensíveis e o direito ao intercâmbio, acesso e desenvolvimento dessas tecnologias para propósitos legítimos, incluindo programas espaciais.

O MTCR reúne-se anualmente em sessão plenária. Três subgrupos realizam reuniões em conjunto com o Plenário anual: *Information Exchange* (IE), *Licensing and Enforcement Experts Meeting* (LEEM) e *Technical Experts Meetings* (TEM). Além disso, há reuniões periódicas de *Reinforced Point of Contact* (RPOC) e *Monthly Point of Contact* (POC). O MTCR não tem secretariado formal. A França serve como ponto de contato do regime.

Os membros do MTCR instituíram em 2002 o *Hague Code Against Ballistic Missile Proliferation* (HcoC), de aplicação voluntária, que conclama os países a demonstrar cuidados especiais em suas próprias atividades de desenvolvimento de vetores capazes de transportar ADM. A intenção do Código de Conduta da Haia é contribuir para uma eventual negociação de normas internacionais juridicamente vinculante sobre mísseis que possam ser usados para transportar ADM. O Código é principalmente uma medida destinada ao fortalecimento da confiança entre Estados por meio de notificações prévias, declarações anuais e avisos de lançamentos experimentais. Embora não tenha sido negociado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), sua adoção foi endossada em onze resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)³²⁸. A Áustria atua como Contato Central Imediato (Secretariado Executivo). Os Estados que subscrevem o HcoC se reúnem em conferências anuais em Viena, sob uma presidência rotativa. O HcoC tem 145 Estados-Membros, incluindo todos os participantes do MTCR, exceto o Brasil, que expressa preocupação sobre os efeitos da iniciativa sobre seu programa espacial.

e) Arranjo de Wassenaar (WA)

O Arranjo de Wassenaar (*Wassenaar Arrangement*, WA) foi criado em 1996 e é formado por 42 países. Ao contrário do seu antecedente, o *Coordinating Committee for Multilateral Export Controls* (CoCom, 1950-1994), criado pelo bloco ocidental para restringir exportações para o

³²⁶ O anúncio da Índia foi feito pouco antes do NSG conceder uma isenção à Índia. Foram concedidas algumas isenções às diretrizes do NSG, de modo a permitir o comércio nuclear civil com a Índia, separando o programa civil do programa militar. A isenção foi necessária para que o Acordo Nuclear Civil EUA-Índia entrasse em vigor, sujeito à aprovação do Congresso, pois a Índia não é membro do TNP.

³²⁷ Em março de 2024, a Índia fez o seu primeiro teste com um míssil balístico com múltiplos veículos de reentrada. O veículo de reentrada pode levar tanto uma isca para as defesas do inimigo quanto uma ogiva nuclear, de modo que esse míssil balístico poderia carregar várias ogivas nucleares, uma tecnologia que apenas Estados Unidos, França, China e Rússia dominam.

³²⁸ Resoluções 59/91 (2004), 60/62 (2005), 63/64 (2008), 65/73 (2010), 67/42 (2012), 69/44 (2014), 71/33 (2016), 73/49 (2018), 75/60 (2020), 77/58 (2022) e 79/29 (2024).

bloco oriental, o WA não se destina contra nenhum país ou grupo de países, mas contra “Estados de preocupação” de seus membros. O WA estimula seus participantes a trocarem informações e notificações sobre suas exportações relacionadas a CAC de duas listas de controle³²⁹. O WA reúne-se anualmente em sessão plenária, coordenada por uma presidência temporária anual; órgãos subsidiários reúnem-se periodicamente. Os principais órgãos subsidiários são o *General Working Group* (GWG), o *Experts Group* (EG) e o *Licensing and Enforcement Officers Meeting* (LEOM). A Secretaria está localizada em Viena.

Apesar dos resultados positivos do WA, desafios persistem. A principal dificuldade do WA é que os participantes continuam divididos sobre seu escopo, principalmente se o arranjo deveria tornar-se mais do que um fórum de troca e coleta de informações³³⁰. Em anos anteriores, alguns países se recusaram consistentemente a participar de forma integral de trocas voluntárias de informações e notificações sobre bens de uso dual. Além disso, não há consenso sobre quais países representariam “Estados de preocupação” ou o que constituiria uma transferência “desestabilizadora”³³¹. Outro limitador é que alguns grandes exportadores de armas, como Belarus, China e Israel, não participam do WA. O Brasil não é participante do WA.

Os participantes dos regimes multilaterais de controle de armas e tecnologia sensível, em dezembro de 2024, são os seguintes:

Estado	ZC	NSG ³³²	AG	MTCR	WA	Total
África do Sul	P	P		P	P	4
Alemanha	P	P	P	P	P	5
Argentina	P	P	P	P	P	5
Austrália	P	P	P	P	P	5
Áustria	P	P	P	P	P	5
Belarus	P	P				2
Bélgica	P	P	P	P	P	5
Brasil		P		P		2
Bulgária	P	P	P	P	P	5
Canadá	P	P	P	P	P	5
Cazaquistão	P	P	A	A		2
China	P	P				2
Chipre		P	P	A		2
Coreia do Sul	P	P	P	P	P	5
Croácia	P	P	P		P	4
Dinamarca	P	P	P	P	P	5
Eslováquia	P	P	P		P	4

³²⁹ Lista de munições de armas convencionais: tanques de batalha, veículos blindados de combate, artilharia de grande calibre, aeronaves militares, veículos aéreos não tripulados, helicópteros militares (incluindo de reconhecimento, comando e ataque), navios de guerra, mísseis e sistemas de mísseis e armas pequenas e leves. Lista de bens e tecnologia dual: itens básicos, como eletrônicos, computadores, equipamentos de tecnologias da informação e comunicação (TIC), sensores, lasers, equipamentos de navegação aérea, marítima e espacial, itens sensíveis e itens muito sensíveis, como radares e sonares avançados e tecnologia furtiva.

³³⁰ Todas as trocas de informações, notificações e discussões do WA são mantidas em sigilo.

³³¹ Em 1998, os participantes aprovaram um documento de critérios não vinculativos para ajudar os governos a determinar se as exportações potenciais de armas poderiam levar a acumulações desestabilizadoras.

³³² O *chair* do ZC é observador permanente do NSG.

Estado	ZC	NSG³³²	AG	MTCR	WA	Total
Eslovênia	P	P	P		P	4
Espanha	P	P	P	P	P	5
EUA	P	P	P	P	P	5
Estônia		P	P	A	P	3
Finlândia	P	P	P	P	P	5
França	P	P	P	P	P	5
Grécia	P	P	P	P	P	5
Hungria	P	P	P	P	P	5
Índia			P	P	P	3
Irlanda	P	P	P	P	P	5
Islândia		P	P	P		3
Itália	P	P	P	P	P	5
Japão	P	P	P	P	P	5
Letônia		P	P	A	P	3
Lituânia		P	P		P	3
Luxemburgo	P	P	P	P	P	5
Malta		P	P		P	3
México		P	P		P	3
Noruega	P	P	P	P	P	5
Nova Zelândia	P	P	P	P	P	5
Países Baixos	P	P	P	P	P	5
Polônia	P	P	P	P	P	5
Portugal	P	P	P	P	P	5
Reino Unido	P	P	P	P	P	5
Romênia	P	P	P		P	4
Rússia	P	P		P	P	4
Sérvia		P				1
Suécia	P	P	P	P	P	5
Suíça	P	P	P	P	P	5
Tchéquia	P	P	P	P	P	5
Turquia	P	P	P	P	P	5
Ucrânia	P	P	P	P	P	5
UE	O	O	P			1
Total	39	48	43	35	42	

Legenda: A = aderente; O = observador; P = participante.

VI. Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)

A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) é uma agência binacional criada em 18 de julho de 1991, durante os governos Collor e Menem, pela assinatura, em Guadalajara³³³, do Acordo entre a Argentina e o Brasil para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear. Por meio do Acordo de Guadalajara, ambos renunciaram conjuntamente ao desenvolvimento, à posse e ao uso das armas nucleares, afirmaram seu compromisso inequívoco com o uso exclusivamente pacífico da energia nuclear e estabeleceram a ABACC para verificar o cumprimento desses compromissos. Reconheceram, ademais, “a inexistência de distinção técnica entre explosivos nucleares para fins pacíficos e os destinados a emprego militar, abstendo-se, em consequência, de realizar, fomentar ou autorizar (...) ou de participar de qualquer maneira no teste, uso, fabricação, produção ou aquisição, por qualquer meio, de qualquer dispositivo nuclear explosivo, enquanto persista a referida limitação técnica” (Artigo I). Esse dispositivo representou o abandono da posição que fora enunciada pelo chanceler Saraiva Guerreiro, em 1980, de que Brasil e Argentina se reservavam o direito a realizarem explosões pacíficas.

O Acordo de Guadalajara é o corolário da construção da estabilidade pela cooperação, abrindo caminho para que, concomitantemente no mesmo ano, se avance na consolidação da estabilidade pela integração, com o lançamento do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Esse acordo bilateral também definiu o Rio de Janeiro³³⁴ como sede da ABACC e criou, formalmente, o Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC)³³⁵, sendo complementado pelo Acordo Quadripartite entre a Argentina, Brasil, ABACC e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), assinado em 13 de dezembro de 1991, em Viena, que consolidou a aplicação de salvaguardas em vigor nos dois países. O Acordo Quadripartite de Salvaguardas Nucleares estabelece que estas serão aplicadas pelos Estados Partes “a todos os materiais nucleares em todas as atividades nucleares realizadas dentro de seu território, sob sua jurisdição ou sob seu controle em qualquer lugar, com o objetivo único de assegurar que tais materiais não sejam desviados para aplicação em armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos”. As salvaguardas aplicam-se tanto às atividades nucleares realizadas por conta própria quanto àquelas resultantes de cooperação internacional.

A criação da ABACC, com personalidade jurídica própria, para administrar e aplicar o SCCC, foi uma modalidade inovadora para aplicar salvaguardas, bem como para estabelecer um vínculo com o regime internacional de não proliferação nuclear. A ABACC tem como função administrar o SCCC, garantindo à Argentina, ao Brasil e à comunidade internacional que materiais e instalações nucleares dos dois países sejam usados pacificamente. A ABACC ainda capacita seus inspetores em temas como registro e vigilância, com apoio de instituições como a AIEA, e coopera tecnicamente com instituições como a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM) e o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo. A cooperação técnica não se restringe aos oficiais da ABACC, estendendo-se a especialistas de laboratórios de Argentina e Brasil credenciados pela agência.

A ABACC é formada por um órgão diretor (Comissão) e outro executivo (Secretaria). A Comissão define as diretrizes da Secretaria e comunica as partes sobre anomalias no SCCC. Ela é

³³³ À margem da I Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo.

³³⁴ Atualmente, a ABACC também possui escritório em Buenos Aires.

³³⁵ Anunciado na Declaração de Política Nuclear Comum (1990), em Foz do Iguaçu, por Collor e Menem.

composta por quatro membros, dois designados pelo Brasil e dois, pela Argentina. Já a Secretaria é composta por um secretário e seu adjunto. Atualmente, a Secretaria é chefiada pelo argentino Augustín Arbor González, que sucedeu a sua compatriota Elena Maceiras – primeira mulher a ocupar esse cargo –, acompanhado pelo brasileiro Marco Marzo, como adjunto. A Secretaria implementa o SCCC, representa a ABACC, e reporta à Comissão discrepâncias em registros das Partes apuradas por inspeções. A Secretaria tem um setor administrativo-financeiro que gerencia os recursos da agência; e um setor de relações institucionais, que faz a interlocução com a Comissão, as autoridades dos dois países e instituições parceiras; elabora relatórios da agência; organiza eventos; e cuida de processos de privilégios e imunidades do pessoal da ABACC.

A Secretaria se divide em quatro setores técnicos, cada um com um oficial argentino e um brasileiro. O setor de apoio técnico conserva os equipamentos das missões de salvaguarda; avalia e revisa técnicas de inspeção; e aprecia amostras de material nuclear coletadas nas inspeções remetidas a laboratórios dos dois países. O setor de contabilidade e controle analisa as informações de contabilidade de materiais nucleares recebidas das autoridades nacionais dos dois países e os obtidos por auditorias realizadas nas inspeções de salvaguardas, consolidando a informação contábil e a transmitindo, eletronicamente, à AIEA. Além disso, coordena o treinamento e a capacitação dos inspetores. O setor de operações planeja e executa as missões de salvaguarda e atualiza as bases de dados de inspeção. O setor de planejamento e avaliação, por fim, propõe os critérios de salvaguardas a serem aplicados a cada instalação nuclear, informa à Secretaria eventuais anomalias, sugerindo medidas, e coordena reuniões técnicas entre autoridades nacionais e da AIEA.

O SCCC foi desenvolvido pelo Comitê Permanente Brasileiro-Argentino sobre Política Nuclear e representava o cumprimento do mandato outorgado na Declaração sobre Política Nuclear, de 1985, no sentido de se criarem mecanismos para a manutenção da paz, da segurança e do desenvolvimento na América Latina. Ele é um conjunto de procedimentos gerais e específicos para cada tipo de instalação, aplicados a todos os materiais nucleares, sob a jurisdição ou nos territórios, da Argentina e do Brasil, que uniformiza os mecanismos de salvaguardas dos dois países nas inspeções. O objetivo do Sistema é reforçar a confiança – princípio de “vizinhos vigiando vizinhos” – e contribuir para que material nuclear dos dois países não seja desviado para fabricar armas. Esse modelo vai além dos acordos de salvaguardas normais, aplicáveis a cada Estado. Está baseado em um arranjo que envolve quatro atores: dois Estados, uma agência binacional (ABACC) e uma organização internacional (AIEA). Como resultado desse arranjo, Brasil e Argentina são os únicos países a terem seus programas nucleares submetidos à verificação por dois organismos internacionais.

As inspeções são feitas em regime cruzado: inspetores brasileiros inspecionam instalações argentinas e vice-versa, mantendo a imparcialidade dos resultados. A ABACC tem cerca de cem inspetores, 50 de cada país. Eles não são funcionários permanentes da agência, mas são considerados oficiais da Secretaria durante as missões de salvaguardas em que participam. Embora a maioria deles tenha vasta experiência na área nuclear e cerca de metade tenha mestrado ou doutorado, eles são atualizados recorrentemente pela Agência em relação aos procedimentos a serem utilizados. A ABACC e a AIEA, ademais, realizam conjuntamente inspeções de salvaguardas nas instalações nucleares do Brasil e da Argentina, otimizando recursos humanos, financeiros e materiais. Elas são precedidas de planejamento minucioso e se dividem em três etapas: pré-inspeção, inspeção *in loco* e pós-inspeção. Os inspetores são, na maioria, provenientes das autoridades nacionais dos dois países, com largo conhecimento das instalações a serem inspecionadas.

A existência da ABACC demonstra a vontade política dos dois países de dar transparência aos seus programas nucleares, criando um ambiente de confiança mútua e contribuindo para incrementar a segurança regional e internacional. Os dois países aportam os recursos financeiros para o funcionamento da ABACC e devem assegurar sua independência institucional. Para mais detalhes entre o relacionamento entre Brasil e Argentina na área nuclear nos anos 1980, ver o capítulo 2. Outro passo para a consolidação da cooperação em matéria nuclear entre a Argentina e o Brasil foi a proposta dos dois países de emendar o Tratado de Tlatelolco, de 1967. As emendas, apresentadas ao México em fevereiro de 1992, relacionavam-se com as responsabilidades da Agência para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (OPANAL, na sigla em espanhol), estabelecida para atuar como Secretaria do Tratado. A Conferência Geral da OPANAL aprovou as emendas em agosto de 1992.

Como reflexos políticos da construção da confiança mútua entre os dois vizinhos, ambos aderiram ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) nos anos 1990 (Argentina, em 1995, e Brasil, em 1998). O Brasil, ademais, declarou, em 30 de maio de 1994, sua dispensa aos requisitos do Artigo 28, 1, para entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco – um ano após a celebração de um Acordo de Cooperação entre a ABACC com a OPANAL – contribuindo para a consolidação da Zona Livre de Armas Nucleares da América Latina e Caribe. Outro ganho político, desta vez no plano multilateral, foi o reconhecimento, pelo Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), em 2011, do Acordo Quadripartite como garantia equivalente ao Protocolo Adicional de 1997 ao modelo de Acordo de Salvaguardas da AIEA, que ampliou a capacidade da agência de inspecionar os programas nucleares dos Estados Partes do TNP.

Ainda no entorno regional, a experiência acumulada pela ABACC ao longo desses anos contribuiu enormemente para a construção da confiança e para a aproximação entre Brasil e Argentina, levando à crescente cooperação entre ambos na área de usos pacíficos da energia nuclear. O exemplo mais marcante dessa cooperação é o desenvolvimento conjunto de reatores de pesquisa, que terão importantes aplicações na área de medicina nuclear. Vale destacar também a existência da Comissão Binacional de Energia Nuclear (COBEN)³³⁶ e do Comitê Permanente de Política Nuclear Brasil-Argentina (CPPN)³³⁷. Em 2018, assinou-se a Declaração de Montevideu sobre Cooperação Nuclear Empresarial Brasil-Argentina. Em 2019, por ocasião dos 25 anos da entrada em vigor do Acordo Quadripartite, houve declaração presidencial conjunta sobre política nuclear, que ressaltou os papéis de CPPN e COBEN. No mesmo ano, o governo brasileiro respaldou a candidatura do embaixador argentino Rafael Mariano Grossi para o cargo de diretor-geral da AIEA. Em 2023, respaldou a candidatura de Grossi à reeleição para o período 2024-2027.

No plano técnico, destaca-se a criação do método ABACC-Cristalini, técnica inovadora de amostragem de hexafluoreto de urânio (UF₆) em plantas de conversão e enriquecimento de urânio, menos intrusiva e mais barata que as técnicas tradicionais. A ABACC está coordenando o processo de validação desse método com a participação da AIEA e de laboratórios da Argentina e do Brasil. Validado, ele poderá ser usado pela ABACC, pela AIEA e por instalações que processam UF₆.

³³⁶ Liderada pelas Comissões Nacionais de Energia Nuclear (CNEN/Brasil e CNEA/Argentina), a COBEN serviu como foro para a gênese da iniciativa de desenvolvimento conjunto de reatores nucleares que resultou, ao longo do processo, no lançamento dos projetos dos reatores RMB e RA-10. Devido à falta de alocação de recursos financeiros adequados, a COBEN foi perdendo paulatinamente o ímpeto inicial e está inativa desde 2015, embora siga existindo formalmente. Em 2023, os dois países comprometeram-se a reativar a COBEN, o que estava previsto para o segundo semestre de 2023, mas não se realizou.

³³⁷ É coordenado pelas chancelarias de ambos os países e propulsiona iniciativas conjuntas, no âmbito nuclear, nas áreas política, técnica e empresarial.

Para mais detalhes sobre o programa nuclear brasileiro, ver subseção específica na seção sobre energia e política externa brasileira do tópico de energia no capítulo seguinte.

VII. Desarmamento

a) Estruturas anteriores a 1978

O tema do desarmamento está presente no mandato da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde o nascimento da Organização (ONU), como registrado no Artigo 11 da Carta³³⁸. Como instância de debates específicos sobre esse tema, a Primeira Comissão da AGNU reúne-se anualmente por quatro semanas, a partir de outubro, e suas resoluções são levadas à aprovação da AGNU. Ela trata de desarmamento, desafios globais e ameaças à paz e busca soluções para os desafios do regime de segurança internacional. A primeira resolução da AGNU³³⁹, em 1946, adotada por recomendação da Primeira Comissão, estabeleceu a Comissão de Energia Atômica (AEC). Em dezembro do mesmo ano, nova resolução recomendou a criação da Comissão sobre Armas Convencionais (CCA, na sigla em inglês)³⁴⁰, para lidar com a questão da regulamentação geral e redução de armamentos e forças armadas, que foi efetivamente criada, no ano seguinte, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ambas foram criadas com a mesma composição do Conselho³⁴¹. Em 1952, a AGNU determinou a substituição das duas comissões por uma única, a Comissão do Desarmamento (UNDC, na sigla em inglês)³⁴², mas preservando a composição anterior. Em 1959, representantes de Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), Reino Unido e França decidiram criar um comitê, composto por dez países, denominado Comitê das Dez Nações sobre Desarmamento (TNDC, na sigla em inglês)³⁴³, como fórum de negociações. O contexto de rivalidade bipolar, contudo, impossibilitava avanços concretos, de modo que seus trabalhos foram suspensos rapidamente³⁴⁴. Em 1961, o órgão foi reestruturado, com o acréscimo de oito países não pertencentes a nenhuma das alianças, conformando o Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento (ENDC, na sigla em inglês)³⁴⁵. Em 1969, a AGNU aprovou a expansão do ENDC, rebatizando-o de Conferência do Comitê de

³³⁸ Artigo 11. “1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos Membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.”

³³⁹ A/RES/1 (I) de 24 de janeiro de 1946, intitulada “Estabelecimento de uma comissão para lidar com os problemas levantados pela descoberta da energia atômica”.

³⁴⁰ A/RES/41 (I) de 14 de dezembro de 1946 e S/Res/18 (II) de 13 de fevereiro de 1947.

³⁴¹ A CEA era composta por um delegado de cada Estado presente no CSNU e do Canadá, sempre que este país não esteja presente no CSNU; a CCA refletia o CSNU.

³⁴² A/RES/502 (VI) de 11 de janeiro de 1952.

³⁴³ Em reunião em Berlim, em 1959, decidiram retomar as negociações de desarmamento, anteriormente interrompidas. Deste acerto emerge a resolução de 07 de setembro 1959 da UNDC, que criou o TNDC. Cinco desses países eram membros do Pacto de Varsóvia (URSS, Bulgária, Tchecoslováquia, Polônia e Romênia) e os outros cinco, membros da OTAN (EUA, Reino Unido, França, Canadá e Itália).

³⁴⁴ O TNDC começou oficialmente seu trabalho, em Genebra, em 15 de março de 1960, e durou duas sessões curtas: a primeira até 29 de abril de 1960, interrompida pela Cúpula de Paris; e a segunda de 7 a 28 de junho de 1960, quando foi suspensa indefinidamente, após o fracasso da Cúpula e o incidente do avião espião U-2.

³⁴⁵ Resolução 1722 (XVI) da AGNU, de 21 de dezembro de 1961. Foram adicionados os seguintes países: Brasil, Birmânia (atual Myanmar), Egito, Etiópia, Índia, México, Nigéria e Suécia. O ENDC começou a funcionar em 14 de março de 1962, em Genebra, Suíça, e reuniu-se regularmente até 26 de agosto de 1969. Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no ENDC.

Desarmamento (CCD)³⁴⁶, com a adição de mais oito países, e, em 1975, com mais cinco, totalizando 31 membros. Com a criação desses comitês, a UNDC passou a reunir-se apenas eventualmente depois de 1959.

b) Conferência do Desarmamento e tratamento atual do tema no sistema ONU

Em 1978, a I Sessão Especial da AGNU sobre Desarmamento (SSOD I, na sigla em inglês)³⁴⁷ adotou por consenso o mais completo e equilibrado documento sobre temas de desarmamento, não proliferação, armas de destruição em massa (ADM), armas convencionais (AC) e segurança internacional, e reestruturou a CCD, com o nome de Conferência do Desarmamento (CD), como único fórum negociador multilateral em temas de desarmamento da comunidade internacional, aumentando sua composição para 40 e, posteriormente, para os atuais 65 membros³⁴⁸. Atualmente, a agenda da CD se concentra principalmente sobre: cessação da corrida armamentista nuclear; desarmamento nuclear; prevenção de guerra nuclear; tratado que proíba a produção de material fissil para armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares (FMCT, na sigla em inglês)³⁴⁹; prevenção de corrida armamentista no espaço sideral (PAROS, na sigla em inglês); garantias negativas de segurança (NSA, na sigla em inglês)³⁵⁰; novos tipos de ADM; armas radiológicas; programas abrangentes de desarmamento; e transparência.

Deve-se ressaltar que se trata de fórum multilateral independente, não vinculado à estrutura da ONU, mas que se relaciona com ela. A CD se reúne em uma sessão anual de 24 semanas,

³⁴⁶ Resolução 2602 (XXIV) da AGNU de 16 de dezembro de 1969. Foram adicionados, em 1969, Argentina, Marrocos, Japão, Hungria, Mongólia, Países Baixos, Paquistão e Iugoslávia; e, em 1975, República Federal da Alemanha (RFA), República Democrática da Alemanha (RDA), Peru, Irã e Zaire (atual República Democrática do Congo – RDC). Durante todo seu período de duração, a França absteve-se de ocupar seu lugar no CCD.

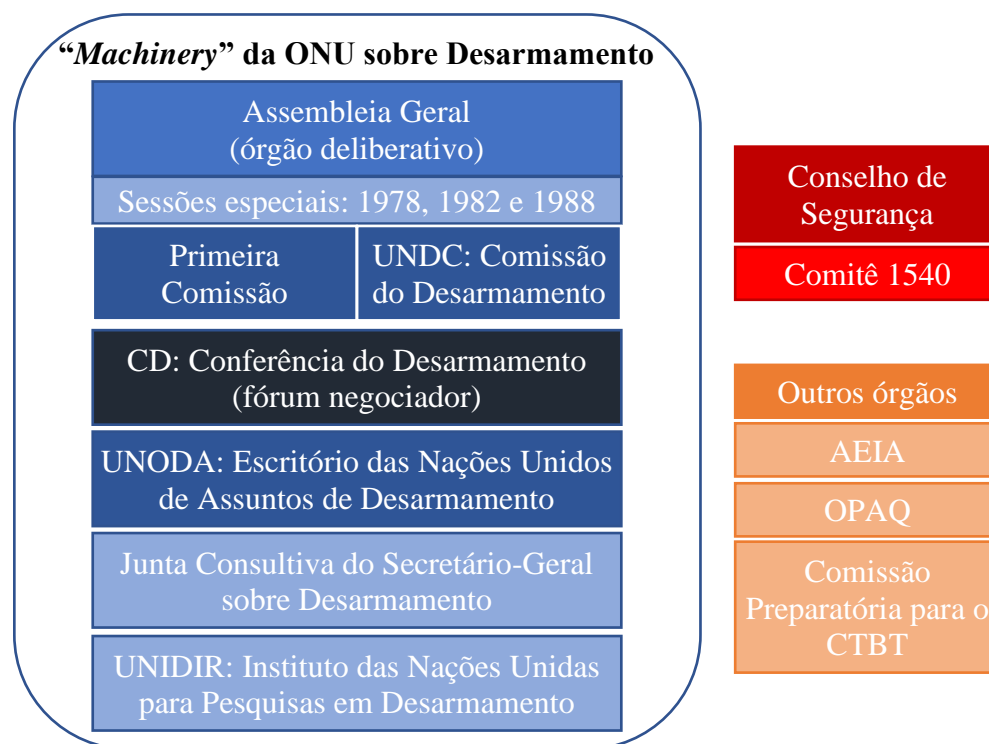
³⁴⁷ Posteriormente, houve duas tentativas frustradas de se avançar conceitualmente em Sessões Especiais, em 1982 e 1988. Existe uma proposta de realização de uma IV Sessão Especial, mas não se logrou consenso a respeito.

³⁴⁸ Divididos em quatro grupos regionais, os membros são: Grupo da Europa Oriental: Belarus, Bulgária, Cazaquistão, Romênia, Rússia e Ucrânia; Grupo dos 21 (G21): África do Sul, Argélia, Bangladesh, Brasil, Cameroun, Chile, Colômbia, Congo, Cuba, Coreia do Norte, Cuba, Equador, Egito, Etiópia, Índia, Indonésia, Irã, Iraque, Malásia, Marrocos, México, Mongólia, Myanmar, Nigéria, Paquistão, Peru, Quênia, Senegal, Síria, Sri Lanka, Tunísia, Turquia, Venezuela, Vietnã e Zimbábue; Grupo de Um: China e; Grupo da Europa Ocidental e Outros: Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Coreia do Sul, Eslováquia, Espanha, EUA, Finlândia, França, Hungria, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Suécia, Suíça e Reino Unido.

³⁴⁹ As discussões remontam a 1993, pela resolução 48/75 L da AGNU, recomendando “a negociação no fórum internacional mais apropriado de um tratado multilateral, não discriminatório, de verificação internacional efetiva, sobre o banimento da produção de material fissil para armas nucleares e outros explosivos nucleares”. Em 1995, o Relatório Shannon, na CD, recomendou a criação de um comitê ad hoc para negociação do tratado, estabelecido em 1998, mas seu mandato não foi renovado desde 1999. Em 2009, chegou-se a uma resolução na CD para o estabelecimento de um grupo de trabalho, mas sua implementação efetiva não ocorreu. Desde 2014, grupo de peritos criado pela AGNU desenvolve relatórios sobre o tema, transmitidos à AGNU e à CD.

³⁵⁰ Medidas efetivas para Estados não nuclearmente armados contra ameaça e uso de armas nucleares de Estados nuclearmente armados. Vários grupos de trabalho da CD assumiram esse tópico da agenda de 1979 a 1994 com resultados variados, e sem chegar a um instrumento juridicamente vinculativo. Em abril de 1995, os cinco Estados nuclearmente armados sob o TNP comprometeram-se com esse tipo de garantias por meio de declarações, no contexto das negociações da Conferência de Revisão do TNP de 1995, que o estendeu indefinidamente. Em 1998, a CD criou o comitê *ad hoc* sobre o tema. Em 2014, 2015 e 2017 a CD conduziu uma série de discussões informais sobre o tema. Em 2018, a CD criou um órgão subsidiário sobre o tema. Em contraste, os tratados que estabelecem zonas livres de armas nucleares (ZLAN) em regiões habitadas incluem, entre outros, protocolos para que os Estados com armas nucleares forneçam garantias de segurança negativas juridicamente vinculativas aos Estados da zona, embora os Estados com armas nucleares tenham anexadas exceções e condições a eles.

dividida em três partes. Ela adota suas próprias regras de procedimentos e sua agenda, levando em conta recomendações da AGNU e propostas dos Estados-Membros, sob uma presidência rotativa mensal das delegações, em ordem alfabética, e submete relatórios anuais à AGNU. Estados Observadores também são admitidos³⁵¹. A Seção de Genebra do Escritório de Assuntos de Desarmamento das Nações Unidas (UNODA, na sigla em inglês)³⁵² exerce as funções de secretariado. O UNODA é o principal órgão sobre o tema dentro da estrutura administrativa do Secretariado. Desde 2007, a atual configuração é dirigida por um Alto Representante e dividida em cinco seções (Secretariado; ADM; AC; Desarmamento Regional; e Informação e Diálogo) e três centros regionais (Lima, para a América Latina e Caribe; em Lomé, para a África; e Katmandu, para a Ásia). Desde 2018, busca atender agenda para o desarmamento *Securing Our Common Future* de António Guterres. Publicada em 28 de maio de 2018, a agenda descreve um conjunto de medidas práticas em toda a gama de questões de desarmamento, incluindo ADM, AC e tecnologias de armas futuras, sob quatro dimensões: desarmamento para salvar a humanidade; para salvar vidas; para as gerações futuras e; fortalecimento de parcerias para o desarmamento.



Fonte: elaboração dos autores

Além da criação da CD, a SSOD I decidiu que a Primeira Comissão da AGNU³⁵³ deveria dedicar-se dali em diante exclusivamente a temas de desarmamento. Ela também reformou a

³⁵¹ Todo ano, cerca de 40 Estados não membros participam das seções da CD, mediante solicitação. O número de Estados observadores em 2019 foi de 50, o maior registrado desde 1997.

³⁵² Após recomendação da SSOD II (1982), foi estabelecido como Departamento para Assuntos de Desarmamento. Em 1992, passou a chamar-se Centro de Assuntos de Desarmamento, subordinado ao Departamento de Assuntos Políticos; em 1997, novamente Departamento para Assuntos de Desarmamento, como parte do programa de reforma do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) no relatório à AGNU (A/51/950); e, em 2007, Escritório das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento (UNODA).

³⁵³ Quando a CD ou a UNDC reportam à AGNU, elas reportam via Primeira Comissão.

UNDC, que passou a ser subordinada à AGNU, composta por todos os membros da ONU, com o encargo de deliberar e preparar recomendações à AGNU sobre temas específicos, a cada sessão anual, concentrando sua agenda sobre um número limitado de itens³⁵⁴. Além disso, estabeleceu uma Junta Consultiva do Secretário-Geral (*Advisory Board on Disarmament Matters*)³⁵⁵, composta por quinze especialistas designados a título pessoal, para apresentar sugestões de ação por parte do SGNU. Juntos, esses órgãos compõem o chamado *machinery* da ONU sobre desarmamento, de acordo com a SSOD I. De modo complementar, em 1980, foi criado pela AGNU o Instituto das Nações Unidas para Pesquisas em Desarmamento (UNIDIR, na sigla em inglês), organismo autônomo, com sede em Genebra, que se dedica a pesquisas e estudos³⁵⁶.

Para além do âmbito da AGNU e do *machinery* da ONU, destacam-se como instâncias que lidam direta ou indiretamente com temas de desarmamento: no CSNU, o Comitê 1540, criado em 2004, no contexto da resolução de mesmo nome sobre proliferação de ADM e combate ao terrorismo; no Secretariado, o Programa de Bolsas de Estudo sobre Desarmamento (1978), a Semana do Desarmamento (1978, de 24-30 de outubro de cada ano) e o Serviço de Ação Antiminas das Nações Unidas (UNMAS, na sigla em inglês, 1997), ligado ao Departamento de Operações de Paz (DPO, na sigla em inglês), unidade responsável para responder ao problema das minas terrestres e explosivos remanescentes de guerra; as diferentes conferências de revisão estabelecidas pelos respectivos tratados, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP); os diferentes órgãos de monitoramento e controle do cumprimento de tratados, como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Comissão Preparatória para a Organização do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT, na sigla em inglês) e; os diferentes regimes informais de controle de exportação de armas e tecnologia sensível, como o Grupo de Supridores Nucleares (NSG, na sigla em inglês), o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR, na sigla em inglês), o Grupo Austrália e o Arranjo de Wassenaar, conforme abordados nas subseções anteriores.

i. Resultados

Ao longo de sua existência, os sucessivos órgãos negociadores produziram os dois tratados sobre testes nucleares³⁵⁷: o de proibição parcial (PTBT, 1963), que banuiu todos os testes nucleares na atmosfera, exceto os subterrâneos, e o de proibição completa (CTBT, 1996, ainda não em vigor), que os proibiu em todos os ambientes. Nesses fóruns, também foram negociadas as convenções sobre proibição de armas biológicas (CPAB, 1972, em vigor desde 1975) e de armas químicas (CPAQ, 1993, em vigor desde 1997). O TNP (1968, em vigor desde 1970) foi discutido no ENDC antes de ser enviado ao endosso da AGNU.

³⁵⁴ Em 1989, para permitir uma análise aprofundada, decidiu que sua agenda substantiva deveria ser limitada a um máximo de quatro itens. A partir de 1993, tratou, na prática, de dois ou três itens, cada um dos quais usualmente considerado por três anos consecutivos. Em 1998, pela resolução 52/492, a AGNU decidiu que a agenda da UNDC, a partir de 2000, compreenderia dois itens substantivos. Na última década, a UNDC não adotou recomendações.

³⁵⁵ A Junta Consultiva reúne-se duas vezes por ano durante três dias de cada vez, alternadamente, em Genebra e Nova York, e exerce o papel de Conselho de Administração do UNIDIR.

³⁵⁶ O programa atual do UNIDIR inclui ADM; segurança e tecnologia, armas convencionais e munições; gênero e desarmamento; segurança espacial; gestão de saídas de conflitos armados e; uma ZLAN para o Oriente Médio.

³⁵⁷ Certos tipos de testes, que podem ser realizados em laboratório, são expressamente permitidos.

ii. Situação atual

Desde a conclusão da negociação do CTBT, em agosto de 1996, a CD permanece em um impasse. Com exceção de 1998 e 2009, não foi possível chegar a um consenso sobre um programa de trabalho e, assim, iniciar deliberações substantivas. Sintoma disso é a criação de Grupos de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês), pela AGNU, em temas que deveriam caber à CD, como PAROS³⁵⁸. É significativo que não houve avanço na conclusão de instrumentos vinculantes no âmbito da CD, de modo que vários acordos de desarmamento, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), foram negociados em outras instâncias. Entre as principais razões para essa situação estão dificuldades nas relações entre os principais atores, desacordos sobre a inclusão e priorização de questões na agenda e tentativas de alguns países de vincular o progresso em uma área ao progresso paralelo em outras áreas. Em 2022, a CD adotou uma decisão sobre sua agenda para o ano e estabeleceu cinco órgãos subsidiários³⁵⁹ para avançar seu trabalho substantivo em todos os itens da agenda de maneira abrangente e equilibrada, mas houve consenso para a adoção de relatórios em apenas dois desses órgãos.

³⁵⁸ Em 2017, pela resolução A/RES/72/250, a AGNU decidiu estabelecer um GGE, para se reunir em duas sessões de duas semanas, uma em 2018 e outra em 2019 em Genebra, para considerar e fazer recomendações sobre elementos substanciais de um instrumento internacional juridicamente vinculante sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço exterior, incluindo, entre outros, sobre a prevenção da colocação de armas no espaço exterior (PAROS, em inglês). O embaixador Guilherme de Aguiar Patriota foi apontado como seu presidente.

³⁵⁹ A Argélia coordenou o órgão subsidiário 1, sobre a cessação da corrida armamentista e o desarmamento nuclear; a Espanha, o órgão subsidiário 2, sobre a prevenção da guerra nuclear, incluindo todos os assuntos relacionados; o Chile, o órgão subsidiário 3, sobre a prevenção de uma corrida armamentista no espaço sideral; a Indonésia, o órgão subsidiário 4, sobre arranjos internacionais eficazes para assegurar os Estados que não possuem armas nucleares contra o uso ou ameaça de uso de armas nucleares; Belarus, o órgão subsidiário 5, sobre novos tipos de ADM e novos sistemas de tais armas, armas radiológicas, programa abrangente de desarmamento e transparência em armamentos. A CD adotou os relatórios dos órgãos subsidiários 3 e 5; não haver consenso sobre os relatórios dos órgãos 1, 2 e 4.

5.5. Terrorismo, narcotráfico, crime transnacional e crimes cibernéticos de alcance global

I. Terrorismo

a) Conceito

Não há um consenso político sobre a definição de terrorismo. A prática consiste, *grosso modo*, na utilização de violência para atingir objetivos políticos, religiosos ou ideológicos. O terrorismo é um fenômeno complexo, e sua definição varia de acordo com o contexto: originalmente, por exemplo, descrevia a violência do Estado durante a Revolução Francesa (1789). O terrorismo tem sido utilizado para atingir diversos fins, incluindo a derrubada de governos, a disseminação do medo e do terror, e a busca de objetivos ideológicos ou religiosos. Tem sido utilizado tanto por atores estatais quanto não estatais, e seus efeitos podem ser devastadores. Nos últimos anos, o terrorismo tem-se tornado cada vez mais globalizado, com redes terroristas operando através das fronteiras e utilizando a *internet* e outras tecnologias para difundir sua mensagem. Apesar dos desafios causados pelo terrorismo, há uma série de estratégias que podem ser usadas para combatê-lo, incluindo maior cooperação internacional, melhor coleta de informações e melhor aplicação da lei.

Posto que inexista consenso multilateral sobre o conceito de terrorismo, autores como Ciro Leal da Cunha afirmam que há um regime internacional antiterrorista. Baseia-se na definição de Krasner sobre regime internacional: conjunto de regras, normas e processos decisórios, implícitos ou implícitos, em torno dos quais as expectativas dos autores convergem em determinada área temática. O regime internacional antiterrorista, portanto, seria formado pelo tripé:

- 1) repúdio inequívoco ao terrorismo;
- 2) terrorismo representa uma ameaça à paz e à segurança internacionais; e
- 3) deveres de prevenção e de combate ao terrorismo.

b) Histórico

Um dos primeiros atos de terrorismo registrados ocorreu durante o século I a.C. na República Romana, quando um grupo de assassinos conhecidos como os *Sicarii* usou operações secretas e assassinatos públicos para tentar derrubar o governo romano. No século XIX, o terrorismo foi utilizado principalmente por movimentos nacionalistas que buscavam a independência das potências coloniais, como a campanha da *Irish Republican Brotherhood* pela independência da Irlanda do Reino Unido.

Na academia, o cientista político David Charles Rapoport identificou quatro ondas do terrorismo moderno³⁶⁰: anarquista, descolonizadora, da esquerda antiamericana e religiosa. Para o autor, “onda” constitui um ciclo de atividades em um dado período, caracterizado pelas suas fases de expansão e contração. Sua característica essencial é a natureza internacional, ou seja, atividades semelhantes que ocorrem em vários países, dirigidas por uma energia comum predominante que formata as características dos grupos participantes e suas relações mútuas.

Na primeira onda, “a Onda Anarquista”, entre o final do século XIX e início do século XX, grupos anarquistas surgiram como uma importante fonte de práticas terroristas, com bombardeios

³⁶⁰ A classificação do autor é só uma das diversas classificações possíveis.

e assassinatos realizados na Europa, na Rússia e nos Estados Unidos (EUA). Isto levou a um esforço global para combater o terrorismo, incluindo a criação da Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) em 1923.

A segunda onda de Rapoport, “a Onda Descolonizadora”, surgiu depois da Primeira Guerra Mundial. Seu mínimo denominador comum foi a utilização de atos violento em nome da autodeterminação dos povos subjugados pelas potências, sobretudo europeias. Segundo Rapoport, esta onda utilizou-se de sequestros e adotou o termo *freedom fighter* para descrever os terroristas, buscando ressignificar seu papel político por meio da linguagem.

Outras classificações recordam que, foi durante essas duas primeiras décadas após a Primeira Guerra Mundial quando se expandiu o tratamento jurídico do tema. No contexto da Liga das Nações, foram concebidos modelos de mandatos ou a manutenção da dominação das potências vencedoras sobre os povos subjugados. O Pacto da Liga das Nações (LDN) não garantia, entretanto, direitos comuns às populações dos mandatos, como a nacionalidade, a liberdade religiosa e a autodeterminação a todos os povos. Na década de 1930, vários acordos bilaterais referiam-se à supressão do terrorismo, e muitos tratados de extradição continham cláusulas que excluía as tentativas de assassinato contra chefes de Estado da lista de crimes políticos isentos (por exemplo, Convenção sobre Extradição de 1933). Os assassinatos do rei Alexandre I da Iugoslávia e do ministro das Relações Exteriores da França, em 1934, colocaram a questão em primeiro plano, quando a extradição solicitada das pessoas acusadas foi recusada pela Itália, sob o argumento de que as ofensas eram políticas. Em resposta, um Comitê de Peritos foi estabelecido pelo Conselho da Liga para elaborar uma Convenção sobre Terrorismo, que incluísse o estabelecimento de um tribunal penal internacional com jurisdição sobre certos atos especificados como atos de terrorismo na própria convenção, os quais os Estados Partes eram obrigados a criminalizar dentro de suas leis nacionais. A Convenção para a Prevenção e a Repressão do Terrorismo define “atos de terrorismo” como “atos criminosos dirigidos contra um Estado” (1937). Tais atos devem ser “destinados ou calculados para criar um estado de terror na mente de determinadas pessoas, ou de um grupo de pessoas ou do público em geral”. A convenção é omissa, entretanto, quanto ao propósito do medo gerado (Chadwick, 1996). As tradições estatais e regionais de asilo, juntamente com fortes simpatias nacionais, tornaram problemática qualquer diferenciação entre ofensas “terroristas” e “políticas”, e a concessão de asilo permaneceu possível naquela época, como agora. Além disso, a Convenção do Terrorismo de 1937, como produto de seu tempo, não tinha nenhuma lei penal “internacional” para ser fundamentada.

A terceira onda, de acordo com Rapoport, “a Onda da Esquerda Antiamericana”, desenvolveu-se nos anos 1960, como reação à Guerra do Vietnã. Em paralelo, outras classificações apontam que, nos anos 1960 e 1970, como resquício da onda anterior, grupos esquerdistas e anticoloniais adotaram táticas violentas em suas lutas contra governos opressivos. Houve o surgimento de organizações como a Organização de Libertação da Palestina (OLP) e o Exército Republicano Irlandês (IRA), bem como a formação de movimentos guerrilheiros de esquerda na América Latina e no Sudeste Asiático.

A quarta onda de Rapoport, “a Onda Religiosa”, desenvolve-se após a Revolução Islâmica no Irã (1979). Nos anos 1980 e 1990, o terrorismo religioso tornou-se uma grande ameaça, com a ascensão de grupos extremistas como a Al-Qaeda e o Hamas, bem como o crescimento de movimentos separatistas na região do Cáucaso. Alguns dos atentados mais famosos desta última fase foram: ataque de grupo xiita extremista à embaixada do Iraque no Líbano (1981), ataques à embaixada e a quartéis norte-americanos no Líbano (1983), sequestro do voo 847 da TWA por

terroristas associados ao Hezbollah (1985). A década de 1980 também viu a ascensão da figura do homem-bomba.

Para outras classificações, a quarta onda só surge no século XXI. Os ataques de 11 de setembro de 2001 marcaram uma virada na história do terrorismo, fazendo que os EUA e seus aliados lançassem uma guerra global contra o terrorismo, levando à invasão do Afeganistão e à derrubada do regime talibã. O século XXI viu um aumento contínuo do terrorismo, com novas ameaças surgindo de uma série de atores não estatais, incluindo redes criminosas organizadas, grupos extremistas de extrema-direita e indivíduos inspirados por ideologias extremistas (*lone wolf attacks*). O uso da tecnologia, incluindo a *internet*, tornou mais fácil para os terroristas divulgar sua mensagem e realizar ataques, e a pandemia de COVID-19 complicou ainda mais os esforços para combater o terrorismo, já que muitos países foram forçados a reduzir suas capacidades de contraterrorismo.

c) Principais organizações

i. *Irish Republican Army* (IRA)

O *Irish Republican Army* (IRA) é uma organização revolucionária que lutou pela independência da Irlanda em relação ao Reino Unido. O IRA tem uma história complexa e, frequentemente, violenta que se estende por mais de um século e envolve múltiplas interações da organização com diferentes objetivos, ideologias e táticas. O IRA foi estabelecido em 1919, após a Revolta da Páscoa, uma rebelião malsucedida contra o domínio britânico na Irlanda. A organização foi formada para continuar a luta pela independência e engajou-se em uma campanha de violência e sabotagem contra as forças e instalações britânicas na Irlanda. O IRA atingiu o auge de seu poder nos anos 1920, quando lutou uma guerra de guerrilha contra as forças britânicas, mas sua campanha acabou sendo derrotada, e a organização foi suprimida.

O IRA foi revitalizado nos anos 1960 como parte de uma nova onda de nacionalismo irlandês e do movimento de direitos civis na Irlanda do Norte. A organização engajou-se em uma campanha de violência contra as forças britânicas num esforço para acabar com o domínio britânico na Irlanda do Norte e para unir a ilha da Irlanda sob um governo único e independente. O conflito na Irlanda do Norte, conhecido como *The Troubles*, durou décadas e resultou em milhares de mortos e feridos de ambos os lados. Em 1970, o IRA se dividiu em função de divergências sobre o uso da violência (o Provisional IRA apoiava o método violento, o Official IRA não). Um racha análogo ocorre no braço político do grupo, o Sinn Féin. Enquanto o Sinn Féin permanece ligado ao Provisional IRA, dissidentes do partido que seguem a linha marxista do Official IRA fundam o Worker's Party. No final dos anos 1990, o IRA declarou um cessar-fogo e iniciou negociações de paz com o governo britânico, o que acabou levando ao Acordo de Belfast, também conhecido como Acordo da Sexta-Feira Santa, em 1998. O acordo previa um governo de partilha do poder na Irlanda do Norte e marcou o fim da campanha militar do IRA. Mais tarde, a organização abandonou a luta armada e renunciou oficialmente à violência em 2005. Hoje, o IRA está em grande parte inativo, mas seu legado continua a influenciar os debates e discussões políticas na Irlanda e além. O Sinn Féin é amplamente reconhecido como braço político do IRA e tem como principal bandeira a unificação da Irlanda. Ademais, o IRA foi designado terrorista pelo Reino Unido, sendo que apenas o Continuity IRA foi designado como terrorista em outros países, como os EUA.

Para detalhes sobre o Acordo da Sexta-Feira Santa e a relação do IRA com o Sinn Féin, ver a seção sobre a questão das Irlandas no capítulo 9.

ii. Talibã

O Talibã foi fundado, em 1994, como uma milícia afegã, no contexto da guerra civil após o colapso da URSS. O Talibã foi formado na cidade de Kandahar, no sul do Afeganistão, por um grupo de jovens estudantes religiosos (o termo *talibã* significa “estudantes”) que buscava restaurar a ordem e a estabilidade no país devastado pela guerra. O grupo ganhou rapidamente o apoio das comunidades locais afegãs e de outras facções islâmicas e gradualmente expandiu seu controle sobre grande parte do país. Trata-se de um grupo extremista islâmico sunita que estabeleceu um emirado no país em 1996 e que governou grande parte do território afegão até ser derrubado por uma coalizão liderada pelos EUA em 2001. Sob o regime do Talibã, o Afeganistão era governado pela rígida lei islâmica, e às mulheres eram negados muitos direitos básicos, tais como o direito à educação e ao trabalho fora de casa. O Talibã também proporcionou um porto seguro para a Al-Qaeda e seus líderes, incluindo Osama bin Laden, e tornou-se um importante alvo da guerra contra o terrorismo liderada pelos EUA após os ataques do 11 de setembro. Na sequência da invasão norte-americana do Afeganistão em 2001, o Talibã foi forçado a retirar-se para as regiões montanhosas ao longo da fronteira com o Paquistão. A partir de então, o grupo organizou uma insurgência de baixa intensidade contra as forças afegãs e internacionais, o que permitiu que voltasse a controlar cada vez mais território. Com a retirada de tropas estadunidenses concluída pelo governo de Joe Biden, em 2021, o Talibã voltou a controlar o país. Para mais detalhes sobre o Talibã, ver o tópico sobre Afeganistão no capítulo 9.

iii. O autointitulado “Estado Islâmico”

O grupo conhecido como Estado Islâmico emergiu depois da invasão dos EUA no Iraque em 2003, momento no qual se iniciou um processo de “desbaahtificação”. Esse processo incluiu o afastamento de antigos membros do regime de Saddam Hussein, afetando não apenas líderes políticos, mas também servidores públicos, tais como professores e médicos. Uma das decisões mais controversas tomadas durante a presença dos EUA no Iraque foi a dissolução do Exército Iraquiano, oficializada por meio da *Coalition Provisional Authority Order Number 2: Dissolution of Entities* em maio de 2003, que deixou milhares de oficiais bem treinados sem emprego. Ainda, o novo governo xiita acabou isolando sunitas que gozavam de benefícios durante do governo de Saddam Hussein. A desarticulação da política iraquiana contribuiu para a radicalização de setores da população, especialmente sunitas, que se ressentiam da intervenção americana.

O pilar ideológico do Estado Islâmico remonta ao jordaniano Abu Musab al-Zarqawi. Durante a ofensiva americana no Afeganistão, Zarqawi se juntou a integrantes da Al-Qaeda³⁶¹ e do Talibã³⁶². Após ser ferido em combate, Zarqawi fugiu para o norte do Iraque e ficou sob a proteção do *Ansar Al-Islam* (Brigadas Islâmicas), um grupo próximo à Al-Qaeda. Ele formou o seu grupo, o *Tawhid al-Jihad* (Monoteísmo e Jihad), em 2003, no contexto da invasão norte-

³⁶¹ A Al-Qaeda é uma organização fundamentalista islamista (defende a indissociabilidade entre Estado e religião) e wahhabista (movimento religioso sunita ortodoxo e ultraconservador) internacional fundada por Osama bin Laden em 1988.

³⁶² O Talibã é um movimento político sunita fundamentalista que surgiu no Afeganistão em 1994, durante a Guerra Civil Afegã. Governou o país entre 1996 e 2001 e retornou ao poder em 2021.

americana. Jurando lealdade a Bin Laden, em 2004, ele mudou o nome de sua organização para *Al-Tawhid al-Jihad to Tandhim Qaeday Al-Jihad fi bilad Al-Rafidain (The Al-Qaeda Jihad Organization in the Land of the Two Rivers* – também conhecida a Al-Qaeda no Iraque). Em 2005, al-Zarqawi foi denominado emir da Al-Qaeda no Iraque. Al-Zarqawi também forjou uma aliança com Haji al-Bakr, antigo oficial do Exército Iraquiano e que conseguiu montar uma ampla rede de apoiadores.

Zarqawi morreu em 2006, e o seu sucessor, Omar al-Baghdadi, dissolveu a Al-Qaeda no Iraque, criando o Estado Islâmico do Iraque (*the Islamic State in Iraq – ISI*). Em 2011, membros do ISI foram à Síria estabelecer um novo braço da Al-Qaeda, conhecida como *Jabhat al-Nusra* (Frente Al-Nusra). Em 2013, o então líder do Estado Islâmico do Iraque, al-Baghdadi, anunciou que esta organização e a Frente Al-Nusra se haviam fundido e formado o Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS ou ISIL, também conhecido como Daesh). O grupo autoproclamou a constituição de um califado islâmico no norte do Iraque e no leste da Síria, buscando a implantação da *sharia* nos territórios ocupados e o combate aos infiéis. A Al-Qaeda rejeitou a tentativa de al-Baghdadi de capturar a liderança da Frente Al-Nusra, o que resultou em rompimento de laços. Baghdadi, então, renomeou o grupo para Estado Islâmico.

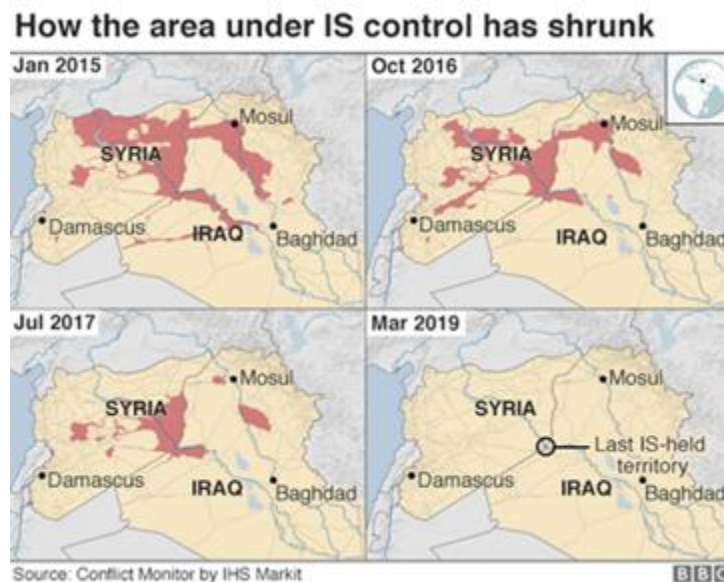
O ISIS/Daesh cresceu por meio de propaganda em redes sociais e em mídia tradicional, com forte recrutamento de estrangeiros, cujo fluxo teve ápice em 2014. O Estado Islâmico conseguiu montar uma complexa rede de financiamento composta de várias fontes de renda. Para além dos saques, destacando-se o assalto ao Banco Central Iraquiano em 2014, da extorsão da população dos territórios ocupados, do tráfico de drogas e do contrabando de obras de arte e relíquias arqueológicas, o grupo obtinha receita do contrabando de petróleo sírio e iraquiano vendido no mercado negro. Essa renda diminuiu, no entanto, desde a criação da coalizão liderada pelos EUA.

Em maio de 2015, o Estado Islâmico atingiu o seu ápice territorial. Além da presença no Iraque e na Síria, o grupo também havia estabelecido “províncias” na Líbia, no Egito, na Arábia Saudita, no Iêmen, na Argélia, no Paquistão, na Nigéria no norte do Cáucaso. Além disso, o Estado Islâmico contava com a colaboração de grupos na Somália, Bangladesh, Myanmar e Tailândia. Naquele momento, estima-se que o grupo tivesse cerca de trinta mil combatentes no Iraque e na Síria.

Em 2014, formou-se a Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh, liderada pelos EUA, contando com a participação de 87 membros, entre entidades estatais (o Brasil não faz parte) e não estatais, como a União Europeia (UE), a Liga dos Estados Árabes (LEA), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de grupos curdos. Para além do combate militar, a atuação contraterrorista da coalizão também envolve o combate à propaganda, ao financiamento e ao fluxo de terroristas estrangeiros.

É exemplo de combate à propaganda terrorista o Grupo de Trabalho Global de Combate às Comunicações do Estado Islâmico (liderado pelos Emirados Árabes Unidos, Reino Unido e EUA), reunindo regularmente mais de trinta membros com empresas de mídia e tecnologia para compartilhar informações e estratégias a fim de combater mensagens extremistas violentas *online* e apresentar narrativas alternativas positivas. Quanto ao combate ao fluxo de terroristas estrangeiros, ele se deu por meio: da proteção da fronteira entre Síria e Turquia em novembro de 2016; da adoção, pela UE, de um protocolo de Reconhecimento de Nome de Passageiro (PNR, na sigla em inglês); da implementação, por 31 países não membros da UE, de melhores medidas de verificação de viajantes; e da implementação, em nível nacional, de medidas previstas na Resolução 2178 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU, 2014), para fortalecer sua

resposta e suas capacidades a fim de combater terroristas estrangeiros e crimes julgados relacionados.



Fonte: BBC

Em 2015, Rússia, Síria, Irã e Iraque formaram a coalizão RSII ou 4+1, que também conta com a participação do Hezbollah libanês e objetiva compartilhar inteligência sobre o ISIS/Daesh, com o intuito de melhor combatê-lo. Desde 2004, o ISIS/Daesh é considerado terrorista pelo CSNU, ainda como Al-Qaeda no Iraque. No CSNU, foi adotada, de forma unânime, a Resolução 2253 (2015), que incluiu, de forma separada, indivíduos e entidades apoiadoras do ISIS/Daesh na lista de sanções do Comitê do CSNU.

Em julho de 2017, foi retomada a cidade iraquiana de Mosul, após dez meses de batalha. Em outubro do mesmo ano, a cidade síria de Raqqa, denominada capital do “califado”, foi reconquistada. Finalmente, em março de 2019, milícias árabes e curdas, com apoio dos EUA, retomaram o último reduto territorial do EI, Baghzuz, pequena vila no leste da Síria. Sete meses depois, o líder do ISIS/Daesh, Abu Bakr al-Baghdadi, suicidou-se ao ser encurralado por forças de operações especiais dos EUA. O fim do califado territorial, contudo, não significou o fim do Estado Islâmico.

De acordo com a ONU, o Estado Islâmico está atualmente em treze países. Além de Síria e Iraque, atua no Norte da África e Oriente Médio (Egito, Líbia, Afeganistão); na África Subsaariana (Nigéria, Mali, Níger, Burkina Faso, República Democrática do Congo, Moçambique); e no Sudeste Asiático (Filipinas, Bangladesh). Seu modo de operação adota múltiplas facetas: ataques e centros de treinamento na Líbia; afiliação de antigos grupos como o *Ansar Beit al-Maqdis* na península do Sinai; e constituição de células dormentes no Iraque, na Síria e no Afeganistão.

No contexto da pandemia de COVID-19, o ISIS/Daesh utilizou-se do vírus em suas narrativas, caracterizando-o como “castigo divino” e incentivando ataques enquanto os governos inimigos estavam distraídos e enfraquecidos. Em fevereiro de 2022, forças militares dos EUA mataram o líder do Estado Islâmico, Abu Ibrahim al-Hashimi al-Qurayshi, em Idlib, Síria. Pouco depois, o Estado Islâmico conclamou a retomada de ataques na Europa, enquanto o Ocidente se volta para a invasão russa à Ucrânia. Em julho, os EUA mataram o vice-líder do ISIS/Daesh na Síria, Maher al Aqal, em ataque com uso de *drone*. Em fevereiro de 2023, ataque atribuído ao

Estado Islâmico na Síria deixou onze mortos. Em abril, o governo de Recep Erdogan anunciou que Abu Hussein al-Qurashi, líder do ISIS, cometeu suicídio para não se entregar – ele assumira a frente do grupo em novembro de 2022, após a morte, por forças sírias, de seu predecessor. Em agosto, o grupo confirmou a morte de Abu Hussein al-Qurashi e anunciou, como substituto na liderança, Abu Hafs al-Hashimi al-Qurashi.

Além do combate militar e ideológico ao Estado Islâmico, permanecem desafios em questões de direitos humanos e de segurança. Em primeiro lugar, a atuação do grupo na Síria contribuiu significativamente para a crise de refugiados sírios (6,4 milhões) e de deslocados internos (7,2 milhões)³⁶³. Em segundo lugar, os estrangeiros jihadistas permanecem em acampamentos precários (como o Al Hol e o Roj, ambos na Síria), enquanto os governos de suas nacionalidades se recusam a repatriá-los. Por um lado, há o risco de que esses acampamentos se tornem incubadoras de novos terroristas do ISIS/Daesh; por outro, há a preocupação sobretudo com a situação de mulheres e crianças, por vezes vítimas de tráfico, que permanecem em situação degradante.

Em agosto de 2023, relatório de especialistas das Nações Unidas indicam que o ISIS/Daesh mantém cerca de cinco a sete mil combatentes ativos na região do Levante, e cerca de onze mil de seus combatentes estariam presos no norte da Síria. Ademais, o ISIS-K, presente no Afeganistão, já teria conseguido reunir seis mil combatentes no país.

Em março de 2024, o ISIS-K assumiu a autoria de um ataque com armas de fogo em uma casa de shows na região de Moscou, que matou mais de 130 pessoas. A motivação teria sido o apoio da Rússia ao regime de Bashar Al-Assad na Síria. O ataque ocorreu poucas semanas depois da intensificação de ações militares russas contra células terroristas islâmicas no país médio-oriental.

d) Al-Qaeda

i. História

A Al-Qaeda é uma organização extremista que milita pelo pan-islamismo³⁶⁴, liderada por jihadistas³⁶⁵ sunitas que se autoidentificam como a vanguarda do mundo muçulmano no projeto de criação de um “Estado islamista”, isto é, um califado. Embora a maioria de seus membros seja composta por árabes, há também membros de outros grupos étnicos. A organização é responsável por ataques contra alvos civis, econômicos militares dos Estados Unidos da América (EUA) e seus aliados, como os bombardeios às embaixadas norte-americanas na Tanzânia e no Quênia em 1998, o bombardeio ao USS Cole em 2000 e os ataques do 11 de setembro de 2001. É designada como um grupo terrorista pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), pela União Europeia, pelos Estados Unidos, pela OTAN e diversos países ao redor do mundo.

A fundação da Al-Qaeda, em 1988, remonta ao contexto da Guerra do Afeganistão (ou Guerra Afegã-Soviética, 1979-1989) sob a liderança de Osama bin Laden e figuras como Abdullah Azzam, Ayman al-Zawahiri e Muhammad Atef. Os EUA enxergavam o conflito no Afeganistão sob a ótica da Guerra Fria, com marxistas de um lado e *mujahideen* de outro, o que levou à criação

³⁶³ *Global Trends Report*, 2023.

³⁶⁴ Movimento político que advoga pela união dos muçulmanos sob um Estado islamista.

³⁶⁵ O termo “*jihad*” é contemporaneamente associado à ideia de “guerra santa” contra os descrentes ou inimigos do islã, embora em um sentido mais tradicional possa ser compreendido como virtualmente qualquer esforço para adequar a vida pessoal e social aos ditames de Allah. Pessoas engajadas na jihad são chamadas de *mujahideen*.

da “Operação Ciclone”, por meio da qual os norte-americanos forneciam fundos aos *mujahideen* afegãos de forma substancial, através da *Inter-Services Intelligence* (ISI) do Paquistão. Diferentes organizações internacionais muçulmanas foram criadas, com destaque para a Maktab al-Khidamat (MAK), também conhecida como “Direção de Serviços Afegãos”, em 1984, para angariar fundos, recrutar e treinar *mujahideen* estrangeiros para a guerra contra os soviéticos no Afeganistão. Apesar de seu papel mínimo durante a guerra, o MAK seria precursor da Al-Qaeda e manteve uma ligação estreita com a agência ISI do Paquistão. A ideia da criação da Al-Qaeda teria surgido de um acordo para associar o dinheiro de Bin Laden, saudita, filho do maior empreiteiro do país, e o mais importante dos arrecadadores de fundos do MAK, com a expertise da organização Jihad Islâmica Egípcia³⁶⁶, liderada por Abdullah Azzam. Após o fim da guerra, diferenças internas emergiram, com Azzam preconizando instalar um governo islâmico no país após a guerra, opondo-se à “fitna”³⁶⁷ entre muçulmanos, enquanto al-Zawahiri desejava usar os ativos do MAK para fundar uma *jihad* global, inclusive com a derrubada de governos em países muçulmanos considerados não islâmicos. Bin Laden sofreu forte influência do segundo, embora mantivesse proximidade com o primeiro. Em novembro de 1989, Azzam foi assassinado junto de seus dois filhos. Bin Laden assumiu o controle do MAK, e a organização foi absorvida na Al-Qaeda.

Após a retirada dos soviéticos do Afeganistão, Osama bin Laden retornou à Arábia Saudita, sua terra natal. Durante a invasão iraquiana ao Kuwait (1990), no contexto da Guerra do Golfo (1990-1991), com o risco ao reino e à Casa de Saud, a organização ofereceu apoio à Arábia Saudita por meio do envio dos *mujahideen*, o que foi recusado pelo governo saudita, que buscou ajuda dos EUA, o que foi fortemente condenado por bin Laden. O destacamento de tropas norte-americanas na península Arábica incitou bin Laden a proferir ofensas contra os governantes sauditas e contra os EUA, sendo expulso do país em 1991 e forçado a viver exilado no Sudão.

Em 1992, a organização estabeleceu-se na República do Sudão após um golpe de Estado islamista, liderado por Omar al-Bashir. Foi em 1992 que a organização decidiu que não mais combateria apenas exércitos, mas passaria a ter civis como alvos. No mesmo ano, a Al-Qaeda bombardeou um hotel no Iêmen, com o intuito de eliminar soldados americanos com destino à Somália. Durante esse período, bin Laden apoiou o governo sudanês, comprou ou montou diversas empresas e estabeleceu campos de treinamento. Em 1993, a Arábia Saudita apoiou os Acordos de Oslo, na busca pela paz entre israelenses e palestinos, o que fez com que bin Laden ofendesse ainda mais o regime saudita. Em resposta, Riad enviou um emissário ao Sudão em 1994, requerendo o passaporte de bin Laden, além de revogar sua nacionalidade, congelar seus ativos sauditas e persuadir sua família a cortar seu estipêndio, estimado em sete milhões de dólares anuais. Entre 1993 e 1995, tentativas de assassinato de membros do grande escalão egípcio acirraram a opinião pública contra bombardeios islamistas. Em 1995, a tentativa de assassinato do presidente egípcio Mubarak levou à expulsão da Jihad Islâmica Egípcia do país, assim como a de bin Laden do Sudão em 1996.

Após a expulsão, bin Laden e a Al-Qaeda migraram para um Afeganistão governado pelo Talibã, que se estabelecera depois quatro anos de vácuo de poder, após a queda do regime comunista afegão em 1992. Embora não trabalhassem juntos oficialmente, a Al-Qaeda aproveitou a proteção do Talibã e apoiou o regime de tal maneira que muitos observadores ocidentais

³⁶⁶ A Jihad Islâmica Egípcia (JIE), também conhecida como al-Jihad, é um grupo extremista egípcio fundado na década de 1970, objetivando derrubar o governo egípcio e substituí-lo por um Estado islâmico.

³⁶⁷ Fitna (em árabe: فتنة) é uma palavra árabe que se traduz como divisão e guerra civil dentro do Islã. Também tem uma conotação religiosa muito particular, que expressa a ideia de um castigo infligido por Deus aos pecadores, um teste para os muçulmanos em uma situação de divisão da comunidade de crentes.

apelidaram o Emirado Islâmico do Afeganistão do Talibã de “o primeiro Estado patrocinado pelo terrorismo do mundo”. Em 1996, bin Laden emitiu oficialmente a “Declaração da Jihad contra os americanos que ocupam a Terra dos Dois Lugares Sagrados do Islã”, conclamando muçulmanos de todo o mundo para se armarem contra os soldados americanos. Em 1998, Osama bin Laden e Ayman al-Zawahiri endossaram uma *fatwa* publicada em jornal árabe que determinava que os muçulmanos deveriam matar americanos (militares ou não) em qualquer lugar em que pudessem ser encontrados. Em entrevista, Osama bin Laden criticou o imperialismo americano e seu suporte ao sionismo como as maiores formas de tirania no mundo árabe, além de denunciar com veemência as monarquias do golfo Pérsico aliadas aos EUA, especialmente a Arábia Saudita e declarar que planejou fomentar uma rebelião armada para derrubar o regime saudita e estabelecer um emirado islamista na península Arábica que seguisse adequadamente a *sharia*³⁶⁸. Os EUA designaram a Al-Qaeda como uma organização terrorista em 1999.

Em 1998, a Al-Qaeda bombardeou as embaixadas norte-americanas no Leste da África, respectivamente na Tanzânia e no Quênia, causando a morte de 224 pessoas, dentre as quais doze americanos. Em resposta, os EUA devastaram a base da organização em Khost, Afeganistão, com o lançamento de mísseis. Em 2000, membros da Al-Qaeda no Iêmen bombardearam o destróier USS Cole da Marinha dos EUA – inspirados pelo sucesso do ataque, o núcleo de comando da Al-Qaeda passou a programar um ataque contra o território norte-americano.

Os ataques de 11 de setembro de 2001 contra os EUA mataram cerca de três mil pessoas, sendo 2,5 mil civis: dois aviões comerciais foram sequestrados e pilotados contra as torres gêmeas do World Trade Center, um terceiro contra o Pentágono e um quarto, pretendido contra o Capitólio ou a Casa Branca, acabou por atingir uma cidade no interior da Pensilvânia. Foi o ataque estrangeiro mais fatal em território americano desde Pearl Harbor e, até hoje, permanece o ataque terrorista com maior número de mortes na história. Bin Laden afirmaria que os americanos massacravam muçulmanos na Palestina, Chechênia, Caxemira e Iraque, e que estes teriam direito a revidar; ademais, o atentado de 11 de setembro não teria como alvo o povo americano, mas, sim, os “ícones americanos de poder econômico e militar”. O atentado repercutiu imediatamente com uma virada na política externa norte-americana, que iniciaria a chamada “Guerra ao Terror” e deflagaria a Guerra do Afeganistão (2001-2021), derrubando o governo do Talibã no país e estabelecendo a República Islâmica do Afeganistão, três anos depois. Inúmeros campos de treinamento do Talibã e da Al-Qaeda foram destruídos, e grande parte de sua estrutura de operações ficou comprometida. No fim de 2004, Washington declarou que dois terços dos membros tradicionais da Al-Qaeda teriam sido capturados e interrogados pela CIA. Membros e líderes restantes da organização teriam escapado para o Paquistão.

Nos primeiros anos após o “11 de setembro”, a organização exerceu forte poder de atração sobre muçulmanos radicais, tendo sido responsável por atentados em Istambul (2003), Madri (2004) e Londres (2005). Ao mesmo tempo, a Guerra do Afeganistão atingiu fortemente o núcleo central da organização. A partir de então, grupos de outros países passaram a se afiliar à Al-Qaeda, transformando-se em uma organização de pequenas unidades pulverizadas em diferentes Estados, em vez de unidades montadas com bases fixas, o que é ilustrado pela formação da Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP), a Al-Qaeda no Iraque (AQI) e a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM).

Em 2008, foi reportado que o Talibã teria “rompido quaisquer laços restantes” com a Al-Qaeda. Contudo, de acordo relatório das Nações Unidas de 2020, relações Talibã-Al-Qaeda

³⁶⁸ A *sharia* é um corpo de leis religiosas que rege o Islã.

continuam firmes contemporaneamente, além da organização continuar atuante dentro do Afeganistão.

Em 2011, Osama bin Laden foi assassinado por forças norte-americanas e sucedido por Ayman al-Zawahiri. As mortes de Osama bin Laden, em 2011, e de Anwar al-Awlaki, principal propagandista do grupo, em 2012, permitiram que observadores e analistas mais otimistas a considerassem desgastada. Contudo, em retrospecto, a Al-Qaeda aparenta ser um dos maiores beneficiados da convulsão da Primavera Árabe. Al-Zawahiri emergiu como um líder de visão estratégica paulatinamente implementada, com um contingente de milhares de membros, seja na organização original, seja em suas ramificações, com capacidade de desestabilizar governos locais e regionais. Em março de 2018, o grupo possuía entre 10 e 20 mil membros na Síria, entre 7 e 9 mil na Somália, além de contar com membros no Magrebe e Sahel africanos, Líbia, Egito, Iêmen, Rússia, Afeganistão, Paquistão, Índia, Bangladesh e Mianmar.

Embora o Estado Islâmico, outrora uma ramificação da Al-Qaeda, tenha conquistado a atenção mundial durante a década de 2010, a Al-Qaeda sorrateiramente passou a se reconstruir e fortalecer suas ramificações, implementando estratégias para proteger seus membros sênior e consolidar sua influência onde quer que tivesse maior presença. Avanços nas ferramentas de comunicação digital, assim como sucessivas revelações públicas dos recursos de espionagem dos serviços de inteligência dos EUA e seus aliados, permitiram que os líderes da organização mantivessem contato por meio de tecnologia de criptografia segura.

ii. Ideologia

O jihadismo salafista³⁶⁹, ideologia que rege a Al-Qaeda, desenvolveu-se durante o “Renascimento Islâmico”³⁷⁰ e fortaleceu-se durante a ascensão contemporânea da religião islâmica, após a Revolução Iraniana (1978-1979) e a Jihad afegã durante a Guerra do Afeganistão (1979-1989). É uma ideologia islâmica sunita religioso-política que busca estabelecer um califado global, caracterizado pela defesa de ataques jihadistas contra alvos não-muçulmanos e muçulmanos, e a interpretação salafista dos textos sagrados, buscando o retorno do que acreditam ser o “verdadeiro Islã”.

Os escritos do pensador Sayyid Qutb foram determinantes para a organização. Ele pregava que, em razão da ausência da *sharia*, o mundo muçulmano não era mais muçulmano e teria retornado à ignorância pré-islâmica. Para restaurar o Islã, seria necessária uma vanguarda de muçulmanos justos que estabelecessem “verdadeiros Estados islâmicos”, implementasse a *sharia* e livrassem o mundo muçulmano de influências externas. Os inimigos do Islã seriam os “judeus do mundo”, que conspirariam e opor-se-iam ao Islã. Essa vanguarda traria a *jihad* e purificaria as sociedades muçulmanas, organizando-se sob uma liderança islâmica justa, inspirada no Estado Islâmico de Medina, dos primeiros muçulmanos, sob a liderança de Maomé. Segundo Qutb, muitos muçulmanos não o eram verdadeiramente, sendo apóstatas, o que incluiria líderes de países muçulmanos que falharam em impor a *sharia*. Ademais, o Ocidente abordaria o mundo

³⁶⁹ O salafismo pode ser também descrito como uma junção do wahhabismo com outros movimentos islâmicos pós-1960. No atual discurso islamista, os termos “Salafi” e “Wahhabi” são utilizados de forma intercambiável, entretanto o termo “Wahhabi” refere-se especificamente àqueles que seguem os ensinamentos de Muhammad Ibn Adb al-Wahhab, líder religioso durante o séc. XVIII, que defendia a purificação do islamismo, isto é, livrando-o de práticas “incompatíveis com os preceitos islâmicos”, como o culto popular a santos, santuários e visitas a túmulos de familiares.

³⁷⁰ Refere-se a um renascimento da religião islâmica, geralmente associado ao fortalecimento do Islã Político e à imposição da *sharia*.

muçulmano com um “espírito de cruzada”, o que seria ilustrado por atitudes hostis e imperialistas de europeus e americanos em relação aos países muçulmanos, além de seu apoio ao sionismo, revelando perspectivas que enxergariam o mundo apenas em termos monetários.

Em suma, a Al-Qaeda luta contra governos que considera hostis em relação ao Islã, que “se afastaram de Allah” e que não apoiam a *sharia*. Os ideólogos da organização buscam unir muçulmanos em uma *jihad* contra o Ocidente, sustentando-se sobre três ideias principais: em primeiro lugar, os muçulmanos estariam sob ataque em todo o mundo; depois, somente a Al-Qaeda e seus seguidores lutam contra os opressores do Islã; por fim, aqueles que não apoiam a Al-Qaeda apoiam os seus inimigos.

iii. Ramificações

Ocorrências regionais, como a invasão norte-americana do Iraque em 2003 e a instabilidade que atingiu alguns países após a Primavera Árabe de 2011, criaram oportunidades para ramificações da Al-Qaeda no Oriente Médio e no Norte da África. Essas ramificações também exploraram conflitos locais e crises políticas na Somália e na região do Sahel.

Em 2004, Abu Musab al Zarqawi formou a primeira ramificação da organização, chamada de Al-Qaeda no Iraque (AQI). Em 2006, a AQI alterou seu nome para o Estado Islâmico do Iraque (ISI, na sigla em inglês), que se expandiu para a Síria em 2011 (ISIS, na sigla em inglês, ou Daesh, conforme o acrônimo árabe) e, posteriormente, se declarou um “califado global” como Estado Islâmico.

Com a deterioração das condições de segurança na Síria em 2011, a AQI/ISI começou a operar no país como a Frente Nusra, que não reconheceu, inicialmente, vínculos com a AQI/ISI, mas foi designada como um de seus pseudônimos pelos EUA em 2012. A Frente Nusra tornou-se um dos grupos armados mais poderosos da Síria e rejeitou a tentativa de ser submetida sob a liderança da AQI/ISI por Bakr al Baghdadi em 2013. Em 2017, a Frente Nusra fundiu-se com outras facções sírias para se tornar o Hayat Tahrir al Sham (HTS), que controla a maior parte da província de Idlib, no nordeste sírio, e se distanciou da Al-Qaeda. Também na Síria, atua o Tanzim Hurras al-Din, grupo estabelecido pelos líderes do grupo Khorasan e membros da Frente Nusra leais à Al-Qaeda, que se opuseram à formação do HTS.

Esforços sauditas, apoiados pelos EUA, desmantelaram um braço da Al-Qaeda na Arábia Saudita em 2005, remanescendo apenas células espalhadas. Em 2009, essas células se uniram com operadores da Al-Qaeda no Iêmen para formar a Al-Qaeda na Península Arábica (AQAP, na sigla em inglês), designada um grupo terrorista pelas Nações Unidas, pelos EUA, pela União Europeia, pela Arábia Saudita, entre outros países. A AQAP cresceu rapidamente no contexto de instabilidade do Iêmen pós-2011 e guerra civil. É, possivelmente, a ramificação que mais tentou e inspirou ataques nos EUA e na Europa, mas, em 2022, sofria contratempos causados por divisões internas e ofensivas militares, segundo relatórios das Nações Unidas.

O Al-Shabaab, grupo somali, cujos fundadores tinham relações com a Al-Qaeda, jurou lealdade à Al-Qaeda em 2012. O grupo assumiu o controle territorial do centro e do sul da Somália em meados dos anos 2000 e realizou ataques contra alvos nacionais e internacionais na Somália, assim como em Uganda, Djibuti e Quênia. O Al-Shabaab é considerado “a maior, mais rica e mais letal afiliada da Al-Qaeda no mundo” atualmente.

A Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQIM, na sigla em inglês) surgiu como uma facção na guerra civil argelina durante a década de 1990, tendo jurado lealdade e se renomeado como AQIM entre 2006 e 2007. Seu núcleo deslocou-se para o sul e, depois, para o leste, dando origem a

diferentes facções dissidentes e afiliados locais. Mesmo com a redução de suas atividades, algumas dessas ramificações fortaleceram-se, como o Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin (JNIM), formado em 2017 como uma fusão do braço da AQIM no Sahel e diversos grupos no Mali. O JNIM é considerado o grupo terrorista de crescimento mais acelerado no mundo hoje.

iv. Semelhanças e diferenças com o Estado Islâmico

Embora haja similaridades ideológicas e táticas entre a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, sua relação é majoritariamente de inimizade. Ramificações das duas organizações operam em muitas das mesmas zonas de conflito, como Afeganistão, Iêmen, Somália e Sahel, onde competem por recursos e recrutas, e não raramente entram em conflito.

O Estado Islâmico, originalmente a Al-Qaeda no Iraque (AQI), e a Al-Qaeda tiveram as últimas rugas sobre o controle da Frente Nusra, braço do grupo na Síria, estabelecido durante a Primavera Árabe – seu crescimento acelerado em força e impacto ensejou a disputa pelo controle entre al-Baghdadi, líder do AQI/ISI, e al-Zawahiri, então líder da Al-Qaeda. Baghdadi anunciou a incorporação forçada da Nusra no ISI em uma nova organização que se chamaria Estado Islâmico do Iraque e da Síria. Abu Mohammad al-Julani, encarregado pela Frente Nusra, recusou a fusão decidida unilateralmente e procurou Zawahiri. Com a intensificação da disputa, Zawahiri acabou por expulsar o Estado Islâmico da rede da Al-Qaeda.

As duas organizações possuem diferentes inimigos, estratégias e preocupações fundamentais. Embora a Al-Qaeda deseje derrubar os regimes “apóstatas” no Oriente Médio e substituí-los por governos “verdadeiramente islâmicos”, o seu principal inimigo são os EUA, que surgem, para a organização, como a raiz dos problemas no Oriente Médio. Ao mirar nos EUA, a Al-Qaeda acredita que isso eventualmente resultará no país encerrando seu suporte a esses regimes e retirando-se da região, deixando que os governos estejam vulneráveis a ataques internos. Ademais, embora a organização enxergue os xiitas como apóstatas, matá-los parece extremo demais, um gasto de recursos e prejudicial ao projeto jihadista como um todo; apesar disso, a organização não pode se opor abertamente ao sectarismo, tendo em vista sua popularidade. A Al-Qaeda planeja atentados para energizar o mundo muçulmano e fazer com que sigam sua bandeira, ao mesmo tempo em que pretendem convencer os EUA a se retirarem da região. Ademais, apoiam insurgentes no mundo islâmico para que lutem contra regimes apoiados pelos EUA. Por fim, a Al-Qaeda utiliza-se de propaganda massiva para convencer muçulmanos de que a jihad é sua obrigação.

O Estado Islâmico não adota a estratégia da Al-Qaeda do “inimigo distante”, preferindo a estratégia do “inimigo próximo”, ainda que a nível regional. Dessa forma, seus principais alvos são os “regimes apóstatas” no mundo árabe, como a Síria e o Iraque. Existe, aqui, a preferência pela “purificação do Islã”, mediante ataques aos xiitas e outras minorias religiosas e grupos jihadistas rivais: xiitas iraquianos, Hezbollah libanês, yazidis (uma minoria étnico-religiosa curda localizada majoritariamente no Iraque) e a própria Frente Nusra. Civis ocidentais também se tornaram alvos, em resposta à presença norte-americana na Síria e no Iraque, tornando eventualmente os EUA também um alvo prioritário. A estratégia do Estado Islâmico é de controlar território, paulatinamente consolidando e expandindo sua posição. Parte dessa atuação é ideológica, pretendendo criar um governo sob o qual muçulmanos possam viver sob a sua interpretação da *sharia*, parte serve como inspiração: a criação de um Estado islâmico eletrifica os muçulmanos, que posteriormente aderem ao grupo. Em suma, controlar territórios constrói exércitos, e exércitos ampliam o território: o componente da territorialização é diferença

fundamental entre as duas organizações, já que está distante da lógica de funcionamento da Al-Qaeda, mas é critério essencial para o Estado Islâmico.

O Estado Islâmico adota práticas brutais, como execuções em massa e decapitações públicas e, ao mesmo tempo, presta serviços básicos mínimos, o que leva a população a aquiescer pelo medo e congrega algum apoio. A abordagem da Al-Qaeda é menos brutal, tentando atuar pela persuasão para conquistar novos membros ao seu núcleo e ramificações.

Atualmente, o Estado Islâmico é incapaz de competir com a Al-Qaeda em termos de influência, alcance, contingente humano ou coesão. Há apenas dois âmbitos em que o Estado Islâmico é mais forte que a organização original: a força de sua marca e sua habilidade de criar ataques terroristas em grande escala na Europa – entretanto, este último pode ser atribuído à decisão da Al-Qaeda de proibir a atuação no Ocidente durante seu processo de reconstrução (as exceções, como os ataques a Charlie Hedbo em Paris, em 2015, e o bombardeio ao metrô de São Petersburgo em 2017 demonstram que as capacidades da Al-Qaeda de atuar externamente podem ser facilmente reanimadas).

v. Relações entre Al-Qaeda e Irã

O relacionamento entre a organização e o país é alvo de debates nas análises de contraterrorismo: não há dúvidas acerca de sua existência, no entanto, enquanto alguns analistas apontam que as diferenças ideológicas e a falta de confiança o afetam profundamente, outros argumentam que seria algo mais próximo de uma parceria estratégica.

O início do relacionamento pode ser identificado no início da década de 1990. Naquele momento, Al-Qaeda e Irã fizeram um acordo que envolvia treinamento de membros da organização junto à inteligência iraniana no Irã e no Líbano. Durante a migração da Al-Qaeda para o Afeganistão, após a expulsão de bin Laden do Sudão, foi o Irã que forneceu suporte logístico para a transição. Após os atentados do “11 de setembro”, o país ainda abriu suas fronteiras para o trânsito de árabes que desejassem ir ao Afeganistão, ao mesmo tempo permitiu a passagem de membros da Al-Qaeda que desejassem sair do Afeganistão rumo a diferentes países. Ademais, o Irã forneceu uma espécie de santuário para líderes do grupo e seus familiares no país, o que permitiu a consolidação de seu conselho militar, em meio à campanha internacional de contraterrorismo norte-americana.

Em 2003, no entanto, a relação tornou-se turbulenta. O Irã aplicou medidas duras contra a presença da Al-Qaeda em seu território e colocou algumas das principais lideranças do grupo sob a custódia de seu serviço de inteligência. O motivo é incerto, mas uma das principais hipóteses seria que a presença da Al-Qaeda no país estaria tornando-se muito relevante, chamando atenção indesejada para o regime iraniano; outra hipótese ventilada é a de que Teerã agia em prol da breve tentativa de reaproximação com Washington ocorrida em 2002, que não demorou a falhar. Nem mesmo a invasão do Iraque pelos EUA alterou muito o cenário da relação, que continuou a se manter relativamente instável.

Em 2007, o país passou a relaxar algumas medidas contra a Al-Qaeda. O grupo enxergava o Irã como ponto crucial de passagem de fundos, pessoal e comunicação, principalmente após a intensificação do uso de drones pelos EUA, e lideranças militares iranianas mantinham contato com veteranos da organização, como Said al-Adel. Entretanto, a manutenção de restrições a lideranças e seus familiares causou mais problemas no relacionamento, levando a Al-Qaeda a sequestrar um diplomata iraniano no Paquistão em 2008. Em 2010, por meio de *hard diplomacy*,

incluindo a libertação do diplomata iraniano e garantias de não agressão, a Al-Qaeda conseguiu assegurar a liberdade de seus membros de importância e familiares então detidos.

À altura da morte de bin Laden, o relacionamento estava menos complicado. O Irã formalizava uma infraestrutura logística para o grupo, com trânsito facilitado de seus líderes, membros e recrutas. Ambas as partes, entretanto, buscavam obter vantagens sempre que possível. O Irã, por exemplo, buscava coagir a Al-Qaeda detendo membros. Por outro lado, a Al-Qaeda sequestrou um diplomata iraniano no Iêmen (2013) e bombardeou a casa do embaixador iraniano no país (2014). Em 2015, o Irã libertou seis lideranças Al-Qaeda, dentre as quais estava Saif al-Adel, em troca do diplomata iraniano. Muitos desses membros viajaram para a Síria, onde a liderança local distanciava-se da agenda anti-EUA e priorizava campanhas contra o regime de Assad, então apoiado pelo Irã.

De acordo com relatórios norte-americanos de 2016, o Irã permitiu que a organização movimentasse dinheiro através do país, assim como pessoal e recursos através das principais zonas de conflito, como Síria e Afeganistão, o que teria continuado, ao menos, até 2020. Entende-se, pelo mesmo relatório, que Teerã teria continuado a permitir uma rede de facilitação da Al-Qaeda operando no país, enviando dinheiro e combatentes para os territórios supracitados, além da residência de seus membros.

Atualmente, o sistema de monitoramento de terrorismo dos EUA sugere que áreas na fronteira afegã-paquistanesa, assim como as poderosas ramificações da Al-Qaeda em outras partes do mundo, e não no Irã, são as fontes de ameaça mais críticas da Al-Qaeda. Entretanto, entende-se que um operador sênior da Al-Qaeda, Abd al-Rahman al-Maghribi está vivo no Irã. Essa liderança tem um status crucial na organização, sendo um cunhado de sucessor de bin Laden, al-Zawahiri, e tendo estudado engenharia de softwares na Alemanha, antes de migrar para um acampamento da Al-Qaeda no Afeganistão. Após ter desaparecido no Vaziristão (região montanhosa na fronteira entre Paquistão e Afeganistão), seu reaparecimento no Irã indica como membros-chave da organização sobreviveram por muito mais tempo do que o esperado, em razão da proteção iraniana.

Apesar de eventuais atritos, a relação construída entre os dois entes possui dimensão suficientemente cooperativa para ser benéfica a ambos. Para o Irã, optar por auxiliar a Al-Qaeda previne que o grupo ataque o próprio país e populações xiitas que são de seu especial interesse, além de manter algum equilíbrio no universo jihadista: sem o apoio iraniano, especula-se que a Al-Qaeda poderia ter sido subjugada pelo Estado Islâmico, o que é especialmente importante para o Irã, já que o Daesh tem maior propensão a atacar populações xiitas, enquanto o Irã se posiciona como a “vanguarda dos muçulmanos xiitas” ao redor do mundo. Igualmente, a Al-Qaeda exerce função importante ao desafiar os EUA e seus aliados anti-Irã, como a Arábia Saudita, reduzindo a ação contra o país. Pelo lado do grupo extremista, as vantagens abarcam o trânsito e o financiamento facilitados, além da falta de cooperação iraniana com o regime de contraterrorismo liderado pelos EUA. O posicionamento estratégico do Irã nas proximidades de Afeganistão e Paquistão também permitiu à Al-Qaeda na movimentação de capital entre os diferentes campos de batalha, escapando da pressão estadunidense. Mesmo com as eventuais detenções de líderes e familiares, a existência de um “santuário” facilitou a longevidade da Al-Qaeda e permitiu a consolidação da coesão do grupo.

vi. Atualidades

Após a morte de bin Laden, Zawahiri adotou três movimentos estratégicos para a ressurgência da rede internacional da Al-Qaeda: o primeiro foi o fortalecimento da abordagem de descentralização, que permitiu a sobrevivência da organização (suas ramificações poderiam perseguir suas agendas locais e regionais, com independência tática, mas estavam conformadas à estratégia e à ideologia da organização), tornando a organização verdadeiramente “glocal”, incorporando queixas e preocupações locais em uma narrativa global; o segundo foi a ordem de evitar operações com vítimas em massa, principalmente as que poderiam atingir civis muçulmanos, o que permitiu à organização apresentar-se como “extremistas moderados”, muito mais palatável que o Estado Islâmico; o terceiro movimento correspondeu à decisão de permitir que o Estado Islâmico absorvesse todo o dano causado pela coalizão que se formou contra si, enquanto a Al-Qaeda discretamente reconstrói seu poder militar.

Embora Zawahiri tenha sido fundamental para a expansão e consolidação da Al-Qaeda desde 2011, o “emir” foi morto por um ataque de drone norte-americano em 2022 no Afeganistão. A observação de que a morte ocorreu no Afeganistão é de suma importância, já que se acredita que o Talibã teria pleno conhecimento da estadia de Zawahiri no país no momento de sua morte: Zawahiri vivia em uma mansão em Cabul. Essa perspectiva desmonta a narrativa de que o Talibã teria rompido laços com a Al-Qaeda³⁷¹ e, pelo contrário, confirma que os dois grupos funcionam mais como parceiros ou aliados. Observadores e órgãos de monitoramento, ademais, argumentam que não existem motivos para acreditar que a morte de Zawahiri mudará a abordagem das ramificações da Al-Qaeda com seus respectivos conflitos; o grande questionamento é se essas ramificações se manterão, e por quanto tempo, associadas ao núcleo original da organização.

De acordo com as Nações Unidas, o atual líder de facto da organização é Saif al-Adel, operando do Irã. Adel é um veterano da organização, tendo sido importante já no bombardeamento das embaixadas do Quênia e da Tanzânia em 1998, além de ter sido o mentor de Hamza bin Laden³⁷², filho de Osama, que era considerado possível herdeiro do trono da Al-Qaeda, mas foi morto em algum momento dos dois primeiros anos da administração de Trump. Acredita-se que Adel será capaz de fazer a manutenção da rede da Al-Qaeda.

Os grupos salafistas-jihadistas, como a Al-Qaeda, tendem a se fortalecer em momentos em que a pressão do contraterrorismo arrefece e, ao mesmo tempo, as condições locais pioram. Dificuldades dos governos da África Ocidental, por exemplo, criaram oportunidades de expansão

³⁷¹ A Al-Qaeda e o Talibã, junto à Rede Haqqani, entrelaçaram-se ao longo de sua história. A Rede Haqaani é um grupo islâmico de base afegã, que utilizou a estratégia de guerra assimétrica no Afeganistão contra a União Soviética na década de 1980 e contra EUA e seus aliados no século XXI. Designado como grupo terrorista pelas Nações Unidas, a organização é considerada um braço semiautônomo do Talibã, tendo jurado lealdade ao grupo em 1995, e tendo sido cada vez mais incorporado à organização desde então. Jalaluddin Haqqani, seu fundador, foi parte do exército *mujahideen* durante o conflito contra a União Soviética e formou laços estreitos com jihadistas estrangeiros; bin Laden, por exemplo, foi voluntário dos Haqqani no conflito antes de fundar sua organização, sendo um dos principais pupilos de Haqqani. A proximidade entre a Rede Haqqani, o Talibã e a Al-Qaeda desenvolveu-se em um nível pessoal entre seus líderes, transbordando para as organizações, o que indica que o Talibã e a Al-Qaeda, até os dias de hoje, mantêm laços estreitos.

³⁷² Hamza bin Laden, embora tenha sido considerado “o filho favorito de Osama bin Laden”, não era reconhecido como uma forte liderança jihadista, não tendo sido um soldado das linhas de frente como seu pai, de maneira que exercia poder mais em razão de seu nome, carregado de prestígio entre jihadistas, do que de seus feitos. Sua eventual elevação à liderança poderia ser entendida como uma demonstração da situação ainda delicada pela qual a Al-Qaeda passava, diante da ausência de outros grandes nomes no momento de reconstrução. Sua morte foi um golpe contra a tentativa do grupo de ganhar momento e restaurar sua posição como liderança global da causa jihadista.

em Burkina Faso, Mali, Níger e Nigéria. Some-se a isso a ascensão de novo regime do Talibã no Afeganistão, o que provê um destino para treinar recrutas e alguma proteção das medidas de contraterrorismo, permitindo a expansão também na Ásia Meridional.

A África tornou-se o epicentro da expansão de grupos salafista-jihadista, que exploram a fragilidade socioeconômica, étnica e política para se fortalecerem. Por exemplo, no Leste Africano, o Al-Shabaab continua a demonstrar sofisticadas capacidades militares, conduzindo ataques contra a capital somali e no norte do Quênia. No Oriente Médio, embora os grupos tenham perdido lideranças no Iraque, na Síria e no Iêmen, suas operações locais continuam, como o Hayat Tahrir al Sham (HTS) controlando a província de Idlib na Síria. Na Ásia Meridional, a Al-Qaeda aproveita-se da presença do Talibã no Afeganistão para recrutar e treinar novos membros.

e) *Global Terrorism Index*

i. Características gerais

O *Global Terrorism Index* (GTI) é um relatório publicado anualmente pelo *think tank* independente *Institute for Economics & Peace*, mesmo elaborador do *Global Peace Index* (GPI). O GTI examina as principais tendências e padrões em matéria de terrorismo, bem como o sofrimento humano causado, servindo não apenas como instrumento de análise, mas também como substrato para respostas políticas direcionadas à erradicação do terrorismo.

O GTI analisa o impacto do terrorismo em 163 países, abrangendo 99,7% da população mundial, assim como a sua evolução desde 2012³⁷³. Quatro indicadores, que têm pesos diferentes, são considerados em seu cálculo: incidentes (1), vítimas fatais (3), feridos (0,5) e reféns (0,5). Para mensurar o impacto do terrorismo nos países, é aplicada uma média ponderada de cinco anos (quanto mais recente o ano do fato, mais peso tem na ponderação) utilizando dados do *Terrorism Tracker*³⁷⁴ e de outras fontes. Os países são classificados com base na pontuação resultante. O GTI pontua cada país numa escala de 0 a 10, em que 0 representa nenhum impacto do terrorismo e 10 representa o maior impacto mensurável do terrorismo.

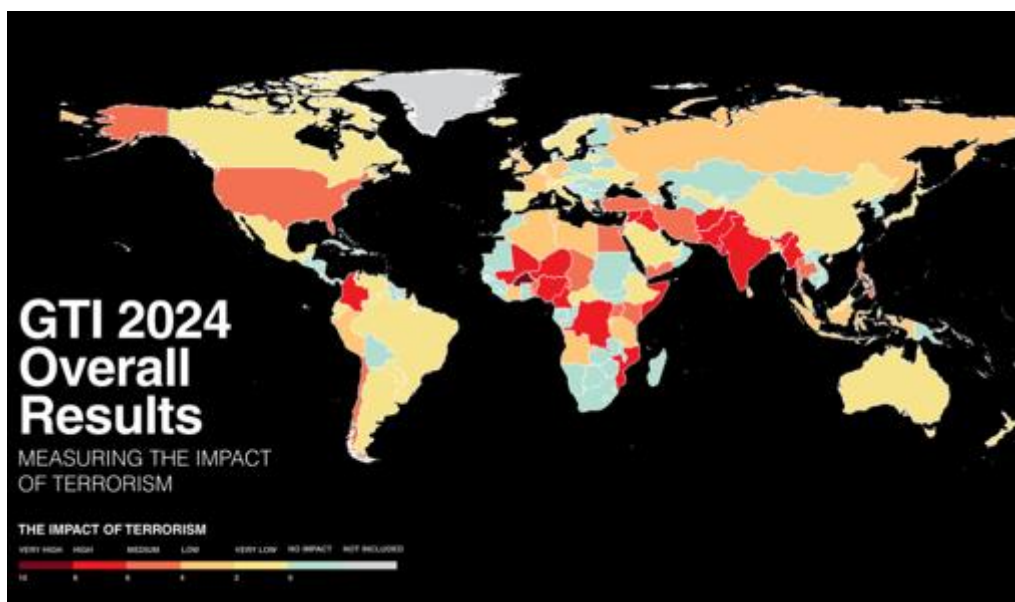
ii. GTI 2024

O GTI 2024 é o 11º relatório da série e analisa dados de 2023. Segundo o relatório, o ano de 2023 apresentou o maior aumento percentual do terrorismo desde o início da série histórica. Apesar de uma redução significativa na ocorrência de incidentes, as mortes por ataque aumentaram de maneira considerável³⁷⁵, o que elevou o seu índice de letalidade — 2,5 mortes por ataque em 2023, em comparação a 1,6 em 2022. Foram 8.352 mortes em 2023, um aumento de 22% em relação ao ano anterior. Embora seja a maior cifra desde 2017, está abaixo do recorde histórico registrado em 2015 — 10.882 mortes. Seguindo a tendência histórica, mais de 90% dos ataques terroristas (e 98% das mortes em sua consequência) ocorreram em zonas de conflito.

³⁷³ Embora o GTI tenha sido criado em 2012, ele utiliza bancos de dados que compilam informações desde 2007.

³⁷⁴ O *Terrorism Tracker* é uma ampla base de dados da empresa Dragonfly Intelligence, líder em inteligência de riscos e dados, com especialização em segurança global, geopolítica, crises e instabilidade. O *TerrorismTracker* contém registros detalhados e estruturados de todos os incidentes terroristas relatados em fontes abertas (*open source*) desde janeiro de 2007.

³⁷⁵ O ataque perpetrado pelo Hamas em Israel em 7 de outubro de 2023 foi um grande responsável pelo aumento de 22% no número de mortes na comparação anual. Contudo, mesmo desconsiderado esse ataque, o número de mortes ainda registraria um aumento de 5% em 2023.



Fonte: GTI 2024

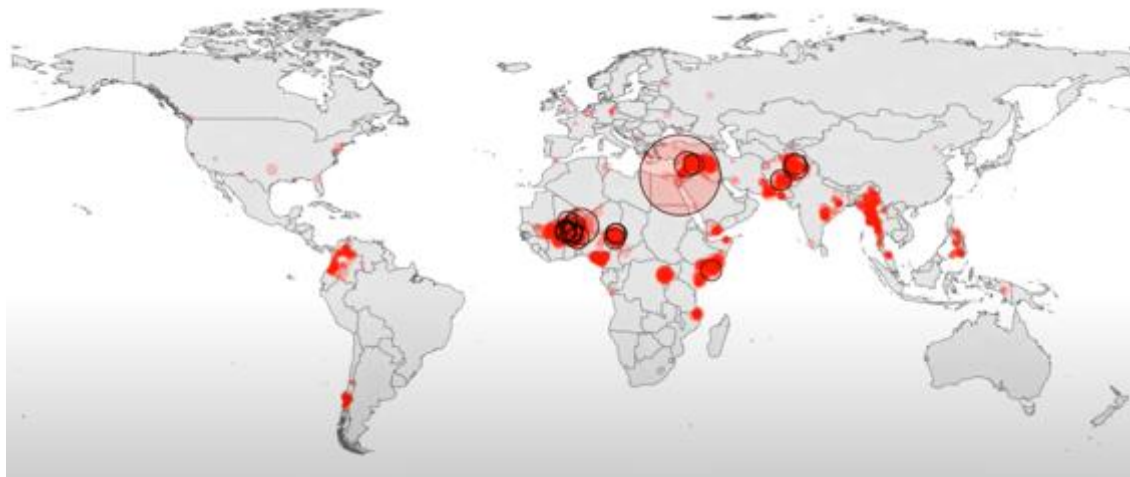
O impacto do terrorismo está cada vez mais concentrado territorialmente. Os dez países mais afetados pelo terrorismo registraram, em conjunto, 87% do número total de mortes por ataques terroristas; 62% se concentraram apenas nos cinco países mais afetados. Burkina Faso tornou-se, pela primeira vez, o país mais atingido pelo terrorismo, com uma pontuação GTI de 8,571, posição que era sustentada pelo Afeganistão desde 2019 — em 2023, houve uma redução de 81% no número de mortes por terrorismo no Afeganistão. Israel foi o país que mais teve aumento no número de mortes por ataques terroristas na comparação ano a ano, um acréscimo de 24 para 1210, devido sobretudo ao atentado de 7 de outubro, o maior ataque terrorista registrado desde o de 11 de setembro de 2001. Com isso, atingiu uma pontuação de 8,143, subindo 24 posições e assumindo o segundo lugar no GTI — foi a primeira vez que o país figurou entre os dez países mais atingidos pelo terrorismo. Os outros três países que estão no topo do GTI são Mali (7,998), Paquistão (7,916) e Síria (7,89). Desde a criação do GTI, Paquistão, Nigéria e Somália têm figurado entre os dez países mais afetados.

Ten countries most impacted by terrorism, GTI ranks 2011–2023
Burkina Faso recorded the highest impact of terrorism for the first year.

Country	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Burkina Faso	114	113	111	110	52	30	21	15	7	6	4	2	1
Israel	22	18	22	23	29	31	33	31	34	34	35	26	2
Mali	40	22	19	21	16	13	10	9	8	7	7	4	3
Pakistan	2	2	2	2	4	4	5	5	5	8	9	7	4
Syria	19	4	4	5	6	7	7	8	6	5	6	5	5
Afghanistan	3	3	3	4	3	3	2	2	1	1	1	1	6
Somalia	5	7	7	7	8	5	3	3	3	3	3	3	7
Nigeria	8	5	5	3	2	2	4	4	4	4	5	8	8
Myanmar	17	20	23	29	41	43	40	42	23	24	10	9	9
Niger	50	60	45	34	19	19	18	19	14	12	8	10	10

Source: IEP

Em 2023, consolidou-se a tendência de mudança do epicentro global do terrorismo do MENA (Oriente Médio e Norte da África, na sigla em inglês) para a África Subsaariana, em especial para o Sahel Central. Aproximadamente 59% das fatalidades ocorreram na África Subsaariana, sendo 47% apenas na região do Sahel, onde foram registrados 26% do total de ataques terroristas em 2023. O número de sequestros também aumentou significativamente no Sahel nos últimos anos, de 78, em 2017, para mais de 1000, em 2023. Burkina Faso, o país mais afetado, registrou um aumento de 68% de vítimas fatais em comparação com 2022, contabilizando isoladamente cerca de um quarto do total de mortes por ataques terroristas em 2023.



Fonte: GTI 2024

O GTI 2024 correlaciona o aumento dos ataques terroristas no Sahel ao nível de atividade do crime organizado na região. Os grupos terroristas competem por influência em territórios nos quais o Estado tem pouco ou nenhum controle, especialmente onde há recursos que interessam a esses grupos e ao crime organizado (regiões auríferas em Burkina Faso, regiões pecuaristas no Mali, por exemplo), que muitas vezes cooperam com ou convergem em uma mesma organização.

Apesar de incidentes e mortes vinculadas ao terrorismo terem aumentado 239% na África Subsaariana desde 2013, o Sul da Ásia continua sendo a região que lidera o *ranking* GTI em virtude de sua pontuação média, situação que se mantém desde o primeiro relatório. A pontuação média da África Subsaariana é menor do que a do Sul da Ásia devido ao tamanho daquela região — na África Subsaariana, há, por exemplo, muitos países que historicamente têm pontuação zero no GTI, ao passo que o Sul da Ásia é uma região mais concentrada e conta com países historicamente afligidos pelo terrorismo, como Afeganistão e Paquistão. Desde 2007, a região da América Central e Caribe é a menos afetada pelo terrorismo. Na última década, o MENA e a Europa apresentaram uma melhora significativa em sua pontuação. Houve uma redução de 74% de ataques e de 63% de fatalidades no MENA, e de 63% de ataques e 88% de fatalidades na Europa. Antes de 2023, a região do MENA apresentou cinco reduções consecutivas em sua pontuação. À exceção da América do Norte e da África Subsaariana, todas as demais regiões apresentaram melhora em sua pontuação no GTI ao longo da última década.

Em conjunto, África Subsaariana, MENA e Sul da Ásia registraram 94% das mortes causadas por ataques terroristas. O Ocidente como um todo registrou 23 ataques terroristas, que causaram 21 mortes, uma queda de 55% na comparação ano a ano e o melhor resultado para o grupo desde 2007. Nos Estados Unidos, país que teve piora em sua pontuação GTI nos últimos

dez anos, a motivação principal dos ataques terroristas mudou, deixando de ser religiosa para se tornar política — cinco dos sete ataques registrados em 2023 foram perpetrados por pessoas que propagavam ideias de extrema-direita ou que com ela tinham conexões.

Average GTI score and change by region

South Asia continues to have the highest average impact of terrorism in 2023.

Region	Average Score	Change 2013-2023	Change 2022-2023
South Asia	4.374	-0.582	-0.203
North America	2.947	0.862	-0.152
Middle East and North Africa	2.702	-1.139	0.018
South America	2.218	-0.058	-0.399
sub-Saharan Africa	2.218	0.712	0.029
Asia-Pacific	1.395	-0.039	-0.118
Europe	0.774	-0.156	-0.144
Russia and Eurasia	0.535	-1.339	0.020
Central America and Caribbean	0.087	-0.367	0.000

Fonte: GTI 2024

O número de grupos terroristas ativos diminuiu 51% desde 2007. Dos 139 grupos que existiam em 2007, apenas 25 continuam ativos (cerca de 44% dos grupos não duram mais do que dois anos). Há, atualmente, uma grande concentração na autoria dos ataques, na medida em que 54% são atribuídos a grupos terroristas consolidados. Quatro desses grupos foram responsáveis por 75% das mortes em 2023: Estado Islâmico³⁷⁶ (IS, na sigla em inglês), Hamas, *Jamaat Nusrat Al-Islam wal Muslimeen* (JNIM, afiliado à Al Qaeda) e Al-Shabaab. O IS manteve a posição de grupo terrorista mais letal. O Estado Islâmico atuante na Síria realizou 4% mais ataques terroristas em 2023 do que no ano anterior, chegando ao maior nível de atividade em 10 anos. Ainda assim, a atuação do IS como um todo continua em declínio, seguindo o movimento iniciado em 2016. Além de uma concentração de autoria, há uma concentração de fatalidades em um número reduzido de ataques (em 2023, 80% das mortes ocorreram em 18% dos ataques) e de países (apenas 41 países registraram ao menos uma morte relacionada ao terrorismo, menor número desde 2008).

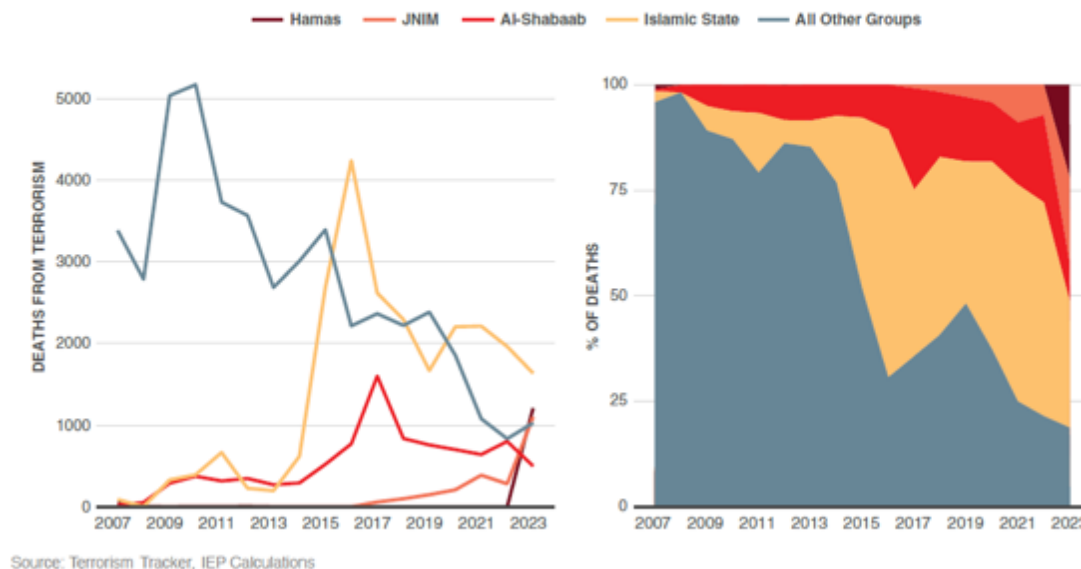
Apesar do aumento no número de vítimas fatais registrado na comparação anual, o número de mortes por terrorismo diminuiu em cerca de 25% desde 2015. Iraque, Afeganistão e Nigéria foram os países que mais registraram diminuição no número de fatalidades nos últimos anos, apesar da piora na situação da Nigéria em 2023. No Iraque, as mortes causadas por incidentes terroristas tiveram uma redução de 99% desde 2007 — até 2023, este país figurava entre os dez mais afligidos pelo terrorismo.

³⁷⁶ O EI é considerado no conjunto de todas as suas vertentes pelo GTI, quais sejam, segundo o índice: Estado Islâmico/Daesh, Estado Islâmico Província de Khorasan (ISK), Estado Islâmico Província do Sinai (IS-SP), Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIL) e Estado Islâmico África Ocidental (ISWA). Em 2023, o IS atuou em seis das nove regiões monitoradas pelo GTI.

De todos os 163 países analisados, apenas 27 não registraram nenhum incidente terrorista desde 2007. Um total de 75 países atingiu a pontuação 0 no GTI 2024, o que significa que não foi registrado nenhum incidente terrorista nesses países nos últimos cinco anos, ficando empatados na posição 89 do *ranking*.

Attributed attacks by terrorist groups, 2007 to 2023

Islamic State was the deadliest terrorist group of 2023.



Fonte: GTI 2024

O Brasil alcançou a 49ª posição do GTI em 2024 após a redução de sua pontuação para 1,988. Com isso, o Brasil posiciona-se na faixa dos países muito pouco (*very low*) afetados pelo terrorismo, que compreende os que têm nota entre 0 e 2. Apesar da melhora no último ano, o saldo do País ainda é negativo na última década. Brasil e Chile foram os únicos países da América do Sul a terem suas notas aumentadas no período 2013-2023. A região como um todo apresentou uma melhora na pontuação do GTI.

Por fim, o relatório afirma que o terrorismo não é a forma mais letal de violência. Conflitos armados matam nove vezes mais pessoas do que o terrorismo, as taxas de morte por homicídio são 45 vezes superiores às de morte por ataques terroristas. Não é o número de fatalidades que torna o terrorismo uma ameaça singular, mas, sim, os impactos emocionais e psicológicos desse tipo de violência, que podem ter repercussões sociais e geopolíticas significativas. O GTI afirma que o terrorismo está conectado aos níveis de Paz Negativa e Paz Positiva dos países, conceitos trabalhados no GPI. Há também diferença nos motivadores do terrorismo em países mais desenvolvidos economicamente e menos desenvolvidos: em países da OCDE, preponderam fatores socioeconômicos, como desemprego entre jovens, gastos militares, falta de confiança na imprensa ou menor esperança de vida de camadas mais pobres da população; em países que não estão na OCDE, prepondera o histórico de violência interna, conflitos domésticos, fricções com países vizinhos e corrupção. As perspectivas para o ano de 2024 são incertas, sobretudo devido ao conflito em Gaza, que pode aumentar as taxas de terrorismo regionalmente e extrarregionalmente, e à deterioração da situação securitária do Sahel.

South America GTI score, rank and change in rank, 2013–2023

Country	Overall Score	Overall Rank	Change 2013-2023	Change 2022-2023
Colombia	6.188	16	-0.588	0.156
Chile	5.679	17	3.636	-0.257
Peru	2.045	47	-1.645	-0.675
Brazil	1.988	49	1.874	-0.629
Argentina	1.274	61	-0.116	-0.594
Venezuela	1.174	65	-0.282	-1.035
Paraguay	0.241	78	-3.094	-0.372
Ecuador	0.167	83	-0.276	-0.856
Uruguay	0.114	85	-0.014	-0.119
Bolívia	0.000	89	-0.128	0.000
Guyana	0.000	89	0.000	0.000
Regional Average			-0.058	-0.398

Fonte: GTI 2024

f) Tratamento do tema na ONU

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem uma longa história de discussão da questão do terrorismo, por meio de uma série de resoluções e iniciativas destinadas a reforçar a cooperação entre Estados e promover a paz e a segurança internacional. Desde os anos 1970, a ONU adotou resoluções que visam fortalecer a estrutura legal para combater o terrorismo, impedir seu financiamento e tratar das condições subjacentes que podem levar à sua propagação.

A primeira resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) sobre terrorismo foi adotada em 1972 (Resolução 3034). Foi uma resposta aos atentados, nos Jogos Olímpicos de Munique, cometidos grupo terrorista palestino Setembro Negro contra membros da equipe olímpica de Israel. Ela expressou grande preocupação com o aumento da violência que ameaçava inocentes, reafirmou o direito inalienável à autodeterminação e à independência de todos os povos, condenou a continuação de atos terroristas perpetrados por regimes coloniais e racistas e convidou os Estados a aderirem às convenções existentes sobre o terrorismo. Os debates, dentro da Sexta Comissão da AGNU, que resultariam na resolução envolveram forte polarização. De um lado, o Sul global defendia um enfoque jurídico-político para o conceito de terrorismo e considerava mesmo tratá-lo como estratégia justificável no âmbito das lutas de independência; de outro, o Norte geopolítico propugnava uma visão jurídico-normativa, que privilegiava a repressão e a condenação do terrorismo. Em grande vitória para o Sul Global³⁷⁷, prevaleceu o tom jurídico-político, e Comitê Especial sobre Terrorismo (Comitê dos 35), de caráter *ad hoc*, foi estabelecido, funcionando de 1973 a 1979³⁷⁸.

O Comitê dos 35 ficou responsável por estudar e elaborar projeto de Convenção contra o Terrorismo, mas nunca logrou êxito em sua tarefa, em razão de dois impasses principais: a

³⁷⁷ O Brasil votou contra a resolução.

³⁷⁸ O Brasil não integrou a composição da instância.

utilização do terrorismo em contexto de autodeterminação dos povos e a existência de terrorismo de Estado. A impossibilidade de alcançar acordos conceituais mínimos entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos impediu o Comitê de realizar efetivamente seu trabalho. Em sua primeira reunião, não conseguiu sequer chegar a um acordo sobre os primeiros passos a serem dados e precisou suspender seus trabalhos por vários anos, até 1977, quando se reuniu novamente, mas sem alcançar resultados concretos. Pior ainda, a Resolução 32/147 da AGNU, adotada em 1977, foi um retrocesso em relação a documentos anteriores, pois alterou expressamente a ordem de importância das funções confiadas ao Comitê, ao declarar que deveria continuar seu trabalho primeiramente estudando as causas subjacentes do terrorismo e depois recomendando medidas práticas para combater o terrorismo. No entanto, quando o Comitê se reuniu novamente, em 1979, diferentemente do que foi decidido em 1977, havia conseguido preparar um conjunto de recomendações para promover a cooperação estatal, que introduziu elementos concretos e novos para erradicar o terrorismo internacional, como um apelo à cooperação por meio do intercâmbio de informações relevantes sobre atos terroristas e a conclusão de acordos especiais sobre a extradição ou a acusação de terroristas. Essas recomendações foram incorporadas à Resolução 34/145 da AGNU, também de 1979, que pôde, portanto, ser considerada um desenvolvimento positivo na luta contra o terrorismo internacional, embora a resolução carecesse de instrução ou pedido a que os Estados implementassem essas recomendações. Foram necessários dois anos para que a AGNU pedisse expressamente aos Estados que observassem e implementassem as recomendações apresentadas pelo Comitê *Ad Hoc* (Resolução 36/109).

Nos anos 1980, destaca-se a Resolução 40/61, que, conforme recorda Ciro Leal da Cunha, “pela primeira vez, exprimiu consenso na condenação inequívoca e na qualificação criminal de todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, cometidos em qualquer lugar e por qualquer pessoa. Desde então, todas as resoluções incluem esse repúdio incondicional, o que demonstra a prevalência atual da visão jurídico-normativa.” A partir de 1991, com a Resolução 46/51, o terrorismo novamente é condenado de maneira inequívoca, mas também é alçado ao posto de grande ameaça à paz e à segurança internacionais. Em 1995, a AGNU adotou a Resolução 49/60, que inclui a condenação inequívoca e o chamado à cooperação internacional antiterrorista, mas não menciona as causas subjacentes do terrorismo nem mesmo no preâmbulo.

Em dezembro de 1996, a AGNU aprovou resolução (A/RES/51/210) que criou um comitê *ad hoc* para propor instrumentos legais sobre terrorismo. A instância resultou na negociação dos três seguintes tratados internacionais:

- 1) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (1997);
- 2) Convenção Internacional para Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999); e
- 3) Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (2005).

Em janeiro de 1999, a AGNU incumbiu o comitê a considerar, em bases prioritárias, a elaboração uma Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional. Em 2000, a Índia apresentou o texto de uma proposta de convenção abrangente. Divergências sobre a definição de terrorismo e entre abordagens políticas e normativas, no entanto, impediram a conclusão da negociação.

Em 1999, o CSNU criou o Comitê de Sanções da Al-Qaeda e do Talibã. Em 2011, as duas organizações passaram a ser tratadas em regimes próprios, o que deu origem à divisão entre o Comitê de Sanções vinculado às Resoluções 1267, 1989 e 2253, contra a Al-Qaeda (e também Estado Islâmico e associados a ambos), e o Comitê de Sanções vinculado à Resolução 1988 contra indivíduos, grupos ou entidades associadas ao Talibã afegão. Mais recentemente, outro comitê, sobre a Somália, foi renomeado para visar o Al-Shabaab (comitê vinculado às Resoluções 751 e

2662). Os Comitês administram as sanções contra a lista de suspeitos de terrorismo, o que pode levar a: 1) congelamento de bens e fundos; 2) restrições ou banimento de entrada e trânsito em territórios dos Estados-Membros; e 3) proibição de fornecimento, venda, transferência ou uso de armas. Para novas inclusões na lista, tanto Estados quanto organizações internacionais podem mandar subsídios para o CSNU.

Logo após os ataques do 11 de setembro de 2001, o CSNU aprovou a Resolução 1368, que condenou os ataques, conclamou a comunidade internacional a redobrar os esforços para combater terroristas e demonstrou a prontidão do CSNU em adotar todos os meios necessários para responder aos atentados e combater todas as formas de terrorismo. Ainda em 2001, o CSNU aprovou a Resolução 1373, que determinou que todos os Estados devem combater o financiamento a grupos terroristas e criou o Comitê de Contraterrorismo (CTC). Como resultado, o CSNU tem adotado diversas resoluções para combater atividades terroristas que devem ser cumpridas pelos Estados-Membros.

O CTC é um órgão subsidiário do CSNU estabelecido, em 2001, na esteira dos ataques terroristas de 11 de setembro. Ele foi criado com o mandato de monitorar a implementação da Resolução 1373 do CSNU, a qual convida os Estados a tomar medidas para prevenir e combater o terrorismo e a cooperar uns com os outros nesse sentido. O comitê é responsável por avaliar as medidas antiterroristas tomadas pelos Estados e fornecer orientações e recomendações para melhorar sua eficácia. O CTC também fornece assistência técnica e apoio à capacitação dos Estados, além de facilitar a cooperação e a coordenação entre os Estados, organizações regionais e outras entidades da ONU em esforços de combate ao terrorismo. O CTC opera através de uma rede de especialistas em contraterrorismo e organizações regionais e subregionais e é apoiado pela Direção Executiva do Comitê de Contraterrorismo do CSNU (CTED). A CTED fornece apoio técnico e realiza avaliações das medidas antiterroristas tomadas pelos Estados, fornece assistência técnica e apoio à capacitação e facilita a cooperação e coordenação entre os Estados e outros atores.

Em 2004, o CSNU aprovou a Resolução 1540, que criou o Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa, proibindo os Estados de apoiar os atores não estatais no desenvolvimento, aquisição, fabricação, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, químicas ou biológicas e seus meios de entrega. A resolução também impõe obrigações vinculantes aos Estados para adotar legislação para impedir a proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de entrega e estabelecer controles domésticos adequados. Para mais detalhes, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares no tópico anterior.

Em 2006, a AGNU adotou a Estratégia Global Contraterrorismo. A Estratégia fornece uma estrutura abrangente para prevenir e combater o terrorismo e inclui quatro pilares:

- 1) abordar as condições que conduzem à expansão do terrorismo;
- 2) prevenir e combater o terrorismo;
- 3) fortalecer a capacidade dos países e o papel da ONU para lidar com o terrorismo; e
- 4) assegurar o respeito aos direitos humanos e a ordem baseada em regras como base fundamental da luta contra o terrorismo.

A oitava revisão do documento foi concluída em julho de 2023 e resultou na Resolução A/RES/77/298, que reúne um conjunto de decisões para o fortalecimento da Estratégia Global em seus quatro pilares. A nona revisão coincidirá com o vigésimo aniversário da Estratégia, em 2026.

Em junho de 2017, o Escritório de Contraterrorismo das Nações Unidas (UNOCT, na sigla em inglês) foi criado pela AGNU com o objetivo de centralizar os esforços antiterrorismo da ONU num único escritório e sob a Estratégia Global Contraterrorismo, e manter uma relação próxima com os órgãos e membros do CSNU. O UNOCT é responsável pela liderança, coordenação e

implementação dos esforços antiterroristas da ONU e trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros, outras entidades da ONU e organizações da sociedade civil para alcançar seus objetivos. Previamente localizados no Departamento de Assuntos Políticos (DPA, na sigla em inglês), o Escritório da Força-Tarefa de Implementação do Contraterrorismo (CTITF, na sigla em inglês) e o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT, na sigla em inglês) foram transferidos para o novo escritório.

Em 1º de fevereiro de 2018, o SGNU e 36 entidades das Nações Unidas, incluindo o UNOCT, bem como a INTERPOL e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA), acordaram um Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo. Esse pacto substituiu a CTITF.

O UNOCT tem cinco funções principais:

- 1) prover liderança aos mandatos de contraterrorismo da AGNU, confiados ao SGNU, em todo o sistema ONU;
- 2) reforçar a coordenação e coerência no âmbito do Pacto de Coordenação Global contra o Terrorismo, para assegurar a implementação equilibrada dos quatro pilares da Estratégia Global de Contraterrorismo da ONU;
- 3) fortalecer a assistência prestada aos Estados-Membros pela ONU no domínio do combate ao terrorismo;
- 4) melhorar a visibilidade, promoção e mobilização de recursos para os esforços das Nações Unidas contra o terrorismo; e
- 5) assegurar que seja dada a devida prioridade ao combate ao terrorismo em todo o sistema onusiano, e que o importante trabalho sobre a prevenção do extremismo violento esteja firmemente enraizado na Estratégia.

Para alcançar seus objetivos, o UNOCT fornece assistência técnica e apoio à capacitação dos Estados-Membros, ajuda no desenvolvimento da legislação antiterrorista e facilita a cooperação internacional nos esforços antiterroristas. O UNOCT também trabalha para combater as causas estruturais do terrorismo, incluindo a pobreza, a falta de acesso à educação e às oportunidades de emprego e a marginalização política e social. Além disso, o UNOCT trabalha com os Estados-Membros para desenvolver estratégias para prevenir e combater a ameaça dos combatentes terroristas estrangeiros, inclusive por meio da implementação da S/RES/2178.

Os principais órgãos vinculados ao UNOCT são o Escritório do Subsecretário-Geral da ONU para Contraterrorismo (OUSG, na sigla em inglês) e o Centro de Contraterrorismo da ONU (UNCCT, na sigla em inglês). O *site* do escritório inclui, ainda, um Portal de Suporte para as Vítimas do Terrorismo.

O UNOCT atua em coordenação com diversas outras instâncias do sistema ONU, como a Subdivisão de Prevenção do Terrorismo do Escritório da ONU contra a Droga e o Crime (TBT/UNODC, na sigla em inglês); o Instituto Inter-regional da ONU para Pesquisas sobre Crime e Justiça (UNICRI, na sigla em inglês); o Comitê de Contraterrorismo do CSNU (CTC, na sigla em inglês); o Comitê de Sanções contra o Estado Islâmico, a Al-Qaeda e seus associados do CSNU; e o Comitê 1540 sobre a não proliferação de armas de destruição em massa.

A AGNU criou, em 2023, o Dia Internacional para a Prevenção do Extremismo Violento como e quando conducente ao Terrorismo, a ser celebrado em 12 de fevereiro. O objetivo é prevenir o extremismo que leva ao terrorismo e aumentar a conscientização e a cooperação internacional em relação ao tema. Na primeira comemoração da data, em 2023, o secretário-geral da ONU (SGNU), disse que o terrorismo é “uma afronta à humanidade”, porque afeta todas as pessoas de todas as idades, culturas, religiões e nacionalidades.

g) Terrorismo e Brasil

i. Abordagem brasileira para o combate ao terrorismo

Conforme expresso pela Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), “o terrorismo representa grave ameaça à segurança global. O Brasil, embora não seja alvo específico da ação de grupos terroristas, não está livre da ocorrência de atentados terroristas em seu território ou dos efeitos sociais, políticos e econômicos de atentados em outros países”. Embora não seja alvo específico, há exemplos de ações antiterror no País, em especial após a adoção da Lei nº 13.260/2016, como a Operação *Hashtag*, no contexto dos Jogos Olímpicos 2016.

Em novembro de 2023, a Polícia Federal (PF) prendeu suspeitos de terem sido recrutados pelo Hezbollah³⁷⁹ para realizar ataques terroristas no Brasil. A operação teria contado com o apoio de órgãos policiais e de inteligência dos EUA e de Israel. A PF concluiu que dois sírios naturalizados brasileiros foram os responsáveis pelo recrutamento de pessoas no Brasil com destino ao Líbano. Em setembro de 2024, como resultado dessa operação, um brasileiro foi condenado por preparar atos de terrorismo, após planejar ataques contra alvos judaicos e manter contatos com o Hezbollah.

O Brasil defende uma abordagem holística para o tema, conforme registrado no comunicado da última Conferência Ministerial Hemisférica: “destacaram a importância de uma abordagem holística, que leve em consideração os vínculos existentes entre o terrorismo e seu financiamento, que podem incluir várias manifestações do crime organizado transnacional”. Essa abordagem leva em conta também aspectos relacionados aos direitos humanos e equilíbrio entre ações de prevenção, as quais também se vinculam ao tratamento de causas subjacentes ou permissivas ao fenômeno terrorista (como miséria, alienação, exclusão, insegurança alimentar, xenofobia, racismo e intolerância religiosa, que podem estar na base da radicalização e do extremismo violento conducente ao terrorismo), e de repressão. O Brasil defende que não há vínculo automático entre crime organizado e terrorismo.

Como princípio, o Brasil não costuma adotar listas de classificação de organizações terroristas, mas, sim, em que pesem as demais possibilidades previstas na Lei nº 13.810/2019, considerar como terrorista quem o CSNU considera, por meio de suas resoluções e das sanções aplicadas. Por esse motivo, o Brasil só considera oficialmente como grupos terroristas a Al-Qaeda, o autointitulado Estado Islâmico e organizações e indivíduos a eles conexos ou ao Talibã, conforme designados pelo CSNU. Seria importante não incorrer no erro de atribuir a condenação de atos terroristas perpetrados por grupos criminosos a um reconhecimento de que tais grupos seriam terroristas. O País defende a necessidade de que ações de contraterrorismo estejam em estrita conformidade com o Direito Internacional.

O Brasil não concede asilo (por não se tratar de crime político ou de opinião) ou refúgio (Lei nº 9.474/97) para quem tenha participado de atos terroristas.

São exemplos de instâncias internas que dão tratamento ao tema a ABIN, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores, além da existência de adidos de inteligência e da Polícia Federal no exterior. O terrorismo também é abordado pela Estratégia

³⁷⁹ Em outubro de 2024, a ministra da Segurança da Argentina, Patricia Bullrich, apontou Hussein Ahmad Karaki como o chefe do Hezbollah para a América Latina. Ele seria responsável pelo recrutamento na região, inclusive no Brasil, e um dos autores dos atentados à embaixada de Israel em Buenos Aires, em 1992, e ao prédio da associação judaica AMIA, em 1994.

Nacional de Defesa (END) ou pela Política Nacional de Defesa (PND). Também está presente em instâncias financeiras, como demonstrado pela criação, em 2020, do Grupo de Trabalho de Avaliação Nacional de Riscos de Lavagem de Dinheiro, Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação de Armas de Destruição em Massa (GTANR), coordenado pelo COAF.

Temas de segurança foram de especial interesse do governo Bolsonaro, inclusive no que diz respeito às discussões e à implementação de medidas relacionadas ao combate à criminalidade organizada transnacional em geral e ao terrorismo em particular. Essa postura é exemplificada, do ponto de vista das relações internacionais, pelo início da participação brasileira de maneira plena nas Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo, a partir de sua segunda edição; pela adoção da Lei nº 13.810/2019; ou pela emissão, no início de 2020, de nota à imprensa do Itamaraty sobre a situação do Iraque e luta contra o terrorismo³⁸⁰.

Já na última Conferência Ministerial Hemisférica de Luta contra o Terrorismo, em 2020, os participantes, incluindo o Brasil, “condenaram o terrorismo em todas as suas formas e manifestações, quaisquer que sejam suas motivações, enfatizando que ele constitui uma ameaça à paz e à segurança dos países e de toda a comunidade internacional, bem como aos direitos humanos, à estabilidade democrática, ao desenvolvimento econômico e social e aos cidadãos dentro e fora de seus territórios nacionais, deplorando seus efeitos no gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das vítimas”.

ii. Marcos jurídicos domésticos

A Constituição Federal é a principal base legal que elenca dois dos princípios que norteiam a atuação brasileira na prevenção e no combate ao terrorismo. Em seu Artigo 4º, que discrimina os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, lista o repúdio ao terrorismo (inciso VIII, ao lado do repúdio ao racismo). Em seu Artigo 5º, sobre os direitos e os deveres individuais e coletivos, estabelece que a lei considerará o terrorismo crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por ele respondendo os mandantes, executores e os que, se puderem evitá-lo, omitirem-se (inciso XLIII). Entretanto, o texto constitucional não confere conteúdo semântico preciso ao terrorismo.

Com relação aos dispositivos infraconstitucionais, destacam-se as Leis nºs 13.260 e 13.810. A Lei nº 13.260/2016, conhecida como Lei Antiterrorismo, regulamenta o disposto no inciso XLIII do Artigo 5º da Constituição, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista. Sua criação está vinculada à Convenção Interamericana contra o Terrorismo (CICTE) de 2002, que, em seu Artigo 4º, parágrafo 1º, estabelece que os Estados-Membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) devem estabelecer parâmetros legais para combater e interditar o terrorismo. A lei define, em seu Artigo 2º, que o terrorismo “consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa,

³⁸⁰ Por meio dessa nota, “o Governo brasileiro manifesta seu apoio à luta contra o flagelo do terrorismo e reitera que essa luta requer a cooperação de toda a comunidade internacional sem que se busque qualquer justificativa ou relativização para o terrorismo. O Brasil está igualmente pronto a participar de esforços internacionais que contribuam para evitar uma escalada de conflitos neste momento. O terrorismo não pode ser considerado um problema restrito ao Oriente Médio e aos países desenvolvidos, e, embora não seja alvo específico de ações terroristas, o Brasil não pode permanecer indiferente a essa ameaça, que afeta inclusive a América do Sul”.

patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública”. Os atos previstos no referido artigo são: usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa; sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento; e atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa. A lei também prevê expressamente que essa tipificação “não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei”.

A Lei nº 13.810/2019, por sua vez, dispõe sobre o cumprimento de sanções impostas por resoluções do CSNU, incluída a designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.825/2019. A nova lei, além de estabelecer a vigência imediata de resoluções sancionatórias do CSNU, cria método de designação nacional de pessoas investigadas ou acusadas de terrorismo, de seu financiamento ou de atos a ele correlacionados. Há três possibilidades de designação nacional de indivíduos ou entidades por crimes de terrorismo ou relacionados. Na primeira delas, no caso de sanções do CSNU, há vigência imediata e o dever de agentes públicos e entes privados ao tomarem conhecimento das sanções de congelar ativos das pessoas ou entidades sem demora. A segunda hipótese deriva de investigação brasileira, em que a decisão de congelamento de bens será tomada em decorrência de decisão judicial contra indivíduos ou entidades específicas em processos de investigação de atos de terrorismo ou de financiamento do terrorismo contra pessoas ou entidades. No caso de designações a pedido de autoridade estrangeira, a terceira hipótese, ainda sem precedente no país, o dispositivo legal prevê o procedimento descrito no Artigo 9º do Decreto: o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI) da Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério das Relações Exteriores analisarão se há fundamento para o pedido conforme a legislação brasileira. Neste caso, os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão encaminhá-lo ao DRCI, que, ao recebê-lo, dará início à tramitação.

O Artigo 2º da Lei nº 8.072/1990, que dispõe sobre crimes hediondos, prevê que, além de o terrorista ser insuscetível de fiança, anistia e graça, também o indulto e a liberdade provisória lhe são proibidos, e a pena deve ser cumprida somente em regime fechado.

A Lei nº 12.850/2013, que define “organização criminosa”, modificada pela Lei nº 13.260/2016, é aplicável “às organizações terroristas, entendidas como aquelas voltadas para a prática dos atos de terrorismo legalmente definidos”.

A Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração, prevê que “poderá ser impedida de ingressar no País, após entrevista individual e mediante ato fundamentado, a pessoa (...) condenada ou respondendo a processo por ato de terrorismo”. No que diz respeito à extradição, prevê que “o Supremo Tribunal Federal poderá deixar de considerar crime político (... o ato de...) terrorismo”. O Decreto nº 9.199/2019 estende o impedimento de visto a condenado ou respondendo a processo por ato de terrorismo.

A Lei nº 9.613/1998, que dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e cria o COAF, que fazia referência ao terrorismo como origem desses recursos.

iii. Compromissos assumidos pelo Brasil no plano internacional

Também conformam base legal os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria, tenham sido eles incorporados ou não, casos em que se pode discutir eventual responsabilização internacional do País.

No âmbito interamericano, são dois os documentos que versam majoritariamente a respeito:

- 1) Convenção para Prevenir e Punir os Atos de Terrorismo Configurados em Delitos Contra as Pessoas e a Extorsão Conexa, Quando Tiverem Eles Transcendência Internacional (Washington, 1971);
- 2) Convenção Interamericana Contra o Terrorismo (Bridgetown, 2002).

No âmbito internacional, há 19 documentos, sendo que os últimos cinco dessa lista não foram assinados ou ratificados pelo Brasil até o momento:

- 1) Convenção Relativa às Infrações e a Certos Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves (Tóquio, 1963);
- 2) Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Haia, 1970);
- 3) Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos Contra a Segurança da Aviação Civil (Montreal, 1971);
- 4) Convenção sobre a Prevenção e Punição de Crimes Contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, Inclusive Agentes Diplomáticos (Nova York, 1973);
- 5) Convenção Internacional Contra a Tomada de Reféns (Nova York, 1979);
- 6) Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (Viena, 1980);
- 7) Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência em Aeroportos que Prestem Serviços à Aviação Civil Internacional (Montreal, 1988);
- 8) Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Roma, 1988);
- 9) Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Roma, 1988);
- 10) Convenção sobre a Marcação de Explosivos Plásticos para Fins de Detecção (Montreal, 1991);
- 11) Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas (Nova York, 1997);
- 12) Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (Nova York, 1999);
- 13) Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear (Nova York, 2005);
- 14) Emenda à Convenção sobre a Proteção Física do Material Nuclear (Viena, 2005);
- 15) Protocolo à Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança da Navegação Marítima (Londres, 2005 – ainda não assinado/ratificado pelo Brasil);
- 16) Protocolo ao Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos Contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental (Londres, 2005 – ainda não assinado/ratificado pelo Brasil);

- 17) Convenção para a Repressão aos Atos Ilícitos Relacionados com a Aviação Civil Internacional (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil);
- 18) Protocolo Suplementar à Convenção para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves (Pequim, 2010 – ainda não ratificado pelo Brasil); e
- 19) Protocolo para Emenda à Convenção sobre Infrações e Certos Outros Atos Praticados a Bordo de Aeronaves (Montreal, 2014 – ainda não ratificado pelo Brasil).

Cabe ainda a menção a resoluções do CSNU na matéria e aos decretos que lhes deram execução interna.

iv. Instâncias internacionais de combate ao terrorismo e o Brasil

Na esfera bilateral, o exemplo mais proeminente de tratamento do combate ao terrorismo está nas relações com os EUA, uma vez que o terrorismo é um dos seis macrotemas tratados pelo Foro Permanente de Segurança com os EUA.

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), não se instituiu marco jurídico conceitual para o terrorismo, pois regras dessa natureza inscrevem-se em instrumentos multilaterais (universais ou interamericanos). As discussões sobre terrorismo são realizadas no Foro Especializado de Terrorismo (FET), vinculado à Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), mas, nos aspectos relacionados à lavagem de dinheiro, há tratamento em comissão no âmbito do Subgrupo de Trabalho 4 (SGT-4) “Assuntos financeiros”. Na Cúpula de Santa Fé, em 2019, os presidentes dos Estados fundadores, da Bolívia e do Chile adotaram Declaração sobre Terrorismo e 25º Aniversário do Atentado contra a Associação Mutual Israelita Argentina (AMIA).

Ainda sub-regionalmente, o tema do terrorismo está mencionado na Declaração de Brasília resultante da Reunião do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras, de 2016, e a preocupação também é suscitada no antigo Mecanismo 3+1 na Tríplice Fronteira, rebatizado recentemente de Mecanismo de Segurança Regional.

No âmbito da OEA, há uma Comissão de Segurança Hemisférica e o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo, em que se estabeleceu a Rede Interamericana contra o Terrorismo, “aberta 24 horas por dia, 7 dias por semana, com o objetivo de facilitar o adequado intercâmbio de informações a fim de responder de forma mais efetiva às ameaças terroristas”. A OEA costumava realizar conferências especializadas sobre o terrorismo na década de 1990. À margem da OEA, já foram realizadas recentemente três Conferências Ministeriais Hemisféricas de Luta contra o Terrorismo (a quarta deveria ser realizada no Peru, sem data confirmada).

Em 2019, discutiram-se, no Órgão de Consulta do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), sanções a indivíduos venezuelanos por conexões com o terrorismo. A segunda sessão da 30ª reunião do Órgão de Consulta do TIAR, realizada em Bogotá, em 3 de dezembro de 2019, em seguimento às discussões lançadas em Nova York em 23 de setembro do mesmo ano, decidiu impor sanções a Nicolás Maduro e a 28 altos funcionários do “governo ilegítimo venezuelano”.

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costumava aprovar declarações políticas em apoio à luta contra o terrorismo.

O BRICS costuma fazer referências ao combate ao terrorismo e ao interesse comum dos membros em adotar a Convenção Abrangente sobre Terrorismo Internacional³⁸¹. Desde 2016, reúne-se o Grupo de Trabalho (GT) sobre Contraterrorismo do BRICS. O tema também é tratado nas reuniões dos altos representantes de segurança nacional. Durante a recente presidência brasileira do agrupamento, foi realizado o seminário “Estratégias do BRICS para Combate ao Terrorismo”. Os chefes de Estado e de Governo endossaram, na Declaração de Moscou, em 2020, a Estratégia de Contraterrorismo do BRICS, que visa complementar e fortalecer a cooperação entre os países do BRICS, bem como dar contribuição significativa para os esforços globais de prevenção e combate à ameaça do terrorismo. No ano seguinte, adotaram plano de ação para implementá-la. Em 2022, na XII Reunião de Altos Representantes de Segurança do BRICS, os participantes revisaram o desempenho do GT sobre Contraterrorismo e seus subgrupos, concordaram em promover conjuntamente planos e roteiros para a cooperação internacional contra o terrorismo e a segurança cibernética, bem como defender o papel central de coordenação das Nações Unidas na causa global da luta contra o terrorismo. Durante a presidência de turno chinesa, em 2022, foi realizado o “Seminário sobre Sanções Financeiras Seletivas Relacionadas ao Terrorismo e o Financiamento do Terrorismo”.

O Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS) também costumava realizar condenações a atentados terroristas.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) já se manifestou algumas vezes sobre o terrorismo, como por meio da Declaração sobre a Contribuição da CPLP para o Combate ao Terrorismo, de 2002, e, recentemente, ao estudar que tipo de apoio poderia dar a Moçambique perante a crise militar e humanitária em Cabo Delgado – o envio de tropas foi, contudo, descartado. Para mais detalhes sobre a crise em Cabo Delgado, ver seção sobre Moçambique no capítulo 9. Durante a mais recente presidência angolana, foi realizada a 4ª Edição do Colégio de Defesa da CPLP, dedicado à temática do combate ao terrorismo nos Estados-Membros, promovido pelo Instituto Superior de Estudos de Defesa de Moçambique.

Em mecanismos plurilaterais e multilaterais de que o Brasil participa, destacam-se o tratamento do tema no G20 (por exemplo, via Declaração de Osaka para Prevenção da Exploração da Internet para o Terrorismo), no Grupo de Ação Financeira (GAFI) e sua configuração regional (GAFILAT), no Grupo de Egmont, no Fundo Monetário Internacional (FMI), no Banco Mundial, na INTERPOL, na Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL) e na OMA, além daqueles cujo âmbito de atuação está intimamente relacionado aos instrumentos multilaterais já adotados. Também se poderia mencionar que o Brasil discutiu o tema na Conferência de Varsóvia para Promover um Futuro de Paz e Segurança no Oriente Médio, em fevereiro de 2019. O Brasil não integra a Coalizão Global para Derrotar o ISIS/Daesh. O Brasil apoia os esforços do Fórum Global da Internet para o Combate ao Terrorismo, estabelecido em 2017 por algumas companhias líderes do setor, para dedicar-se a combater o uso das plataformas digitais por grupos terroristas.

Multilateralmente, é importante referir ao interesse brasileiro na negociação da Convenção Abrangente e ao apoio à Estratégia Global Contraterrorismo adotada pela AGNU em 2006. Também se pode mencionar o apoio aos trabalhos do Comitê de Contraterrorismo (que tem a

³⁸¹ Trata-se de uma proposta de tratado que pretende criminalizar todas as formas de terrorismo internacional e negar aos terroristas, seus financiadores e apoiadores o acesso a fundos, armas e refúgio. A convenção está em negociação no Comitê *ad hoc* sobre Terrorismo da AGNU, estabelecido pela Resolução 51/210 de 1996, e na Quarta Comissão da AGNU, onde há um grupo de trabalho com esse fim, mas, até hoje, ainda não foi alcançado um consenso para a adoção da convenção.

participação brasileira, quando integra o CSNU); e os compromissos com a implementação do regime de sanções do CSNU e de diversas resoluções, dentre as quais destacam-se:

- 1) S/RES/1373 (2001): visa a impedir o financiamento do terrorismo, criminalizar a coleta de fundos para este fim e congelar imediatamente os bens financeiros dos terroristas; também estabelece um Comitê de Contraterrorismo para supervisionar a implementação da resolução;
- 2) S/RES/1540 (2004): obriga os Estados a interromperem qualquer apoio a agente não estatais para o desenvolvimento, aquisição, produção, posse, transporte, transferência ou uso de armas nucleares, biológicas e químicas e seus meios de entrega (para mais detalhes, ver a seção sobre armas biológicas e nucleares no tópico anterior);
- 3) S/RES/2462 (2019): visa a suprimir financiamentos a grupos terroristas no mundo todo, unindo resoluções anteriores na matéria e dando papel de comando ao Escritório das Nações Unidas de Contraterrorismo (UNOCT, na sigla em inglês) para identificar maneiras de supressão; e
- 4) S/RES/2482 (2019): demanda o aprimoramento da coordenação de esforços para fortalecer a resposta aos vínculos entre terrorismo e crime organizado doméstico ou transnacional.

O Brasil participou de reunião especial do Comitê do Contraterrorismo do CSNU, realizada na Índia, em outubro de 2022. Foram discutidos temas como exploração de tecnologias de comunicação e informação por terroristas; financiamento de terrorismo – ameaças e oportunidades relacionadas a novas tecnologias de pagamento; e ameaças pelo uso de *drones*. Ao reconhecer a gravidade da ameaça, o Brasil defendeu que ações de contraterrorismo estejam em conformidade com o direito internacional e os direitos humanos. Destacou que o terrorismo só será derrotado se forem atacadas suas causas. Dada a complexidade da ameaça, o Brasil defendeu que o debate inclua governo, sociedade civil, iniciativa privada e academia, e que a cooperação internacional seja reforçada, inclusive por meio de ações de fortalecimento de capacidades nacionais de combate ao terrorismo.

O Brasil ressalta a necessidade de retomar negociações com vistas à conclusão de uma convenção abrangente sobre o terrorismo internacional, como parte de um esforço essencial para o estabelecimento de uma definição acordada sobre o tema.

I. Narcotráfico e crimes transnacionais

a) Panorama mundial das drogas

De acordo com os dados do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), em 2022, cerca de 292 milhões de pessoas usaram drogas em todo o mundo. Dados estatísticos publicados em 2023, informam que o comércio de drogas ilícitas movimenta entre US\$ 250 e 320 bilhões por ano, tendo havido um aumento significativo na produção e no consumo dessas substâncias no pós-pandemia. Enquanto as restrições de crédito, a escassez de insumos e a interrupção das rotas marítimas afetava severamente a economia global, durante a pandemia, em 2020, o comércio de drogas pouco foi impactado.

As substâncias narcóticas e seus precursores químicos são classificados em listas e colocados sob um regime de controle internacional, com base na Convenção Única de 1961, conforme as emendas de 1972, na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971, e a Convenção sobre o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Segundo o Relatório Mundial sobre Drogas 2024, publicado pelo UNODC, a *cannabis* continua a ser a droga mais consumida em todo o mundo (com 228 milhões de usuários), seguida dos opioides (com 60 milhões), das anfetaminas (com 30 milhões), da cocaína (processada a partir da planta *Erythroxylon coca*, com 23 milhões) e do *ecstasy* (com 20 milhões de usuários).

Responsáveis por diversos problemas que afetam a segurança global, como a corrupção, a violência, e a instabilidade política em diversos países, além de provocar impactos na economia e na segurança pública, as drogas ilícitas respondem por 0,8% dos problemas de saúde em todo o mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). Em termos de saúde pública, é evidente a contribuição de drogas ilícitas para problemas de saúde mental, além do risco de os usuários contraírem doenças transmissíveis como HIV e hepatite, além da redução da expectativa de vida, principalmente entre os mais jovens, sobrecarregando, assim, os sistemas de saúde pública.

O comércio internacional de drogas ilícitas é comandado pelo crime organizado, na forma de facções criminosas internacionais e cartéis. O Cartel de Sinaloa, no México, é considerado como a maior e mais poderosa organização de tráfico de drogas do mundo. Sinaloa possui uma longa tradição no narcotráfico em influência e corrupção e foi o berço de alguns dos traficantes mais conhecidos do México. A região montanhosa e isolada onde o cartel se situa favorece o plantio e cultivo da planta (*Erythroxylon coca*), e estrategicamente está mais próximo dos Estados Unidos, o maior mercado consumidor. Sinaloa também foi pioneiro na abertura de rotas de tráfico para mercados fora da América Latina, como Europa e Ásia, o que lhe garantiu uma presença em escala global e aumentou seus lucros.

De maneira geral, para serem transportadas internacionalmente, por meio de modais marítimos, terrestres, aéreos, as drogas ilícitas são camufladas em eletrodomésticos, outros produtos manufaturados ou também produtos agrícolas, ou são escondidas no vestuário ou ingeridas pelas “mulas do tráfico”, indivíduos em situação de vulnerabilidade que são aliciados por facções criminosas. A falta de fiscalização em parte das operações aduaneiras portuárias, e a eficiência logística do sistema “just in time” nos portos contribuem para que as organizações criminosas encontrem meios para superar as barreiras de segurança impostas por autoridades governamentais.

As rotas variam de acordo com o tipo de droga e as estratégias do crime organizado. A rota da *cannabis* é a mais descentralizada, uma vez que há cultivos significativos em diversos países, como Marrocos, Afeganistão, Líbano e México. A principal rota do tráfico de cocaína tem sua

origem na América Sul, nas regiões de florestas montanhosas a leste dos Andes, especialmente na Colômbia, no Peru e na Bolívia e no México com destino para os Estados Unidos, o principal mercado consumidor. O Brasil também é uma rota de exportação da cocaína produzida nos países andinos. “A “Rota Caipira” é o principal corredor de drogas do Brasil controlada pela facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), que atua igualmente na Bolívia e no Paraguai, de maneira independente ou associada a grupos locais, e exerce influência dentro do sistema penitenciário. A rota tem início nos países produtores, Bolívia e Paraguai, com destino ao interior do estado de São Paulo, até chegar aos grandes consumidores da droga, como as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, e ao principal ponto de escoamento, o Porto de Santos (SP). Embarcada no porto de Santos, mas também do Rio de Janeiro e estados do Norte, do Nordeste e do Sul do Brasil, a cocaína é enviada para a Europa e a África (Nigéria e África do Sul). A rota da heroína origina-se nos principais produtores de papoula de ópio: o Mianmar, que ultrapassou recentemente o Afeganistão, tornando-se o maior produtor mundial e, em menor escala, o México. A produção de metanfetamina e de outras drogas sintéticas ocorre em laboratórios clandestinos, principalmente na Ásia e no México. Os principais destinos em comum para essas drogas incluem a América do Norte, a Europa Ocidental, a Austrália, a Nova Zelândia, a Ásia e a África.

b) Definição de crime organizado transnacional

O crime organizado moderno começou a se estruturar no século XIX e início do século XX, em razão dos processos de urbanização e de industrialização, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, em um contexto em que a instabilidade política e econômica, a falta de oportunidades e as péssimas condições de sobrevivência nas cidades criaram um meio propício para o desenvolvimento de atividades ilícitas. Desde aquele momento, o sistema de segurança nacional dos países envolvidos mostrou-se insuficiente para conter o avanço do crime organizado em determinadas regiões.

Essas organizações continuaram a evoluir, expandindo suas fronteiras e diversificando as redes de atores envolvidos nas esferas econômica, político-financeira e jurídica no âmbito global, transformando-se em grupos verdadeiramente transnacionais. Utilizam-se da violência, da ameaça, do uso da força, da extorsão e do estabelecimento de um poder paralelo como mecanismos de controle e intimidação para garantir seus lucros e ampliar sua influência sobre comunidades e até sobre instituições formais, permitindo-lhes manter redes de atividades ilegais, manipular mercados e integrar autoridades locais. Podem ampliar, assim, seu alcance e capacidade de atuação, além de enfraquecer a capacidade de resposta e as possibilidades de combate efetivo às suas atividades.

A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, também conhecida como Convenção de Palermo, de 2000, é o principal instrumento global de combate ao crime organizado transnacional. Segundo a convenção, “Grupo Criminoso Organizado” é “um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente por um período e atuando de maneira concertada com o objetivo de cometer uma ou mais infrações graves, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício financeiro ou material.” As infrações graves compreendem, segundo a convenção, atividades como lavagem de dinheiro e corrupção. A Convenção serve de base legal para que os países signatários adotem políticas, legislação e medidas efetivas de combate ao crime organizado. Ademais, fornece diretrizes para a cooperação entre os países signatários, incluindo no que diz respeito a extradição, assistência jurídica mútua e proteção a testemunhas e reforço das capacidades das autoridades nacionais de oferecer uma resposta eficaz contra o crime.

Dentre os grupos criminosos mais atuantes em escala transnacional está o Cartel de Sinaloa, um dos maiores e mais poderosos cartéis de drogas do México, que atua no tráfico de cocaína, metanfetamina e outras drogas. A “Máfia Italiana” (ou as “máfias”, em se tratando de uma série de diferentes organizações, muitas delas de caráter regional) tem uma longa história no tráfico de drogas, lavagem de dinheiro e extorsão e exerce influência em várias atividades ilegais na Europa e nos Estados Unidos. As “Tríades Chinesas”, que têm operações em vários países, especialmente na Ásia, atuam em atividades que vão desde o tráfico de pessoas e de drogas até o contrabando de bens e fraudes financeiras. A “Máfia Russa” (igualmente “máfias”, no plural) operam em atividades como tráfico de armas, contrabando e extorsão. A Yakuza no Japão denomina os criminosos e seus grupos, com uma presença tradicional na sociedade japonesa, envolvidos em extorsão, tráfico de drogas, jogos ilegais e outras atividades ilícitas. Grupos de crime organizado na Albânia e nos Bálcãs atuam no tráfico de drogas e tráfico humano e têm-se expandido para a Europa Ocidental. Organizações criminosas na América do Sul, como foi o caso, em algum momento, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), geralmente têm operações de tráfico de drogas e sequestro para financiamento de suas atividades. No Brasil, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e Comando Vermelho (CV) são as organizações criminosas mais conhecidas e atuam no tráfico de drogas e na lavagem de dinheiro, em caráter doméstico e internacional.

c) Tratamento multilateral

As negociações para lidar com a questão do narcotráfico iniciaram-se ainda no início do século XX, com a realização de encontro da Comissão Internacional do Ópio, em Xangai, em 1909. Duas convenções internacionais sobre ópio, morfina e cocaína foram assinadas em 1912 e 1925, já sob a Liga das Nações (LDN) e regulamentando também o cânhamo, ambas criando instâncias para monitorar sua implementação. Em 1925, foi adotada convenção sobre a fabricação, o comércio interno e o uso do ópio preparado. Em 1931, são assinadas tanto uma convenção para limitar a manufatura e regular a distribuição de drogas narcóticas, que contou com protocolo que ampliou o seu escopo em 1948, como um acordo para controlar o fumo do ópio no Oriente Médio. Em 1936, foi assinada a Convenção para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas. Em 1946, um protocolo de sucessão transferiu a competência de todas as convenções anteriores da LDN para a Organização das Nações Unidas (ONU). Em 1953, foi assinado, na Conferência de Nova York, um protocolo às conferências de 1912, 1925 e 1931, que nunca entrou em vigor.

Ao considerar os avanços mais recentes no debate da questão do narcotráfico, tem-se o estabelecimento, em 1946, da Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND, na sigla em inglês), no âmbito da ONU. A CND foi estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) por meio da Resolução 9 (1), com o objetivo de dar suporte ao Conselho na supervisão da aplicação das convenções voltadas para o controle de drogas. A CND, órgão de caráter político, além de analisar a situação global das drogas, considerando a redução da oferta e da demanda, pode agir por meio de decisões e recomendações, e tem como mandato avaliar e determinar qual o regime de controle das substâncias narcóticas e entorpecentes, aumentando ou reduzindo as restrições de acordo com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS). Dentro do regime de controle de drogas, os principais marcos normativos são a Convenção Única sobre Entorpecentes (1961), conforme o protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas (1971) e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988). A Comissão é composta por 53 membros eleitos pelo

ECOSOC para um mandato de quatro anos. A distribuição de assentos é feita por grupos regionais: África (11); Ásia (11); América Latina e Caribe (20); Leste Europeu (6); Europa Ocidental e outros Estados (14). Há um assento rotativo entre Ásia e América Latina e Caribe a cada quatro anos. Além de ser parte nas três convenções referentes ao controle de drogas e substâncias entorpecentes, o Brasil participa ativamente da CND. Nas eleições realizadas em 2021, o Brasil foi reeleito para o mandato 2022-2025.

Em dezembro de 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) mandou o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) a criar o Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas. No ano seguinte, o mandato da CND foi expandido, de modo que passou a funcionar como órgão dirigente do Programa e a aprovar o orçamento do Fundo Internacional das Nações Unidas para o Programa de Controle de Drogas³⁸². O próximo avanço ocorreu com a criação do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), em 1997, que resulta da fusão do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas e a Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (para mais detalhes sobre o UNODC, ver adiante nesta subseção). Em 1999, o ECOSOC, por meio da Resolução 1999/30, determinou que a CND passasse a estruturar a sua agenda em dois segmentos: o normativo, ligado às funções designadas pelas convenções; e o operacional, ligado às atividades da Comissão como órgão dirigente do UNODC.

Outros marcos jurídicos relevantes voltados ao problema mundial das drogas (PMD) são a Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD (2009, na CND), a Declaração Ministerial Conjunta (2014, na CND), que identificou as ações prioritárias até 2019; a Resolução S-30/1, aprovada na Seção Especial da Assembleia Geral (UNGASS, na sigla em inglês, 2016)³⁸³; e a Declaração Ministerial sobre o fortalecimento de ações nos níveis nacionais, regionais e internacionais para acelerar a implementação dos compromissos comuns para combater o PMD (2019). A Declaração Ministerial adotada em 2019 foi resultado da 62ª Seção do CND, na qual os Estados acordaram na implementação prática dos compromissos de 2009, 2014 e 2016. Estabeleceu-se o objetivo de revisar em 2029 o progresso da implementação dos compromissos adotados na questão das drogas, com uma revisão intermediária em 2024. Foi adotado também um plano de trabalho 2019-2023.

Outro agente relevante na questão do controle de narcóticos é a Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE). A JIFE é um órgão de caráter quase-judicial de fiscalização independente para a implementação das convenções da ONU sobre drogas. Foi estabelecida em 1968 de acordo com a Convenção de Drogas de 1961³⁸⁴. A JIFE é independente tanto dos governos como das Nações Unidas. Seus treze integrantes são eleitos pelo ECOSOC e prestam serviços de acordo com suas capacidades profissionais, não como representantes de governos. A JIFE colabora com o UNODC e com outras organizações internacionais que se preocupam com a questão do

³⁸² O estabelecimento do Programa Internacional das Nações Unidas para Controle de Drogas, em 1991, representou a vontade política de avançar com a institucionalização para lidar com questões do narcotráfico.

³⁸³ A AGNU já realizou três sessões especiais sobre o problema mundial das drogas, em 1990, 1998 e 2016.

³⁸⁴ A JIFE foi estabelecida pela fusão de dois órgãos: o Conselho Central Permanente do Ópio, criado pela Convenção Internacional do Ópio de 1925; e o Órgão de Controle de Entorpecentes, criado pela Convenção de 1931 para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes. A JIFE tem treze membros, cada um eleito pelo ECOSOC por um período de cinco anos. Os membros da JIFE podem ser reeleitos. Dez dos membros são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pelos Governos. Os três membros restantes são eleitos de uma lista de pessoas indicadas pela OMS por sua experiência médica, farmacológica ou farmacêutica. Os membros do Conselho serão pessoas que, por sua perícia, competência, imparcialidade e desinteresse, imponham a confiança geral. Uma vez eleitos, os membros da JIFE atuam de forma imparcial em sua capacidade pessoal, independentemente dos governos.

controle de drogas, inclusive a Comissão sobre Drogas Narcóticas, a OMS, a Organização Internacional de Polícia Criminal (INTERPOL) e a Organização Mundial das Alfândegas (OMA). As funções da JIFE estão de acordo com os seguintes tratados: a Convenção Única sobre Drogas Narcóticas de 1961 e sua apuração pelo protocolo de 1972³⁸⁵, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971, e a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico de Drogas Narcóticas e Substâncias Psicotrópicas, de 1988. Em caso de aparente violação dos tratados, a JIFE pede explicações e propõe medidas aos governos medidas remediadoras. Além disso, a Junta realiza várias missões a países para discutir com as autoridades nacionais competentes as medidas tomadas e os progressos alcançados em várias áreas do controle de drogas. A JIFE também pode chamar a atenção da CND e do ECOSOC.

No caso do crime transnacional, o avanço tecnológico e a redução de barreiras que acompanharam o processo de globalização permitiram, também, o avanço das ações de grupos criminosos, que agora encontram um terreno fértil para agir para além das fronteiras nacionais. Torna-se essencial, portanto, uma ação coordenada entre os Estados, especialmente nos âmbitos de cooperação jurídica e técnica, para evitar que ações criminosas se beneficiem de sistemas de justiça fragilizados.

O principal marco jurídico para lidar com a temática do crime organizado transnacional é a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, conhecida como Convenção de Palermo (ou UNTOC, na sigla em inglês), foi adotada pela Resolução 55/25 da AGNU, de novembro de 2000. A convenção é complementada por três protocolos que abordam áreas específicas do crime organizado: o Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças³⁸⁶; o Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea³⁸⁷; e o Protocolo Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições³⁸⁸. Observa-se que os países devem ratificar a convenção antes de aderir a qualquer um dos protocolos. As Conferências

³⁸⁵ Adotado na Conferência de Genebra, o Protocolo de 1972 expandiu a composição da JIFE e fortaleceu a referência a necessidade de tratamento e reinserção social dos dependentes químicos.

³⁸⁶ Protocolo Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças: Texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Aprovado pela resolução da AGNU nº 55/25, o protocolo entrou em vigor em 25 de dezembro de 2003. Trata-se do primeiro instrumento global juridicamente vinculante com uma definição consensual sobre o tráfico de pessoas. Essa definição tem o fim de facilitar a convergência de abordagens no que diz respeito à definição de infrações penais nas legislações nacionais para que elas possam apoiar uma cooperação internacional eficaz na investigação e nos processos em casos de tráfico de pessoas.

³⁸⁷ Protocolo Relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado pela Resolução da AGNU nº 55/25 e entrou em vigor no dia 28 de janeiro de 2004. O protocolo lida com o problema crescente de grupos criminosos organizados para o contrabando de migrantes, atividade que muitas vezes representa um alto risco para os migrantes e grandes lucros para os infratores. A grande conquista do protocolo foi que, pela primeira vez, um instrumento internacional global chegou a uma definição consensual do contrabando de migrantes. O protocolo visa à prevenção e ao combate desse tipo de crime, bem como promover a cooperação entre os países signatários, protegendo os direitos dos migrantes contrabandeados e prevenindo a exploração dessas pessoas.

³⁸⁸ Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e Munições: texto do protocolo em português como aprovado pelo Brasil em 12 de março de 2004. Este protocolo foi aprovado por resolução da AGNU nº 55/255 de 31 de maio de 2001 e entrou em vigor em 3 de julho de 2005. O protocolo, primeiro instrumento juridicamente vinculante sobre as armas de pequeno porte adotado em esfera mundial, tem o objetivo de promover, facilitar e reforçar a cooperação entre os Estados Partes, a fim de prevenir, combater e erradicar a fabricação e o tráfico ilícito de armas de fogo, suas peças e componentes e munições.

das Partes da Convenção de Palermo são realizadas a cada dois anos (a décima-segunda edição ocorreu em outubro de 2024).

Como antecedente da Convenção de Palermo, destaca-se a realização de Conferência Ministerial Mundial sobre o Crime Organizado Transnacional, realizada em 1994, em Nápoles, que aprovou por unanimidade a “Declaração Política e Plano de Ação Global de Nápoles contra o Crime Organizado Transnacional”. A declaração, que foi adotada pela AGNU, recomendava consultas com os governos a respeito da adoção de convenções internacionais sobre temas relacionados ao crime organizado. O processo ganhou novo impulso durante o 9º Congresso da ONU sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado no Cairo, em 1995, que, no mesmo ano, foi seguido de conferência ministerial regional em Buenos Aires. Na segunda metade da década, a AGNU estabeleceu, inicialmente, um grupo intergovernamental de especialistas de composição aberta para elaborar um anteprojeto, e, depois, um comitê especial para elaborar a convenção, que celebrou treze períodos de sessão, tendo apresentado para aprovação da AGNU o texto da convenção e de dois protocolos (sobre tráfico de pessoas e tráfico de migrantes) em 2000 e o texto do protocolo sobre armas de fogo em 2001. O comitê especial, em sua última sessão, em 2004, elaborou as regras de procedimento das conferências das partes (COSP, na sigla em inglês) da Convenção de Palermo.

Dentro do sistema ONU, foi estabelecida, em 1992, a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, que atua na formulação de políticas e recomendações internacionais sobre questões de justiça criminal, incluindo tráfico de pessoas, crimes transnacionais e prevenção do terrorismo. A Comissão substituiu o Comitê para a Prevenção ao Crime e a Luta contra a Delinquência. Ela monitora o uso e a aplicação das normas referentes a esses temas e orienta a elaboração de políticas para responder a novas questões. É composta por 40 membros, divididos em grupos regionais: África (12); Ásia (9); Leste Europeu (4); América Latina e Caribe (8); Europa Ocidental e outros Estados (7). O Brasil foi reeleito para um mandato até o fim de 2027 na CCPJC. A ONU realiza a cada cinco anos congressos internacionais sobre prevenção ao crime e justiça criminal (a 14ª edição foi realizada em Quioto, em março de 2021, após ter sido adiada em 2020 em razão da pandemia, e a 15ª edição ocorrerá em 2026, nos Emirados Árabes Unidos – EAU).

Dentro dos crimes transnacionais, foram identificados mais recentemente pelo UNODC três modelos de crimes em ascensão: o crime cibernético, os crimes relacionados ao roubo de identidade e tráficos de bens culturais. O crime cibernético, especificamente, é uma forma em evolução de crime transnacional. A ausência de fronteiras do ciberespaço permite que grupos criminosos transnacionais estabeleçam novos espaços de atuação, o que exige uma ação célere e coordenada no âmbito internacional para combater os riscos dessa natureza de delito. A fim de auxiliar os Estados a fortalecerem suas estruturas nacionais específicas para essa nova modalidade de crime, o UNODC promove a capacitação sustentável e de longo prazo de acordo com as necessidades apresentadas. Para isso, o UNODC utiliza sua experiência especializada em resposta de sistemas de justiça criminal para fornecer assistência técnica na capacitação, prevenção e conscientização, cooperação internacional e coleta de dados, pesquisa e análise sobre crimes cibernéticos.

O UNODC oferece assistência técnica aos Estados-membros nas áreas de saúde, justiça criminal e segurança pública, incluindo controle e prevenção do uso de drogas, enfrentamento ao crime organizado transnacional, tráfico ilícito de drogas, de seres humanos e de armas, reforma penitenciária, corrupção e lavagem de dinheiro, gestão e recuperação de ativos, além da prevenção ao HIV/AIDS entre usuários de drogas e pessoas em privação de liberdade. Tem como mandato apoiar os países na implementação das seguintes convenções: Convenção da ONU contra o Crime

Organizado Transnacional (Convenção de Palermo ou UNTOC, na sigla em inglês) e seus Protocolos sobre o Tráfico de Pessoas; o Contrabando de Migrantes; e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo; Convenção da ONU contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês); Convenções da ONU sobre Drogas (1961, 1971, 1988); Convenções da ONU sobre Terrorismo (1963, 1970, 1971, 1973, 1979, 1980, 1988, 1991, 1997, 1999, 2005, 2010, 2014); Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos (Regras de Mandela). A Comissão sobre Drogas Narcóticas e a Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal são os órgãos dirigentes do UNODC. Seu trabalho é baseado em cinco áreas de atuação:

- 1) combate ao crime organizado transnacional;
- 2) combate à corrupção;
- 3) fortalecimento dos sistemas de justiça e prevenção ao crime;
- 4) implementação de abordagem baseada em evidências para o PMD; e
- 5) combate ao terrorismo.

Dentro do escopo de atuação do UNODC, foram criados programas específicos que se encaixam em cada um dos eixos de atuação. O Programa Global de Monitoramento de Cultivos Ilícitos (ICMP, na sigla em inglês), por exemplo, foi estabelecido após a UNGASS 1998. Tem como objetivo apoiar o monitoramento de cultivos ilícitos na Bolívia, na Colômbia, no Peru, no Afeganistão, no México, em Myanmar e na Nigéria. No eixo de atuação de combate ao crime organizado transnacional, um marco foi a criação do Programa Global para o Fortalecimento das Capacidades dos Estados-Membros para Prevenir e Combater o Crime Organizado e Grave Transnacional (GPTOC, na sigla em inglês). O GPTOC fornece assistência técnica aos Estados-Membros para implementar efetivamente a Convenção de Palermo para lidar com diferentes formas de crime organizado e grave. Estes objetivos são alcançados através do desenvolvimento e divulgação de ferramentas, avaliações e formação de sensibilização, bem como a disponibilização de assessores. O projeto tem foco na cooperação internacional em matéria penal e outras questões transversais. Os componentes do projeto incluem: estabelecer e vincular redes regionais e apoiar inteligência criminal, investigações secretas e recursos de proteção a testemunhas.

No que tange à participação do Brasil, o País é parte da Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (e seus três protocolos: o Protocolo contra o Tráfico de Seres Humanos; o Protocolo contra o Contrabando de Migrantes; e o Protocolo contra o Tráfico de Armas). Participa das COP da Convenção de Palermo. Na COP12, em outubro de 2024, foi adotada uma resolução não vinculante, apresentada por Brasil, França e Peru, que reforça medidas de prevenção e combate a crimes ambientais, com a criação de um grupo de especialistas dedicados ao tema sob o UNODC, o qual analisará a necessidade de adoção de um novo protocolo ou protocolos adicionais à convenção. A resolução também conclama as partes a adotarem medidas mais eficazes contra ilícitos ambientais, como congelamento e confisco de bens e a garantirem assistência e proteção para testemunhas e vítimas de crimes ambientais.

O Brasil também é parte das três convenções que conformam o sistema global de controle de drogas (a Convenção Única sobre Estupefacientes de 1961, emendada pelo Protocolo de 1972; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971; e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e Substâncias Psicotrópicas de 1988)³⁸⁹. O Brasil também apoia os trabalhos da JIFE, órgão de fiscalização independente para a implementação das convenções internacionais das Nações Unidas de controle de drogas.

³⁸⁹ O Brasil foi parte das convenções de 1912 (ratificada em 1914), 1925 (em 1932), 1931 (em 1933, incluindo seu protocolo), 1936 (em 1938, incluindo seu protocolo) e 1953 (em 1959).

Além disso, o País participou da UNGASS 2016 sobre o problema mundial das drogas e apoiou seu documento final, embora não tenha refletido algumas posições brasileiras, como a condenação à pena de morte. Ademais, tem mandato até 2025 na Comissão de Drogas Narcóticas (CND) e até 2027 na Comissão sobre Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (CCPCJ), ambas do ECOSOC.

Desde 1991, o UNODC atua no Brasil com o objetivo de apoiar o governo brasileiro (o UNODC é de 1997, mas sucede o Programa para o Controle Internacional de Drogas da ONU e a Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal). O UNODC publica anualmente o Relatório Mundial sobre Drogas, que analisa as tendências do mercado, compilando estatísticas detalhadas sobre os mercados de drogas.

i. INTERPOL

A INTERPOL, cuja origem remete à criação da Comissão Internacional de Polícia Criminal, em 1923, na cidade de Viena, é atualmente a maior organização internacional de cooperação policial no mundo. Sua concepção foi discutida inicialmente durante o 1º Congresso de Polícia Criminal, realizado em Mônaco, no ano de 1914. Contudo, devido ao início da Primeira Guerra Mundial, os planos para sua implementação foram adiados. A efetiva criação da Comissão Internacional de Polícia Criminal, precursora da INTERPOL, ocorreu durante o 2º Congresso de Polícia Criminal, em setembro de 1923, com a participação de representantes de 24 países.

Nos anos 1930, a organização introduziu departamentos especializados voltados para o combate a crimes como a falsificação de moedas e passaportes, além de estabelecer uma rede internacional de telecomunicações dedicada ao uso policial. Durante a Segunda Guerra Mundial, a INTERPOL foi colocada sob controle nazista, com sua sede transferida para Berlim. Ao término do conflito, a Bélgica liderou os esforços de reconstrução, e a sede foi relocada para Paris, em 1946. Em 1956, a Assembleia Geral da organização aprovou uma nova constituição, modernizando suas operações e alterando seu nome para Organização Internacional de Polícia Criminal-INTERPOL. Em 1989, a sede da INTERPOL mudou-se para Lyon, também na França.

O crescimento contínuo da INTERPOL resultou em uma membresia composta atualmente por 196 países, refletindo sua abrangência global. Suas quatro línguas oficiais — francês, inglês, espanhol e árabe — simbolizam sua diversidade. Um marco significativo em sua história foi o impacto dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que levaram à ampliação de suas atividades operacionais para 24 horas por dia e à criação de sistemas tecnológicos avançados. Entre esses sistemas se destacam o banco de dados de documentos de viagem roubados e perdidos, introduzido em 2002, e o banco de DNA, utilizado tanto para solucionar crimes quanto para identificar vítimas de desastres.

A cooperação com organizações internacionais como as Nações Unidas, Europol e União Africana é central para o êxito das missões da INTERPOL. Em 2004, a abertura de um escritório na sede da ONU em Nova York reforçou essa parceria. Adicionalmente, a tecnologia “Mobile/Fixed INTERPOL Network Database” (MIND/FIND) foi implementada para expandir o I-24/7, uma rede que permite usuários autorizados acessarem em tempo real os bancos de dados criminais da INTERPOL, permitindo o acesso direto a bancos de dados em locais estratégicos. Em 2021, foi lançado o aplicativo ID-Art, que contribui para identificar obras de arte roubadas e combater o tráfico ilícito de patrimônio cultural.

Em 2018, a INTERPOL alinhou suas prioridades aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, adotando sete Objetivos Globais de Policiamento³⁹⁰. A criação do programa I-CORE, que consolidou a função da INTERPOL como um centro global de informações policiais, também reforçou a utilização de tecnologias avançadas para apoiar o policiamento global. Em 2022, a ONU instituiu o Dia Internacional de Cooperação Policial, reconhecendo a relevância do trabalho da organização.

A extradição é um aspecto central das atividades da INTERPOL, com o Aviso Vermelho sendo um instrumento fundamental para a prisão de indivíduos procurados. A organização atua em diversas frentes, incluindo crimes contra crianças, cibercrimes, tráfico de drogas, terrorismo e crimes ambientais.

A INTERPOL tem como principais órgãos: a Assembleia Geral, o Comitê Executivo e a Secretaria-Geral. A Assembleia Geral é o principal órgão de governança da INTERPOL. Cada país indica um representante, que se reúne uma vez ao ano. O Comitê Executivo é formado por treze membros, que supervisionam as atividades da Secretaria-Geral, em linha com as decisões da Assembleia. O presidente da INTERPOL é eleito pela Assembleia por um período de quatro anos e é quem preside os encontros da Assembleia e do Comitê Executivo. A Secretaria-Geral é responsável pelo funcionamento da INTERPOL.

Em junho de 2024, o delegado brasileiro Valdecy Urquiza foi eleito, pelo Comitê Executivo da INTERPOL, secretário-geral da instituição, com mandato entre 2024 e 2029. A candidatura foi apoiada pelos demais países do MERCOSUL e pelos Estados Associados ao bloco. A indicação do Comitê foi ratificada, em novembro, pela Assembleia Geral da organização, com 145 votos a favor, seis contra e duas abstenções. É a primeira vez que um brasileiro e representante de um país do sul global assume liderança da maior organização policial do mundo. Com uma carreira marcada por atuações de destaque, a eleição de Urquiza reflete o compromisso do Brasil em intensificar os esforços no combate ao crime organizado transnacional por meio da cooperação internacional.

Desde 1986, o Brasil é membro da INTERPOL, com um Escritório Central Nacional (NCB)³⁹¹ localizado em Brasília. O NCB atua na proteção da economia, das instituições e dos interesses nacionais contra o crime transnacional, além de facilitar a cooperação policial internacional. Também permite que as forças de segurança estaduais acessem os bancos de dados da organização. Entre 2014 e 2018, o NCB coordenou mais de 200 prisões de fugitivos internacionais no país.

d) Tratamento hemisférico

No que concerne à questão das drogas, a Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas (CICAD) é órgão de consulta e assessoramento da OEA no tema e tanto promove a discussão do tópico quanto auxilia os Estados no enfrentamento desse desafio, por meio do provimento de assistência técnica e capacitação, da orientação concernente às políticas nacionais sobre drogas e do incentivo à cooperação regional nessa esfera. A CICAD foi estabelecida em

³⁹⁰ Suas prioridades incluem: 1. Combater a ameaça do terrorismo; 2. Fortalecer a segurança fronteiriça em âmbito global; 3. Proteger grupos vulneráveis; 4. Garantir um ciberespaço seguro para pessoas e empresas; 5. Promover a integridade em escala mundial; 6. Combater mercados ilícitos; e 7. Apoiar a segurança e a sustentabilidade ambiental.

³⁹¹ O NCB da INTERPOL Brasília faz parte da Polícia Federal do Brasil, sob o comando do Ministro da Justiça e Segurança Pública.

1986³⁹² pela Assembleia Geral da OEA (AG-OEA), consoante recomendação da Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes³⁹³. Em 1998, todos os 34 Estados passaram a compor a CICAD, que se reúne regularmente duas vezes ao ano. O Brasil ocupou a presidência da Comissão entre 2006-2007³⁹⁴.

Durante a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes, os ministros da Justiça e Segurança Pública reconheceram que o abuso e o tráfico de drogas ilícitas haviam-se tornado um problema de segurança em escala hemisférica e aprovaram o Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, que propõe medidas não só para o enfrentamento da demanda e do abuso de drogas, mas também da produção e do fornecimento dessas substâncias, em conformidade com sete princípios³⁹⁵. No mesmo ano, foi aprovada a Declaração da Guatemala – “Aliança americana contra o tráfico de entorpecentes”³⁹⁶ –, na qual o tráfico de entorpecentes é classificado como “crime de amplo alcance internacional, que deve ser combatido por todos os Estados-Membros, a fim de conseguir sua total erradicação do continente”. Em 1990, a Declaração de Ixtapa, aprovada pela AG-OEA, conferiu alta prioridade ao combate ao tráfico de drogas, com base no princípio da responsabilidade compartilhada, e estabeleceu as prioridades na atuação da CICAD para os anos seguintes. Em 1991, foi aprovado o Programa Interamericano de Quito: Educação Preventiva Integral Contra o Uso Indevido de Drogas, um programa de prevenção de longo prazo de abrangência hemisférica.

Na estrutura da OEA, destaca-se ainda o Observatório Interamericano sobre Drogas, a unidade de pesquisa da CICAD, criada no ano 2000, que auxilia os Estados-Membros da organização na coleta e análise de dados, em convergência com a centralidade do fundamento em evidências no delineamento de políticas sobre drogas, mencionado na Estratégia Hemisférica. As linhas de ação do Observatório compreendem a publicação de relatórios e o apoio a pesquisas e publicações nacionais, o desenvolvimento de protocolos vinculados à coleta de dados e pesquisas, a promoção de observatórios de drogas nacionais que usem métodos padronizados de coleta de dados e o apoio ao estabelecimento de redes de informação sobre drogas e de sistemas de alerta precoce. O Sistema de Alerta Precoce para as Américas (SATA), estabelecido em 2019, reúne informações sobre ameaças emergentes vinculadas às drogas, por meio dos sistemas de alerta precoce dos Estados-Membros da OEA.

Em relação ao desenvolvimento da CICAD, a Comissão era formada, inicialmente, por onze Estados da OEA, eleitos por um período de três anos. Em 1996, entretanto, o Estatuto da CICAD foi emendado. O documento passou a prever que a composição compreenderia todos os Estados-Membros da OEA que, a seu pedido, fossem eleitos pela AG-OEA, por período indefinido. No que se refere a outros aspectos gerais de funcionamento, cada membro indica um representante principal para a Comissão e as decisões são aprovadas por maioria absoluta dos

³⁹² Via AG/RES 813 (XVI-0/86), aprovada em novembro. No Artigo 2º, a resolução dispõe que a Comissão se orienta pelos princípios e objetivos do Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas.

³⁹³ A conferência, realizada no Rio de Janeiro, foi convocada pela AG-OEA em meio a um contexto de drástico aumento de uso de crack, da proliferação de cartéis de drogas e da disputa Norte-Sul acerca da responsabilidade sobre o problema das drogas.

³⁹⁴ Representado por Paulo Roberto Yog de Miranda Uchoa, que havia ocupado o escritório da Vice-Presidência no ano anterior.

³⁹⁵ Entre os princípios, ressalta-se que o enfrentamento do problema das drogas deve estar associado ao objetivo principal de desenvolvimento econômico, e as ações propostas devem respeitar a soberania dos Estados

³⁹⁶ Via AG/RES 817 (XVI-0/86).

Estados-Membros presentes, na ausência de consenso. O presidente e o vice-presidente são eleitos, anualmente, entre os Estados-Membros, por maioria absoluta dos membros presentes, via voto secreto, e seus respectivos escritórios são ocupados pelos Representantes principais dos Estados-Membros eleitos. A Comissão conta com um secretário-executivo, escolhido pelo secretário-geral, em consulta com a Comissão, e esse cargo foi ocupado, desde 1987, por estadunidenses – atualmente, cargo de secretário-executivo é ocupado desde 2016 por Adam E. Namm.

Relevantes documentos foram adotados no âmbito da organização sobre o tema. Entre eles, estão: a Estratégia Hemisférica Antidrogas (1997), que provê orientações para o fortalecimento das medidas contra o problema das drogas e reconhece os desafios do consumo, da produção, da distribuição e do tráfico como questões inter-relacionadas; a Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2010)³⁹⁷ e seus subsequentes Planos de Ação (2011-2015 e 2016-2020); a Estratégia Hemisférica sobre Drogas 2020, adotada na 68ª sessão regular da CICAD, que reitera os impactos do problema das drogas em diferentes esferas (saúde pública, direitos humanos, meio ambiente, entre outros), menciona a necessidade de adaptação a desafios emergentes, aborda princípios e elementos centrais no enfrentamento da questão – como o princípio da responsabilidade comum e compartilhada e o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências – e apresenta diretrizes para a aplicação de medidas vinculadas à redução da demanda e da oferta, com atenção às dimensões de direitos humanos, gênero, contexto cultural e inclusão social; e o Plano de Ação (2021-2025), que delineia os objetivos e prioridades, para a implementação da nova Estratégia, reforçando o comprometimento com a centralidade do indivíduo na implementação das políticas e programas³⁹⁸. O Mecanismo de Avaliação Multilateral (MAM) consiste em uma iniciativa original³⁹⁹, que foi desenvolvida após recomendação presente no Plano de Ação decorrente da II Cúpula das Américas (Santiago, 1998). Orientava-se o estabelecimento, no âmbito da CICAD, de um processo de avaliação governamental de natureza multilateral para o monitoramento dos avanços coletivo e individual no enfrentamento do problema das drogas, que resultou na instituição do MAM, em 1999.

Para a realização do monitoramento pelo MAM, os membros da Comissão devem fornecer ampla gama de informações, por meio das Entidades Coordenadoras Nacionais (ECN) dos Estados-Membros. Essas informações são analisadas por um grupo de especialistas⁴⁰⁰ que elabora relatórios e recomendações para cada país e para o hemisfério. Os relatórios do Mecanismo devem ser aprovados pelos representantes dos Estados-Membros da Comissão para, em seguida, serem submetidos à AG-OEA. Ocorreram sete rodadas de avaliações entre 1998 e 2019, e, em 2020, o Grupo de Trabalho Intergovernamental do MAM (GTI) decidiu adotar nova metodologia,

³⁹⁷ A CICAD começou o processo de revisão dos documentos orientadores da ação hemisférica sobre drogas em sua 45ª sessão regular, em 2009. O GT responsável pela atualização da Estratégia Hemisférica Antidrogas foi liderado pela brasileira Paulina Duarte. O processo de revisão culminou na adoção da Estratégia Hemisférica sobre Drogas, em maio de 2010, no âmbito da CICAD, e em junho do mesmo ano, no âmbito da AG-OEA. Na AG/RES/2556 (XL-O/10), há agradecimento expresso ao governo do Brasil por sua capacidade como coordenador do processo.

³⁹⁸ O Plano de Ação (2021-2025) divide os objetivos e as ações prioritárias a eles vinculadas em cinco âmbitos: 1) fortalecimento institucional; 2) medidas de prevenção, tratamento e apoio à recuperação; 3) medidas de controle e combate ao cultivo, produção, tráfico e distribuição ilícitos e tratamento de suas causas e consequências; 4) pesquisa, informação, monitoramento e avaliação; e 5) cooperação internacional.

³⁹⁹ É o único mecanismo hemisférico de avaliação de políticas nacionais de drogas.

⁴⁰⁰ Grupo de Especialistas Governamentais (GGE, na sigla em inglês) do MAM, designados pelos Estados. Em seu trabalho, o GGE é auxiliado pelo grupo de consultores técnicos independentes e pela Unidade do MAM.

composta por avaliações temáticas anuais⁴⁰¹. Concluiu-se, em 2024, a oitava rodada de avaliações, que foi aplicada em consonância com os objetivos da nova Estratégia Hemisférica sobre Drogas (2020) e do Plano de Ação (2021-2025), já tendo sido divulgados quatro relatórios de avaliação sobre políticas de drogas por país nas seguintes temáticas: “Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio à Recuperação” (2021), “Medidas para controlar e combater o cultivo, a produção, o tráfico e a distribuição ilícitos de drogas e para abordar suas causas e consequências” (2022), “Fortalecimento Institucional, Pesquisa, Informação, Monitoramento e Avaliação e Cooperação Internacional” (2023) e “Avaliação Integral”, com base na atualização de informações de todas as áreas temáticas (2024).

O relatório de avaliação do MAM de 2021 para o Brasil, que abordou “Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio à Recuperação”, foi organizado segundo cinco objetivos:

- 1) estabelecimento de políticas para a redução da demanda com um enfoque em saúde pública,
- 2) estabelecimento e fortalecimento de um sistema integrado de programas de prevenção,
- 3) estabelecimento e fortalecimento de um sistema nacional de atenção, tratamento, reabilitação, recuperação e integração social,
- 4) promoção da capacitação contínua e da certificação dos prestadores de serviços de prevenção, tratamento e reabilitação, e
- 5) estabelecimento e fortalecimento das capacidades institucionais dos governos para regular, habilitar, credenciar e supervisionar programas de prevenção e serviços de atenção, tratamento, reabilitação e reintegração.

Entre as conclusões do relatório, em relação ao primeiro objetivo, a CICAD reconhece a existência de programas apropriados no Brasil, mas lamenta, por exemplo, a ausência de realização de avaliações de impacto, processos ou resultados ligados aos programas de redução da demanda de drogas e da promoção das “Normas Internacionais de Prevenção do Uso de Drogas” e das “Normas Internacionais de Tratamento de Transtornos por uso de Drogas”, ambas desenvolvidas pela OMS e pelo UNODC. Por outro lado, na avaliação do objetivo 3, ressalta-se que o Brasil observa as “Normas Internacionais para o Tratamento de Transtornos por Consumo de Drogas”, elaboradas pela OMS e pelo UNODC.

Ainda em relação especificamente à participação do Brasil no tratamento do tema das drogas no sistema interamericano, o País sediou a Conferência Especializada Interamericana sobre o Tráfico de Entorpecentes e teve notória participação nas negociações que culminaram no Programa Interamericano de Ação do Rio de Janeiro contra o Consumo, Produção e Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas e na Estratégia Hemisférica Antidrogas. Além disso, o Brasil compõe a CICAD, apoiou a criação do MAM e submete-se às rodadas de avaliação do mecanismo.

No que se refere ao tratamento do crime organizado internacional na esfera da OEA, ressalta-se que a Comissão de Segurança Hemisférica (CSH) é comissão permanente do Conselho Permanente e desempenha papel central na OEA em assuntos de segurança e defesa. Entre seus temas de atuação estão a Criminalidade Organizada Transnacional (COT), o tráfico de pessoas e o tráfico ilícito de armas. Quanto ao primeiro tema, importantes iniciativas compreendem a aprovação do Plano de Ação Hemisférico contra a Criminalidade Organizada Transnacional pelo

⁴⁰¹ 2021: Medidas de Prevenção, Tratamento e Apoio na Recuperação; 2022: Medidas para Controle e impedir o Cultivo, a Produção, o Tráfico e a Distribuição Ilícitos de Drogas e para Abordar suas Causas e Consequências; 2023: Fortalecimento Institucional; Investigação, Informação, Monitoramento e Avaliação; Cooperação internacional; 2024: Avaliação integral com base na atualização de informações de todas as áreas temáticas.

Conselho Permanente, em 2006, após a conclusão dos trabalhos da Comissão Especial sobre Crime Organizado Transnacional, e a Reunião de Autoridades Nacionais em Matéria de Criminalidade Organizada Transnacional (RANDOT). Foram realizadas quatro reuniões até o momento, as duas primeiras em Washington (2014 e 2019), a terceira em 2021, de maneira virtual, e a quarta novamente em Washington (2024). A RANDOT III resultou na aprovação de propostas de recomendações para os Estados-Membros e para a Secretaria Geral da OEA, entre as quais a de adoção de uma Estratégia Hemisférica Contra o Crime Organizado Internacional⁴⁰². Ocorreu, ademais, em 2017, a Reunião dos Pontos de Contato Nacionais em matéria de Criminalidade Organizada Internacional⁴⁰³.

Subordinada à SG-OEA, existe Secretaria de Segurança Multidimensional⁴⁰⁴, à qual se subordinam a Secretaria Executiva da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, a Secretaria do Comitê Interamericano contra o Terrorismo, o Departamento de Segurança Pública e o Departamento contra o Crime Organizado Transnacional. O Departamento contra o Crime Organizado Transnacional (DDOT, na sigla em inglês), por sua vez, tem, como papel central, a assistência técnica e legislativa aos Estados-Membros da OEA no enfrentamento do crime organizado transnacional, além das funções de provimento de serviços de Secretaria Técnica aos diferentes foros políticos e especializados da OEA, ligados à matéria, e de promoção de projetos de cooperação entre os Estados-Membros no tema, por meio de diferentes linhas de ação⁴⁰⁵. Em sua atuação, o DDOT, por exemplo, exerce a função de Secretaria Técnica do Grupo de Especialistas para o Controle da Lavagem de Dinheiro (GEVALEX, na sigla em inglês)⁴⁰⁶ da OEA, participa da implementação da Reunião de Autoridades Nacionais sobre o Tráfico de Pessoas e da RANDOT, e implementa programas operativos para auxiliar os Estados partes no cumprimento da Convenção Interamericana Contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (CIFTA).

Ainda no âmbito da OEA, pode-se indicar a realização de: sete Reuniões de Ministros de Segurança Pública no âmbito hemisférico, desde 2008; de sete⁴⁰⁷ reuniões de Autoridades Nacionais sobre Tráfico de Pessoas, desde 2006; e de onze Reuniões de Ministros da Justiça ou Procuradores-Gerais, desde 1997.

A Comunidade de Polícias das Américas (AMERIPOL), foi criada em 2007. Constitui um mecanismo de cooperação hemisférica, de integração e coordenação, visando promover e

⁴⁰² O Projeto da Estratégia também foi aprovado no âmbito da reunião. O documento relativo à lista de convidados da RANDOT III inclui os Estados-Membros da OEA, os observadores permanentes, além de entidades e organizações regionais e internacionais.

⁴⁰³ O Plano de Ação Hemisférico Contra a Criminalidade Organizada Transnacional solicitou que os Estados-Membros indicassem um ponto de contato para coordenar e promover o acompanhamento do Plano na esfera nacional.

⁴⁰⁴ Comandada, desde junho de 2023, por um brasileiro, Ivan Marques, que sucedeu outro brasileiro, Luís Fernando Lima Oliveira.

⁴⁰⁵ Linhas de ação: políticas públicas e assistência legislativa, controle de lavagem de dinheiro, fortalecimento de capacidades (com atenção especial para o tráfico ilícito de armas, o tráfico de pessoas, o tráfico ilícito de migrantes, o contrabando, a corrupção e recuperação de ativos, a mineração ilegal, o crime cibernético, o confisco de bens de procedência ilícita e a proteção de vítimas e testemunhas do crime organizado transnacional).

⁴⁰⁶ O GEVALEX foi criado em 1990 e é o principal foro hemisférico na discussão do combate à lavagem de dinheiro. Sua atuação é orientada por planos estratégicos trianuais, nos quais são definidas linhas de ação, e por planos de trabalho anuais.

⁴⁰⁷ Em fevereiro de 2024, foi realizada a VII Reunião de Autoridades Nacionais em matéria de Tráfico de Pessoas (RTP). Na ocasião, foi adotada a “Declaração dos Estados Unidos”, que contém recomendações para ação dos Estados-Membros, baseada, por sua vez, no III Plano de Trabalho da OEA para Resposta Abrangente ao Tráfico de Pessoas no Hemisfério Ocidental (2023-2028), adotado na 53ª Assembleia Geral da OEA.

fortalecer a cooperação policial em matéria de informação científica, de capacitação, e de intercâmbio de informações para fins de inteligência. Atualmente a Secretaria-Executiva da entidade é ocupada pelo diretor-geral da Polícia Federal (PF) do Brasil. Em abril de 2022, assinou-se acordo entre a PF e a AMERIPOL que prevê a criação e instalação, no Brasil, do Centro Internacional Especializado no Combate ao Contrabando de Migrantes e Tráfico de Pessoas. Em novembro de 2023, foi assinado, em Brasília, o Tratado de Constituição da AMERIPOL, que a dota de personalidade jurídica internacional. Assinaram o instrumento Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Haiti, Honduras, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai. A AMERIPOL terá sede em Bogotá.

No âmbito hemisférico, também existem a Conferência Especial sobre Segurança e a Declaração sobre Segurança nas Américas, de 2003, que deram enfoque multidimensional às ameaças securitárias na região; o Plano de Ação Hemisférico para orientar as políticas públicas de prevenção e redução de homicídios intencionais; as convenções e tratados sobre armas de fogo/convencionais (como a Convenção Interamericana contra Fabricação e Tráfico Ilícito de Armas de Fogo); e o III Plano de Trabalho para Combater o Tráfico de Pessoas no hemisfério ocidental. Ademais, existem redes interamericanas para desenvolvimento e profissionalização policial, prevenção de violência e do crime, e informação e conhecimento sobre segurança pública.

e) Tratamento sub-regional

Quanto aos instrumentos para o enfrentamento do problema das drogas e do crime organizado transnacional do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), destacam-se a Reunião Especializada de Autoridades de Aplicação em Matéria de Drogas do MERCOSUL (RED), criada em 1998^{408,409}, e a Reunião de Ministros do Interior e Segurança do MERCOSUL (RMIS), criada em 1996 pela Decisão 07/96 do Conselho Mercado Comum (CMC). Entre os temas debatidos pela RMIS, estão o narcotráfico, o terrorismo, a lavagem de dinheiro e o contrabando. Sua primeira reunião ocorreu em 1997 e, na XV RMIS (2004), os ministros concordaram sobre a necessidade de estabelecer um sistema de intercâmbio de informação de segurança para o enfrentamento do crime organizado transnacional e, por isso, decidiram elevar os projetos de Decisão 03/04 e 04/04 sobre o Sistema de Intercâmbio de Informação de Segurança do MERCOSUL (SISME) para consideração pelo CMC⁴¹⁰. No mesmo ano, o CMC emitiu a Decisão 36/04, pela qual foi aprovado o “novo desenho operacional” do SISME, elaborado pela RMIS. Em 2017, a Decisão 17/17 do CMC atualizou o SISME e alterou o Artigo 2, determinando que o SISME estaria aberto à participação não só dos Estados Associados, mas também de outros organismos que assinassem convênios de intercâmbio com o MERCOSUL. Em dezembro de 2018, a Decisão 19/18 do CMC aprovou o regulamento de organização e funcionamento do SISME. Mais recentemente, a 63ª RMIS, realizada em 2019, discutiu, entre outros temas, a criação de centros de cooperação

⁴⁰⁸ Via RES 76/98 do Grupo Mercado Comum (GMC). Reconhecia-se a necessidade de criação de um foro relacionado à questão das drogas, a fim de promover cooperação entre os Estados Partes e Associados na matéria, com ênfase na prevenção e no tratamento. A primeira RED ocorreu no ano 2000.

⁴⁰⁹ A XXXII RED foi realizada sob a PPTB em outubro de 2023 e debateu a possível criação de um acordo de cooperação voltado à políticas sobre drogas, integrando ações conjuntas para a região.

⁴¹⁰ A origem do SISME, em sua versão inicial, tem base no documento “Definição e Configuração do Sistema de Informação de Segurança do MERCOSUL-SISME”, aprovado pelo Acordo 09/98 (RMI). Seus antecedentes compreendem o Acordo 01/97 (RMI), que aprovou o desenvolvimento de um sistema de intercâmbio de informação de delitos em geral no âmbito do MERCOSUL, e do Acordo 08/98, que aprovou as normas gerais para a implementação do sistema.

fronteiriça. A Reunião Especializada de Ministérios Públicos (REMPM) do MERCOSUL também atua no tema por meio da coordenação dos ministérios públicos dos Estados Partes e Associados, de modo a tornar mais efetivos o combate ao crime organizado e os mecanismos de persecução penal.

Ainda com relação ao MERCOSUL, o tratamento holístico da integração fronteiriça é o tema do SGT -18 “Integração Fronteiriça”, e foi emitida, na Cúpula do Vale dos Vinhedos de 2019, declaração sobre ilícitos transfronteiriços. Ademais, as Áreas de Controle Integrado (ACI) nascem como iniciativa no MERCOSUL, vinculadas ao Acordo de Recife – Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Comércio nº 5 da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). No que se refere ao tráfico de armas, há, sob o Foro de Consulta e Concertação Política (FCCP), o Grupo de Trabalho sobre Armas de Fogo e Munições (GTAFM).

Em relação especificamente a acordos celebrados na matéria, tem particular importância o Acordo-Quadro sobre Cooperação em Matéria de Segurança Regional, que objetiva ampliar a segurança na região por meio da cooperação na prevenção e repressão de atividades ilícitas, principalmente as transnacionais, embora ainda não esteja em vigor⁴¹¹. Apesar de o Brasil ainda não ter ratificado esse documento, o País recentemente promulgou o Acordo-Quadro de Cooperação para a Criação de Equipes Conjuntas de Investigação⁴¹² de 2010, por meio do Decreto nº 10.452/2020, que auxiliará os Estados no combate ao crime organizado transnacional, particularmente por meio da otimização da cooperação regional em matéria penal. Também foram assinados, nos últimos anos, o Acordo para o Intercâmbio de Informação sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Relacionados (2017), a Emenda ao Protocolo de Assistência Jurídica em Matéria Penal (2018), o Acordo-Quadro para a Disposição dos Bens Apreendidos do Crime Organizado Transnacional (2019), o Acordo de Cooperação Policial Aplicável aos Espaços Fronteiriços (2019), e o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas (2019).

A segurança foi, ademais, tema prioritário do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), e o correspondente Grupo de Trabalho (GT) atuante na área busca a coordenação no enfrentamento do crime organizado transnacional e seus delitos conexos, além da assistência às vítimas⁴¹³. Objetiva-se, nesse sentido, o desenvolvimento da cooperação policial e de protocolos de assistência às vítimas do crime organizado transnacional. Em 2021, ocorreu o Foro PROSUL-OEA sobre Segurança Regional e Ameaças Híbridas⁴¹⁴, que resultou em propostas de ações de natureza nacional, regional e inter-regional para responder ao deságio das ameaças híbridas. Quanto ao Brasil, embora o País tenha participado do Foro PROSUL-OEA, o País compôs o GT de segurança apenas inicialmente⁴¹⁵. A Declaração do PROSUL sobre Segurança

⁴¹¹ O Acordo foi aprovado em 2006. Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia e Venezuela ainda não ratificaram (dados de dezembro de 2024).

⁴¹² Há previsão, de forma genérica, de formação “Equipes Conjuntas de Investigação” (ECIs) na Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional e na Convenção contra a Corrupção; no entanto, o Acordo no âmbito do MERCOSUL expressa detalhadamente requisitos relativos a sua constituição e funcionamento. Ainda sobre o tema, o Brasil firmou com o Paraguai acordo para a criação de ECIs, em 2019.

⁴¹³ Subordinam-se ao GT os subgrupos sobre o combate ao crime organizado transnacional e sobre assistência às vítimas do crime organizado transnacional. O Brasil não participa desse GT.

⁴¹⁴ Participaram especialistas e ministros e autoridades de alto nível das áreas de relações exteriores, segurança e defesa nacional de Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guiana, Paraguai, Peru e México. Também estiveram presentes o secretário-geral e o secretário de Segurança Multidimensional da OEA.

⁴¹⁵ Os países integrantes do GT em 2021 foram Chile, Equador, Peru e Paraguai. Brasil e Colômbia participaram apenas inicialmente. O Brasil, portanto, não fez parte do GT naquele ano, não compondo nenhum de seus subgrupos.

Regional, aprovada em junho de 2022, além de reafirmar o compromisso com a segurança regional e com a ampliação da cooperação no enfrentamento do crime organizado transnacional, instruiu ministros e autoridades setoriais a apresentar, ao final do ano, um mapa do caminho, com a apresentação de medidas concretas em áreas como o intercâmbio de informações e a lavagem de dinheiro.

A segurança e o combate ao crime eram outrora tratados na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) no Conselho Sul-Americano em matéria de Segurança Cidadã, Justiça e Coordenação de Ações contra a Delinquência Organizada Transnacional e no Conselho Sul-Americano sobre o Problema Mundial das Drogas. No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costuma organizar reuniões ministeriais sobre drogas.

Outras iniciativas relacionadas ao problema das drogas e ao crime organizado transnacional, na região, incluem o Comando Tripartite da Tríplice Fronteira, a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira), a Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras e o Mecanismo de Segurança Regional. O Comando Tripartite é composto por Brasil, Argentina e Paraguai e foi criado em 1996, a partir de esforços do governo argentino, a fim de promover a cooperação para a garantia da segurança na Tríplice Fronteira.

A Comissão 3+1 foi criada em 2002, por meio da inclusão dos Estados Unidos (EUA) nas discussões relativas à segurança nas fronteiras entre Brasil, Argentina e Paraguai. Sua criação se insere em um contexto de tratamento da “Tríplice Fronteira” na esfera da agenda de segurança norte-americana. Embora o tema tenha ganhado relevância após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, essa perspectiva já existia antes dos atentados contra os EUA. De fato, em 1992, o governo estadunidense mencionou oficialmente, de forma inédita, a possibilidade da presença do Hezbollah na América do Sul, após o atentado contra a Embaixada de Israel em Buenos Aires. Conforme o documento⁴¹⁶, as áreas fronteiriças do Brasil, da Argentina e do Paraguai poderiam estar servindo como um espaço para a imigração de grupos terroristas. Em 1994, após o ataque contra a sede da AMIA, o *Patterns of Global Terrorism* (PGT) 1994 utiliza, pela primeira vez, a expressão “Tríplice Fronteira” para referir-se à região e indica que a área seria potencial espaço de ação de terroristas. Os relatórios seguintes aprofundariam a noção de ameaça vinculada à presença de potencial ação terrorista internacional na América do Sul. A criação do Comando Tripartite da Tríplice Fronteira não poria fim, no entanto, à preocupação norte-americana. Em visita à Argentina, em 1996, por exemplo, Clinton mencionou a inquietação com a possível atuação do Hezbollah na Tríplice Fronteira, e, no relatório PGT 1999, destacou-se uma subseção específica acerca da “Tríplice Fronteira: Argentina, Brasil e Paraguai”. Os ataques de 11 de setembro de 2001 levaram ao aprofundamento da preocupação norte-americana quanto à existência de apoio à atividade terrorista na “Tríplice Fronteira”, interpretação que passa a ganhar força progressiva no congresso e na imprensa estadunidenses. Em dezembro de 2002, o governo norte-americano é incluído nas discussões trilaterais relativas à região à convite dos governos componentes do Comando Tripartite. É, então, criada a Comissão 3+1 (ou Mecanismo 3+1 para a Tríplice Fronteira), independentemente do Comando Tripartite⁴¹⁷. Os temas abordados na primeira reunião

⁴¹⁶ *Patterns of Global Terrorism 1992 (PGT 1992)*.

⁴¹⁷ As iniciativas existem paralelamente. Enquanto o Comando Tripartite dedica-se fundamentalmente à cooperação operacional entre forças de segurança de Brasil, Argentina e Paraguai, a Comissão 3+1 volta-se para a coordenação diplomática no âmbito de diversas instituições dos três países e dos EUA.

compreenderam o terrorismo, o tráfico de drogas, a lavagem de dinheiro, o tráfico de armas e o controle aduaneiro e migratório⁴¹⁸.

A Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras (2016) consistiu em encontro de iniciativa do Brasil, que ocasionou o debate sobre o tema com ministros e altas autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai a fim de tornar mais efetivos os esforços regionais no combate aos crimes transnacionais, particularmente o narcotráfico, o tráfico de armas, o contrabando, o tráfico de pessoas e a lavagem de dinheiro. Na ocasião, foi aprovada a Declaração de Brasília, que expressa a necessidade de adotar-se uma visão regional integral no tratamento da segurança nas fronteiras, com base no princípio da responsabilidade compartilhada⁴¹⁹. O anúncio do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF, ver subseção específica sob a seção de questões de segurança e defesa na política externa brasileira) foi realizado pelo presidente Michel Temer nessa reunião. Finalmente, o Mecanismo de Segurança Regional, espécie de atualização da Comissão 3+1, foi estabelecido em 2019, compreendendo Brasil, Argentina, Paraguai e EUA, a fim de fortalecer a cooperação no combate ao terrorismo e ao crime transnacional. A primeira reunião de especialistas do Mecanismo ocorreu em 2019, na qual se compartilharam informações para o aprofundamento do entendimento, por cada país, dos riscos que os grupos terroristas e ligados ao crime organizados impõem à região, e se debateram medidas para aumentar a cooperação regional para lidar com esse desafio. Também em 2019, foi estabelecido o primeiro Centro Integrado de Operações de Fronteira (CIOF) do Brasil em Foz do Iguaçu. O Centro reúne representantes das polícias estaduais, PF, Polícia Rodoviária Federal (PRF), Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), Ministério da Defesa, Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), Receita Federal, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, Departamento Penitenciário Nacional (Depen) e outros órgãos.

No livro *Cocaína – A Rota Caipira*, o jornalista investigativo Allan de Abreu discute o principal corredor de drogas do Brasil, que vai de países produtores, como Bolívia e Paraguai, e os grandes centros consumidores da droga, como Rio de Janeiro e São Paulo, e o principal ponto de escoamento para África e Europa, o Porto de Santos. A rota caipira teria esse nome porque o corredor rodoviário passa por parte importante do interior de São Paulo. A transnacionalidade da rota caipira também deriva do fato de que a organização criminosa que a controla atua igualmente na Bolívia e no Paraguai, de maneira independente ou associada a grupos locais e exerce influência no sistema penitenciário paraguaio.

f) Tratamento inter-regional e plurilateral

No âmbito do BRICS, são mecanismos relevantes a Reunião de Assessores de Segurança Nacional, que ocorre anualmente em nível ministerial, e o GT Antidrogas⁴²⁰. A Reunião de

⁴¹⁸ No documento decorrente da reunião, as delegações expressaram que, até aquele momento, não haviam sido detectadas atividades de terrorismo por grupos radicalizados na Tríplice Fronteira.

⁴¹⁹ O documento afirma, além disso, que a cooperação no enfrentamento do crime transnacional deve ser fortalecida e ocorrer nos três âmbitos – nacional, bilateral e regional –, compreendendo, na esfera regional, a necessidade de desenvolvimento de uma visão estratégica compartilhada de segurança nas fronteiras.

⁴²⁰ Na Declaração de Fortaleza (VI Cúpula do BRICS, 2014), os Estados já haviam expressado profunda preocupação com o problema mundial das drogas e manifestado o compromisso com uma abordagem integrada e multidisciplinar, equilibrada entre estratégias de redução da demanda e do consumo, baseada na responsabilidade comum e

Assessores de Segurança Nacional é elemento importante da cooperação em política e segurança do grupo, em que se discute o crime organizado internacional, o terrorismo, a segurança cibernética, questões de paz e estabilidade, além de segurança nacional. O encontro entre os Assessores de Segurança Nacional do BRICS teve início em 2009, por iniciativa russa, e a XIV e Reunião ocorreu em setembro de 2024, em São Petersburgo, tendo sido o Brasil representado pelo chefe da assessoria internacional da Presidência da República, embaixador Celso Amorim. A mais recente Reunião do GT Antidrogas, cuja criação foi objeto de referência na Cúpula de Fortaleza (2014), foi realizada pela Rússia, em 2024.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), também há mecanismos para o combate ao crime organizado transnacional e o enfrentamento do problema das drogas. A Rede de Procuradores Antidrogas (RPA-CPLP) foi estabelecida por decisão no XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, com o objetivo de estimular a cooperação entre as Procuradorias-Gerais para favorecer o combate ao tráfico internacional de drogas. A coordenação da Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público de Portugal. Documentos relevantes no tema compreendem o Acordo de Cooperação para a Redução da Demanda, Prevenção do Uso Indevido e Combate à Produção e ao Tráfico Ilícitos de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas⁴²¹, firmado em 1997, e a Convenção sobre Assistência Mútua Administrativa em Matéria de Luta contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas, firmada em 1986, entre países de língua portuguesa antes mesmo da criação da CPLP. No âmbito da CPLP, também há a realização de Reuniões de Ministros da Justiça, de Ministros da Segurança Pública e da Segurança Interna, do Conselho de Chefes de Polícia, Conselho de Diretores Nacionais de Migração, Estrangeiros e Fronteiras e de Ministérios Públicos. Em 2008, foi adotado o Protocolo de Cooperação entre os Países de Língua Portuguesa no Domínio da Segurança Pública. Também há uma “rede judiciária”, composta por acordo de auxílio judiciário em matéria penal, tratados de extradição e convenção sobre transferência de pessoas condenadas.

O Brasil é, ademais, desde 2000, membro do Grupo de Ação Financeira (GAFI), grupo que atua no estabelecimento de padrões internacionais para prevenir a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo⁴²², e membro fundador do GAFILAT, um dos grupos regionais do GAFI, que visa a combater a lavagem de dinheiro, o financiamento ao terrorismo e a proliferação de armas de destruição em massa. Nesse sentido, o Grupo auxilia os países-membros na implementação das Recomendações do GAFI e na criação de um sistema regional de prevenção contra a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo. O País também participa do Grupo Egmont, que fomenta o intercâmbio de experiências e o compartilhamento de informações entre as unidades nacionais de inteligência financeira, para o combate da lavagem de dinheiro, do financiamento ao terrorismo e de crimes associados.

Em julho de 2023, os EUA organizaram reunião ministerial virtual, reunindo dezenas de países e organizações internacionais, entre eles o Brasil, que resultou no lançamento de uma Coalizão Global para Enfrentar as Ameaças das Drogas Sintéticas. Essa coalizão busca unir países em todo o mundo em um esforço conjunto para impedir a fabricação e o tráfico ilícitos de drogas

compartilhada e em convergência com as convenções das Nações Unidas acerca do tema. Ademais, tomou-se nota da proposta de criação do GT Antidrogas do BRICS.

⁴²¹ O documento expressa em seu Artigo 1º o compromisso com a harmonização de políticas e a realização de programas coordenados.

⁴²² O GAFI desenvolveu Recomendações (40+9) voltadas para a garantia de uma resposta coordenada global para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, compreendendo medidas financeiras, legais e de conduta. Em 2012, nove recomendações adicionais foram integradas às 40 recomendações iniciais. Os processos de avaliação mútua são instrumento essencial de monitoramento dos padrões estabelecidos pelo GAFI.

sintéticas, identificar tendências emergentes em matéria de drogas e responder de maneira eficaz aos seus impactos na saúde pública.

Finalmente, em relação à cooperação com a União Europeia (UE) no tema das drogas, tem-se o Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE em Matéria de Política de Drogas (COPOLAD), um programa que visa à articulação entre UE e América Latina e Caribe, compreendendo a cooperação técnica e o diálogo político, com o objetivo de melhorar as políticas sobre drogas desses países⁴²³, tendo em conta os direitos humanos, a igualdade de gênero, a saúde pública, a segurança cidadã e outras dimensões do desenvolvimento sustentável. A terceira fase da COPOLAD (COPOLAD III) teve início em 2021 e, em seu funcionamento, mobiliza tanto a experiência europeia quanto a latino-americana e caribenha, adotando formatos de cooperação bilateral, triangular e Sul-Sul. Em relação ao crime organizado, por sua vez, tem importância o Programa de Assistência contra o Crime Organizado Transnacional (EL PAcCTO)⁴²⁴, um programa de assistência técnica entre América Latina e UE, voltado para o apoio ao enfrentamento do crime organizado transnacional, que atua em três vertentes – cooperação policial, cooperação entre sistemas de justiça e cooperação na área de sistemas penitenciários –, abrangendo a cadeia criminal como um todo. Com apoio técnico e financeiro da UE, por meio do EL PAcCTO, foi estabelecido, em 2022, o Comitê Latino-Americano de Segurança Interior, com o objetivo de articular estratégias e políticas públicas para enfrentar o crime organizado transnacional. O Brasil aceitou convite, durante o governo Lula, para participar da instância.

g) Brasil e tratamento bilateral

Entre as iniciativas bilaterais em que o Brasil trata a questão do combate ao narcotráfico e a crimes transnacionais, pode-se apontar:

- 1) a existência de comitês de fronteira (ou de integração fronteiriça) com nossos vizinhos;
- 2) as comissões e outras instâncias específicas para tratamento de questões de segurança e justiça, como desenvolvimento fronteiriço (CODEFRO com a Argentina, Comissão Vice-Ministerial de Integração Fronteiriça com o Peru e o Plano Integrado de Trabalho para a Fronteira Brasil-Uruguai) e combate ao narcotráfico (Comissão Mista Brasil-Paraguai sobre Drogas e Temas Conexos e Comitê de Cooperação contra o Narcotráfico, a Farmacodependência e seus Delitos Conexos com o México);
- 3) a realização de operações policiais conjuntas (Operação Nova Aliança com o Paraguai⁴²⁵, Operação Ágata);
- 4) a existência de áreas de controle integrado em fronteiras com Estados Partes do MERCOSUL⁴²⁶ e com alguns associados, com a presença de funcionários da Receita Federal, da PF, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), que tem como objetivo simplificar os trâmites aduaneiros, mas que contribui para reforçar o combate a crimes como o contrabando; e
- 5) a rede de acordos bilaterais nessas áreas (incluindo cooperação policial e jurídica). Tangencialmente, o tema vem a ser tratado em reuniões de mecanismos 2+2, entre

⁴²³ Almeja-se o desenvolvimento de políticas centradas nas pessoas, baseadas em evidências, integrais, equilibradas e eficazes.

⁴²⁴ O Programa abrange 18 países da América Latina, inclusive o Brasil.

⁴²⁵ A 47ª fase da operação foi concluída em outubro de 2024.

⁴²⁶ Vale ressaltar que, em 2019, foi estabelecido e, em 2021, foi finalmente instalado o Comitê de Integração Fronteiriça Trinacional Barra do Quaraí (Brasil)-Monte Caseros (Argentina)-Bella Unión (Uruguai).

representantes o Itamaraty e do Ministério da Defesa do Brasil e de países vizinhos, embora o foco não seja questões de segurança e justiça.

Como iniciativas recentes de destaque, poderia indicar o Foro Permanente de Segurança com os EUA (2018, que lida com narcotráfico, tráfico de armas, delitos cibernéticos, lavagem de dinheiro e crimes financeiros, terrorismo e cooperação institucional) e a assinatura de acordo interinstitucional internacional para a prevenção e combate ao crime organizado transnacional com a Bolívia (2017) e do novo tratado de extradição com a Argentina (2019).

O Brasil também desenvolve projetos de cooperação técnica internacional, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), nas áreas de segurança e justiça, e tem intensificado sua cooperação com países africanos, em especial da costa atlântica, em razão das conexões com o território brasileiro, além de manter histórica cooperação técnica (inclusive trilateral) na área com os EUA e com países europeus.

h) Quadro sinótico de marcos internacionais sobre narcotráfico e crimes transnacionais importantes para o Brasil

<i>Ano</i>	<i>Tema</i>	<i>Principais pontos</i>
1909	Comissão Internacional do Ópio	
1912	Conferência Internacional sobre o Ópio	Convenção Internacional do Ópio da Haia é aprovada
1925	Conferência Internacional sobre o Ópio	Convenção Internacional do Ópio atualizada em Genebra é aprovada.
1931	Convenção para Limitar a Fabricação e Regulamentar a Distribuição de Entorpecentes	Visa a restringir o fornecimento de entorpecentes às quantidades necessárias para fins médicos e científicos
1936	Convenção para a Supressão do Tráfico Ilícito de Drogas Perigosas	Primeiro instrumento internacional para tornar certos delitos de drogas crimes internacionais.
1946	Comissão sobre Drogas Narcóticas (CND)	Ponto inicial do tratamento do PMD na ONU. Estabelecida para auxiliar o ECOSOC a supervisionar a aplicação dos tratados internacionais de controle das drogas.
1961	Convenção Única sobre Entorpecentes	Considerada a pedra angular do atual regime internacional de controle de drogas, a Convenção Única sobre Entorpecentes é adotada, fundindo os acordos de controle de drogas existentes. Lista as substâncias controladas e cria a JIFE.
1971	Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas	Estabeleceu um sistema de controle internacional para esses tipos de substância.
1986	Comissão Interamericana para Controle ao Abuso de Drogas (CICAD)	Estabelecida no âmbito da OEA, dentro de um contexto de aumento do uso de drogas nas Américas, especialmente de cocaína.
1986	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)	Estabelecida em 27 de outubro de 1986, pela resolução da AGNU 41/11, de iniciativa do Brasil com apoio da Argentina, a ZOPACAS foi criada com o intuito de promover a cooperação regional,

<i>Ano</i>	<i>Tema</i>	<i>Principais pontos</i>
		manutenção da paz e da segurança no entorno dos 24 países que aderiram a tal projeto.
1988	Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas	Resultado da Conferência de Viena. Essa convenção fornece medidas abrangentes contra o tráfico de drogas, inclusive métodos contra a lavagem de dinheiro e o fortalecimento do controle de percussores químicos. Ela também fornece as bases para uma cooperação internacional na matéria, em temas como extradição de traficantes de drogas, seu transporte e procedimentos de transferência.
1990	UNGASS Temática: Abuso de Drogas Narcóticas	Declaração Política e Programa de Ação Global: cooperação conta a produção, ao fornecimento, a demanda e o tráfico de drogas narcóticas e substâncias psicotrópicas.
1991	Programa Internacional de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP)	Expansão do mandato da CND para atuar como órgão dirigente do UNDCP. Estabelecido em Viena.
1997	Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)	Áreas de atuação: combate ao crime organizado transnacional; enfrentamento à corrupção; prevenção ao crime e construção de sistemas de justiça; combate ao terrorismo; abordagem do PMD.
1998	UNGASS Temática: Problema Mundial das Drogas (PMD)	Adoção de medidas para aumentar a cooperação internacional para combater o PMD. Adoção de uma Declaração sobre os Princípios Orientadores da Redução da Demanda de Drogas.
2000	Convenção de Palermo	A convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional prevê mecanismos para o combate ao tráfico internacional de drogas. Adotada pela Resolução 55/25 de 2000, é o principal instrumento normativo para combate ao crime organizado transnacional. Entrada em vigor em setembro de 2003.
2009	Declaração Política e Plano de Ação para a Cooperação Internacional para uma Estratégia Balanceada e Integrada para Combater o PMD	Adotada no escopo da CND.
2014	Declaração Ministerial Conjunta	Adotada no escopo da CND.
2016	UNGASS Temática: PMD	Adoção da Resolução S-30/1 sobre o compromisso conjunto de combater o PMD
2019	Declaração Ministerial	Adotada na 62ª Seção da CND
2021	UNGASS Temática: Desafios e medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional	Adoção da Resolução A/S-32/L.1, sobre o compromisso conjunto de lidar com os desafios e implementar medidas para prevenir e combater a corrupção e fortalecer a cooperação internacional.

<i>Ano</i>	<i>Tema</i>	<i>Principais pontos</i>
		A corrupção, considerada por si só um crime pela UNCAC, está ligada diretamente a outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro. Os recursos advindos da corrupção atuam como financiamento para ações de grupos criminosos transnacionais e mesmo grupos terroristas.

II. Corrupção

- a) Principais instrumentos e processos internacionais de que participa o Brasil para o combate à corrupção

O Brasil é parte da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC, na sigla em inglês), único instrumento anticorrupção universal legalmente vinculante. Assinada em Mérida (México) e adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em outubro de 2003, pela Resolução 58/4, a convenção possui atualmente 191 partes, incluindo a União Europeia (UE)⁴²⁷. O Brasil assinou a UNCAC em dezembro de 2003 e ratificou-a em 2005, sem reservas, tendo-a promulgado no ano seguinte. A convenção é composta por 71 artigos, divididos em oito capítulos. Os mais importantes estão reunidos em quatro capítulos e tratam dos seguintes temas: medidas preventivas⁴²⁸, penalização⁴²⁹, cooperação internacional⁴³⁰ e recuperação de ativos⁴³¹. São esses os capítulos que requerem adaptações legislativas ou ações concomitantes à aplicação da convenção em cada país.

A Conferência dos Estados Partes (COSP, na sigla em inglês)⁴³² é o principal órgão de elaboração de políticas da convenção, apoiando os Estados Partes e signatários em sua implementação da UNCAC e dando orientação política ao Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) para desenvolver e implementar atividades

⁴²⁷ Isso porque é aberta para assinatura por organizações regionais de integração econômica, desde que pelo menos um Estado-Membro de tal organização tenha assinado a convenção.

⁴²⁸ Estabelecidas no capítulo II, preveem que os Estados Partes implementem políticas efetivas contra a corrupção que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros.

⁴²⁹ No capítulo III, sobre penalização e aplicação da lei, a convenção pede aos Estados Partes que introduzam em seus ordenamentos jurídicos tipificações criminais que abranjam não apenas as formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção, tais como obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de recursos provenientes da corrupção. Os Estados Partes devem obrigatoriamente tipificar como crime: o suborno a funcionários públicos, a corrupção ativa a oficiais estrangeiros, a fraude e a apropriação indébita, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça.

⁴³⁰ O capítulo IV, sobre cooperação internacional, enfatiza que todos os aspectos dos esforços anticorrupção necessitam de cooperação internacional, tais como assistência legal mútua na coleta e transferência de evidências, nos processos de extradição, e ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção. A convenção inova em relação a tratados anteriores ao permitir assistência legal mútua mesmo na ausência de dupla incriminação, quando não envolver medidas coercitivas. O princípio da dupla incriminação prevê que um país não necessita extraditar pessoas que cometeram atos que não sejam considerados crimes em seu território. Mas a partir da convenção, esses requisitos se tornam mais maleáveis, pois a UNCAC prevê que mesmo crimes que não sejam definidos com os mesmos termos ou categoria podem ser considerados como equivalentes, possibilitando a extradição.

⁴³¹ O capítulo V é uma importante inovação e um princípio fundamental da convenção. Os Estados Partes devem apoiar-se entre si com extensas medidas de cooperação e assistência na recuperação de ativos, a fim de fazer valer os interesses das vítimas e dos donos legítimos desses recursos. Os Estados Partes devem solicitar suas instituições financeiras a: verificar a identidade de seus clientes; determinar a identidade de beneficiários de contas volumosas; aplicar controle reforçado a contas mantidas por altos funcionários públicos; reportar transações suspeitas às autoridades competentes; e prevenir o estabelecimento de bancos sem presença física.

⁴³² A Conferência dos Estados Partes (CoSP, na sigla em inglês) foi estabelecida, de acordo com o Artigo 63 da UNCAC, para: melhorar a capacidade dos Estados para implementar a convenção; melhorar a cooperação entre os Estados para alcançar os objetivos da convenção; e promover e rever a implementação da convenção. A CoSP se reúne a cada dois anos e adota resoluções e decisões para o cumprimento de seu mandato. Em dezembro, será realizada a 10a CoSP, em Atlanta, nos Estados Unidos.

anticorrupção. A implementação efetiva da convenção na legislação nacional pelos Estados Partes é avaliada através de um processo de revisão por pares, o Mecanismo de Revisão da Implementação (IRM, na sigla em inglês)⁴³³. O Brasil, até o momento, passou por dois ciclos de revisões. O primeiro, referente aos capítulos III (Penalização e Aplicação da Lei) e IV (Cooperação Internacional) da convenção, ocorreu em 2011 e teve o México e o Haiti como países revisores. O segundo, referente aos capítulos II (Medidas Preventivas) e V (Recuperação de Ativos), ocorreu em maio de 2022, tendo o México e Portugal como revisores.

Em 2023, no contexto da celebração dos vinte anos da UNCAC, a primeira conferência global sobre a utilização de dados para a melhoria da mensuração da corrupção foi realizada em Viena. O ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Vinícius de Carvalho, participou do evento, que foi organizado pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e pela Academia Internacional Anticorrupção (IACA). O tema tem como antecedentes uma resolução de 2019, adotada pela COSP da UNCAC, sobre mensuração da corrupção. No âmbito do G20, também foi elaborado um compêndio de Boas Práticas sobre Mensuração da Corrupção, em 2021. O assunto também é tratado pelo Programa Global de Mensuração da Corrupção da IACA.

Para apoiar os esforços dos Estados Partes em implementar plenamente a convenção, o UNODC oferece assistência técnica em várias áreas temáticas relacionadas à corrupção, tais como prevenção, educação, recuperação de bens, integridade no sistema de justiça criminal, etc. Ainda no âmbito da ONU, a 32ª Sessão Especial da AGNU (UNGASS, na sigla em inglês), em junho de 2021, teve a corrupção como tema.

O Brasil também assinou e ratificou, em 2000, a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Criada em 1997, a convenção possui 46 partes, incluindo todos os membros da OCDE mais Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru, Romênia, Rússia e África do Sul. O principal objetivo da convenção é prevenir e combater o delito de corrupção de funcionários públicos estrangeiros na esfera de transações comerciais internacionais. A convenção trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no contexto do comércio internacional. Foi o primeiro instrumento internacional anticorrupção focalizado no “lado da oferta” do suborno. De acordo com a própria OCDE, após a entrada em vigor da convenção, houve um incremento no número de investigações e condenações nos Estados Partes pelo cometimento de atos de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

A convenção determina que os Estados signatários criminalizem o oferecimento, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a

⁴³³ Por iniciativa do UNODC, em novembro de 2009, mais de mil delegados de 125 países se reuniram em Doha, no Catar, para examinar a implementação da UNCAC. O principal resultado obtido foi a criação de um mecanismo de monitoramento da implementação da convenção. Pelo acordo, todos os Estados são monitorados a cada cinco anos, com o intuito de se avaliar como estão cumprindo suas obrigações. Essa avaliação é feita por um software, que inclui um *checklist* sobre a aplicação da convenção. O IRM é um processo de revisão por pares que auxilia os Estados Partes a implementar efetivamente a convenção. De acordo com os termos de referência, cada Estado parte é revisado por dois pares (sendo um sempre do mesmo grupo regional), que são selecionados por sorteio no início de cada ano do ciclo de revisão. O funcionamento e desempenho do IRM é orientado e supervisionado pelo Grupo de Revisão de Implementação, um grupo intergovernamental aberto de Estados Partes que é um órgão subsidiário da CoSP e foi criado juntamente com o IRM na Resolução 3/1. O primeiro ciclo do IRM começou em 2010 e abrange os capítulos da Convenção sobre Penalização e Aplicação da Lei e Cooperação Internacional. O segundo ciclo, lançado em novembro de 2015, cobre os capítulos sobre Medidas Preventivas e Recuperação de Ativos. O UNODC faz as vezes de secretariado do IRM.

funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais⁴³⁴. A convenção dispõe ainda sobre a responsabilização de pessoas jurídicas.

Para garantir a eficácia dos termos da convenção, os Estados realizam uma avaliação por pares de maneira sistemática, coordenada pelo Grupo de Trabalho (GT) sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais da OCDE⁴³⁵, responsável por monitorar a adoção de medidas para implementação da convenção nos países signatários⁴³⁶. Esse GT foi criado em maio de 1994 pelo Comitê sobre Investimento Internacional e Empresa Internacional da OCDE, é composto por especialistas na matéria e se reúne quatro vezes por ano, em Paris, para monitorar o cumprimento da convenção em todos os Estados Partes. Em outubro de 2023, foi publicado relatório final da quarta fase de avaliação da situação do Brasil, em que a OCDE destaca parcerias, a reestruturação da CGU, criação da Secretaria de Integridade Privada e investigações de suborno

⁴³⁴ No sentido de dar efetividade aos termos da convenção, faz-se importante mencionar que, independentemente da nacionalidade, qualquer indivíduo ou entidade que cometa atos de suborno de funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário da convenção da OCDE se sujeita às proibições definidas na convenção.

⁴³⁵ O GT elaborou duas recomendações, em 2006 e em 2009. A recomendação de 2006 passou por revisão e foi substituída em 2019. Participam dela os países-membros da OCDE, além de Brasil, Croácia, Peru, Romênia e Rússia. Essa nova recomendação determina que as partes monitorem se empresas ou indivíduos que participam de fluxos de comércio e investimentos internacionais estão em listas de exclusão de organizações como o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. A Recomendação de 2009 estabelece melhores práticas para responsabilizar empresas, revisões periódicas, troca de informações, meios de cooperação para recuperar ativos, canais para informar suspeitas de suborno, compromissos com a proteção de denunciante e incentivos à adoção de mecanismos de controle interno e *compliance* no setor público e na iniciativa privada. São 44 Estados Partes, 36 da OCDE, Argentina, Brasil, Bulgária, Croácia, Peru, Romênia, Rússia e África do Sul. Essa recomendação foi emendada em 2021, pelo Conselho da OCDE. Pelo novo texto, as Partes da convenção concordaram com novas medidas para reforçar seus esforços em prevenir, detectar e investigar o suborno internacional. Além de melhorar as disposições já incluídas no texto original, de 2009, a emenda de 2021 inclui seções sobre tópicos-chave que surgiram ou evoluíram significativamente na área anticorrupção, incluindo, *inter alia*, o fortalecimento da aplicação das leis de suborno internacional, a abordagem do lado da demanda da corrupção internacional, o aumento da cooperação internacional, a introdução de princípios sobre o uso de resoluções não judiciais em casos de suborno internacional, o incentivo ao cumprimento das leis anticorrupção por parte das empresas e o fornecimento de proteção abrangente e eficaz às pessoas denunciante. É uma das cinco recomendações da OCDE que compõem a forte estrutura anticorrupção da Organização, abrangendo áreas como impostos, assistência oficial ao desenvolvimento, créditos à exportação e empresas estatais). Para informações mais: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/articulacao-internacional-1/convencao-da-ocde/arquivos/cartilha-ocde-2016.pdf>.

⁴³⁶ O processo de monitoramento concluiu, até os dias de hoje, três fases. Na primeira fase, a legislação dos Estados Partes foi objeto de aferição, exclusivamente sob o aspecto da adequação normativa aos termos da convenção. Na segunda fase de monitoramento, foram analisados a estrutura do país para aplicar as leis em vigor e os avanços concretos e efetivos promovidos pelos países signatários, referentes às recomendações da primeira fase e à própria convenção. Na terceira fase, foram aferidos os avanços efetivos promovidos pelos Estados Partes referentes às recomendações da segunda fase de avaliação, bem como questões originadas de mudanças legais ou institucionais. Além disso, foram objeto de avaliação na fase 3 algumas questões transversais, como a lavagem de dinheiro, a extradição e a cooperação internacional. O processo de avaliação é realizado, primeiramente, por meio de respostas a um questionário padrão e outro específico para o país, enviados pelos avaliadores, que são membros da Secretaria do GT sobre Suborno e autoridades apontadas por dois Estados Partes da convenção. Posteriormente, os avaliadores visitam os países que estão sendo monitorados e verificam, pessoalmente, se os avanços apontados no relatório estão efetivamente sendo promovidos. Para isso, são feitas reuniões com representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, e de representantes de órgãos e entidades cujas atribuições estejam ligadas aos temas da convenção, além de representantes da sociedade civil e de entidades privadas. Está em curso a quarta fase, que deverá ser concluída em 2024. A CGU é o órgão responsável por coordenar internamente as avaliações em que o Brasil é país avaliado ou avaliador, além de conduzir a participação brasileira no Grupo de Trabalho sobre Suborno da OCDE.

estrangeiro, mas também faz recomendações em matéria de suborno estrangeiro e avaliou que faltou imparcialidade ao juiz e aos promotores envolvidos na Lava Jato.

Em seu relatório sobre a situação do Brasil em termos de integridade pública, no âmbito do Grupo de Trabalho de Altos Funcionários sobre Integridade Pública (SPIO, na sigla em inglês), em 2021, a OCDE aponta que o País avançou com a criação do Sistema de Gestão Ética do Poder Executivo Federal, integrado por comissões como a Comissão de Ética Pública, vinculado à Casa Civil, bem como a Secretaria de Transparência e Prevenção à Corrupção, ligada à CGU, que implementou um programa de integridade, em 2017. No entanto, a Organização indicou também desafios, como riscos de sobreposição entre Casa Civil e CGU e entre as Diretorias de Promoção de Integridade e de Prevenção da Corrupção, da CGU. Em 2023, foi elaborado novo relatório, com foco no fortalecimento da integridade na administração pública federal.

O G20 criou, na Cúpula de Toronto (2010), um GT sobre cooperação internacional, transparência, recuperação de ativos e integridade: GT Anticorrupção. Dele participam, de modo permanente, os integrantes do G20, a Espanha, Singapura e a Suíça. Os temas de competência do GT vem sendo, ademais, objeto de declarações de líderes, estudos, relatórios e diretrizes do G20. O GT é presidido pela presidência rotativa do G20. A cada ano, ele origina princípios, diretrizes e análises específicas para países, além de formular planos de ação plurianuais – em geral, bienais – que seguem a “moldura estratégica de Pittsburgh”. Essa moldura estabelece que os planos devem, no mínimo, encorajar as partes a ratificar a UNCAC; a participar do GT da OCDE; e a cooperar com a sociedade civil e empresarial. O GT incentiva a adoção de códigos de conduta, bem como medidas de fomento à transparência e integridade e de combate à lavagem de dinheiro e ao suborno, por meio de legislações internas. Para tanto, o GT coopera com entidades como o Banco Mundial, o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), o B20 (comunidade empresarial) e o C20 (sociedade civil). O Plano de Ação Anticorrupção do G20 para o período 2025-2027 foi adotado durante a presidência brasileira, em 2024, e identifica cinco prioridades: recuperação de ativos em casos de corrupção, cooperação internacional e assistência legal mútua; lavagem de dinheiro e transparência; enfrentamento a subornos estrangeiros; transparência, integridade e responsabilização no setor público; e transparência e integridade no setor privado.

No âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (1996) prevê medidas para a prevenção, detecção, investigação e punição de atos de corrupção, bem como para a recuperação dos lucros da corrupção. Esse instrumento definiu corrupção de uma forma abrangente – corrupção ativa e passiva direta e indireta – e serve de base para processos de extradição de indivíduos envolvidos em atos de corrupção, inclusive nos casos em que os Estados Partes possuam tratados bilaterais de extradição. A convenção foi ratificada por 34 Estados (com exceção de Cuba), e o Brasil fez uma reserva (Artigo XI, 1, c) ao depositar seu instrumento⁴³⁷. A autoridade brasileira encarregada pelo tema é o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

A Resolução 1784/2001 da Assembleia da OEA (AG-OEA) estabeleceu, por sua vez, um mecanismo de monitoramento de implementação da convenção de 1996, consagrado em seu anexo (“Relatório de Buenos Aires”). Esse anexo estabelece que o Mecanismo de Seguimento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC) é integrado pelos Estados Partes, sendo composto por dois órgãos, a Conferência dos Estados (político), que publica as diretrizes para cooperação hemisférica, e o Comitê de Especialistas (técnico), que afere a

⁴³⁷ Artigo XI, 1, c: “Qualquer ação ou omissão praticada por qualquer pessoa que, por si ou interposta pessoa, busque a adoção, pela autoridade pública, de uma decisão em virtude da qual obtenha ilicitamente para si ou para outra pessoa, qualquer benefício ou vantagem, haja ou não prejuízo ao patrimônio do Estado.”

implementação da convenção, contando, para tanto, com a cooperação dos Estados, que preenchem voluntariamente formulários enviados pelo Comitê. O Comitê remete seus relatórios à Conferência, que os publica. Em 2018, por exemplo, o relatório do comitê sobre o Brasil aferiu a implementação de disposições da convenção relativas a itens como contratação de funcionários públicos e proteção de denunciantes (*whistleblowers*), temas que foram objeto de uma lei de 2016 que extinguiu cargos de confiança e de um projeto de lei, respectivamente. O MESICIC está em sua sexta rodada, e o Brasil está sendo monitorado entre 2024 e 2025 no âmbito dessa rodada.

A Cúpula das Américas de Lima (2018), além disso, em sua declaração de líderes, reafirmou o compromisso hemisférico com a governança democrática, a proteção de denunciantes, a transparência, o estímulo a sistemas íntegros de financiamento de campanhas, a cooperação contra a lavagem de dinheiro e o desenvolvimento de sistemas de contratação pública idôneos.

Por meio da Decisão nº 29/02, o Conselho Mercado Comum (CMC) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) referendou, entre outros acordos, os acordos nº 17/2002 e nº 18/2002, sobre combate à corrupção nas fronteiras entre os Estados Partes do bloco e entre os Estados Partes, a Bolívia e o Chile, respectivamente, adotados na XXII Reunião de Ministros de Interior do MERCOSUL, da República da Bolívia e da República do Chile. A Decisão nº 21/2019 do CMC, por sua vez, orientou o Grupo Mercado Comum (GMC) a estabelecer um plano de ação de combate à corrupção, com mecanismos de cooperação técnica e jurídica, bem como troca de informações e de experiências. O mandato para elaboração desse plano foi anunciado pelos Estados Partes em comunicado conjunto da Cúpula do Vale dos Vinhedos (2019), ao término da presidência *pro tempore* brasileira.

Na LIX Cúpula de Chefes de Estado do MERCOSUL e Estados Associados, realizada em Montevideu, em 2021, os países do bloco adotaram o Acordo do MERCOSUL para Prevenção da Corrupção no Comércio e nos Investimentos Internacionais. Esse projeto, aprovado pelo CMC em abril de 2022, busca padronizar o tratamento conferido ao combate à corrupção em transações internacionais e faz referência a instrumentos do bloco, como o Protocolo de Las Lenãs. Esse acordo foi efetivamente assinado em 6 de julho de 2022, mas foi ratificado somente pela Argentina até dezembro de 2024. Sua vigência ocorrerá 60 dias após a ratificação do tratado por ao menos dois de seus signatários.

Entre os países do BRICS, destaca-se o GT sobre Combate à Corrupção (2015), sendo presidido por cada presidência de turno do agrupamento. Esse GT foi lembrado no comunicado emitido durante a primeira reunião ministerial sobre corrupção de 2022 dos BRICS. Nele, as partes reconheceram a UNCAC como moldura fundamental sobre o tema do combate à corrupção, em eixos como paraísos fiscais, recuperação de ativos e cooperação internacional. Nesse comunicado, as partes também reiteraram o compromisso com medidas como a troca de informações; compartilhamento de boas práticas; desenvolvimento de mecanismos internos de controle; adoção de medidas civis, administrativas e penais de prevenção e punição de atos de corrupção, bem como implementação dos padrões do GAFI para combate ao terrorismo e à corrupção. Em 2022, teve lugar, ainda, um *workshop* sobre combate à corrupção, que reuniu 60 participantes de governos, empresas e instituições de ensino dos países do BRICS. Nesse evento, debateu-se a interface entre os temas do combate à corrupção e do desenvolvimento econômico. A mais recente reunião do GT sobre Combate à Corrupção do BRICS ocorreu em 2024, na Rússia.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se destaca a *Rede de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro*, criada por decisão unânime dos Procuradores-Gerais no XVI Encontro de Procuradores-Gerais da CPLP, que ocorreu em Brasília (2018). Seus objetivos são favorecer o intercâmbio de informações entre os Ministérios Públicos sobre legislações e

iniciativas nacionais; fomentar a estruturação de um quadro normativo e institucional para o combate à corrupção e à lavagem de dinheiro nos países da Comunidade; e estabelecer pontos de contato e encontros periódicos no âmbito da Rede com o objetivo de discutir temas específicos. A coordenação da Rede é assegurada pelo Ponto de Contato do Ministério Público do Brasil.

No que diz respeito à cooperação entre América Latina e Caribe, a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) costuma organizar reuniões ministeriais e emitir declarações sobre luta contra a corrupção. A 5ª Reunião de Ministros e Altas Autoridades de Prevenção e Luta contra a Corrupção foi realizada no México, em 2021.

b) Índices de corrupção

i. *Corruption Perception Index* (CPI)

Desde 1995, a Transparência Internacional⁴³⁸ publica o relatório anual *Corruption Perception Index* (CPI), que ranqueia 180 países e territórios pelo nível percebido de corrupção no setor público, de acordo com especialistas e empresários. O *ranking* baseia-se em treze fontes de dados independentes e varia de zero (muita corrupção) a cem (pouca corrupção)⁴³⁹. No último CPI (2021), a média ficou em 43/100, sendo que dois terços dos países ficaram abaixo dos 50/100. Enquanto 25 países melhoraram suas médias, 23 pioraram. O Brasil (68) e outros 130 países, mantiveram suas médias. Desde 2012, 27 países tiveram suas piores médias⁴⁴⁰. A região com a maior média foi a Europa Ocidental e a UE (66), enquanto a África Subsaariana teve a menor média (33)⁴⁴¹, com 44 dos 49 países ainda com médias abaixo de 50/100. No mesmo lugar que o Brasil no *ranking* (96ª posição) estão: Argentina, Indonésia, Lesoto, Sérvia e Turquia.

No CPI 2021, os primeiros países são Dinamarca, Finlândia e Nova Zelândia, cada um com uma pontuação de 88. Noruega (85), Singapura (85), Suécia (85), Suíça (84), Países Baixos (82), Luxemburgo (81) e Alemanha (80) completam os dez primeiros colocados. Países que enfrentam conflitos armados ou que apresentam governos autoritários tendem a obter as notas mais baixas, como Venezuela (14), Afeganistão (16), Coreia do Norte (16), Iêmen (16), Guiné Equatorial (17), Líbia (17) e Turcomenistão (19). Alguns países merecem destaque, como a Armênia, Angola e Coreia do Sul, que subiram, em relação ao CPI 2017, respectivamente, 14, dez e oito posições no *ranking*. Em contrapartida, Venezuela, Honduras, Nicarágua e Canadá perderam, respectivamente, quatro, seis, seis e oito posições.

O CPI 2021 evidencia uma correlação positiva entre corrupção e autoritarismo. Os resultados mostram que em países onde há maior proteção das liberdades civis e políticas a corrupção geralmente é menor. As liberdades de associação e expressão são fundamentais para um

⁴³⁸ Organização sem fins lucrativos sediada em Berlim que atua internacionalmente desde sua criação, em 1993.

⁴³⁹ As fontes provêm de doze instituições distintas, incluindo o Banco Mundial e o Fórum Econômico Mundial, e capturam a percepção da corrupção no setor público nos últimos dois anos. A Transparência Internacional não está envolvida na produção de nenhum desses dados. Apenas países com três ou mais fontes de dados disponíveis são contabilizados no relatório. O cálculo do CPI considera diferentes aspectos da corrupção, como suborno, desvio de fundos públicos e o processamento eficaz de casos de corrupção, que garanta estruturas legais adequadas, acesso à informação e proteção legal para denunciantes, jornalistas e investigadores. Como ponto negativo, o CPI não mensura algumas atividades como fraude fiscal, lavagem de dinheiro, sigilo financeiro ou fluxos ilícitos de dinheiro.

⁴⁴⁰ Entre eles, Austrália (73), Bélgica (73), Botsuana (55), Canadá (74), Hungria (43), Israel (59), Países Baixos (82), Nicarágua (20), Polônia (56), Sérvia (38), Sudão do Sul (11), Suíça (84), Turquia (38) e Venezuela (14).

⁴⁴¹ A média das Américas foi 74/100, do Oriente Médio e norte da África foi 39/100, da Ásia-Pacífico foi 45/100 e do Leste Europeu e Ásia Central foi 36/100.

mundo livre da corrupção. Do mesmo modo, o relatório evidencia que a proteção dos direitos humanos é outra faceta crucial na luta contra a corrupção, pois os países que violam liberdades civis possuem geralmente as menores médias.

O CPI de 2022 revelou que 95% dos países fizeram pouco ou nenhum progresso no combate à corrupção desde 2017. A média global permanece inalterada em 43 pelo décimo primeiro ano consecutivo, e mais de dois terços dos países têm sérios problemas de corrupção, com pontuação abaixo de 50.

A Dinamarca (90) lidera o índice de 2022, seguida de perto pela Finlândia e Nova Zelândia, ambas com 87. Sudão do Sul (13), Síria (13) e Somália (12), todos envolvidos em conflitos prolongados, permanecem no final. Ao todo, 26 países – entre eles o Reino Unido (73), o Catar (58) e a Guatemala (24) – estiveram todos em mínimos históricos nesse ano.

Ademais, o CPI de 2022 indica que, desde 2017, dez países diminuíram significativamente em suas pontuações. Os declínios mais significativos são: Luxemburgo (77), Canadá (74), Reino Unido (73), Áustria (71), Malásia (47), Mongólia (33), Paquistão (27), Honduras (23), Nicarágua (19) e Haiti (17). Oito países melhoraram durante o mesmo período: Irlanda (77), Coreia do Sul (63), Armênia (46), Vietnã (42), Maldivas (40), Moldávia (39), Angola (33) e Uzbequistão (31).

A combinação de corrupção, autoritarismo e retração econômica tem-se mostrado especialmente volátil no Brasil (38), onde, segundo o documento, o mandato do presidente Jair Bolsonaro foi marcado pelo desmantelamento de estruturas anticorrupção, uso de esquemas corruptos para favorecer aliados e angariar apoio político no Legislativo, desinformação e ataques ao espaço cívico. O documento recorda que, em janeiro de 2023, depois que o ex-presidente Bolsonaro perdeu a candidatura à reeleição, seus apoiadores lançaram um ataque violento contra o Parlamento, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o palácio presidencial, ameaçando a vida de policiais e jornalistas e vandalizando prédios, com o objetivo de interromper a transição pacífica do poder ao recém-empossado presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

O relatório de 2023 destaca a impunidade da corrupção tanto em países democráticos como em regimes autoritários, na forma de práticas como suborno e captura das instituições. Em termos regionais, a UE apresenta o melhor desempenho, embora tenha tido queda em sua nota média. Regiões como a África Subsaariana tiveram melhora, mas ainda possuem graves problemas de governança, e a Europa Oriental e a Ásia Central apresentam Estados de Direito frágeis, com corrupção sistemática e crescente autoritarismo. O Norte da África e a Ásia-Pacífico tiveram pouca melhora, como reflexo de quadros regionais de conflitos políticos, e a América tem mostrado piora, como resultado da falta de independência judicial e consequente aumento da impunidade.

Há grande convergência entre os resultados do GCI e do CPI, como mostram os desempenhos alcançados por Dinamarca, Finlândia, Noruega, Suécia e Países Baixos, que também tiveram as melhores notas no IPC, e os resultados de Somália, Iêmen, Sudão do Sul, Haiti, Coreia do Norte, que também estão entre os piores colocados no IPC. Cerca de dois terços da amostra têm nota abaixo de 50 no CPI, indicando problemas graves de corrupção. A grande maioria dos países e territórios não fez avanços, e 34 pioraram seu desempenho, sendo que muitos apresentaram seu pior resultado na edição de 2023. Na América, apenas Guiana e República Dominicana avançaram na última década. Canadá e Uruguai têm os melhores desempenhos, ao passo que Venezuela, Haiti e Nicarágua tiveram as pontuações mais baixas, devido a problemas como falta de independência do Judiciário. Além disso, os EUA se situam em 24º, acima de seus rivais sistêmicos, China (76º), e Rússia (141º).

O Brasil teve queda de dois pontos no CPI 2023, de 38 para 36, caindo para a 104ª posição, dez abaixo em relação à edição anterior. O resultado negativo é atribuído ao desmonte de

instituições de combate à corrupção no governo anterior. Apesar de chamar a atenção para medidas que, possivelmente, podem enfraquecer o combate à corrupção também na atual gestão, como a indicação do ex-advogado do presidente da República para ocupar uma vaga no STF e a escolha do procurador-geral da República sem seguir a preferência da carreira, o relatório também destaca, como medidas que contribuem para combater a corrupção no Brasil, a retomada de mecanismos de controle social da Administração Pública; o preenchimento de posições de liderança, na Polícia Federal, por quadros técnicos; e a reforma tributária, com seu viés simplificador.

ii. *Global Corruption Index (GCI)*

Elaborada pela empresa *Global Risk Profile*⁴⁴² e abrangendo 196 países, a quarta edição do *Global Corruption Index (GCI)* mostra a exposição ao risco de corrupção proveniente tanto do setor público quanto do privado. O GCI conta com vários métodos de coleta de dados que refletem a variedade de formas disponíveis para estimar a corrupção. Esses métodos incluem tanto dados obtidos através de pesquisas (de percepção, de experiência) quanto dados concretos coletados a nível nacional ou supranacional⁴⁴³. O GCI também inclui questões relacionadas a crimes de colarinho branco e mais especificamente à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo. O processo de agregação converte todos os dados em uma escala de zero a cem, onde zero representa o menor risco de corrupção e crimes de colarinho branco, e cem corresponde ao maior risco de corrupção e crimes de colarinho branco.

Os dez países mais bem colocados no GCI 2021 foram: Finlândia, Noruega, Nova Zelândia, Dinamarca, Suécia, Estônia, Austrália, Reino Unido, Islândia e Irlanda. Os últimos dez países no *ranking* foram: Eritreia, Venezuela, Burundi, Somália, Sudão do Sul, República Democrática do Congo (RDC), Iêmen, Líbia, Síria e Coreia do Norte. A média mundial foi 46,1. A Europa possui a melhor média (29,7), enquanto a África detém a pior (58,8). As demais regiões obtiveram as seguintes médias: Oceania (39,6), América do Norte (43,6), América do Sul (47) e Ásia (50,4). O Brasil subiu cinco posições em relação ao GCI 2020 e ficou com uma média de 42,98, ocupando a 80ª posição no *ranking* dos países. Entre os países da América do Sul, o Brasil ocupa a 6ª colocação, atrás de Uruguai, Chile, Argentina, Colômbia e Equador.

No GCI 2022, os países mais bem colocados foram: Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Estônia, Nova Zelândia, Países Baixos, Islândia, Austrália e Irlanda. Os menos bem colocados foram: Afeganistão, Venezuela, Guiné Equatorial, Líbia, Eritreia, Sudão do Sul, Iêmen, RDC, Coreia do Norte e Síria. O Brasil ficou na 81ª posição, com média de 43,68.

Na edição de 2023, os dez países com melhor desempenho estão localizados na Europa, com exceção da Nova Zelândia, sendo que os cinco países da Escandinávia (Dinamarca, Islândia, Finlândia, Suécia e Noruega) figuram nessa relação, ao lado também de Reino Unido, Irlanda,

⁴⁴² Empresa sediada na Suíça e especializada em gestão de riscos de terceiros.

⁴⁴³ Seis indicadores são considerados para calcular o GCI, quatro focados em corrupção, que respondem por 70% do valor, e dois em crimes de colarinho branco, que respondem pelos demais 30%: o *status* de ratificação das principais convenções – da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU); o nível de percepção de corrupção pública (Índice de Corrupção da Transparência Internacional, dados do Banco Mundial, dados da Organização Mundial de Projetos de Justiça); a experiência relatada de corrupção pública e privada (CPI da *Transparency International*, Pesquisa Empresarial do Banco Mundial); uma seleção de características do país estreitamente ligadas à corrupção; padrões de crimes de colarinho branco; lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo. O GCI é composto de 43 variáveis construídas com base em conjuntos de dados que são exclusivamente emprestados de onze entidades reconhecidas internacionalmente (incluindo a ONU, a OCDE, o GAFI, o Banco Mundial, a Transparência Internacional, a Iniciativa Global e o Fórum Econômico Mundial).

Estônia e Países Baixos. Entre os dez países com pior desempenho, o destaque é para os africanos (Chade, Somália, RDC, Sudão do Sul, Líbia e Eritreia), acompanhados por Haiti, Iêmen, Síria e Coreia do Norte.

Em termos regionais, a Europa apresenta os melhores indicadores, seguida de Oceania e América do Norte. A América do Sul se posiciona na média mundial, e a África e a Ásia apresentam os piores desempenhos. Os melhores desempenhos por região são de Finlândia, Canadá, Uruguai, Cabo Verde, Singapura e Nova Zelândia. Segundo o relatório de 2023, EUA e China melhoraram suas posições de 31º para 24º e de 117º para 113º, respectivamente, enquanto a Rússia caiu de 125º para 127º. Além disso, embora alguns países, possuam bons desempenhos no subindicador de corrupção, como Luxemburgo, Liechtenstein e Emirados Árabes Unidos (EAU), sua performance no enfrentamento de crimes de “colarinho branco”, lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo rebaixa suas notas gerais.

O Brasil ficou na 85ª posição no GCI 2023, tendo caído quatro posições com relação a 2022. A pontuação brasileira passou de 43,68 para 44,17. O País tem um desempenho melhor no subíndice de crimes de “colarinho branco” do que no de corrupção.

III. Guerra cibernética e crimes cibernéticos

a) Espaço cibernético: origens e desafios

O desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) levou à digitalização de amplas dimensões da sociedade, conformando o espaço cibernético. Caracterizado por aspectos físicos e virtuais, constitui instrumento central de várias atividades, de atores privados ou estatais, incluindo a criminalidade e o conflito. Com a expansão das redes, usuários e aparelhos conectados à *internet*, em suas múltiplas dimensões, emergem questões técnicas, como segurança do tráfico e da estocagem de dados, e políticas⁴⁴⁴, como regulação desse meio, pretensamente anárquico e transnacional, impostas pelo aumento do número e da complexidade de ataques cibernéticos.

No âmbito das relações internacionais, o espaço cibernético configura o quinto espaço de conflito geopolítico, após os espaços territorial, marítimo, aéreo e sideral, com características e desafios específicos, ensejando estratégias ofensivas e defensivas, tentativas de regulação e o surgimento de guerras híbridas. Não se trata de um espaço isolado e restrito a si mesmo, mas de uma extensão do mundo real, com implicações em ambas as dimensões, capazes de acentuar rivalidades e dificultar a cooperação internacional.

b) Guerra cibernética

Entende-se por guerra cibernética (ou ciberguerra) uma modalidade de guerra que envolve o uso de ataques digitais contra um Estado via redes de computadores, causando danos informacionais comparáveis aos das guerras físicas ou prejudicando sistemas computacionais relevantes. São perpetrados por atores estatais, ou indivíduos com auxílio estatal, com interesses políticos, inclusive como instrumento adicional a ações militares convencionais e guerras híbridas⁴⁴⁵. Trata-se de definição não pacificada, visto que ainda há intenso debate entre especialistas sobre qual seria a definição de guerra cibernética; contudo, países como Estados Unidos (EUA), Reino Unido, Rússia, Índia, China, Israel, Irã e Coreia do Norte desenvolveram capacidades cibernéticas para engendrar operações ofensivas e defensivas. O tema é tratado desde os anos 2000 e não produziu nenhum tratado internacional vinculante. Cada vez mais, os Estados se valem de operações cibernéticas, mesclando suas particularidades com elementos de guerras convencionais, o que aumenta a possibilidade de que uma dessas operações tenha como consequência confrontações físicas e violência.

⁴⁴⁴ Segundo a imagem do *iceberg*, a *internet* pode ser apresentada em três níveis de acesso: a *surfaceweb*, a *deepweb* e a *darkweb*. A *surfaceweb* é indexada e de livre acesso, representando ~4% da *internet*; a *darkweb* não é indexada e o acesso é criptografado e restrito para preservar o anonimato, o que é explorado por diversos grupos criminosos e terroristas para operações ilegais (comércio de drogas, armas, propriedade intelectual e conteúdos sensíveis roubados, conteúdos ilegais, violência etc.).

⁴⁴⁵ Na definição de Hunter (2014), guerras híbridas são “campanhas sofisticadas que combinam, em baixo nível, ações convencionais e operações especiais; mais ações virtuais e espaciais ofensivas; e operações psicológicas que usam as mídias sociais e tradicionais para influenciar a percepção de populares e a opinião pública internacional”. Segundo Linnell (2015), esse modelo de confronto pode ser considerado como mais eficaz, visto que busca objetivos políticos, podendo dispensar uma grande extensão de uso das forças armadas e violentas, fazendo uso de outras ferramentas. É possível compreender, então, que o foco tem se estendido cada vez mais para além das ações entendidas como “convencionais”. Diferentes definições sugerem um novo tipo de guerra, enquanto outras afirmam que ela não se trata de tipo novo, mas sim um arsenal de recursos e ferramentas que aumentam ao longo do tempo.

A importância da guerra cibernética para a política internacional é percebida por posições como a de Paulo Shakarian, ex-militar norte-americano, hoje professor universitário e especialista em inteligência contra ameaças cibernéticas. Para o acadêmico, que faz alusão à clássica definição de Clausewitz, a guerra cibernética é a continuação da política por meio de ações no ciberespaço por parte de atores estatais, ou atores não estatais com apoio ou orientação significativa de seus Estados, que constituem séria ameaça à segurança de outro Estado, ou uma ação da mesma natureza adotada como resposta a uma ameaça à segurança deste Estado, seja esta ameaça verdadeira ou percebida.

Ciberataques podem prejudicar infraestruturas de todo tipo, incluindo fornecimento de energia, água, combustível, comunicações e transportes. Até mesmo o mercado de ações pode ser alvo de ações de guerra cibernética. Há várias modalidades de guerra cibernética, que representam uma multiplicidade de ameaças contra um Estado. Em seu nível mais superficial, ataques cibernéticos podem ser usados como suporte em uma guerra tradicional, como no caso de usar ciberataques para tornar inoperantes sistemas de defesa aérea para facilitar um ataque com aviões. Há também a possibilidade de ciberespionagem, que não é um ato de guerra, mas pode vir a causar tensões substanciais entre nações, a exemplo dos escândalos envolvendo os EUA na primeira metade da década de 2010, que tiveram como alvos países como Brasil e Alemanha. Outra modalidade de ciberguerra envolve a exploração de vulnerabilidade de componentes de um sistema, como computadores e satélites, para interceptação de informações, ordens e comunicações, ou para entrada de comandos maliciosos, que levam a ações que podem danificar e até mesmo inutilizar um sistema. Exemplo que é tido como um marco para o tema é o caso Stuxnet (2010), um *software* malicioso provavelmente originado em Israel e supostamente usado como uma arma cibernética em conjunto com os EUA na Operação Jogos Olímpicos a partir de 2006, que, por meio de computadores industriais, se espalhou por pontos críticos de infraestrutura industrial em vários países, sobretudo o Irã, afetando o sistema operacional SCADA da Siemens e causando a queda da capacidade operacional da centrífuga de Natanz, utilizada para enriquecimento de urânio, em 30%, devido a várias interrupções de processos causadas por problemas técnicos, depois ligados ao Stuxnet.

c) Crimes cibernéticos

São perpetrados sobretudo por atores privados, com interesses privados, associados a crimes transnacionais e nacionais no ambiente virtual. O tema é tratado desde os anos 1990 por diversas instâncias e é contemplado em tratados internacionais de escopos variados.

d) Ataques cibernéticos

São esforços para roubar, alterar, expor, desativar ou destruir informações por meio de acesso não autorizado a um computador ou a uma rede de computadores. A estratégia básica de ataque é explorar uma vulnerabilidade não corrigida do sistema ou uma má configuração, incluindo o comportamento de pessoas e empresas. São orientados por custos de operação, relativamente baixos por causa da dificuldade de atribuição de autoria e origem, e objetivos de acesso, influência ou lucro. A maioria dos ataques⁴⁴⁶ se dá em ambiente doméstico, via *web*, com

⁴⁴⁶ Exemplos comuns são *phishing*, negação de serviço, usurpação de sistemas, *malwares* e *ransomwares*. Os setores mais afetados são o financeiro e o industrial. A principal origem de ataques é interna. As maiores fontes de ataques

objetivos financeiros, por indivíduos, de efeitos privados e alcance limitado. Ataques mais sofisticados envolvem Estados ou grupos altamente especializados que contam com alguma ajuda estatal. São exemplos as operações de espionagem, com roubo de dados sensíveis e de propriedade intelectual para fins políticos ou econômicos, de sabotagem técnica e de perturbação social, sobre a rede ou sobre a informação. Em todos os casos, compromete-se a confiança na base do funcionamento de sistemas sociais, econômicos e políticos, inclusive o sistema internacional.

O primeiro ataque data de 1988⁴⁴⁷; a primeira “guerra virtual” data de 2007, na Estônia⁴⁴⁸. O cenário muda com o caso Stuxnet, em 2010. Outros casos notórios são Snowden⁴⁴⁹, Sony⁴⁵⁰, invasão dos sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia⁴⁵¹, eleições nos EUA⁴⁵², WannaCry⁴⁵³, NotPetya⁴⁵⁴, SolarWinds⁴⁵⁵ e Colonial Pipeline⁴⁵⁶. Segundo consultorias de segurança, em 2021, as perdas globais podem chegar a US\$ 6 trilhões, sendo o Brasil o 5º país mais atingido; 20% da usuários globais tiveram dados vazados em 2021. Destaca-se o mega vazamento brasileiro em janeiro de 2021⁴⁵⁷ e os ataques em dezembro do mesmo ano contra *sites* do Ministério da Saúde, do Sistema Único de Saúde (SUS), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), do Ministério da Economia, da CGU, etc. Mais de 50 países vêm desenvolvendo capacidade ofensiva e defensiva, com estruturas e orçamentos dedicados.

Os EUA são o principal alvo de ataques cibernéticos. Analistas apontam para um problema de concepção na abordagem norte-americana, expressadas pelas políticas de defesa e de estratégias

partem do território dos EUA, China e Rússia; os maiores destinos de ataques são os maiores mercados de usuários conectados e economicamente ativos, como os EUA e países europeus.

⁴⁴⁷ 1988. “*The Morris worm*” causou quedas de internet, mas danos limitados pela própria extensão das redes.

⁴⁴⁸ 2007. Primeiro episódio de “guerra cibernética”, durante um mês, de ofensiva contra *internet* da Estônia, inundando tráfego e derrubando páginas e serviços, como reação à retirada de uma estátua de um soldado soviético da 2ª Guerra Mundial. Estônia contou com cooperação dos EUA e de Israel. O episódio motivou a organização de estruturas cibernéticas no país, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na UE. Foi atribuído à Rússia.

⁴⁴⁹ 2013. Divulgação de documentos ultrassecretos de amplo projeto de espionagem eletrônica realizado pelos EUA contra sua própria população e empresas, além de empresas estrangeiras (Petrobrás) e autoridades internacionais (Dilma Rousseff, Brasil; Angela Merkel, Alemanha). Comprometeu a credibilidade dos EUA junto a opinião pública, parceiros e aliados internacionais.

⁴⁵⁰ 2014. *Hackers* roubam dados da Sony Pictures e publicam *online*. Atribuído à Coreia do Norte.

⁴⁵¹ 2015. *Hackers* iranianos invadiram sistemas de distribuição de eletricidade na Turquia, causando uma interrupção de doze horas no fornecimento de energia em cerca de metade do país, incluindo as duas principais cidades turcas, Ancara e Istambul.

⁴⁵² 2016. Suposta interferência russa com campanhas de desinformação, polarizando a ambiente político e social do país, favorecendo a vitória de Trump, inclusive com a espionagem do diretório do Partido Democrata.

⁴⁵³ 2017. *Ramsonware* (o roubo do acesso a dados, que somente são liberados mediante o pagamento de um resgate em criptomoedas) que derrubou mais de 200 mil computadores em 150 países por quatro dias. Atingiu infraestrutura crítica de alguns países, como sistema de saúde britânico (NHS, na sigla em inglês, onde mais de 70 mil dispositivos, desde computadores a refrigeradores e equipamentos de ressonância magnética, foram afetados, levando à interrupção de serviços não emergenciais). Foi atribuído à Coreia do Norte.

⁴⁵⁴ 2017-2018. Focado no setor privado, apagando dados de milhares de computadores de bancos, jornais, empresas de eletricidade na Ucrânia, com prejuízos estimados em US\$ 10 bilhões. Foi atribuído à Rússia.

⁴⁵⁵ 2020. Mais extenso ataque cibernético, indetectável por meses e atingiu 18 mil companhias, incluindo a Microsoft, e instituições governamentais dos EUA, que utilizavam um software da empresa SolarWinds. Não se sabe a extensão dos danos perpetrados. Investigações apontam para grupos com elos russos.

⁴⁵⁶ 2021. *Hackers* desligaram um dos maiores dutos de combustível dos EUA, responsável por 45% da oferta para a Costa Leste, forçando o operador a pagar US\$ 4,4 milhões para restaurar o serviço.

⁴⁵⁷ Base de dados comercializada na *darkweb* com dados cadastrais de praticamente toda a população brasileira, incluindo registro de óbitos. Embora haja suspeitas de que os dados sejam do SERASA, não se comprovou a origem do vazamento. Entre as informações, comercializadas estavam CPF, RG, nome, data de nascimento, veículos e CNPJs, endereços, fotos, escolaridade e renda.

cibernéticas, executadas pelo Comando Cibernético⁴⁵⁸ e pela Agência de Cibersegurança dos EUA (CISA, na sigla em inglês), centradas em operações defensivas e em cenários de ataques a infraestruturas críticas, que não se concretizaram. Haveria demasiada atenção a preservação de redes e ausência de estratégias sobre integridade da informação, tornando-o mais vulnerável a campanhas de desinformação. Há reposicionamento em 2018, como resposta à intervenção estrangeira às eleições de 2016, orientando por maior capacidade ofensiva⁴⁵⁹ e de dissuasão, como sanções e responsabilização internacional. No contexto das eleições presidenciais de 2024 nos EUA, Washington acusou Moscou, Pequim e Teerã⁴⁶⁰ de realizar ataques cibernéticos e utilizar a inteligência artificial para buscar influenciar o pleito. No fim de dezembro, o Tesouro dos EUA anunciou que atores patrocinados pela China teriam realizado ataques cibernéticos e obtido acesso a documentos não classificados, no que foi considerado um "grande incidente cibernético". O Ministério das Relações Exteriores chinês negou envolvimento de Pequim no episódio. Os EUA concentram-se em entendimentos bilaterais para superação de crises, mas há iniciativas multilaterais de escopo limitado, como nos Five Eyes (FVYE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Expressão de *sharp power*, os maiores ataques cibernéticos proveriam da China e da Rússia, cujas estratégias são diferentes. A China emprega operações de espionagem industrial, para o seu próprio desenvolvimento econômico, desde pelo menos a gestão Clinton, com entendimentos pontuais em Obama, mas exacerbação em Trump, na guerra comercial e associação ao 5G, questões de controle de tecnologia, da rede e de protocolos de comunicação para futuras aplicações, como “internet das coisas” (IoT, na sigla em inglês). As operações chinesas fazem parte de um plano de longo prazo para que o país possa tornar-se a maior potência cibernética do mundo nos próximos anos. A Rússia, de economia menor e menos desenvolvida, destaca-se em operações de desinformação para avançar interesses via desestabilização política e social de rivais, além de operações tradicionais. Ambos desenvolvem fronteiras cibernéticas sobre seus territórios, utilizam-se de ataques como moeda de troca de negociações, patrocinam grupos para minar a confiança em instituições no exterior, além de promover coesão social no seu interior. Israel também é um ator importante no que tange a ataques cibernéticos, principalmente na região do Oriente Médio, dado o desenvolvimento de seu setor de tecnologia cibernética civil e militar – expressão desta última é a Unidade 8200, responsável pelas ações de inteligência das forças armadas israelenses. O Irã, principal alvo de operações cibernéticas israelenses, também desenvolve um programa com capacidades defensivas e ofensivas. Soma-se a Coreia do Norte, inclusive com operações de mineração clandestina e roubo de criptomoedas, como forma de contornar sanções internacionais.

Segundo dados do FortiGuard Labs, laboratório de inteligência e análise de ameaças da Fortinet, uma empresa multinacional que desenvolve e comercializa software, produtos e serviços de cibersegurança, no Brasil, passou-se de 103 bilhões de tentativas de ataques cibernéticos, em 2022, para 60 bilhões, em 2023. A redução de pouco mais de 40% pode ser atribuída ao aumento nos investimentos em segurança da informação.

⁴⁵⁸ Criado em 2009, entrou em operação em 2010.

⁴⁵⁹ Genebra, 16 de junho de 2021: entregou a Putin uma lista de 16 setores específicos, definidos como críticos para a política dos EUA, do setor energético à distribuição de água, que representariam limites de ataque.

⁴⁶⁰ O governo dos EUA anunciou, no último dia de 2024, sanções contra a Rússia e o Irã por conta da ofensiva de ambos os países para tentar influenciar a eleição de 2024. As investigações concluíram que enquanto a Rússia pretendia ajudar o presidente eleito Trump a vencer a eleição, o Irã preferia Harris.

e) Arcabouço jurídico-institucional internacional

Embora ainda não haja um arcabouço jurídico com abrangência e aceitação global, há tentativas por várias partes de instituir estruturas legais para definir o que é aceitável e o que não é no que concerne à guerra cibernética.

A mais conhecida deles é o Manual Tallinn, um documento acadêmico não vinculante que estuda como o Direito Internacional (em especial o direito à guerra e o Direito Internacional Humanitário) se aplica a conflitos cibernéticos. O Manual, redigido entre 2009 e 2012 com o apoio do Centro de Excelência de Ciberdefesa Cooperativa da OTAN (CCDCOE, na sigla em inglês), foi publicado pela primeira vez em 2013 pela *Cambridge University Press*. O Manual ganhou uma segunda edição, Tallinn 2.0, publicado em 2017 como um livro, expandindo o escopo da primeira edição. De forma resumida: as primeiras duas partes lidam com a relação entre o Direito Internacional e o ciberespaço e a existência de regimes especializados, enquanto a terceira parte discorre sobre a relação entre segurança e paz internacional e atividades cibernéticas, e a parte final se foca na lei dos conflitos cibernéticos em guerra (este o escopo original de Tallinn 1.0). Alguns pontos relevantes dentro das regras do Manual: Estados não teriam soberania sobre a *internet*, mas teriam soberania sobre componentes da *internet* dentro de seus territórios; o mero fato de um ataque cibernético originar-se no território de um Estado e de um ataque cibernético ser conduzido por meio da infraestrutura cibernética de um Estado não é suficiente para que se lhe atribua o ataque; embora um ataque cibernético não esteja no mesmo nível de um ataque armado convencional, isso não dá aos Estados o direito de uso ou ameaça de uso da força. Cumpre lembrar, novamente, que não são considerações vinculantes. Para o futuro, já está em curso o processo de revisão e expansão da obra para o Manual Tallinn 3.0, ainda sem data prevista para publicação, mas que buscará adequar as práticas cibernéticas recentes ao Direito Internacional, com a inclusão de temas como mecanismos de responsabilização e solução de ambiguidades.

O próprio CCDCOE, sediado também em Tallinn, na Estônia, foi construído em 2008 na esteira dos ciberataques sofridos pelo país báltico em 2007, atribuídos pelo governo estoniano à Rússia, que revelaram pela primeira vez a vulnerabilidade dos sistemas de informação e comunicações dos países-membros da OTAN. O Centro busca melhorar a interoperabilidade entre as defesas cibernéticas relacionadas à OTAN, aperfeiçoar a segurança da informação e a educação e capacitação relacionadas à ciberdefesa, analisar aspectos legais da defesa cibernética, entre outras atribuições.

Dentro da União Internacional de Telecomunicações (UIT), agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), há a formação de um arcabouço institucional relacionado à questão da segurança cibernética. Lançada em 2017, a Agenda Global de Cibersegurança (GCA, na sigla em inglês) é uma estrutura legal voltada à cooperação internacional, que visa a aperfeiçoar a confiança e a segurança na sociedade da informação. A GCA foi concebida para encorajar colaboração com e entre todos os parceiros relevantes, partindo de iniciativas já existentes para evitar esforços duplicados. Há cinco pilares sobre os quais a GCA se sustenta: medidas legais, medidas técnicas e procedimentais, estruturas organizacionais, construção de capacidades e cooperação internacional. Também dentro da UIT, há a formação de Equipes Nacionais de Resposta a Incidentes Computacionais (CIRTs, na sigla em inglês), que servem como pontos focais para coordenar respostas a ataques cibernéticos de forma imediata e eficiente. Atualmente, há cerca de 130 CIRTs no mundo – na América do Sul, apenas Bolívia e Suriname não dispõem de uma equipe. Finalmente, a UIT criou o Índice Global de Cibersegurança (GCI, na sigla em inglês),

como uma referência confiável para medir o comprometimento dos países com a cibersegurança em nível global. A quarta edição do GCI (GCIv4) foi lançada em 2020; o Brasil ocupou a 18ª posição entre os 194 países avaliados, crescimento de 52 posições e terceiro lugar no continente americano, atrás somente de EUA e Canadá. A edição mais recente (GCIv5) foi lançada em 2024. A maioria dos membros da UIT registraram incremento em suas capacidades de defesa cibernética (incremento médio de 27% desde 2020). O Brasil foi classificado como um dos dois países-modelos nas Américas, ao lado dos EUA, e um dos 47 países do mundo nessa classificação.

O Conselho da União Europeia (UE) criou, em 2019, uma estrutura que permite à UE impor medidas restritivas direcionadas (sanções) para conter e responder a ataques cibernéticos que constituam ameaças externas ao bloco ou aos seus Estados-Membros, incluindo ataques contra terceiros Estados ou organizações internacionais em que medidas restritivas sejam consideradas necessárias para atingir os objetivos da Política Comum de Segurança e Defesa.

No âmbito do Conselho da Europa, pode ser mencionada a Convenção contra a Criminalidade Cibernética (ou Convenção sobre o Crime Cibernético, na tradução brasileira), conhecida como Convenção de Budapeste, que busca promover uma política criminal comum que vise a proteger a sociedade contra a criminalidade no ciberespaço mediante adoção de legislação adequada e melhoria da cooperação internacional. A convenção é o primeiro tratado internacional sobre crimes cometidos por meio da *internet* e outras redes de computadores, tratando particularmente de violações de direitos autorais, fraudes relacionadas a computadores, pornografia infantil e violações de segurança de redes. Ele também contém uma série de poderes e procedimentos como a busca de redes de computadores e interceptação. Assinada em 2001 e em vigor desde 2004, a convenção conta com 76 Estados Partes, incluindo a maior parte da UE, os EUA, a Argentina e o Chile. Ela traz, ainda, dois protocolos adicionais: o primeiro deles referente à criminalização de atos de natureza racista e xenofóbica, cometidos por meio de sistemas de computador, e o segundo acerca do reforço da cooperação e da divulgação de provas eletrônicas, ambos assinados em Estrasburgo, respectivamente, em 2003 e 2022. O Brasil foi oficialmente convidado a aderir à convenção em 2019 e efetivamente o fez em 2022, após depositar seu instrumento de adesão. O Brasil não é parte dos protocolos adicionais. A Convenção de Budapeste congrega grande número de países com os quais o Brasil compartilha a maior parte dos casos de cooperação jurídica internacional hoje em tramitação e serve de base de colaboração contra ampla variedade de delitos perpetrados por via cibernética. O País passou a contar com ferramenta adicional para combater de forma efetiva o crime cibernético, que exige meios de cooperação internacional céleres, mediante os quais os órgãos nacionais responsáveis possam requerer e compartilhar, em tempo hábil, as provas necessárias. As autoridades brasileiras passaram a ter, assim, acesso mais ágil a provas eletrônicas produzidas sob jurisdição estrangeira, o que repercute positivamente em termos de persecução penal dos crimes cibernéticos.

Em novembro de 2018, foi lançado o Chamado de Paris para a Confiança e a Segurança no Espaço Cibernético, com apoio de diversos países, governos locais, empresas e organizações da sociedade civil. O Brasil não aderiu ao chamado, mas o fizeram o governo do estado de São Paulo, empresas privadas e entidades da sociedade civil brasileira.

Em 2014, a União Africana (UA) adotou a Convenção de Malabo sobre Cibersegurança e Proteção de Dados Pessoais. O documento entrou em vigor em junho de 2023, após quinze ratificações (tem outras 4 assinaturas).

O tema é debatido no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) no âmbito da agenda digital e está presente nos capítulos políticos e de cooperação do Acordo de Associação com a UE. O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL) conta com Subgrupo

de Cibersegurança no Grupo de Trabalho (GT) de Defesa, sob a liderança brasileira. Bilateralmente, é objeto de cooperação entre Brasil e Paraguai por meio de Itaipu, com foco no setor elétrico e outros países, como em grandes eventos. Na Organização dos Estados Americanos (OEA), o Comitê Interamericano de Combate ao Terrorismo mantém programa de segurança cibernética, que visa à promoção de pesquisa, ao fortalecimento da capacidade técnica (incluindo treinamento e exercícios cibernéticos) e ao desenvolvimento de políticas de segurança cibernética nas Américas. Há referências em comunicados conjuntos com diversos parceiros, e organizações, como G20 e BRICS⁴⁶¹.

No âmbito multilateral, a regulação da segurança cibernética foi, por muito tempo, limitada e avançou muito lentamente. A Convenção de Palermo não aborda diretamente a dimensão cibernética. Há discussões quanto ao enquadramento do tema sob a convenção e seus protocolos e a necessidade de instrumentos legais específicos para eliminar eventual vácuo legal.

Em 2019, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) decidiu, por meio da Resolução 74/247 de 2019, estabelecer o Comitê Intergovernamental *Ad Hoc* para Elaborar uma Convenção Internacional Abrangente sobre o Combate ao Uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para Fins Criminosos. Como o próprio nome já indica, ele teve o mandato de elaborar uma convenção internacional abrangente sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminosos, levando em plena consideração os instrumentos e esforços internacionais existentes nos níveis nacional, regional e internacional sobre o combate ao uso de tecnologias de informação e comunicação para fins criminosos. As negociações do acordo, que ficou conhecido como “Convenção das Nações Unidas sobre Crimes Cibernéticos”, estavam previstas para concluir-se em fevereiro de 2024. Após a realização de cinco sessões⁴⁶², a presidência do comitê intergovernamental elaborou uma proposta de convenção composta por nove capítulos⁴⁶³, além do preâmbulo. Uma versão final do projeto de acordo não foi, contudo, alcançada naquela que seria a sétima e última sessão do comitê, realizada entre 29 de janeiro e 9 de fevereiro de 2024, em decorrência de divergências em torno do equilíbrio entre proteção dos direitos humanos e questões de segurança⁴⁶⁴. Assim, ficou decidida a realização de uma sessão adicional do comitê para a conclusão do processo.

Em agosto de 2024, foi aprovado, por consenso, o texto da “Convenção das Nações Unidas contra Crimes Cibernéticos - Fortalecimento da cooperação internacional para o combate a certos crimes cometidos por meio de sistemas de tecnologia da informação e comunicação e para o compartilhamento de provas eletrônicas de crimes graves”. O tratado, de alcance universal, provê base normativa para a tipificação de crimes cibernéticos, inclusive o abuso sexual infantil por meio digital. Ao permitir a troca de provas eletrônicas, a Convenção constituirá importante instrumento

⁴⁶¹ Em 2020, houve o estabelecimento do Canal de Segurança da Informação Rápida do BRICS para permitir que os bancos centrais dos países do BRICS troquem informações sobre ameaças cibernéticas e compartilhem experiências no combate a ataques cibernéticos na esfera financeira.

⁴⁶² A quinta sessão ocorreu em abril de 2023. A primeira sessão do comitê, por sua vez, foi realizada entre 28 de fevereiro e 11 de março de 2022.

⁴⁶³ Os capítulos compreendem os seguintes assuntos: disposições gerais, criminalização, jurisdição, medidas processuais e cumprimento da lei, cooperação internacional, medidas preventivas, assistência técnica e intercâmbio de informações, mecanismo de implementação e disposições finais.

⁴⁶⁴ Em entrevista, Raman Jit Singh Chima, conselheiro internacional sênior e diretor de políticas para a Ásia-Pacífico da *Access Now*, organização não governamental que participa das negociações, afirmou que o tratado necessita tratar dos *core cybercrimes* (ou crimes “ciberneticamente dependentes”), aqueles crimes que somente são possíveis por meio do computador, como ataques *hacker* contra sistemas computacionais. O representante da *Access Now* argumenta que um tratado excessivamente abrangente, que incluísse crimes políticos, por exemplo, possibilitaria a penalização por críticas contra autoridades governamentais.

de cooperação internacional para fortalecer o combate a crimes e a proteção às vítimas. O texto conta, ainda, com salvaguardas e garantias de proteção aos direitos humanos que devem balizar as atividades de enfrentamento a crimes cibernéticos. O instrumento foi adotado, por consenso, pela AGNU em dezembro de 2024 e será aberto a assinaturas em conferência em Hanói, em 2025. Entrará em vigor noventa dias após a 40ª ratificação.

O Brasil atuou como vice-presidente do comitê negociador e teve papel de destaque na construção de consensos, com participação, na delegação brasileira, de representantes do Itamaraty, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, da Polícia Federal e do Ministério Público Federal. A Rússia teve papel bastante ativo nas negociações e foi a principal proponente do mandato da AGNU para a negociação do instrumento e do próprio texto-base. Os EUA e seus aliados, por sua vez, buscaram limitar o escopo do documento. Segundo analistas ocidentais, a proposta russa ampliaria sobremaneira os poderes estatais de vigilância sobre a *Internet*.

O Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) é a principal instância da ONU que lida com criminalidade no ambiente cibernético. Ele assessorou o GT de Peritos de Composição Aberta (2011), criado sob a Comissão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal (1992) para elaborar estudo abrangente sobre esse tipo de crimes; conta com um Programa Global sobre Crimes Cibernéticos (2013), para dar assistência aos Estados sobre o tema; e serve como Secretariado para o Comitê *Ad Hoc* supramencionado, que deve elaborar uma proposta de convenção internacional, a ser apresentada na 78ª sessão da AGNU, em 2023-2024.

O Escritório de Contraterrorismo da ONU (UNOCT, na sigla em inglês) mantém programa de segurança cibernética e novas tecnologias, que visa melhorar as capacidades dos Estados-Membros e das organizações privadas na prevenção e na mitigação da utilização indevida de desenvolvimentos tecnológicos por terroristas e extremistas violentos. Isso inclui o combate à ameaça de ataques cibernéticos perpetrados por terroristas contra infraestruturas críticas, bem como o desenvolvimento do uso de mídias sociais para coletar informações de código aberto e evidências digitais para combater o terrorismo online e o extremismo violento, respeitando os direitos humanos. O projeto também visa a mitigar o impacto e recuperar e restaurar os sistemas visados, caso esses ataques ocorram. Na última revisão da Estratégia Global de Contraterrorismo, os Estados-Membros expressaram preocupação com o uso crescente de TIC por terroristas, em particular a *internet* e outros meios de comunicação, e o uso de tais tecnologias para cometer, incitar, recrutar, financiar ou planejar atos terroristas. Em 2017, pela Resolução 2341, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) conclamou os Membros “*to establish or strengthen national, regional and international partnerships with stakeholders, both public and private, as appropriate, to share information and experience in order to prevent, protect, mitigate, investigate, respond to and recover from damage from terrorist attacks on critical infrastructure facilities, including through joint training, and use or establishment of relevant communication or emergency warning networks*”.

Vale mencionar, ainda, que a ONU discute o tema do uso das TIC no contexto da paz e segurança internacional desde 1998, por meio de resoluções da Primeira Comissão da AGNU, e criou, desde 2004, seis grupos de peritos para discutir questões relacionadas a tecnologias da informação e comunicações e segurança internacional, os quais produziram quatro relatórios substantivos e consensuais (2010, 2012, 2015 e 2021). O Grupo de Peritos (GGE, na sigla em inglês) mais recente (2019-2021), focado no comportamento responsável de Estados no espaço cibernético no contexto da segurança internacional, foi presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu relatório foi submetido à AGNU em 2021 com recomendações nos seguintes pontos: cooperação bilateral, regional e multilateral para criar entendimentos comuns

sobre o tema; maior troca de visões sobre normas, regras e princípios; maior cooperação internacional e construção de capacidades; engajamento de outros participantes, como a sociedade civil, academia e setor privado; requisição ao Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Desarmamento (UNIDIR) e a outros *think tanks* para elaborarem estudos sobre o tema. Em paralelo aos GGEs, foi estabelecido um Grupo de Trabalho de Composição Aberta (OEWG, na sigla em inglês), em 2018, de caráter mais político e de patrocínio original russo, sobre os desenvolvimentos no campo das TIC no contexto da segurança internacional, cujo relatório foi adotado por consenso em março de 2021. O OEWG teve seu mandato renovado até 2025, quando se espera novo relatório. Há proposta de Plano de Ação unificado, para evitar redundâncias, todavia sem consenso. O quadro normativo atual consolidado nesses debates envolve quatro pilares: Direito Internacional Público; normas voluntárias; princípios de confiança, transparência, previsibilidade e estabilidade; e formação de competências. O modelo atual de regulação do comportamento estatal no espaço cibernético adotado pelo GGE apresenta onze normas voluntárias (acordadas no relatório 2015, cuja elaboração coube a GGE também presidido por um embaixador brasileiro, Carlos Perez, e que ganharam nova camada de entendimento pelo relatório de 2021): oito sobre ações que os Estados devem fomentar (cooperação sobre segurança, crime e terrorismo; respeito aos direitos humanos e à privacidade; proteção de infraestrutura crítica; preservação de cadeias de segurança; informe de vulnerabilidades; atendimento a pedidos de assistência; consideração de toda informação relevante) e três que devem evitar (impedir o uso malicioso de TIC no seu território; não danificar infraestruturas críticas; não atacar equipes de emergência).

f) Políticas brasileiras para o espaço cibernético

No Brasil, o setor cibernético é abordado desde a primeira edição da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) como estratégico, de responsabilidade operacional do Exército⁴⁶⁵, que comanda o Centro de Defesa Cibernética. Criado em 2010, operacionalizado em 2012, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) é responsável pela coordenação e integração de operações de defesa cibernética. O sistema é conduzido no nível político pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI), no nível estratégico pelo Ministério da Defesa e, no operacional, pelo CDCiber, que conta com atividades de inteligência, ciência e tecnologia, operações e gestão, desenvolvendo o Simulador de Operações Cibernéticas (SIMOC), operações de grandes eventos, como Copa e Olimpíadas, parceria de pesquisa (Instituto Militar de Engenharia – IME) e projetos especiais (Itaipu). Em 2014, o Ministério da Defesa criou o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) Brasileiro, uma iniciativa do governo para reforçar a estratégia de defesa cibernética nacional. Segundo a portaria de criação, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) fica responsável por supervisionar a implantação do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) e da Escola Nacional de Defesa Cibernética (EnaDCiber), subordinados ao Comando do Exército. A iniciativa está no contexto do Programa de Defesa Cibernética na Defesa Nacional (PDCDN). O GSI coordena, ainda, o Centro de Prevenção, Tratamento e Resposta a Incidentes Cibernéticos de Governo (CTIR). O Comitê Gestor da *Internet* no Brasil (CGI.br), por sua vez, coordena Centro de Estudos, Resposta e Tratamento de Incidentes de Segurança no Brasil (CERT.br).

⁴⁶⁵ A primeira PND (2005) já aborda setor cibernético; a primeira END (2008) estabelece o setor como estratégico.

Tema multidisciplinar, está presente nas atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)⁴⁶⁶. Em 2018, o Brasil instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI)⁴⁶⁷ e, em 2020, aprovou a Estratégia Nacional de Cibersegurança (E-Ciber) 2020-2023⁴⁶⁸. Em dezembro de 2023, foram instituídas a Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber), com a finalidade de orientar a atividade de segurança cibernética no País, e o Comitê Nacional de Cibersegurança (CNCiber). Entre os objetivos da PNCiber estão promover o desenvolvimento de produtos, serviços e tecnologias de caráter nacional destinados à segurança cibernética; garantir a confidencialidade, a integridade, a autenticidade e a disponibilidade das soluções e dos dados utilizados para o processamento, o armazenamento e a transmissão eletrônica ou digital de informações; fortalecer a atuação diligente no ciberespaço, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos idosos; contribuir para o combate aos crimes cibernéticos e às demais ações maliciosas no ciberespaço; estimular a adoção de medidas de proteção cibernética e de gestão de riscos para prevenir, evitar, mitigar, diminuir e neutralizar vulnerabilidades, incidentes e ataques cibernéticos, e seus impactos; e fomentar as atividades de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de inovação relacionadas à segurança cibernética. São instrumentos da PNCiber tanto a E-Ciber, que deixou de vincular-se à PNSI, quanto o Plano Nacional de Cibersegurança. Cabe ao CNCiber, presidido por representante do Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e integrado por representante de vários órgãos públicos, inclusive o Ministério das Relações Exteriores, e da sociedade civil, da academia e do setor privado, propor atualizações tanto para o Plano Nacional de Cibersegurança como para seus instrumentos.

Instrumentos como o Marco Civil da Internet, de 2014, fornecem relevante arcabouço legislativo para persecução penal de crimes cibernéticos, mas há consciência de que é preciso aprofundar a cooperação e a coordenação entre diferentes países; disso se depreende a importância da adesão a instrumentos como a Convenção de Budapeste. Também merece destaque a aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD, Lei nº 13.709), em 2018.

Em 2021, *ranking*⁴⁶⁹ de cibersegurança organizado pela UIT apontou forte aumento qualidade da infraestrutura digital do Brasil, como reflexo de investimentos em governança e segurança cibernética.

⁴⁶⁶ Pela Lei Geral de Telecomunicações, a ANATEL deve regulamentar equipamentos e aplicações para garantir a resiliência das redes e a integridade e confidencialidade das informações, em especial para o setor de segurança.

⁴⁶⁷ Decreto nº 9.637/2018: Política Nacional de Segurança da Informação (PNSI). Foi instituída no âmbito de toda administração pública federal e abrange segurança cibernética; defesa cibernética; segurança física e a proteção de dados organizacionais; e ações destinadas a assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade da informação. É instrumentalizada pela Estratégia Nacional de Segurança da Informação (ENSI). Em virtude da abrangência da Segurança da Informação o Decreto nº 9.637/2018, indicou, em seu Artigo 6º, que a ENSI será construída em módulos, a fim de contemplar a segurança cibernética, a defesa cibernética, a segurança das infraestruturas críticas, a segurança da informação sigilosa e a proteção contra vazamento de dados. Pelo Decreto nº 11.856/2023, a segurança cibernética foi retirada da alçada da PNSI.

⁴⁶⁸ Decreto nº 10.222/2020: Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber). Módulo da ENSI, estabeleceu três objetivos (tornar o Brasil mais próspero e confiável no ambiente digital;; aumentar a resiliência brasileira aos ataques cibernéticos; fortalecer a atuação brasileira no tema no plano internacional) para nortear ações estratégicas que se desdobram em iniciativas, para seu cumprimento. Pelo Decreto nº 11.856/2023, a segurança cibernética foi retirada da alçada da PNSI, e a E-Ciber passou a ser um instrumento da Política Nacional de Cibersegurança (PNCiber).

⁴⁶⁹ O País saltou 52 posições, da 70ª para a 18ª, entre 194 países avaliados no Índice Global de Segurança Cibernética 2020; nas Américas, o Brasil está apenas atrás dos EUA e do Canadá. A metodologia leva em consideração cinco aspectos sobre riscos cibernéticos: legal, técnico, cooperativo, organizacional e de treinamento.

5.6. Mar, espaço e Antártida

I. Direito do Mar

a) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês) regula amplamente o direito do mar, normatizando todos os aspectos do universo marítimo, inclusive delimitação das fronteiras, regulamentos ambientais, investigação científica, comércio e resolução dos conflitos internacionais envolvendo questões marinhas. A CNUDM foi adotada na III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, em Montego Bay, Jamaica, em 1982. Entrou em vigor doze anos depois, em 1994⁴⁷⁰. O Brasil foi um dos 119 Estados que assinaram a CNUDM em 10 de dezembro de 1982, tendo-a ratificado em 1988 e promulgado com o Decreto nº 1530 de 22 de junho de 1995. Atualmente, a CNUDM tem 170 partes.

A CNUDM possui 320 artigos subdivididos em 17 capítulos ou partes, cujos critérios obedecem às especificidades dos espaços marítimos e das relações conflituais a serem disciplinados. Possui, ainda, nove anexos e uma declaração final. A convenção define os principais espaços marinhos e seu alcance, como mar territorial (limite de 12 milhas marítimas a partir da linha de base ou linha de baixa-mar ao longo da costa), zona contígua (limite de 24 milhas marítimas a partir da linha de base), zona econômica exclusiva (ZEE, limite de 200 milhas marítimas a partir da linha de base) e plataforma continental (PC, limite, em regra, de 200 milhas náuticas a partir da linha de base, podendo ser estendida, por meio de processo específico definido na CNUDM⁴⁷¹).

Por sua ampla abrangência temática e elevado número de signatários – 169 Estados Partes⁴⁷² e a União Europeia (UE) –, a CNUDM é considerada a “Constituição dos mares e oceanos”, tendo prestado, em seus 40 anos de existência, importantes contribuições para evitar conflitos envolvendo questões relacionadas ao mar. A CNUDM possibilitou a delimitação das fronteiras marítimas entre Estados, esclarecendo, também, os respectivos direitos e deveres das partes. Desse modo, garantiu maior segurança jurídica em um espaço de suma importância para a comunidade internacional, facilitando a cooperação, o gerenciamento de recursos, a investigação científica, o combate ao crime e proteção do meio ambiente.

⁴⁷⁰ Em sua primeira sessão, em 1949, a Comissão de Direito Internacional da ONU selecionou o regime de águas territoriais e direito do alto-mar como tópicos para codificação. A I Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar ocorreu em 1958, em Genebra, onde foram adotadas quatro convenções sobre o tema: 1) Convenção sobre Mar Territorial e Zona Contígua; 2) Convenção sobre Alto-Mar; 3) Convenção sobre Pesca e Conservação dos Recursos Vivos de Alto-Mar; e 4) Convenção sobre Plataforma Continental. A I Conferência, entretanto, não delimitou a extensão do mar territorial, o que tentaria ser feito na II Conferência, realizada em 1960. As quatro convenções assinadas em 1958 permanecem em vigor e têm força de lei para os Estados que não ratificaram ou não aderiram à CNUDM de 1982; para aqueles que o fizeram, a CNUDM sucedeu as obrigações assumidas nas convenções de 1958. A II Conferência, no entanto, não teve resultados práticos.

⁴⁷¹ A CNUDM prevê que o reconhecimento da PC para além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial depende das recomendações da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), que são definitivas e obrigatórias, após análise criteriosa de levantamento científico da zona que se demanda a extensão. A PC pode estender-se, conforme os critérios descritos no Artigo 76 da CNUDM, no limite, até 350 milhas marítimas da linha de base ou até 100 milhas náuticas da isóbata de 2.500 metros.

⁴⁷² Não são Partes, entre outros, a Colômbia, os EAU e o Irã (apenas assinaram), além de EUA, Israel, Peru, Turquia e Venezuela (jamais assinaram).

A CNUDM criou mecanismos pacíficos de solução de controvérsias relativas ao direito do mar, de modo a dirimir disputas relacionadas à convenção e a acordos internacionais pertinentes aos seus objetivos. O sistema de solução de controvérsias é regulado pela Parte XV da convenção, que prevê um procedimento de conciliação, a criação de um Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), a utilização da Corte Internacional de Justiça (CIJ) e a criação de dois tribunais arbitrais (Parte XV, Seção 2, Artigo 287).

São celebradas periodicamente Reuniões dos Estados Partes, convocadas pelo SGNU. Não há prazo pré-estabelecido na CNUDM para a realização das reuniões. A primeira foi realizada em 1994, e a mais recente (a 34ª) foi realizada em 2024. Entre as atribuições dessas reuniões, estão a eleição dos membros do TIDM e da CLPC, questões administrativas e orçamentárias do TIDM e a avaliação de relatórios enviados pelos dirigentes do TIDM e da CLPC e pelo SGNU.

A CNUDM é complementada por outros três acordos: o Acordo Relativo à Implementação da Parte XI⁴⁷³, concluído em Nova York, em 1994; o Acordo para a Implementação das Disposições da CNUDM sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios⁴⁷⁴, adotado em Nova York, em 1995; e o Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional, adotado em Nova York, em 2023 (para mais detalhes, ver subseção posterior).

A Parte XI da CNUDM regula a Área, definida pelo Artigo 1º, §1 (1) como “o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional”. De acordo com os Artigos 136 e 137, a Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade, e nenhum Estado pode reivindicar ou exercer soberania ou direitos de soberania sobre eles ou deles apropriarem-se. Assim, “todos os direitos sobre os recursos da Área pertencem à humanidade em geral, em cujo nome, atuará a Autoridade” (§2, Artigo 137).

b) O Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM)

O TIDM, sediado em Hamburgo, é um órgão judicial independente estabelecido pela CNUDM para julgar disputas decorrentes da interpretação e aplicação da convenção. É composto por 21 juízes independentes, de reconhecida competência em matéria de direito do mar. Cada juiz é eleito por nove anos com a possibilidade de uma reeleição. O TIDM possui diversas câmaras:

- 1) a Câmara de Procedimento Sumário, que pode determinar a adoção de medidas cautelares;
- 2) a Câmara para Disputas sobre Pesca;
- 3) a Câmara para o Meio Ambiente Marinho;
- 4) a Câmara para Disputas de Delimitação Marítima;
- 5) a Câmara de Controvérsias sobre Fundos Marinhos (discutida posteriormente); e
- 6) a Câmara Especial sobre a Conservação e Exploração Sustentável do Oceano Pacífico.

Em funcionamento desde 1996, o TIDM está aberto não apenas aos Estados Partes da convenção, como também a empresas estatais e entidades privadas em casos previstos da Parte XI ou em acordo aceito por todas as partes. A jurisdição do tribunal compreende todas as controvérsias e pedidos que lhe sejam submetidos de conformidade com a CNUDM, bem como as questões especialmente previstas em qualquer outro acordo que lhe confira jurisdição, aplicando-se a

⁴⁷³ Ratificado pelo Brasil em 2007 e internalizado pelo Decreto nº 6.440/2008.

⁴⁷⁴ Ratificado pelo Brasil em 2000 e internalizado pelo Decreto nº 4.361/2002. A cada quatro anos, há conferências de revisão no âmbito do acordo. A última, que deveria ser realizada em 2020, foi adiada em razão da pandemia e só aconteceu em 2023.

convenção e outras normas de Direito Internacional que não forem incompatíveis (Artigo 293 da CNUDM). O TIDM também tem competência consultiva, podendo dar opiniões em determinados casos sob os acordos internacionais relacionados às finalidades da convenção. As decisões tomadas em sede da competência contenciosa são definitivas e obrigatórias.

O Brasil nunca teve um caso julgado pelo TIDM. O País, teve, contudo, dois juízes membros. O primeiro, entre 1996 e 2015, foi Vicente Marotta Rangel. O segundo foi Antonio Cachapuz de Medeiros que, no entanto, faleceu no primeiro ano de seu mandato, em 2016. Ademais, Rodrigo Fernandes More foi candidato, sem sucesso, do Brasil em duas ocasiões: para o período 2017-2026, e para o período 2020-2029.

O TIDM possui uma instância específica para solucionar controvérsias relativas à Área: a Câmara de Controvérsias dos Fundos Marinhos. De acordo com o Artigo 187 da Parte XI, essa câmara tem competência para solucionar as seguintes categorias de disputas:

- 1) entre Estados Partes, relativas à interpretação ou aplicação da Parte XI ou Anexos;
- 2) entre um Estado Parte e a Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), relativas a atos ou omissões que se alegue constituírem violação das disposições da Parte XI, Anexos ou relacionados, ou das normas, regulamentos e procedimentos adotados pela Autoridade; ou atos da Autoridade que se alegue constituírem abuso ou desvio de poder;
- 3) entre partes num contrato, quer se trate de Estados Partes, da Autoridade ou da Empresa, de empresas estatais e de pessoas físicas ou jurídicas, relativas a interpretação ou execução de um contrato ou de um plano de trabalho; ou atos ou omissões de uma parte no contrato relacionados com atividades na Área que afetem a outra parte ou prejudiquem diretamente os seus legítimos interesses;
- 4) entre a Autoridade e um candidato a contratante que tenha sido patrocinado por um Estado, relativas a uma denegação de um contrato ou a uma questão jurídica suscitada na negociação do contrato;
- 5) entre a Autoridade e um Estado Parte, uma empresa estatal ou uma pessoa física ou jurídica patrocinada por um Estado Parte, quando se alegue que a Autoridade incorreu em responsabilidade; e
- 6) quaisquer outras controvérsias relativamente às quais a competência da Câmara esteja expressamente prevista na CNUDM.

Em maio de 2024, o TIDM exarou entendimento inédito em parecer consultivo em resposta a petição apresentada por Antígua e Barbuda e Tuvalu em nome de nove Estados insulares. Na opinião consultiva, o tribunal afirmou que os governos são responsáveis pelas emissões de gases de efeito estufa que causam poluição marinha e devem estabelecer políticas para reduzi-las. Embora a decisão não tenha força vinculante, especialistas acreditam que pode servir de precedente para dois outros casos com temas conexos que estão sendo julgados na CtIDH e na CIJ, além de servir como argumento para políticas governamentais.

c) A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA)

A Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês), com sede em Kingston, na Jamaica, teve sua criação prevista na CNUDM. Trata-se de organismo internacional, com personalidade jurídica internacional própria, responsável por organizar, realizar e controlar as atividades na Área em nome da humanidade em geral. A ISA também atua na promoção da cooperação internacional, pesquisa científica e transferência de tecnologia nos campos da pesquisa

e exploração mineral dos fundos marinhos internacionais. Todos os Estados Partes da CNUDM são *ipso facto* membros da Autoridade. De acordo com o Artigo 153 da CNUDM, “as atividades na Área são realizadas a. pela Empresa; e, b. em associação com a Autoridade, por Estados Partes ou empresas estatais, ou pessoas físicas ou jurídicas que possuam a nacionalidade de Estados Partes ou sejam efetivamente controladas por eles ou seus nacionais, quando patrocinadas por tais Estados”.

A ISA tem, como órgãos principais, uma Assembleia, um Conselho, um Secretariado e a Empresa. A Assembleia, composta por todos os membros da ISA, é considerada seu órgão supremo, perante o qual devem responder os outros órgãos principais. Tem o poder de estabelecer a política geral sobre qualquer questão ou assunto da competência da ISA. O Conselho é o órgão executivo, sendo composto por 36 membros eleitos pela Assembleia, e tem o poder de definir, em acordo com diretrizes gerais estabelecidas pela Assembleia, as políticas específicas a serem seguidas. O Conselho possui dois órgãos: uma Comissão Jurídica e Técnica e uma Comissão de Planejamento Econômico. Por sua vez, o Secretariado compreende um secretário-geral e o pessoal de que a Autoridade possa necessitar. O secretário-geral é eleito pela Assembleia para um mandato de quatro anos, dentre os candidatos propostos pelo Conselho, e pode ser reeleito. Trata-se do mais alto funcionário administrativo da ISA e, nessa qualidade, participa em todas as reuniões da Assembleia, do Conselho e de qualquer órgão subsidiário. Em agosto de 2024, durante a 29ª Assembleia, a oceanógrafa brasileira Letícia Carvalho foi eleita, com 79 num total de 113 votos, para o cargo de secretária-geral, com mandato entre 2025 e 2028. Letícia Carvalho será a primeira mulher, cientista e latino-americana a ocupar o cargo. Por fim, a Empresa é o órgão responsável por realizar diretamente atividades na Área, bem como o transporte, o processamento e a comercialização dos minerais extraídos. Até hoje, ela não passou a funcionar, e suas funções têm sido executadas por um representante especial do secretário-geral da ISA. Em 2023, foi criado o cargo de diretor interino da Empresa.

d) Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

i. Características gerais

Segundo a CNUDM, os Estados que possuam uma plataforma continental mais extensa que a prevista na convenção poderiam, nos termos do documento, apresentar as suas reivindicações em relação à extensão da sua PC à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC). A CLPC é um dos três órgãos criados pela CNUDM, juntamente com o TIDM e a ISA. A CLPC foi instalada em 1997 e funciona na sede da Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York. O Secretariado da ONU (SGNU) exerce a função de secretariado da CLPC por meio da Divisão de Assuntos Oceânicos e de Direito do Mar do Escritório de Assuntos Jurídicos.

A função primordial da CLPC é implementar o Artigo 76 da CNUDM, que permite que Estados reivindiquem direitos de exploração exclusiva de sua respectiva PC. A comissão é responsável por analisar os pleitos dos Estados sobre a PC e, a pedido de um Estado-Membro, prestar assessoria técnica e científica sobre a preparação de propostas de reivindicações sobre a PC. O trabalho da CLPC outorga direitos exclusivos aos Estados que têm seus pleitos aprovados, contudo essa outorga deve ser compreendida mais como uma limitação da soberania dos Estados do que uma extensão dela, uma vez que a delimitação da PC pela comissão visa a mitigar reivindicações excessivas e a preservar os direitos comuns da humanidade sobre a Área. A CLPC

não pode analisar casos em que haja disputas territoriais (questões de soberania), exceto com a anuência de todas as partes interessadas.

A CLPC é composta por 21 membros independentes, que atuam a título pessoal, apesar de suas candidaturas serem patrocinadas por Estados, e estes serem responsáveis por custear as despesas desse candidato, caso seja eleito. Os membros da comissão devem ser técnicos das áreas de geologia, geofísica ou hidrografia e são eleitos para mandato de cinco anos se receberem votos favoráveis de dois terços dos Estados-Membros da CNUDM.

O colegiado conta com um membro brasileiro, de forma ininterrupta, desde seu início. Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque foi membro da CLPC por três mandatos de 1997 a 2012, sendo sucedido por Jair Alberto Ribas Marques. Este faleceu durante seu segundo mandato e foi sucedido por Fernando Antônio Garcez Faria, que assumiu um assento na comissão em 8 de dezembro de 2021 e foi reeleito para o mandato 2023-2028. Note-se que devido à pandemia, na 32ª Reunião das Partes da CNUDM, os mandatos que se encerrariam em 2022 foram estendidos por um ano, sem afetar a duração dos mandatos subsequentes.

As “recomendações” da CLPC são preferencialmente tomadas por consenso, mas podem ser aprovadas por votação com quórum de aprovação de dois terços dos membros presentes e votantes. As “recomendações” da comissão são definitivas e vinculantes, de modo que os Estados ficam juridicamente limitados a elas na delimitação da respectiva PC. Em caso de o Estado costeiro discordar das recomendações da CLPC, ele “deve apresentar à Comissão, dentro de prazo razoável, uma proposta revista ou uma nova proposta”.

ii. Debate sobre definição dos limites da Plataforma Continental

O interesse sobre a PC data de meados do século XX, quando, em 1945, na “Proclamação Truman”⁴⁷⁵, os Estados Unidos (EUA) reivindicaram direitos sobre a PC e estenderam sua jurisdição até 200 milhas náuticas. O país havia começado a explorar petróleo em plataformas *offshore* na década de 1940. A proclamação tinha fundamentos práticos (preservação e uso dos recursos naturais), geográficos (extensão da massa continental sob o mar) e de segurança (defesa do Estado costeiro). Vários países americanos seguiram o exemplo dos EUA, mas o Brasil foi um dos últimos a fazê-lo, em 1970 (quando estendeu seu mar territorial até 200 milhas náuticas). Até então, o Brasil considerava um mar territorial de três milhas náuticas e adotava o critério de 1958 (conforme parágrafo seguinte) para determinação da PC, apesar de não ter formalmente assinado a Convenção sobre a Plataforma Continental (1958).

Em 1958, no âmbito da 1ª Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar, a PC foi definida como a porção do “leito do mar e o subsolo das regiões submarinas [...] até uma profundidade de 200 metros ou, para além deste limite, até ao ponto onde a profundidade de águas sobrejacentes permita a exploração dos recursos naturais das ditas regiões”. Essa definição era criticada por adotar uma profundidade específica e um critério indefinido de aproveitamento. Em 1976, no âmbito da 3ª Conferência sobre Direito do Mar (1973-1982), esse conceito foi revisto para incluir um critério geomorfológico (bordo da margem continental) e um limite de 200 milhas náuticas a partir da linha de base. Esse critério foi celebrado por fixar critérios mais claros e cientificamente embasados e aferíveis. Os países latino-americanos defendiam que os Estados tivessem direitos soberanos sobre a PC, enquanto países como EUA, Noruega e Suécia preferiam que os Estados tivessem apenas alguns direitos de jurisdição e controle.

⁴⁷⁵ Proclamação nº 2667 sobre a “política dos EUA a respeito dos recursos naturais do subsolo e do leito da PC”.

A definição de PC consagrada no Artigo 76 da CNUDM acolhe a sugestão de diversos países e tem natureza técnica e política. A Irlanda propôs o critério que considera a espessura mínima de sedimentos (“linha de Gardiner”), os EUA propuseram o limite de 60 milhas náuticas a partir do pé do talude continental (“linha Hedberg”⁴⁷⁶), e a União Soviética (URSS) propôs o limite de 200 milhas náuticas. O Japão e o Canadá propuseram que as recomendações da CLPC fossem finais e definitivas. Após onze sessões da 3ª Conferência sobre Direito do Mar e quase dez anos de negociação, a CNUDM foi aprovada.

Pela regra multilateral vigente, os Estados têm duas opções para pleitear a extensão de sua PC. A primeira seria adotar a distância de 200 milhas náuticas a partir da linha de base, fazendo a PC coincidir com sua ZEE. A segunda seria aferir o bordo externo da PC, por meio de levantamento geofísico e estudos geológicos e morfológicos, e apresentar seu pleito à CLPC. Nesse caso, a PC ficaria, ainda, limitada ao limite de 350 milhas náuticas da linha de base ou 100 milhas náuticas da isóbata (linha de profundidade) de 2.500 metros. Na PC estendida, para além do limite da ZEE, os Estados têm exclusividade de exploração dos recursos não vivos do fundo e do subsolo marinho, porém essa exploração fica sujeita ao pagamento de *royalties*⁴⁷⁷ à ISA. O Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional regulará a exploração dos recursos vivos nessa região.

iii. Principais pleitos na CLPC

A CNUDM estabeleceu um prazo de dez anos a partir da sua entrada em vigor para que os Estados apresentassem suas reivindicações sobre a PC à CLPC. Esse prazo seria atingido em 2004, porém seu termo inicial foi adiado para a entrada em vigor das Diretrizes Técnicas e Científicas sobre o Levantamento da Plataforma Continental, o que ocorreu em maio de 1999, estendendo o prazo até 2009. Entretanto, a CNUDM não estabeleceu qualquer sanção ou consequência sobre a inobservância desse prazo, de sorte que vários países submeteram seus pleitos após esse prazo. Além disso, criou-se uma brecha para que países em desenvolvimento pudessem entregar um levantamento com informações preliminares para fins de cumprimento do prazo.

O primeiro país a apresentar um pleito à CLPC foi a Rússia, em 2001. O Brasil foi o segundo país a fazê-lo em 2004, seguido por Austrália, Irlanda e Nova Zelândia. Os pleitos mais recentes foram apresentados pela Indonésia, Micronésia, Ilhas Maurício e Equador, em 2022. Até novembro de 2024, a CLPC recebeu 106 pleitos de 74 países, incluindo onze revisões, e emitiu 40 recomendações. Há 52 pleitos (ou revisões) aguardando análise, enquanto catorze estão em consideração no momento.

Vietnã e Malásia apresentaram reivindicação conjunta sobre o mar do Sul da China em 2009, e a Malásia fez novo pleito sobre a região em 2019. A China não apresentou reivindicação sobre essa região na CLPC, mas apresentou, em 2012, pleito sobre mar da China Oriental. Destaca-se, ainda, o caso francês, que apresentou diversos pleitos com base em suas possessões no Pacífico Sul e, em 2007, no entorno da Guiana Francesa. Entre os vizinhos do Brasil, destacam-se os pleitos do Suriname, em 2008; do Uruguai, em 2009; e da Argentina, 2016. Em relação ao Ártico, há pleitos da Rússia de 2015, da Noruega de 2006 e do Canadá de 2019. Estes dois últimos países

⁴⁷⁶ Cabe notar que os critérios de Gardiner e de Hedberg convergem na maioria dos casos, uma vez que camadas sedimentares superiores a 1 km – que são áreas mais prováveis em relação à existência de reservas de petróleo – levariam a uma PC de 100 km (ou 54 MN) a partir do pé do talude continental.

⁴⁷⁷ O pagamento de *royalties* sobre recursos da PC estendida tem um período de isenção de cinco anos, seguido por um período de sete anos, em que a taxa aumenta anualmente de 1% até atingir 7%, que vigora a partir de então.

intervieram no pleito russo de 2001, ao lado dos EUA, Japão e Dinamarca (Groenlândia). A Rússia apresentou pleitos de revisão parcial em 2023. Em relação à Antártida, apenas o Chile apresentou reivindicação.

iv. Desafios atuais

Atualmente, a CLPC passa por dificuldades práticas que se refletem na grande quantidade de pleitos acumulados a serem analisados. Além das dificuldades técnicas para analisar a grande quantidade de dados sobre a fixação dos limites, cada pleito (*submission*) é analisado por uma subcomissão composta por sete membros, de forma que apenas três subcomissões podem funcionar simultaneamente. Essa limitação é uma das razões para o acúmulo de trabalho. Um assento vago, desde 2015, relativo ao grupo do Leste Europeu, agrava ainda mais essa situação. Em junho de 2023, mais um assento do Leste Europeu vagou. Para eleições realizadas pela Reunião dos Estados Partes da CNUDM, em novembro de 2023, só foi apresentado um candidato da região, que foi eleito, não solucionando a vacância aberta desde 2015.

A CLPC passa por sérias dificuldades de financiamento. Cada membro da comissão é custeado pelo país que patrocinou sua candidatura, de forma que há casos em que o membro não consegue participar da CLPC por falta de apoio desse país. Apesar da existência de um fundo voluntário, aprovado em 2000, há reclamações em relação à sobrecarga de trabalho e às condições de trabalho. Em 2013, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) solicitou que o SGNU avaliasse a possibilidade de que a ONU arcasse com despesas de seguro-saúde para os membros da comissão, porém a Reunião dos Estados Partes reiterou que as despesas dos membros devem ser custeadas por seus Estados patrocinadores. Em 2023, excepcionalmente, foi autorizada a utilização de recursos do fundo voluntário para custear plano de saúde para os membros da CLPC.

e) Acordo sobre a Conservação e o Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha em Áreas além da Jurisdição Nacional

As negociações sobre biodiversidade além da jurisdição nacional (BBNJ, na sigla em inglês)⁴⁷⁸ foram lançadas formalmente em 2017⁴⁷⁹, quando se convocou uma conferência intergovernamental para a constituição de um acordo vinculante tratando do tema. As negociações foram explicitamente mencionadas no relatório do comitê preparatório estabelecido pela Resolução 69/292 da AGNU, de 2015, formado para avaliar e estudar os desafios para a conclusão de um acordo sobre BBNJ no âmbito da CNUDM.

As negociações foram iniciadas oficialmente em 2018.

Estabelecidas em 2011 pelo grupo de trabalho⁴⁸⁰ voltado para conservação e uso sustentável de BBNJ, as prioridades para a negociação do acordo foram:

- 1) uso sustentável e conservação da BBNJ, englobando recursos genéticos, acesso e repartição de benefícios;

⁴⁷⁸ A CNUDM não trata expressamente dos recursos genéticos, embora tenha dispositivos relacionados com a biodiversidade marinha.

⁴⁷⁹ A convocação se deu por meio da A/RES/72/249. O tema, entretanto, vinha em debate por cerca de vinte anos.

⁴⁸⁰ O *Ad Hoc Open-ended Informal Working Group to study issues relating to the conservation and sustainable use of marine biological diversity beyond areas of national jurisdiction*, ou “grupo de trabalho”, criado pela AGNU em 2004 (parágrafo 73 da A/RES/59/24), delineou essas prioridades na quarta reunião, entre maio e junho de 2011. As atribuições do grupo de trabalho foram estabelecidas pela A/RES/65/37, e as conclusões da quarta reunião foram submetidas à aprovação dos Estados-Membros da ONU na 66ª AGNU.

- 2) avaliação de impacto ambiental;
- 3) construção de capacidades; e
- 4) medidas de transferência de tecnologia marinha.

Embora “biodiversidade” seja um termo amplo, que designa todas as formas diferentes de vida, as discussões sobre BBNJ se restringem a recursos genéticos marinhos, tendo afastado a temática sobre recursos pesqueiros e aves migratórias.

As negociações esbarraram no regime jurídico diferenciado entre as duas regiões fora das jurisdições nacionais, o alto-mar e a Área, o que poderia impossibilitar um estatuto único para recursos genéticos de ambos. Há divergências de posição quanto a se os recursos do alto-mar devam ser entendidos como *res communis*⁴⁸¹ ou seriam *res nullius*⁴⁸², enquanto, pela CNUDM, os recursos encontrados na Área devem ser submetidos à gestão da ISA, por já serem *res communis humanitatis*⁴⁸³.

O Brasil, em parceria com grupo de países latino-americanos⁴⁸⁴, participou ativamente das negociações, construindo pontes para a conclusão de acordo equilibrado e ambicioso. Atuou, junto com outros países em desenvolvimento, para assegurar a criação de mecanismo de repartição de benefícios advindos da exploração de recursos marítimos em alto-mar, entendidos pelo País como patrimônio comum da humanidade⁴⁸⁵. As prioridades brasileiras nas negociações também abarcaram a preservação da biodiversidade marinha em alto-mar e acesso a informações e cooperação científica em temas marinhos. O Brasil exerceu importante papel com oferta de bons ofícios para aproximar as partes na questão do reconhecimento do patrimônio comum da humanidade.

Finalmente, em março de 2023, ao final da quinta sessão da conferência negociadora, o acordo sobre conservação e uso sustentável da biodiversidade marinha em áreas além da jurisdição nacional foi finalizado, sob a estrutura jurídica da CNUDM. O acordo estabelece conjunto de regras aplicáveis a atividades de pesquisa e exploração conduzidas em alto-mar e nos fundos

⁴⁸¹ Hipótese na qual são transformados em bens pertencentes à humanidade como um todo e não a um indivíduo ou país, prevalecendo o princípio da não apropriação e inexistindo referência à soberania do Estado.

⁴⁸² Hipótese na qual os recursos genéticos das áreas marítimas poderiam ser apropriados por aqueles que detenham capacidade técnica e financeira para tanto. A CNUDM limita-se a afirmar que “o alto-mar está aberto a todos os Estados”.

⁴⁸³ Segundo o Direito do Mar, além do atributo de *res communis*, as atividades levadas a cabo na Área devem ocorrer em benefício da humanidade como um todo. O Acordo sobre BBNJ prevê sua aplicação na Área, em conformidade com o princípio do patrimônio comum da humanidade, mas não indica que a gestão do patrimônio genético será feita pela ISA.

⁴⁸⁴ Coordenados no bloco negociador denominado *Core Latin American Group* (CLAM), 14 países da América Latina apresentaram posições conjuntas sobre diversos temas e construíram parcerias com outros países e grupos regionais, com destaque para o G77+China, as ilhas caribenhas e o grupo de países africanos. O CLAM foi integrado pelos seguintes países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. O Brasil coliderou as posições de 134 países em desenvolvimento agrupados no G77+China.

⁴⁸⁵ A inclusão do referido princípio no acordo BBNJ significa que os benefícios científicos e econômicos oriundos da exploração dos recursos genéticos do alto-mar e dos fundos marinhos internacionais não podem ficar restritos a poucos países e devem ser compartilhados com países em desenvolvimento por meio de capacitação técnica, transferência de tecnologias marinhas, oportunidades de cooperação científica, acesso facilitado às bases de dados de sequenciamento genético digital e financiamento de projetos voltados para a preservação dos recursos marinhos. A divergência principiológica entre as concepções de *res comunis* e de *res nullius* foi o último obstáculo para a conclusão do acordo. Nas horas finais da conferência, com importante papel de mediação exercido pelas delegações do Brasil e da Jamaica, as delegações decidiram inserir simultaneamente no acordo, como fórmula de compromisso, os princípios do patrimônio comum da humanidade e da liberdade de pesquisa científica em alto-mar.

marinhos internacionais, incluindo coleta e uso de recursos genéticos marinhos e sequenciamento digital (com previsão de acesso e repartição de benefícios advindos da exploração científica e econômica de recursos genéticos marinhos em alto-mar), medidas de gestão e áreas marinhas protegidas, avaliações de impacto ambiental, capacitação técnica e transferência de tecnologias marinhas. O instrumento é amparado pelo princípio do patrimônio comum da humanidade e pelas reconhecidas liberdades no alto-mar, a exemplo da liberdade de pesquisa marinha científica.

O acordo estabelece a possibilidade de criação de áreas marinhas protegidas, o que permitirá a consecução do objetivo de que pelo menos 30% dos oceanos sejam áreas protegidas até 2030 –atualmente, são apenas 1,2%. Nessas áreas, a pesca, a passagem de navios e a mineração em águas profundas terão um controle rígido. Também define a criação de ferramentas para gerenciar a conservação da vida nos oceanos. Por fim, estabelece regras básicas para avaliar o impacto ambiental de atividades comerciais nos oceanos, como a pesca e o turismo. O objetivo é que as práticas comerciais não prejudiquem as longas migrações anuais de golfinhos, baleias, tartarugas marinhas e peixes. O acordo não se aplicará a atividades já reguladas, como é o caso da mineração nos fundos marinhos, objeto da Parte IV da CNUDM. O acordo cria um secretariado, além de prever a realização de conferência das partes (COP, na sigla em inglês).

O texto final do acordo foi adotado pelos Estados-Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em junho de 2023, em conferência própria, e foi aberto a assinatura a partir de 20 de setembro. O Brasil assinou o documento em 21 de setembro. O acordo entrará em vigor após a 60ª ratificação. A primeira COP deverá ser realizada em intervalo não superior a um ano após a entrada em vigor do instrumento. Até meados de dezembro de 2024, o acordo tinha 105 assinaturas e quinze ratificações.

f) Negociações para exploração de recursos minerais nos fundos marinhos

Nos termos da CNUDM, é atribuição da ISA implementar, controlar e monitorar atividades de mineração nos fundos marinhos⁴⁸⁶. As regras e regulamentos adotados pela ISA são chamados, em conjunto, “código de mineração”, e no momento, se referem ao direito de exploração (*exploration*) de diferentes minerais⁴⁸⁷. Além dos regulamentos, a ISA elabora recomendações sobre impactos decorrentes da mineração em fundos marinhos, de caráter não vinculante.

Já foram firmados mais de trinta contratos de exploração, com duração de quinze anos, com 22 instituições públicas ou privadas para a exploração. Em 2015, o Brasil obteve uma autorização de pesquisa (*exploration*), concedido pela ISA, na elevação do Rio Grande⁴⁸⁸, localizada a cerca de 680 milhas náuticas da costa brasileira. A autorização teria duração de quinze anos e tinha o potencial de abrir novas frentes econômicas de produção mineral pelo País, o primeiro da América Latina a obter esse tipo de autorização. Entretanto, a empresa pública Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais S.A. pediu a suspensão do contrato em dezembro

⁴⁸⁶ CNUDM, Artigos 139, 145 e 153.

⁴⁸⁷ Cada mineral, ou grupo de minerais, tem um tratamento diferente. Até o momento, há regulamentos sobre prospecção e exploração de *polymetallic nodules* (emendado em 2013), *polymetallic sulphides* (2010) e *Cobalt-rich ferromanganese crusts* (2012).

⁴⁸⁸ Esse plano de trabalho é anterior à inclusão da elevação Rio Grande (ERG) no pleito de extensão da PC brasileira para além do limite de 200 milhas náuticas, cuja proposta parcial revisada da Margem Oriental e Meridional foi submetida à CLPC em 7 de dezembro de 2018. A existência desse plano poderia vir a prejudicar as pretensões brasileiras, uma vez que esse tipo de negócio jurídico é celebrado relativamente a regiões situadas na Área. Como a ERG está além do limite de 350 milhas náuticas da linha de base, a proposta brasileira procura demonstrar a aplicação do critério da linha a 100 milhas náuticas a partir da isóbata de 2.500 metros.

de 2021, em razão do pleito brasileiro de reconhecimento de que a área é uma extensão de sua plataforma continental e, portanto, está sob jurisdição brasileira.

Em 2014, a ISA começou a desenvolver um conjunto de regulamentos mais amplo que regesse a exploração econômica (*exploitation*) de recursos minerais em fundos marinhos. Em 2016, foi divulgado o primeiro rascunho de trabalho sobre o tema e, no ano seguinte, foi divulgado um projeto de regulamentação, revisado em 2018.

No momento, as negociações continuam em curso, sob pressão de Estados que desejam uma regulamentação para explorar economicamente recursos minerais; mas não há acordo entre as partes envolvidas⁴⁸⁹. Há dúvidas quanto à comprovação da viabilidade e dos impactos ambientais da mineração dos fundos marinhos. Enquanto Nauru enviou uma carta notificando a intenção de começar a exploração econômica, o que inicia prazo de dois anos para a finalização de um regulamento pela ISA⁴⁹⁰, países como a França pedem banimento da mineração em fundos marinhos (moratória sem prazo definido)⁴⁹¹.

Há questões em aberto nas negociações, que têm dificultado a conclusão do regulamento. Uma delas é a definição de dano (*harm*), já que a CNUDM exige proteção do ambiente marinho de qualquer efeito danoso (*harmful effect and serious harm*) que possa decorrer da mineração de fundos marinhos. Outra questão é referente às espécies marítimas dos fundos marinhos, muitas das quais sequer foram catalogadas. Outra discussão gira em torno da responsabilização em caso de dano ambiental. Por fim, debatem-se os benefícios da mineração para a humanidade como um todo, enquanto *res communis humanitatis*: nos termos da CNUDM, a Área e seus recursos são patrimônio comum da humanidade, não podendo, em princípio ser objeto de benefício para um grupo específico de Estados.

Em março de 2023, deu-se início à 28ª reunião do Conselho da ISA, a primeira desde a aprovação do acordo BBNJ. A reunião está dividida em três partes. A segunda parte foi realizada em julho de 2023, no marco da expiração do prazo de dois anos para a finalização do regulamento sobre a exploração (*exploitation*) de fundos marinhos desencadeado pela notificação de Nauru. Com o fim do prazo, a ISA é obrigada a considerar, embora não necessariamente a aceitar, pedidos governamentais de licenças para exploração comercial dos fundos marinhos. O texto do regulamento está sendo discutido em quatro grupos de trabalho, nas áreas de mecanismo de pagamento e financiamento; proteção e preservação do meio ambiente marinho, inspeção, *compliance* e *enforcement*; e questões institucionais. Países como França, Alemanha e Chile defenderam a prorrogação da moratória à exploração (*exploitation*), alegando ser necessário obter maiores comprovações científicas sobre seus riscos ambientais, enquanto países como China, Rússia, Coreia do Sul e Noruega apoiaram o início de atividades de exploração. O Brasil passou a defender, em 2023, uma “pausa preventiva” de “ao menos dez anos” (moratória) para o início da mineração comercial de águas profundas. A conclusão da 28ª reunião do Conselho da ISA foi realizada em novembro de 2023, quando, originalmente, se esperava chegar a acordo sobre o

⁴⁸⁹ Algumas ilhas do Pacífico como Palau, Fiji, Samoa e Micronésia formaram uma aliança que pede a moratória da mineração em fundos marinhos (<https://oglobo.globo.com/um-so-planeta/noticia/2022/06/conferencia-dos-oceanos-articula-moratoria-de-exploracao-de-minerais-em-alto-mar.gh.html>); Estados como o Chile, Espanha, Equador e Costa Rica apenas pedem uma pausa precaucionária. Organizações ambientais são ferrenhamente contrárias à mineração em fundos marinhos.

⁴⁹⁰ Há previsão, em regulamentos da ISA, de que a notificação de um Estado no sentido de começar a exploração econômica mineral de fundos marinhos inicia um prazo de dois anos para a conclusão de um regulamento pela ISA. Transcorrido esse prazo, o Estado teria direito a pedir a exploração econômica mesmo na ausência de um regulamento formalizado. A notificação foi enviada em julho de 2021.

⁴⁹¹ Macron pediu o banimento desse tipo de atividade no seu discurso na COP27.

regulamento. O conselho decidiu, como solução intermediária, seguir trabalhando no tema e adotar um mapa do caminho de dois anos, com o objetivo de adotar o regulamento em sua 30ª reunião, em 2025.

II. Organização Marítima Internacional (OMI)

A Organização Marítima Internacional (OMI) é a agência especializada das Nações Unidas responsável pela segurança dos transportes marítimos internacionais e pela prevenção de poluição marítima e atmosférica causada por embarcações. Sua principal função é estabelecer uma estrutura regulatória justa e efetiva para a indústria de navegação que seja adotada e implementada universalmente. Assim, visa a garantir que a indústria não busque atalhos para reduzir custos que comprometam a segurança das navegações e o meio ambiente. Seus trabalhos compreendem todos os aspectos do transporte marítimo internacional, desde o *design* de navios até seu descarte adequado.

A necessidade de regras internacionais para garantir a segurança das navegações é reconhecida por uma série de tratados adotados a partir de meados do século XIX. Em 1889, na conferência marítima internacional em Washington, discutiu-se proposta de estabelecimento de organização internacional para tratar de transportes marítimos, na esteira da criação da União Internacional Telegráfica (UIT, 1865), da Organização Meteorológica Internacional (OMI, 1873) e da União Postal Universal (UPU, 1874). A proposta, entretanto, foi recusada naquela ocasião.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outras organizações internacionais, como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI, 1944), Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês, 1945), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em 1945) e a Organização Mundial da Saúde (OMS, 1947), foi convocada conferência internacional para, outra vez, discutir a criação de uma organização internacional responsável por transportes marítimos. A convenção estabelecendo a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental foi adotada em 1948, em Genebra. Receios de alguns países de que algumas provisões da convenção prejudicariam suas indústrias nacionais, beneficiando apenas poucos países, levaram a atrasos na ratificação do tratado. Ao mesmo tempo, surgiam novos problemas, como a poluição marítima por óleo – objeto da Convenção para a Prevenção da Poluição por Óleo (Londres, 1954). Ainda que, com o passar dos anos, mais países ratificassem a convenção de 1948, muitos o faziam com reservas ou declarações interpretativas, limitando seu escopo. Somente em 1958, o tratado entraria em vigor.

Na primeira reunião da OMI, ficou claro que as reservas e declarações haviam restringido seu trabalho a questões puramente técnicas. Entre 1964 e 1993, a convenção foi emendada, para ampliar a composição de órgãos da organização à medida que novos Estados se tornavam membros, tornando-os mais representativos e estabelecendo novas instâncias focadas em problemas não antecipados, como a responsabilidade por acidentes ambientais. Foi por meio das emendas de 1975, em vigor em 1982, que a organização passou a chamar-se OMI. As últimas emendas, ainda não em vigor, foram aprovadas em 2021 – elas ampliam o número de membros do Conselho de 40 para 52, estendem seus mandatos para quatro anos e reconhecem três idiomas adicionais (árabe, chinês e russo, que se juntam a inglês, espanhol e francês) como versões autênticas dos textos da OMI.

A OMI conta atualmente com 176 Estados-Membros e três associados (Ilhas Faroe, Hong Kong e Macao). Além disso, 66 organizações internacionais têm status de observador e 88 organizações não governamentais têm *status* consultivo junto à OMI. O Brasil é parte da OMI desde 1963, quando foi ratificada a convenção constitutiva.

Além de seu tratado constitutivo, são convenções importantes no âmbito da atuação da OMI, entre outras: a Convenção Internacional para a Segurança da Vida Marinha (1974); a

Convenção Internacional para Prevenção da Poluição por Navios (1973)⁴⁹²; a Convenção Internacional sobre Padrões de Treinamento, Certificação e Supervisão para Trabalhadores Marítimos (1995); a Convenção sobre Regras Internacionais para Prevenir Colisões no Mar (1972); e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil sobre danos decorrentes de Poluição por Óleo (1969). A organização também adotou a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e seu protocolo em 1988. Os documentos foram emendados por protocolos em 2005.

A OMI está sediada em Londres e sua estrutura consiste em:

- 1) Assembleia;
- 2) Conselho;
- 3) cinco Comitês principais;
- 4) diversos subcomitês que auxiliam os comitês técnicos em suas atividades; e
- 5) Secretariado.

A Assembleia é o principal órgão da OMI. É composta por todos os Estados-Membros, reúne-se regularmente a cada dois anos (pode haver reuniões extraordinárias) e é responsável por aprovar o programa de trabalho da OMI, seu orçamento e suas finanças. Além disso, elege os membros do Conselho.

O Conselho é o órgão executivo da organização, responsável por supervisionar seu trabalho. No intervalo entre as sessões da Assembleia, desempenha suas funções, exceto a de fazer recomendações a governos sobre segurança marítima e prevenção de poluição, prerrogativa exclusiva da Assembleia. Cabe ao Conselho indicar o secretário-geral, que deve ser aprovado pela Assembleia. O Conselho conta com 40 membros, divididos em três categorias – A (dez países com maior interesse em prover serviços de transporte marítimo internacional), B (dez países com maior interesse em comércio marítimo) e C (vinte países com interesses especiais em transporte marítimo ou navegação e cuja eleição garantirá a representação geográfica de todas as áreas do mundo)⁴⁹³.

O Comitê de Segurança Marítima, principal órgão técnico da organização, e o Comitê de Proteção Ambiental são compostos por todos os Estados-Membros e contam com sete subcomitês para auxiliá-los. Há, ainda, os comitês Legal, de Cooperação Técnica e de Facilitação. O Secretariado é liderado, hoje, pelo secretário-geral Arsenio Dominguez, do Panamá.

Em abril de 2018, no âmbito da OMI, foi adotada estratégia inicial para reduzir emissões da navegação internacional, com redução da intensidade de carbono (40% até 2030 e 70% até 2050, em relação a 2008), além de objetivo global de redução absoluta de 50% de emissões até 2050 em relação a 2008.

⁴⁹² Sucessora da convenção de 1954 e de suas atualizações.

⁴⁹³ Membros do Conselho para o biênio 2024-2025: A – China, Grécia, Itália, Japão, Libéria, Noruega, Panamá, Coreia do Sul, Reino Unido e Estados Unidos (EUA); B - Austrália, Brasil, Canadá, França, Alemanha, Índia, Países Baixos, Espanha, Suécia e Emirados Árabes Unidos (EAU); e C – Bahamas, Bangladesh, Chile, Chipre, Dinamarca, Egito, Finlândia, Indonésia, Jamaica, Quênia, Malásia, Malta, México, Marrocos, Peru, Filipinas, Qatar, Arábia Saudita, Singapura e Turquia.

III. Amazônia Azul e Atlântico Sul

h) Amazônia Azul

Cunhada pela Marinha do Brasil (MB), em 2004, a expressão “Amazônia Azul” representa um conceito político-estratégico que abrange os espaços oceânicos e ribeirinhos nos destinos do Brasil, orientando o desenvolvimento nacional e inserindo o Brasil na vanguarda da preservação e uso sustentável dos mares e rios. Trata-se de 5,7 milhões de km²⁴⁹⁴ de área oceânica ao longo da costa brasileira. A riqueza de recursos naturais, a importância ambiental e estratégica, bem como o tamanho comparável à Amazônia terrestre justificam a ideia de “Amazônia Azul”.

O Brasil possui uma área de 3,6 milhões km² coberta pelos limites de 200 milhas náuticas da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), representando um acréscimo relevante de área com direitos de exploração econômica exclusiva de recursos, ao que se soma a Plataforma Continental (PC). A diferença entre os valores é objeto do pleito brasileiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) junto à Organização das Nações Unidas (ONU): 2,1 milhões km².

Instituiu-se pela Lei nº 13.187, de 2015, que 16 de novembro, mesmo dia em que entrou em vigor para o Brasil a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês), passou a ser o Dia Nacional da Amazônia Azul.

A MB, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), criou o Programa de Mentalidade Marítima (PROMAR), para estimular maior conhecimento do mar e de suas potencialidades. Os esforços da MB têm gerado mais interesse sobre a Amazônia Azul no âmbito acadêmico e na sociedade civil como um todo, especialmente em relação aos aspectos ambientais⁴⁹⁵ e econômicos do oceano. Esse interesse alinha-se com um movimento internacional de volta suas atenções aos oceanos, como exemplifica o estabelecimento, pela ONU, em 2019, do período de 2021-2030 como a Década da Ciência dos Oceanos para o Desenvolvimento Sustentável.

i) Pleito brasileiro na Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC)

O Brasil reivindica direitos sob a plataforma continental, pelo menos, desde 1950⁴⁹⁶, quando proclamou seus direitos sobre a “plataforma submarina”. Na Constituição de 1967, a plataforma submarina foi elencada como bem da União, já em um contexto posterior à Guerra das Lagostas (1961-1964), cujo fulcro foi a exploração de recursos vivos (lagosta) da plataforma continental e que envolveu também a França. Em 1968, o Brasil chegou a adotar o critério da Convenção sobre a Plataforma Continental de 1958 – da qual nunca foi signatário – para

⁴⁹⁴ Incluindo virtuais recomendações integrais de todos os pleitos mais recentes de extensão da plataforma continental.

⁴⁹⁵ Estima-se que os oceanos absorvam um terço das emissões de CO₂ e de 90% do aquecimento global, por meio de mecanismos conhecidos como “bomba biológica” e “bomba física oceânica” ou “bomba de solubilidade”. Pelo primeiro mecanismo, o carbono capturado na forma de matéria orgânica é depositado no fundo dos oceanos, em vez de voltar diretamente à atmosfera como ocorre nos processos de decomposição em ambiente terrestre. Por meio do segundo mecanismo, as diferenças de concentração de CO₂ na atmosfera e nas camadas superficiais dos mares causam a dissolução de CO₂ na água. Por sua vez, a diferença de densidade da água, devido à diferença de sua temperatura, gera correntes verticais que levam águas ricas em CO₂ para o fundo do oceano, onde esse gás fica estocado. O conhecimento desses mecanismos faz parte da construção de uma mentalidade marítima, que em última instância propicia a adesão a políticas de proteção e de preservação os oceanos.

⁴⁹⁶ Nesse período, não havia consenso multilateral sobre o que era plataforma continental. O primeiro acordo internacional sobre o tema foi alcançado no fim da década de 1950, mas o Brasil não figurou entre suas partes.

estabelecer sua plataforma continental, porém, ainda no mesmo ano, modificou o critério de modo a não limitar os direitos brasileiros. Essa postura insere-se no contexto das primeiras descobertas de petróleo na plataforma continental brasileira. Em 1968, com base na estudos do Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo A. Miguel de Mello (CENPES), que havia sido criado em 1963, a Petrobras encontra a primeira bacia petrolífera na plataforma continental brasileira, na costa de Sergipe. Em 1970, por meio do Decreto nº 1.098, revogado apenas em 1993, o governo Médici estendeu o mar territorial até as 200 milhas náuticas. Em 1973, é descoberta a Bacia de Campos e, no ano seguinte, é descoberto o Campo de Garoupa, considerado o primeiro campo de petróleo economicamente viável.

Em 1989, foi instituído pelo Decreto nº 98.145, o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), “com o propósito de estabelecer o limite exterior da nossa Plataforma Continental no seu enfoque jurídico, ou seja, determinar a área marítima, além das 200 milhas, na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinho”. Em verdade, o projeto já havia sido iniciado em 1987 e ganhou maior formalidade com o Decreto.

Conforme recorda Alexandre Pereira da Silva, “o Brasil, mesmo antes do início da vigência internacional da CNUDM – que só se daria em 16 de novembro de 1994 –, já se adequara aos parâmetros previstos no tratado internacional, com o advento da Lei nº 8.617/1993, que dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a ZEE e a plataforma continental brasileiros, revogando o Decreto-lei nº 1.098/1970 e outras disposições em contrário”. Conforme assinala a Marinha do Brasil na página virtual sobre o LEPLAC, “a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, que dispõe sobre o Mar Territorial, a Zona Econômica Exclusiva e a Plataforma Continental, e dá outras providências, por meio do parágrafo único do seu Artigo 11, prescreve que o ‘Limite Exterior da Plataforma Continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no Artigo 76 da CNUDM, celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982 e que entrou em vigor para o Brasil em 16 de novembro de 1994, de acordo com o Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995’”. “No final dos anos 1990, o Brasil adotou providências em relação aos rochedos São Pedro e São Paulo, situados a cerca de 520 MN do estado do Rio Grande do Norte: mudou-lhes o nome de ‘rochedos’ para ‘arquipélago’; construiu e instalou lá um farol, para substituir o que fora destruído por um sismo, em 1930, e construiu uma estação científica permanentemente guardada por um pequeno grupo de pesquisadores.”

“A Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, composta por Sumário Executivo, Corpo Principal e Dados Técnicos e Científicos, foi encaminhada à CLPC da ONU, em 17 de maio de 2004, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores, a fim de ser apreciada por aquela Comissão. A apresentação e defesa da proposta aconteceu no período de 30 de agosto a 17 de setembro de 2004, perante a CLPC e, durante três anos, houve encontros da delegação brasileira com uma subcomissão de sete peritos dessa comissão, designada para analisar detalhadamente a proposta.” Os 960 mil km², correspondentes à área total reivindicada além das 200 milhas náuticas, se distribuíram ao longo da costa brasileira, principalmente nas regiões Norte (região do Cone do Amazonas e Cadeia Norte Brasileira), Sudeste (Região da Cadeia Vitória-Trindade e Platô de São Paulo) e Sul (região de Platô de Santa Catarina e Cone do Rio Grande), equivalendo à soma das áreas dos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Em 2004, os Estados Unidos (EUA) objetaram o pleito brasileiro em relação à cadeia Vitória-Trindade, argumentando que não cumpria com os requisitos de espessura de sedimentos (“critério de Gardiner”). A CLPC, contudo, desconsiderou a objeção estadunidense pois o país não

era adjacente nem se defrontava com a região em análise para que tivesse legitimidade para interromper o exame da subcomissão, situação diversa da de Índia⁴⁹⁷ e de Sri Lanka⁴⁹⁸, nas quais, de fato, a CLPC suspendeu, em março de 2023, a análise com base nas objeções de terceiros países. Além disso, a CLPC considerou que não caberia a terceiros Estados objetarem os critérios técnicos e científicos que fossem objeto de análise da própria CLPC e que não deveria considerar intervenções de terceiros Estados que não fossem parte da CNUDM⁴⁹⁹.

Em abril de 2007, após concluir a análise da proposta, a CLPC encaminhou suas recomendações ao governo brasileiro. Essas recomendações não atenderam ao pleito brasileiro na sua totalidade, e o Brasil decidiu por não as aceitar. Assim, do total aproximado de 960 mil km² de área reivindicada, além das 200 milhas náuticas, a CLPC não concordou com cerca de 190 mil km², abrangendo o cone do Amazonas, a cadeia Norte-Brasileira, a cadeia Vitória-Trindade e a Margem Continental Sul. A subcomissão que havia analisado o pleito recomendou ao Brasil que se coordenasse com a França (Guiana Francesa) e com o Uruguai para trocar e obter informações suplementares. Na nova definição de limites da Margem Sul, o Brasil trocou informações com o Uruguai.

A elaboração de proposta revista foi autorizada pelo presidente da República em 2008. Para a elaboração dessa proposta revista, a margem continental brasileira foi dividida em três áreas distintas: Margem Sul (170 mil km²), Margem Equatorial (390 mil km²) e Margem Oriental/Meridional (1,6 milhão km²), totalizando 2,1 milhões km².

A proposta da Margem Sul foi encaminhada à ONU em abril de 2015 e apresentada à CLPC em 25 de agosto de 2015. Em março de 2019, a CLPC aprovou na sua totalidade proposta brasileira submetida, incorporando à nossa PC uma área de cerca de 170 mil km².

A proposta da Margem Equatorial foi encaminhada à ONU em 8 de setembro de 2017 e apresentada na Reunião Plenária da Comissão de Limites em 8 de março de 2018. Teve sua análise iniciada em 2019 em subcomissão que começou a reunir-se em agosto de 2019. Portanto, pode-se inferir que o intercâmbio com o Uruguai teria sido positivo, porque o pleito brasileiro revisto para a Margem Sul culminou em resultado melhor do que o das recomendações emitidas em 2007.

A proposta da Margem Oriental/Meridional com a inclusão da elevação do Rio Grande foi encaminhada à ONU em 7 de dezembro de 2018 e, possivelmente, será analisada apenas após a conclusão da análise da Margem Equatorial. Com a inclusão da elevação do Rio Grande nessa submissão, a nossa Amazônia Azul poderá passar a ter uma área de cerca de 5,7 milhões de km².

j) Atlântico Sul

Para fins de CACD, a melhor definição de Atlântico Sul é aquela que está pautada em termos geopolíticos⁵⁰⁰, isto é, o Atlântico Sul pode ser entendido como a grande área localizada entre a América do Sul e a África, incluindo os territórios banhados pelo oceano Atlântico nos dois continentes.

⁴⁹⁷ O pleito da Índia foi apresentado à CLPC em 2009, e Myanmar, Bangladesh e Paquistão apresentaram objeções às reivindicações indianas.

⁴⁹⁸ O pleito do Sri Lanka foi apresentado à CLPC em 2009, e Índia e Bangladesh apresentaram objeções às reivindicações cingalesas.

⁴⁹⁹ Além de não serem parte da Convenção, os EUA não são diretamente impactados pelo então pleito brasileiro.

⁵⁰⁰ Não corresponde exatamente ao Atlântico Sul em termos geográficos.

k) Interesses brasileiros na Amazônia Azul e no Atlântico Sul

i. Interesses científicos

Em relação aos interesses científicos, “a Política Nacional para os Recursos do Mar foi o embrião para os programas científicos associados ao exercício e à garantia da soberania brasileira no mar. Existem três grandes planos coordenados pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) diretamente relacionados à ‘Amazônia Azul’: o LEPLAC, o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) e o Plano Setorial para os Recursos do Mar (PSRM). O conjunto de programas e ações reunidos nesses planos privilegia, principalmente, o conhecimento sobre o ambiente marinho, sua preservação, o uso racional dos recursos e a formação de recursos humanos”.

O interesse científico na Amazônia Azul extrapola o âmbito da MB e alcança as esferas da economia e da política externa. Os conhecimentos obtidos nos programas de levantamento da plataforma continental servem de base para prospecção petrolífera da Petrobras e proporciona à política externa brasileira oportunidades para oferecer cooperação técnica com outros países da América do Sul e da costa atlântica da África, em especial os países de língua portuguesa. Em 2012, o governo criou a empresa estatal Amazônia Azul Tecnologias de Defesa (Amazul), com a função de desenvolver as tecnologias nacionais relacionadas à construção de submarinos nucleares e convencionais e tecnologia para o aproveitamento de recursos dos fundos marinhos. A Amazul, que opera desde agosto de 2013, tem parcerias com a Petrobras, a Vale, a MB e o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação.

ii. Interesses ambientais

Em relação aos interesses ambientais, “os programas e projetos voltados à gestão integrada dos ambientes costeiros e marinhos têm sido direcionados, principalmente, para o investimento na reconversão dos efeitos danosos da poluição, na revitalização urbanística das cidades, na valorização da paisagem natural – visando ao desenvolvimento de novas atividades, como o ecoturismo e a educação ambiental – e para a manutenção da qualidade ambiental. Muitos desses programas servem como plataformas de interação entre a ciência e a reformulação de políticas públicas com vistas à melhoria na capacidade de previsão de catástrofes e ao conhecimento da dinâmica socioeconômica, que vem mudando rapidamente nas últimas décadas. Outro efeito dos programas e ações é o acesso, ainda que pontual, a tecnologias ambientais adequadas e o uso de indicadores de qualidade ambiental. A manutenção da diversidade biológica, a conciliação de interesses concorrentes em zonas marinhas e costeiras, investimento em atividades sustentáveis e a repartição justa dos benefícios advindos do uso de recursos genéticos são pilares da política ambiental do País, que envolve a cooperação com outros países e a realização de fóruns multilaterais. O objetivo final consiste em alcançar um bom estado ecológico do meio marinho e conferir às atividades que dependem do mar a previsibilidade de que necessitam”.

iii. Interesses geopolíticos

Com relação aos interesses e implicações geopolíticos, deve-se indicar a importância do Atlântico Sul para a soberania nacional, tendo em conta o tamanho da fronteira marítima do País,

a alta concentração populacional⁵⁰¹ e de recursos na região litorânea, a proximidade com o continente africano e os riscos decorrentes em termos de segurança e de defesa nacionais. Conforme os documentos basilares de defesa (ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira em tópico anterior), o Atlântico Sul é parte do entorno estratégico brasileiro. A Marinha destaca que “a definição do limite exterior da plataforma continental, a fronteira Leste do Brasil, que garantirá ao país o acesso a recursos vivos e energéticos, como previsto na CNUDM, apresenta-se como uma das raríssimas oportunidades, na história da humanidade, de um Estado ampliar o seu território pacificamente, sem perdas humanas”. A Marinha do Brasil tem realizado estudos geopolíticos voltados para o mar, a “Oceanopolítica”, com o objetivo de conscientizar os brasileiros sobre a importância do nosso território marítimo – referências aos conceitos do almirante Alfred Mahan poderiam, nesse contexto, ser feitas. Ademais, “a Estratégia Nacional de Defesa estabeleceu que as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco: incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e ilhas oceânicas nas Águas Jurisdicionais Brasileiras; responder prontamente a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não-convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; e a participação crescente em missões de paz. Especifica, ainda, as áreas estratégicas marítimas que continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória; e a área em torno da foz do rio Amazonas”.

Diante da crescente importância econômica e estratégica da Amazônia Azul, a MB busca assegurar capacidades de projetar poder sobre a região, por meio do reaparelhamento da força naval. Programas para obtenção de submarinos e embarcações da Classe Tamandaré, bem como a incorporação, em 2018, de navios de apoio oceânico da Classe Mearim e do navio-aeródromo multipropósito “Atlântico” refletem essa preocupação, especialmente após a reativação da IV Frota dos EUA para o Atlântico Sul em 2008, que estava desativada desde 1950. O agravamento de riscos relacionados ao terrorismo, tráfico de armas, drogas e pessoas, contrabando e descaminho e pirataria reforçam as preocupações de segurança da MB.

iv. Interesses geoeconômicos

Com relação aos interesses e implicações geoeconômicos, “segundo dados do IBGE, aproximadamente 80% da população do país se localiza nos 200 km da costa oceânica⁵⁰². Além disso, cerca de 90% da produção industrial e da infraestrutura e em torno de 80% da produção brasileira encontram-se nessas mesmas regiões”. Cerca de 95% do petróleo, 80% do gás natural e 45% do pescado produzido no País provêm da Amazônia Azul, área em que se encontra o pré-sal e em que há perspectivas para a exploração de recursos minerais como cobalto, níquel, manganês, fosfato e platina. “Nossa grande dependência do mar faz sobressair talvez nossa maior vulnerabilidade: assegurar o controle das vias de comércio marítimo, o que nos faz lembrar que o Brasil gasta anualmente uma quantia muito expressiva para sua balança de pagamentos no que diz respeito ao frete marítimo com navios de bandeira estrangeira. Uma marinha mercante forte gera

⁵⁰¹ 54% dos mais de 203 milhões de brasileiros moram a até 150 km em linha reta do litoral, segundo dados do Censo 2022.

⁵⁰² “A Zona Costeira do Brasil é uma unidade territorial que se estende, na sua porção terrestre, por mais de 8.500 km, abrangendo 17 estados e mais de 400 municípios, distribuídos do Norte equatorial ao Sul temperado do País. Inclui ainda a faixa marítima formada por mar territorial, com largura de 12 milhas náuticas a partir da linha da costa”.

muitos empregos e reduz essa onerosa carga. Nesse mesmo raciocínio da vulnerabilidade está a produção de petróleo. Agora dividida em duas grandes áreas marítimas, as Bacias de Campos e de Santos, a produção petrolífera permanece sendo fundamental para a economia do País. O Brasil desenvolveu uma complexa tecnologia para explorar petróleo em profundidades acima de mil metros. Assim é explorado o produto (gás ou liquefeito) na Bacia de Santos, conhecida como pré-sal. As reservas brasileiras de gás e petróleo estão quase totalmente inseridas na área marítima, demonstrando um dos recursos econômicos e riquezas existentes em nossa ‘Amazônia Azul’, a qual cabe à Marinha do Brasil proteger da cobiça de algum aventureiro. Além dos hidrocarbonetos, o oceano pode ser uma fonte importante de energias renováveis por meio da exploração da energia de marés, ondas e correntes, além de gradientes térmicos e salinos.

O fundo marinho sob a Amazônia Azul tem grande potencial mineral, desde a exploração de materiais inertes, como areia e cascalho utilizadas na construção civil, a minerais pesados de alto valor, como ouro, platina e diamantes. A exploração de fosforitas, importantes para produção de fertilizantes; de nódulos polimetálicos, que podem conter ferro, manganês, níquel, cobre, cobalto, etc; e de evaporitos, dos quais podem ser extraídos potássio, magnésio e enxofre, pode tornar-se fonte importante desses recursos.

Outra potencialidade econômica a ser protegida é a atividade pesqueira. Apesar do extenso litoral, o Brasil responde por apenas 1% da pesca mundial. Nosso litoral é sempre procurado por navios de pesca industrial oriundos de diversos países. Há muito mais a ser defendido, razão pela qual o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira, localizado em Arraial do Cabo, norte do Estado do Rio de Janeiro, tem realizado trabalhos importantes para o futuro da vida no mar. As águas brasileiras não são especialmente propícias à pesca, se comparadas às águas da costa pacífica sul-americana; contudo a exploração de espécies ornamentais destinado ao aquarismo oferece uma alternativa a ser mais bem aproveitada, desde que com manejo adequado.

A Amazônia Azul oferece também recursos não extrativos, como turismo, transporte e serviços climáticos. O litoral brasileiro tem atraído turistas de diversas partes do mundo, tornando a atividade turística e esportiva um atrativo a mais para o lazer. O turismo é uma das mais conhecidas utilizações do mar, até mesmo para os que não possuem acesso a ele em seus territórios. Países que não têm saída para o mar sempre externaram sua dificuldade para a prática da exportação e ressaltam essa vulnerabilidade. As ilhas e os rochedos marítimos da ‘Amazônia Azul’ também são pontos com alto potencial de atração turística, tanto pela beleza natural quanto pelo apelo ecológico, sem contar sua importância estratégica. A Marinha instalou nesses locais um eficiente sistema de segurança da navegação, composto de faróis, estações meteorológicas e centros de comunicação, beneficiando, assim, a navegação nacional e internacional.”

1) Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi criada após uma iniciativa do Brasil que resultou na Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 1986, que promove a cooperação regional para a manutenção da paz e segurança no Atlântico Sul, mas também uma perspectiva mais ampla de cooperação (desenvolvimento econômico e social, meio ambiente e conservação de espécies vivas). Entre suas preocupações iniciais estavam o processo de independência da Namíbia (Sudoeste Africano), o *apartheid* na África do Sul e a guerra civil angolana. A questão das Malvinas é mencionada pela primeira vez em 1996, a despeito de esforços, inclusive brasileiros, de evitar instrumentalizar a ZOPACAS para o encaminhamento do tema.

É integrada atualmente por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo (RDC), São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. Namíbia e África do Sul ingressaram, respectivamente, apenas em 1990 e 1994.

Desde sua criação, já foram realizadas oito Reuniões Ministeriais da ZOPACAS: Rio de Janeiro (1988); Abuja (1990); Brasília (1994); Somerset West (1996); Buenos Aires (1998); Luanda (2007); Montevidéu (2013); e Mindelo (2023). Como se nota, a periodicidade entre esses encontros, no entanto, é altamente irregular. Entre 1988 e 1998, as atividades foram profícuas, tendo sido realizadas cinco ministeriais. A partir de então, não houve encontros até 2007. Como destacam Carvalho e Nunes, “a partir do sexto encontro, em 2007, a ZOPACAS principiou sua revitalização. Todos os 24 países-membros do foro estiveram presentes na reunião, episódio que demonstrou a vontade de dar maior destaque à iniciativa. O encontro teve como resultado o Plano de Ação de Luanda, o qual indicava as áreas em que os esforços de cooperação deveriam ser intensificados. Em seguida, seguiu-se com a criação de grupos de trabalho para cooperação econômica, elaboração de missões de paz, análise de questões ambientais e combate às atividades ilegais transnacionais”.

O esforço de revitalização do foro culminou, em 2013, na aprovação da Declaração de Montevidéu e do Plano de Ação de Montevidéu, no contexto da sétima Reunião Ministerial, realizada na capital uruguaia. Ela contou com a participação de praticamente todos os países que a integram. Foi a primeira vez que participaram os ministros da Defesa, enfatizando a importância dos segmentos de segurança e de defesa. “Determinou-se, então, o Plano de Ação de Montevidéu, o qual indicou sete pontos principais para cooperação entre os Estados-Membros. A partir disso, os Estados se comprometeram a garantir o cumprimento e a implementação desses preceitos, que objetivam a proteção e o desenvolvimento conjunto da região; entre eles, destacam-se: o mapeamento e a exploração da plataforma oceânica, segurança marítima – controle e vigilância de embarcações e combate às atividades ilícitas e o crime organizado – e, por fim, cooperação na área de defesa através da promoção de exercícios militares conjuntos”. Por meio da Declaração de Montevidéu, os países da ZOPACAS concordaram em reunir-se anualmente à margem da AGNU para revisar o progresso alcançado e decidir sobre ações futuras.

Entre 2013 e 2021, pode-se dizer que houve certo ocaso da iniciativa, não tendo havido nenhuma resolução a respeito na AGNU desde 2015. Em 2019, houve reunião em nível de peritos em Nova York. Em 2020, foi realizado o simpósio virtual “A contribuição da ZOPACAS para o Desenvolvimento Econômico e a Segurança Marítima no Atlântico Sul”. Em 2021, houve esforço para relançamento político da ZOPACAS, por meio da adoção, por consenso, da Resolução 75/312 da AGNU. A resolução relança a ZOPACAS na agenda da ONU, no momento em que a atenção da comunidade internacional se volta cada vez mais para a segurança marítima, em particular no golfo da Guiné (embora esteja geograficamente mais ao norte do Equador). O texto encoraja a realização de ministeriais bienais, assim como encontros anuais à margem da AGNU, e o estabelecimento de mecanismo de seguimento previsto no Plano de Ação de Montevidéu.

A oitava ministerial da ZOPACAS ocorreu no Mindelo, no Cabo Verde, em abril de 2023, após cerca de dez anos de interregno. Segundo nota da Marinha Brasileira, 16 dos 24 integrantes do mecanismo participaram do encontro. Na ocasião, além de terem sido aprovados uma declaração e um plano de ação, houve a passagem da presidência *pro tempore* do Uruguai para o Cabo Verde.

Na Declaração do Mindelo, os Estados-Membros da ZOPACAS reiteraram que o Atlântico Sul deve seguir como uma região comprometida em promover a paz, a segurança, a cooperação, a democracia, o respeito aos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, a prosperidade econômica, a inclusão socioeconômica, a integração cultural e a solidariedade. Foi enfatizada a necessidade de se manter a região livre do flagelo da guerra, assim como de se trabalhar em conjunto no enfrentamento a desafios comuns, como o crime organizado transnacional, a pirataria, o tráfico de drogas, o terrorismo, os crimes ambientais, etc. O comprometimento com a democracia, a pluralidade política e o respeito aos direitos humanos foi reiterado no documento, que conclamou ainda por um incremento da cooperação técnica, a fim de se fortalecer a capacidade dos Estados-Membros de implementar os objetivos delineados no Plano de Ação do Mindelo.

Delineados esses propósitos e princípios basilares da ZOPACAS, a Declaração do Mindelo destaca oito temas:

- 1) governança global;
- 2) desarmamento;
- 3) paz e segurança;
- 4) defesa;
- 5) desenvolvimento (incluindo questões econômicas e financeiras);
- 6) desenvolvimento sustentável e mudança do clima;
- 7) oceanos e recursos marinhos; e
- 8) crime transnacional.

Na seara da governança global, os Estados-Membros saudaram os esforços atuais de reforma do sistema onusiano, destacando a necessidade urgente de uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a fim de torná-lo mais representativo, eficiente, transparente e eficaz. A governança global financeira também foi tema abordado no encontro. A Declaração do Mindelo trouxe dispositivo no qual os Estados declararam apoiar o estabelecimento de uma representação permanente da União Africana (UA) no G20.

Em desarmamento, tópico tradicionalmente debatido nas ministeriais da ZOPACAS, foi reiterado o compromisso de se consolidar o Atlântico Sul como uma zona livre de armas nucleares e outras armas de destruição em massa (ZLAN)⁵⁰³, com um chamado para que outros Estados assim a reconheçam⁵⁰⁴. Segundo a Declaração do Mindelo, a mera existência de armas de destruição em massa, em particular a de armas nucleares, constitui grave ameaça à humanidade. É necessário, portanto, avançar na agenda de desarmamento nuclear, sobretudo no que diz respeito às obrigações desarmamentistas acordadas no Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP).

⁵⁰³ O pleito de criação de uma ZLAN no Atlântico Sul surge oficialmente em 1994, no contexto da realização da 3ª Reunião Ministerial da ZOPACAS, em Brasília, em esforços que resultaram posteriormente na assinatura do Tratado de Pelindaba, em 1996, no Cairo. A zona estabelecida por Pelindaba não contemplou, no entanto, alguns territórios ultramarinos europeus, o que impede que o Atlântico Sul já seja uma ZLAN. São eles: Santa Helena, Ascensão e Tristão da Cunha (arquipélago pertencente ao Reino Unido); e a ilha Bouvet (pertencente à Noruega). Ademais, como Libéria, São Tomé e Príncipe e Serra Leoa ainda não ratificaram o Tratado de Pelindaba (e o Sudão ainda não o assinou), não são legalmente parte da ZLAN africana.

⁵⁰⁴ Como destacado em discurso do então chanceler Patriota, “em sua porção sul-americana, a metade meridional do oceano Atlântico já se beneficia da proibição de armas nucleares instituída pelo Tratado de Tlatelolco. As águas territoriais de 14 dos 21 membros africanos da ZOPACAS, por sua vez, são contempladas pelo Tratado de Pelindaba, que estabelece a zona livre de armas nucleares daquele continente”. Há alguns domínios ultramarinos, entretanto, que não estão cobertos pelos tratados, como Santa Helena. Na ministerial de Brasília, em 1994, houve declaração em favor do Atlântico Sul como área livre de armas nucleares. A AGNU adotou, no mesmo ano, a Resolução 49/84, que recebeu os votos contrários de EUA, França e Reino Unido.

Ainda no tema do desarmamento, foram lembrados os avanços históricos conquistados no seio do Tratado de Tlatelolco (1967) e do Tratado de Pelindaba (1996), que estabeleceram, respectivamente, a América Latina e o Caribe e a África como ZLANs. Foi também saudado o trabalho de mais de trinta anos realizado pela Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Armas Nucleares (ABACC). Os Estados expressaram apoio aos esforços da comunidade internacional para o estabelecimento de uma ZLAN no Oriente Médio. Destacaram a necessidade de se regular o comércio de armas convencionais, de acordo com o Tratado sobre o Comércio de Armas (TCA), em vigor desde dezembro de 2014. A Declaração do Mindelo encorajou, ademais, os Estados que ainda não assinaram ou não ratificaram o Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), de 2017, a fazê-lo.

No tema de paz e segurança, foi reafirmada a importância da diplomacia preventiva e dos mecanismos de *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding* para se evitar que disputas se transformem em conflitos. Foi destacado o papel da mulher na agenda de paz e segurança, assim como o elo intrínseco entre segurança e desenvolvimento. Foram saudados esforços envidados no seio da UA e da ONU para a segurança e a estabilidade do continente africano. Expressou-se preocupação quanto à exploração ilegal de recursos naturais na África e manifestou-se renovado apoio às operações de paz da ONU no continente. Em contrapartida, a declaração trouxe dispositivo no qual se anuncia uma “política de tolerância zero quanto a crimes cometidos por funcionários das Nações Unidas em suas missões”. O tema da pirataria ganhou especial atenção, com os Estados se comprometendo a prevenir e eliminar o fenômeno, presente sobretudo no golfo da Guiné.

No que diz respeito ao tema da defesa, foi ressaltada a necessidade de fortalecimento da cooperação e da confiança entre os Estados do Atlântico Sul. Exercícios militares conjuntos, como o GUINEX⁵⁰⁵, foram saudados no documento, que abordou ainda a necessidade de se estabelecer um mecanismo de Presenças Marítimas Coordenadas (CMP, na sigla em inglês), a fim de se elevar a capacidade de patrulhamento das águas dos Estados-Membros.

Em desenvolvimento, os Estados manifestaram “preocupação profunda” com a crise global agravada pela guerra na Ucrânia, sobretudo no que diz respeito aos seus efeitos econômicos, ambientais e sociais sobre países em desenvolvimento. Segundo a declaração, “políticas de austeridade por si só não solucionarão esses problemas”. Foi reiterada a necessidade de se incrementar os programas de financiamento ao desenvolvimento e de se elevar a cooperação com vistas ao desenvolvimento da região, com redução da pobreza e aumento da integração.

“Desenvolvimento sustentável e mudança climática” foi o sexto tópico ressaltado na Declaração do Mindelo. Em linha com as considerações presentes no tópico anterior, aqui, os Estados ressaltaram a importância de a comunidade internacional cumprir com os compromissos acordados no que tange à concessão de financiamento para a conquista dos objetivos e das metas da Agenda 2030. Segundo a declaração, a despeito de importantes avanços, a maioria dos países em desenvolvimento não está caminhando para atingir seus compromissos delimitados no Acordo de Paris nem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Por fim, nessa seara, os Estados da ZOPACAS saudaram a candidatura brasileira para sediar a 30ª Conferência das

⁵⁰⁵ O GUINEX-I foi um exercício militar realizado em 2021, na costa africana ocidental, com a participação de países como Brasil, Nigéria, Guiné Equatorial, Espanha e EUA. O GUINEX-II foi realizado em 2022, também no litoral do Atlântico Sul africano, entre as marinhas e guardas costeiras do Brasil, Cameroun, Côte d’Ivoire, São Tomé e Príncipe, Nigéria, Portugal, EUA, entre outros. Entre agosto e outubro de 2023, foi realizado o GUINEX-III, com São Tomé e Príncipe, Cameroun, Nigéria, Cote d’Ivoire, Senegal, Cabo Verde, Togo, EUA, Reino Unido, Portugal e Espanha.

Partes (COP30), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês), em 2025.

No que diz respeito ao tema “oceanos e recursos marinhos”, foram saudados os avanços conquistados no âmbito da 1ª e 2ª Conferência dos Oceanos das Nações Unidas (UNOC, na sigla em inglês), realizadas, respectivamente, em Nova York (2017) e Lisboa (2022). Os Estados da ZOPACAS foram encorajados a atuarem de maneira ativa no terceiro encontro, que será realizado na França.

Quanto ao crime transnacional, a declaração trouxe novamente dispositivo que revela preocupação dos Estados quanto ao fenômeno da pirataria no golfo da Guiné, que acarreta consequências danosas não apenas para a segurança marítima da região, mas também ao seu desenvolvimento econômico. Nesse sentido, clamou-se por maior auxílio financeiro e técnico aos Estados do golfo da Guiné, a fim de poderem aperfeiçoar o patrulhamento de suas costas e ampliarem a troca de informações entre si. Alguns dos crimes transnacionais que também receberam especial atenção da ZOPACAS no documento foram roubo de petróleo, tráfico de drogas, tráfico de pessoas, comércio ilegal de armas, lavagem de dinheiro, terrorismo, contrabando de migrantes, etc. Foi reiterado o compromisso entre os Estados-Membros do foro de se aprofundar a cooperação no combate a esses ilícitos.

Uma comparação entre a Declaração do Mindelo, de 2023, e a Declaração de Montevidéu, de 2013, revela que os propósitos e princípios basilares da ZOPACAS permanecem inalterados. Os oito temas da Declaração do Mindelo são os mesmos do texto aprovado em Montevidéu. Manteve-se, portanto, a mesma estrutura em ambos os documentos, mas o conteúdo de cada tópico sofreu leves alterações, decorrentes das mudanças na conjuntura internacional. Em “governança global”, por exemplo, adicionou-se, em 2023, o apoio expresso a uma representação permanente da UA no G20, pleito inexistente em Montevidéu. De igual maneira, no tópico “desarmamento”, o texto do Mindelo trouxe como novidade o apelo para que os países adiram ao TPAN, assinado em 2017. Outras menções ausentes no texto de 2013 e presentes em 2023 são, por exemplo, aquelas feitas à guerra na Ucrânia, ao Acordo de Paris e à Agenda 2030, às Conferências dos Oceanos, etc.

Além da Declaração do Mindelo, a 8ª Reunião Ministerial da ZOPACAS produziu ainda o Plano de Ação do Mindelo. O documento contém previsões de cooperação nas seguintes áreas:

- 1) mapeamento e exploração do leito marinho e pesquisa oceanográfica;
- 2) cooperação em conservação e uso sustentável do ecossistema marinho e seus recursos;
- 3) recursos oceânicos e marinhos;
- 4) cooperação em transporte aéreo e marítimo e segurança portuária;
- 5) cooperação em segurança marítima;
- 6) cooperação em defesa;
- 7) segurança pública e combate ao crime organizado transnacional;
- 8) capacity building e cooperação entre universidades;
- 9) tecnologias da informação e comunicação (TIC);
- 10) outras áreas (como em comércio, investimentos, logística, etc.).

A área nº 3 (“recursos oceânicos e marinhos”) foi acrescentada no Plano de Ação do Mindelo, sendo inexistente no documento similar de Montevidéu. As metas apresentadas nesse domínio dizem respeito, de forma geral, ao tema da pesca, desde a atividades de pesca ilegais até a questão dos subsídios fornecidos por países desenvolvidos às suas indústrias pesqueiras – dois assuntos que preocupam os Estados da ZOPACAS. As áreas nº 8 e nº 9 (“*capacity building* e cooperação entre universidades” e “tecnologias da informação e comunicação”, respectivamente) também constituem novidades do Plano de Ação de Mindelo. Na primeira delas, ressalta-se a

necessidade de se expandir a cooperação educacional, cultural e técnica entre os países do Atlântico Sul, por meio, por exemplo, da concessão de bolsas de estudos. Na segunda, o Plano de Ação do Mindelo revela um compromisso por parte dos países de ampliarem a troca de experiências e de boas práticas em temas como combate a crime cibernético e governança digital.

O ministro Mauro Vieira representou o Brasil na 8ª Reunião Ministerial, no Mindelo, marcando a primeira visita de sua atual gestão ao continente africano. Em seu discurso, destacou contar com um mandato expresso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva para recolocar a África como prioridade da política externa brasileira, em consequência da vocação universalista do País.

O chanceler brasileiro pontuou, inicialmente, que o contexto geopolítico atual é mais desafiador do que em 2013, diante da existência de novos desafios de segurança e da maior conscientização da comunidade internacional em relação à pauta ambiental marítima. Segundo Vieira, é necessário “desenvolver o potencial inexplorado da ZOPACAS” e, por meio da cooperação e do diálogo, evitar que o “Atlântico Sul seja percebido como um vazio de poder”.

Mauro Vieira delineou, em seguida, três linhas principais de ação para a revitalização da ZOPACAS: cooperação, institucionalização e engajamento. Para o chanceler, é grande o potencial de cooperação em áreas como capacitação de pessoal no setor marítimo, manejo de áreas costeiras, agricultura, biotecnologia, saúde, economia azul, turismo costeiro, energia limpa, transporte e segurança marítima, bem como é amplo o espaço para o diálogo no tema do combate a atividades ilícitas, como tráfico de drogas, pirataria e roubo armado, por meio de capacitação, intercâmbio de informações e mecanismos de cooperação jurídica.

O aprofundamento da cooperação somente será possível, segundo Vieira, diante do fortalecimento institucional da ZOPACAS, o que não significaria incremento da burocracia, mas, sim, “maior previsibilidade e perenidade no encaminhamento das ações”. Para o chanceler brasileiro, “de nada adiantará uma excelente declaração conjunta e plano de ação se não dispusermos de meios para implementá-los”.

Quanto ao terceiro aspecto destacado pelo ministro Mauro Vieira, o engajamento seria, ao mesmo tempo, catalisador e consequência dos dois anteriores. O fortalecimento da ZOPACAS depende de uma maior vontade política entre todos os membros, nos mais variados níveis. Para isso, o Brasil sugeriu a realização encontros de altos funcionários da ZOPACAS com uma maior frequência, “possivelmente em bases anuais”.

Por fim, o Brasil ofereceu-se e foi escolhido para sediar a 9ª Reunião Ministerial da ZOPACAS, em 2026, no marco dos 40 anos da iniciativa, em cidade ainda a ser determinada. O Brasil também se propôs a sediar um Centro de Contato dos Pontos Focais da ZOPACAS.

Em 2013, na 7ª Reunião Ministerial, realizada em Montevidéu, a delegação brasileira foi representada pelo então ministro das Relações Exteriores, Antonio de Aguiar Patriota. Naquela ocasião, Patriota também havia ressaltado a necessidade de se consolidar o Atlântico Sul como um espaço de diálogo e de cooperação, assim como a importância da região tanto em termos securitários quanto ambientais. No discurso de Patriota, entretanto, houve grande destaque ao tema do desarmamento e não proliferação, anunciando-se como objetivo estratégico do foro a caracterização do Atlântico Sul como uma ZLAN. A fala do chanceler da então presidenta Dilma Rousseff também revelou um maior destaque à crescente importância econômica do Atlântico

Sul⁵⁰⁶, ponto ausente do discurso de Mauro Vieira em 2023, bem como trouxe considerações acerca da crise em Guiné-Bissau⁵⁰⁷.

Cumpra ainda enfatizar que, seguindo o rito inaugurado na 7ª Ministerial de Montevideu, também na 8ª Ministerial no Mindelo a delegação brasileira contou com representantes do Ministério da Defesa, liderados pelo chefe do Estado-Maior da Armada da Marinha, o almirante de esquadra José Augusto Vieira da Cunha Menezes.

m) Programas estratégicos da Marinha

Sobre os programas estratégicos da Marinha, como o projeto de construção do Núcleo do Poder Naval e Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e sua relação com a Amazônia Azul e o Atlântico Sul, ver subseção a respeito na seção sobre questões de segurança e defesa na política externa brasileira em tópico anterior.

n) Iniciativas na área de defesa no Atlântico Sul

As iniciativas de defesa mais evidentes no Atlântico Sul são os exercícios militares, como é o caso de ATLASUR (Brasil, Argentina, Uruguai e África do Sul), Arandu (Brasil-Argentina), FRATERNAL (Brasil-Argentina), UNITAS (entre países americanos, realizado seja no Atlântico, seja no Pacífico), FELINO (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP –, não se limitando ao Atlântico Sul), IBSAMAR (a sexta e a oitava edições, em 2018 e em 2024, foram realizadas na costa atlântica da África do Sul), GUINEX e *Obangame Express* (com a participação de diversos países europeus e africanos, além dos EUA e do Canadá, para promover capacitação no enfrentamento à insegurança marítima da região do golfo da Guiné). O Brasil também já realizou exercícios conjuntos com as Marinhas de diversos países africanos, como Benim, Cabo Verde, Nigéria, São Tomé e Príncipe, Angola, Namíbia e Senegal.

Desde o início do século, com os países africanos do Atlântico Sul, o Brasil:

- 1) assinou diversos acordos de cooperação em defesa, como África do Sul (2003) e Guiné-Bissau (2006);
- 2) contribuiu para a criação do Centro de Formação de Forças de Segurança e estabeleceu Missão Brasileira de Cooperação Técnico-Militar para o treinamento da Marinha de Guiné-Bissau;
- 3) enviou instrutores para o Centro de Aperfeiçoamento para Ações de Desminagem e Despoluição de Benim;
- 4) enviou missão naval (2001) e apoiou a criação do Corpo de Fuzileiros Navais na Namíbia;
- 5) estabeleceu missão naval brasileira em Cabo Verde (2013);
- 6) estabeleceu missão naval em São Tomé e Príncipe, que contribui para a estruturação da Marinha daquele país (2015);
- 7) desenvolveu os mísseis A-DARTER com a África do Sul;

⁵⁰⁶ Segundo Patriota, “a ZOPACAS incorpora também importantes dimensões econômico-estratégicas, em especial relativas ao aproveitamento de riquezas energéticas e ao elevado potencial do Atlântico Sul para o desenvolvimento socioeconômico dos países costeiros, assim como à preocupação de sustentabilidade e racionalidade na utilização dos recursos marinhos. A Zona, por isso, deve ser também foro privilegiado para a cooperação sul-sul, com base em projetos concretos de cooperação”.

⁵⁰⁷ Em 2012, Guiné-Bissau passou por um golpe de Estado promovido pelos militares, no contexto da iminência do segundo turno das eleições presidenciais no país, suscitando ampla condenação por parte da comunidade internacional, inclusive pela ZOPACAS.

- 8) deu suporte, por meio da Força Aérea Brasileira, a pilotos de Angola e Guiné-Bissau; e
- 9) dá formação a militares africanos, com base em parceria de 2009 entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ministério da Defesa para programas de formação de militares africanos.

Ademais, o Brasil já participou de operações de paz em países do Atlântico Sul, como é o caso de Angola, e general brasileiro foi convidado a assumir posto de comando no SOUTHCOM dos EUA.

o) Outras iniciativas de cooperação, para além de defesa, no Atlântico Sul

O Brasil desenvolve outras iniciativas relacionadas ao Atlântico Sul que transcendem a área de defesa *strictu sensu*. Em termos de segurança marítima, o Brasil passou em 2020 de observador a membro pleno do Grupo do G7 de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG) (para mais detalhes, ver seções sobre arcabouço de segurança no golfo da Guiné e sobre narcotráfico e crimes transnacionais em tópicos anteriores). Em termos de segurança, vem ampliando a cooperação jurídica com países africanos banhados pelo oceano (repressão a crimes transnacionais, acordos de extradição). Participa em missões políticas e de consolidação da paz em países da região, como foi o caso da Gabinete Integrado das Nações Unidas para a Consolidação da Paz na Guiné-Bissau (UNIOGBIS, na sigla em inglês). Em temas econômico-comerciais, destacam-se o interesse no aprofundamento das negociações do Acordo de Preferência de Comércio (APC) Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Aduaneira da África Austral (SACU, na sigla em inglês) e a cooperação econômica no âmbito da CPLP (ver capítulo 4). O Brasil realiza cooperação no levantamento de PC com países africanos (Namíbia e Angola). Em temas científicos e ambientais, destacam-se o pleito por santuário de baleias no Atlântico Sul, a expedição científica Iatá-Piúna com o Japão, o desenvolvimento dos satélites SABIA-MAR com a Argentina e o estabelecimento de um grupo de trabalho sobre economia azul no Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS).

p) Parceria para a Cooperação Atlântica

Em setembro de 2023, 32 países atlânticos⁵⁰⁸, entre eles Brasil, EUA e Reino Unido, adotaram, às margens da AGNU, a Declaração sobre a Cooperação Atlântica, que lançou a Parceria para a Cooperação Atlântica. A parceria tem como objetivo a realização de discussões e de cooperação em temas como desenvolvimento econômico, proteção ambiental e ciência e tecnologia. Os signatários também se comprometeram a respeitar o Direito Internacional e os princípios de igualdade soberana, integridade política e independência dos Estados, e a promover um Atlântico livre de interferências, agressões e coerções. A declaração inclui, ainda, um plano de ação. Declaração com o mesmo título já havia sido adotada, à margem da AGNU, no anterior.

Na declaração, esses países demonstram interesse em fortalecer a cooperação para enfrentar os desafios em comum da região visando a manter uma zona de paz e cooperação, dentro dos parâmetros do desenvolvimento sustentável. A declaração foi aberta a todos os demais países atlânticos que mostrem interesse em juntar-se a ela.

⁵⁰⁸ Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dominica, República Dominicana, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiné, Guiana, Islândia, Irlanda, Libéria, Mauritânia, Marrocos, Países Baixos, Nigéria, Noruega, Portugal, República do Congo, Senegal, Espanha, Togo, Reino Unido, Estados Unidos e Uruguai.

Em 2024, nova declaração à margem da AGNU indica que a Parceria para a Cooperação Atlântica se ampliou para 42 países, com a inclusão de Bélgica, Belize, Benim, Cameroun, Guiné-Bissau, Panamá, São Tomé e Príncipe, Serra Leoa, Suriname e Trinidad e Tobago. A declaração indica que a Parceria se tem focado em três áreas: economia azul sustentável, intercâmbio e construção de capacidade científica, e segurança alimentar relacionada ao oceano.

IV. Indo-Pacífico

a) Conceito

O conceito de Indo-Pacífico foi inicialmente utilizado, no sentido geopolítico, na década de 1920, por Karl Haushofer. Trata-se de uma região rica em recursos biológicos e minerais, e de crescente importância econômica e logística⁵⁰⁹, em virtude do processo de desenvolvimento dos países asiáticos e, em particular, da China. Atualmente, o conceito tem sido comumente analisado e divulgado em função das distintas perspectivas e dos interesses dos Estados interessados na grande região bioceânica.

Atuam na área atores regionais e potências mundiais. Estas têm interesses nem sempre convergentes, o que tem gerado instabilidade. A crescente importância econômica é acompanhada pelo fortalecimento das estruturas de defesa de Estados, que buscam resguardar os seus negócios, suas fontes de abastecimento e de matérias-primas. Entretanto, as questões de limites marítimos provocam tensões entre os países, especialmente no Sudeste e no Leste Asiáticos. Há estreitos importantes na região, como os de Ormuz, de Malaca e de Bab el-Mandeb, pelos quais é transportado grande parte do comércio mundial, além do canal de Moçambique. A região é o lar de mais da metade da população mundial, quase dois terços da economia mundial e sete das maiores forças armadas do mundo.

b) China e Indo-Pacífico

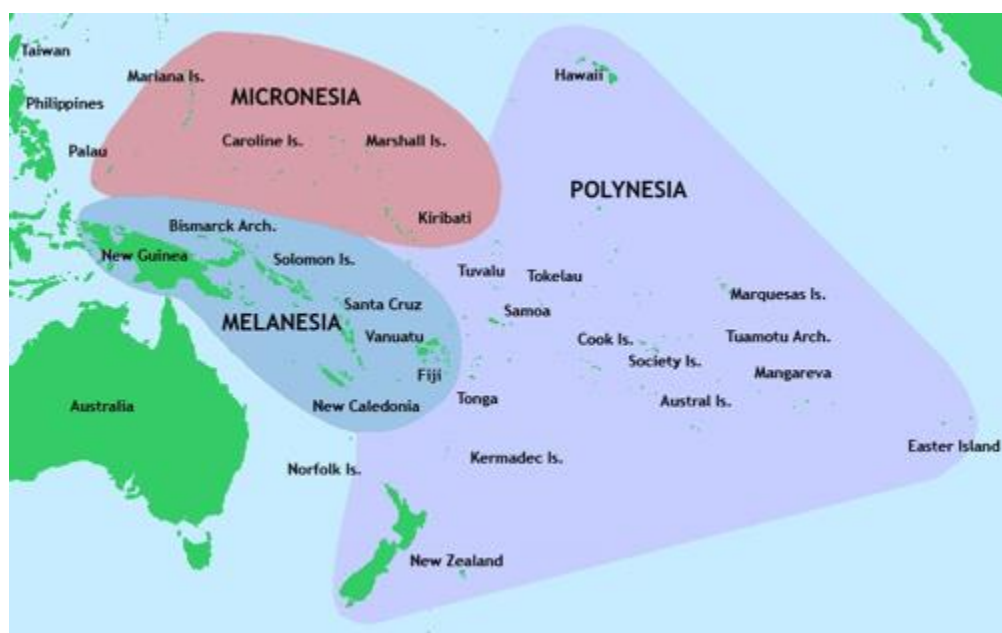
A China é a grande transformadora desse cenário geopolítico, de forma mais evidente, desde a década de 2000. O incremento do seu poder, visível na expansão de sua influência econômica e militar no Indo-Pacífico, provoca reações nos demais países da região, os quais se deparam com a ampliação da marinha chinesa e da consolidação da República Popular (RPC) como principal centro dinâmico das mudanças econômicas em curso na Ásia. A política externa de Pequim, contudo, evita o termo Indo-Pacífico – que ganhou destaque na política externa japonesa, no final da década de 2000 – em seus comunicados. Prioriza-se o conceito de Ásia-Pacífico; além disso, a Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês), a estratégia da China para a África e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB, na sigla em inglês) contemplam elementos de diálogo com parceiros das margens do Índico e do mar da Arábia. Do ponto de vista militar, Pequim também tem realizado grandes investimentos, resultantes, entre outras razões, das reivindicações de soberania sobre Taiwan e da política das “cadeias de ilhas”, para ampliar o acesso chinês aos mares. A China vê a estratégia indo-pacífica dos Estados Unidos (EUA) como uma resposta intransigente ao seu processo de ascensão. Na percepção da China, agrupamentos e iniciativas regionais como o Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD) e a AUKUS, além de certos programas de ajuda, estão sendo usados como

⁵⁰⁹ Grosso modo, abrange todas as nações e ilhas que circundam o oceano Índico ou o oceano Pacífico, abrangendo as nações do continente africano e asiático que fazem fronteira com esses oceanos, inclusive a África Ocidental, territórios do oceano Índico, o arquipélago malaio, Japão, Rússia e outras nações do Extremo Oriente que fazem fronteira com o Pacífico, Austrália e ilhas do Pacífico, bem como nações do Pacífico nas Américas, como Canadá ou México. Os países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês, definidos como aqueles do Sudeste Asiático e do Arquipélago Malaio) são considerados como centrais no Indo-Pacífico político.

ferramentas para contê-la. Sobre disputas territoriais envolvendo a China na região, ver seção específica sobre disputas territoriais marítimas no capítulo 9.

A China vem ampliando sua atuação nos países do Pacífico. Em 2006, Wen Jiabao foi às ilhas Fiji, na primeira visita de um primeiro-ministro chinês à região, ocasião em que inaugurou o *China-Pacific Island Countries Economic Development and Cooperation Forum*. Em 2014, Xi Jinping foi ao Fiji, na primeira visita de um presidente chinês à região, com elevação das relações com os países do Pacífico para “parceria estratégica”. Atualmente, a China é o principal fornecedor de ajuda bilateral do Pacífico.

Os países do Pacífico situam-se nas principais vias de comunicação do Pacífico Sul em direção à Austrália e à Nova Zelândia, à Antártida e ao continente americano. Para a China, fortalecer sua presença na região permite enfraquecer as posições dos EUA e aliados em um eventual conflito contra Taiwan. Em 2016, seis países do Pacífico reconheciam Taiwan; em 2024, eram apenas três⁵¹⁰, tendo Nauru deixado de reconhecê-lo e passado a reconhecer a China em janeiro de 2024. Outro objetivo é conseguir apoio diplomático ao regime chinês em instâncias internacionais – os Estados do Pacífico representam cerca de 7% dos votos na Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, a China busca na região o acesso a recursos naturais, notadamente produtos da pesca e matérias-primas (como a madeira da Papua-Nova Guiné e o níquel da Nova Caledônia). São exemplos de projetos chineses na região: a fazenda aquática no Taiti (maior fazenda aquática do Pacífico Sul), com porto de águas profundas e uma pista de aterrissagem; a infraestrutura viária em Papua-Nova Guiné; os portos de águas profundas nas Ilhas Cook. A China assinou documentos de cooperação com dez países do Pacífico, como parte da BRI.



Sub-regiões do Pacífico Sul
Fonte: Wikipedia

⁵¹⁰ No dia 26 de janeiro, foram realizadas eleições para o Parlamento de Tuvalu, com vitória da oposição. Com esse resultado, é possível que Tuvalu se torne o mais novo país insular a cortar relações com Taiwan e trocar a representação chinesa da República da China para a República Popular da China.

A China ainda não possui base militar no Pacífico, mas assinou em 2022 acordos de segurança com Samoa e as Ilhas Salomão. O acordo com as Ilhas Salomão tende a diminuir a importância do relacionamento bilateral da nação insular com a Austrália, atual primeiro garantidor da segurança das Ilhas Salomão. O então primeiro-ministro das Ilhas Salomão, Manasseh Sogavare, contudo, garantiu que a China não instalará uma base militar no território, reconhecendo que esse ato desestabilizaria a região. Sogavare reafirmou que a Austrália segue como principal parceiro em segurança. Em 2023, a China e as Ilhas Salomão anunciaram uma parceria estratégica abrangente, que inclui não apenas aspectos de segurança, mas também de comércio e tecnologia.

Outro destaque na região é a possível influência da China para a retirada de membros do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIF, na sigla em inglês). Em 2021, Nauru, Kiribati, Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau anunciaram o início do processo de retirada do PIF, sob argumento de quebra do acordo de cavalheiros sobre rotatividade na eleição para o secretário-geral do Fórum. Em fevereiro de 2022, anunciaram a cessação do processo de retirada. Em julho de 2022, porém, às vésperas da 51ª Cúpula do PIF, Kiribati confirmou sua saída. Dois meses antes (maio de 2022), em visita de Wang Yi à ilha, Kiribati e China haviam formalizado dez acordos para elevar a cooperação entre os dois países. Segundo críticos ao regime chinês, a saída de Kiribati se deu por pressão chinesa. Em 2023, Kiribati retornou ao PIF. A 52ª cúpula do PIF foi realizada em novembro de 2023, nas Ilhas Cook. Entre os temas em debate, estiveram mineração no alto-mar, a crescente influência da China na região, esforços de diversificação econômica dos membros e a 28ª Conferência das Partes (COP28, na sigla em inglês), no âmbito do Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês). Alguns países da Melanésia, como Papua Nova Guiné, Vanuatu e Ilhas Salomão, não participaram com seus mandatários, mas enviaram ministros.

A presença chinesa na região eleva as desconfianças de países como EUA, Japão, Reino Unido, França, Nova Zelândia e Austrália. Os EUA vêm aumentando as iniciativas e movimentações na região. Em 2021, Antony Blinken foi às ilhas Fiji. Em setembro daquele ano, Austrália, EUA e Reino Unido estabeleceram o AUKUS, aliança militar que visa a conter o expansionismo chinês no Indo-Pacífico. No ano seguinte, em fevereiro, os EUA anunciaram a reabertura de sua embaixada nas Ilhas Salomão (fechada em 1993 e reaberta em fevereiro de 2023); em julho, anunciaram a intenção de abrir embaixadas em Tonga (aberta em julho de 2023) e em Kiribati; e, em setembro, sediaram a primeira Cúpula EUA-Ilhas do Pacífico, em Washington. Na cúpula, os EUA afirmaram que continuarão a ampliar esforços para auxiliar os países insulares do Pacífico em seus desafios mais prementes, como o combate à crise climática, a resiliência econômica e ambiental, a segurança hídrica e alimentar, a segurança sanitária, a segurança marítima e a boa governança, incluindo a construção de resiliência climática na região como parte do Plano de Emergência do Presidente para Adaptação e Resiliência (PREPARE). A presença da Agência dos EUA para o Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e do *Peace Corps* na região também deverá ser ampliada, bem como a coordenação com aliados quanto a questões da região no âmbito da iniciativa “Parceiros no Pacífico Azul”, que reúne EUA, Austrália, Japão, Nova Zelândia e Reino Unido. Os EUA também afirmaram priorizar a negociação da extensão dos acordos de associação com Ilhas Marshall, Estados Federados da Micronésia e Palau (que expiram em setembro de 2023 para os dois primeiros e em setembro de 2024 para o terceiro); a participação em foros, como o Fórum das Ilhas do Pacífico, para o qual terá um enviado especial; e a manutenção da segurança, soberania e integridade territorial dos países da região, incluindo a liberdade de navegação e de sobrevoo, em referência indireta às disputas no mar do Sul da China.

Quanto à França, Macron foi à Polinésia em 2021, para reafirmar a presença francesa na região (autônoma desde 2004), e a independência da Nova Caledônia foi novamente rejeitada em dezembro daquele ano, em um referendo boicotado pelo lado favorável à independência. Do lado a favor da permanência, o discurso foi marcado pelo temor de tornar-se “colônia” da China.

c) Estados Unidos e Indo-Pacífico

Os EUA têm, em sua ação diplomática, enfatizado a relevância do conceito de Indo-Pacífico, à medida que alteram os aspectos estratégicos de sua política para a Ásia. Seus últimos governos têm demonstrado que atuarão para conter a influência chinesa na região, ao mesmo tempo que precisam lidar com reveses importantes na Ásia Central e no Oriente Médio. A fim de proteger os seus interesses na região, os EUA têm-se oposto aos pleitos chineses por meio de Operações de Liberdade de Navegação (*Freedom of Navigation Operations*, ou FONOPs), desde 2015, e de suporte a países do sudeste asiático. Em 2019, o Departamento de Estado publicou documento em que formalizava o conceito de *Free and Open Indo-Pacific*, inspirado na política externa japonesa, o qual reunia objetivos estratégicos em áreas como segurança, governança e prosperidade, além de referências diretas à contenção da China, a quem considera uma ameaça global.

O governo Biden lançou a mais recente estratégia para a região em fevereiro de 2022. A Casa Branca entende ser uma potência indo-pacífica e buscará reforçar suas alianças de longa data, além de tentar fortalecer parcerias emergentes e forjar vínculos inovadores entre elas para enfrentar desafios inerentes à região indo-pacífica, como a competição com a China ou o enfrentamento do processo de mudanças climáticas. Há acordo bipartidário sobre a necessidade de maior presença na região. Verificam-se algumas mudanças em relação ao governo anterior, como a maior ênfase à cooperação com aliados e parceiros regionais e planos econômicos com ênfase em abordagens comerciais que atendam a altos padrões trabalhistas e ambientais. Os EUA endossam e estimulam a ação da União Europeia (UE) na região, bem como articula-se com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês). A estratégia dos EUA baseia-se em cinco objetivos para o Indo-Pacífico: livre e aberto; conectado; próspero; seguro; e resiliente.

Nesse contexto, Washington liderou a criação do *Indo-Pacific Framework for Prosperity* (IPEF), iniciativa lançada em maio de 2022, que conta com diversos países na região⁵¹¹. Juntos, os membros representam 40% do produto interno bruto (PIB) mundial. As discussões serão centradas em quatro pilares: comércio; cadeias de suprimento; energia limpa, descarbonização e infraestrutura; e impostos e iniciativas anticorrupção. Essa iniciativa “superaria” em população e PIB a Parceria Econômica Regional Abrangente (RCEP, na sigla em inglês). As grandes novidades apresentadas por esse modelo são: atenção às transformações em andamento nos setores de energia limpa, digital e de tecnologia – enquanto fortalecem as economias contra uma série de ameaças, desde cadeias de suprimentos frágeis até corrupção e paraísos fiscais.

Os EUA têm cúpulas anuais com a ASEAN. Em maio de 2022, o presidente Biden foi o anfitrião de uma cúpula EUA-ASEAN. Biden havia participado de outra cúpula virtual da ASEAN em outubro de 2021. Em setembro de 2023, a vice-presidente Kamala Harris participou de cúpula em Jakarta. Em outubro de 2024, foi realizada a 12ª Cúpula EUA-ASEAN, em Vientiane, no Laos, com a presença do secretário Antony Blinken.

Em setembro de 2022, os EUA organizaram a primeira cúpula com os líderes do FIP, em Washington. Os EUA reabriram, em fevereiro de 2023, sua embaixada nas Ilhas Salomão após

⁵¹¹ Austrália, Brunei, Índia, Indonésia, Japão, Malásia, Nova Zelândia, Filipinas, Singapura, Tailândia e Vietnã.

trinta anos de fechamento (fora fechada no governo Clinton, por corte de gastos). O presidente Biden cancelou visita que faria a Papua Nova-Guiné em maio de 2023. Seria a primeira vez que um presidente estadunidense em exercício visitaria o arquipélago. Em seu lugar, o secretário de Estado Antony Blinken assinou um pacto de segurança com o governo papuásio e se reuniu com os países-membros do Fórum das Ilhas do Pacífico. Assinou, ainda, novos acordos de associação com a Micronésia e com Palau. Essas medidas se inserem na disputa com a China por influência no Pacífico Sul. O encontro do Fórum das Ilhas do Pacífico contou, ainda, com a participação dos mandatários de Austrália, Índia e Nova Zelândia. Em julho, com a presença de Antony Blinken, os EUA abriram sua embaixada em Tonga.

Em setembro, em visita de Biden ao Vietnã, ambos os países elevaram o nível do relacionamento ao de Parceria Estratégica Abrangente, que o Vietnã só mantinha antes com China e Rússia. A parceria compreenderá o aumento do comércio de semicondutores e minerais estratégicos em bilhões de dólares. A cooperação também será aprofundada em temas como inteligência artificial (IA) e cadeias de suprimentos.

No mesmo mês, foi realizada, novamente em Washington, a segunda cúpula entre EUA e FIP. O governo Biden anunciou novos projetos de infraestrutura na região e o estabelecimento de relações diplomáticas com Ilhas Cook e Niue e indicou que deverão abrir sua embaixada em Vanuatu em 2024. Os líderes das Ilhas Salomão e da Vanuatu não compareceram. Em outubro, os EUA renovaram o acordo de associação com as Ilhas Marshall.

À margem da Cúpula da APEC, em São Francisco, em novembro de 2023, os presidentes Biden e Widodo reuniram-se e anunciaram uma Parceria Estratégica Abrangente entre EUA e Indonésia, que eleva a relação ao mesmo patamar da sino-indonésia. Também concordaram em estreitar seus laços militares, por meio de um acordo de cooperação em defesa. Ainda à margem da Cúpula da APEC, as Filipinas e os EUA assinaram um acordo de cooperação nuclear para fins pacíficos, que viabilizará exportações estadunidenses de tecnologia e material nuclear para programas de energia nuclear do país asiático. No mesmo mês, foram realizados exercícios navais conjuntos entre EUA, Filipinas, Coreia do Sul e Japão no Indo-Pacífico. Em dezembro, a China acusou os EUA de entrarem em suas águas territoriais, em meio a uma de suas FONOPs, e de “violar a paz e a estabilidade regionais”.

Em abril de 2024, em reunião em Washington, o presidente Joe Biden, o presidente Ferdinand Marcos Jr. e o primeiro-ministro Fumio Kishida trataram da ameaça chinesa em três áreas de importância estratégica para o Indo-Pacífico: Taiwan, o mar do Sul da China e as ilhas Senkaku no mar do Leste da China (reivindicadas por Pequim sob o nome de ilhas Diaoyu). Dias depois, EUA, Filipinas, Japão e Austrália realizaram seu primeiro exercício militar naval conjunto no mar do Sul da China, com treinamento contra guerra submarina, sinalizando a capacidade de resposta a eventuais ações agressivas chinesas na região. Em declaração conjunta, sem mencionar diretamente a China, os países participantes do exercício militar reafirmaram o caráter final e vinculante da decisão da Corte Permanente de Arbitragem de 2016 a respeito da região e defenderam o respeito à soberania nacional e a adesão às regras e normas internacionais.

Nesse contexto, a cooperação trilateral e o estímulo à aproximação estratégica entre Filipinas e Japão, superando ressentimentos históricos entre os dois países⁵¹² e entre as Filipinas e

⁵¹² Durante a Segunda Guerra Mundial, as Filipinas, então colônia dos EUA, sofreram brutal invasão do Japão Imperial, com cerca de um milhão de mortes, entre civis e militares. Dezenas de milhares de soldados filipinos morreram durante a infame Marcha da Morte de Bataan e nos campos de prisioneiros, destino final da marcha. O general Masaharu Homma, responsável pela Marcha da Morte, foi condenado por crimes de guerra e executado em 1946.

os EUA⁵¹³, ilustra a estratégia para o Indo-Pacífico desenvolvida pelo governo Biden. Robert Ward caracteriza-a como um sistema de “alianças em treliça” (*lattice work*) ao redor da China, estando Washington no centro de relações bilaterais com os aliados. Exemplos do estreitamento de alianças bilaterais e multilaterais favoráveis aos interesses dos EUA na região são o aumento da cooperação em defesa entre Coreia do Sul, EUA e Japão; o estreitamento da cooperação em defesa entre a Austrália, principal aliada dos EUA, e o Japão, a Índia e as Filipinas; as vendas de equipamentos militares da Índia às Filipinas; e o fortalecimento da cooperação em segurança entre o Japão e o Vietnã.

No fim de julho de 2024, após um encontro no formato 2+2, os EUA e o Japão anunciaram o aprofundamento de sua cooperação em defesa diante do aumento das ameaças provenientes de Rússia e China. O aprofundamento da cooperação prevê a constituição de forças conjuntas em território japonês. 54 mil soldados estadunidenses estão estacionados no Japão, assim como centenas de aeronaves e um porta-aviões. Também foi discutido o compromisso dos EUA de usar forças nucleares para proteger o Japão diante de ataques. Ambos os países classificaram a China como o seu maior desafio estratégico, ao passo que a cooperação militar entre Moscou e China foi criticada e considerada provocativa. A mídia chinesa avaliou que o acordo colocaria o Japão na linha de frente de contra-ataques, inclusive em um eventual confronto nuclear.

A questão de Taiwan permanece no topo da agenda de Washington para o Indo-Pacífico, devido à possibilidade de aumento da projeção chinesa no Pacífico e às declarações de Xi Jinping de que poderá recorrer ao uso da força para submeter a ilha. Pelo *Taiwan Relations Act* (1979), os EUA comprometem-se a contribuir com armamentos para a defesa da ilha em caso de qualquer forma de coerção, e o presidente Biden já afirmou que usaria tropas dos EUA na eventualidade de uma invasão chinesa, embora Washington mantenha, oficialmente, a política de ambiguidade estratégica em relação a Taiwan.

d) Índia e Indo-Pacífico

No ano de 2015, a Índia publicou documento sobre sua estratégia marítima, no qual revisa sua política naval, ampliando seu espaço de atuação e influência. A justificativa para tal é justamente o crescimento da marinha chinesa. Nova Delhi busca manter boas relações com Washington, com vistas a fortalecer-se no tocante à sua rivalidade regional com a China; no entanto, não é de seu interesse se tornar um instrumento da política estadunidense. A política naval indiana inclui a realização de exercícios navais, com parceiros como França, Reino Unido e EUA, no mar da China, além de posicionar-se no sentido de que não aceitará limites injustificados à navegação nessa e em outras regiões. A Índia faz parte do Diálogo de Segurança Quadrilateral (QUAD), juntamente com EUA, Japão e Austrália (para mais detalhes, ver a seção sobre outros arranjos e mecanismos internacionais de segurança do tópico sobre segurança e defesa). A estratégia dos EUA classifica a Índia como um parceiro estratégico, uma democracia com quem se deve desenvolver laços econômicos e de segurança mais estreitos, eficiente para liderar o Sul da Ásia e o oceano Índico, ativa e conectada ao Sudeste Asiático, força dinâmica do QUAD e um aparato para progresso e desenvolvimento. Além disso, apoia “a ascensão contínua da Índia e sua liderança regional”.

⁵¹³ As Filipinas tornaram-se colônia dos EUA em 1899, pela cessão da Espanha do controle de seu antigo território a Washington, ao fim da Guerra Hispano-Americana. Os nacionalistas filipinos lutaram contra o controle dos EUA na Guerra Filipino-Americana de 1899-1902, durante a qual mais de 4,2 mil soldados americanos, 20 mil soldados filipinos e 200 mil civis filipinos morreram.

Em 2019, a Índia anunciou a *Indo-Pacific Oceans Initiative* (IPOI), calcada em sete pilares: ecologia marítima; segurança marítima; recursos marinhos; capacitação e compartilhamento de recursos; redução e gestão do risco de desastres; cooperação científica, tecnológica e acadêmica; e comércio, conectividade e transporte marítimo. No âmbito da iniciativa, a Índia sedia diálogos com países parceiros (*Indo-Pacific Regional Dialogue*).

A Índia anunciou, em 2023, planos para relançar o INS Vikramaditya, um antigo porta-aviões soviético adquirido da Rússia, após reformá-lo. O relançamento do porta-aviões faz parte de uma etapa crítica da Índia para cumprir seu plano de implementar duas esquadras lideradas por porta-aviões no oceano Índico. Desde 2022, a Índia também possui o INS Vikrant (IAC-1). O desenvolvimento é significativo para as tentativas da Índia de fortalecer seu poder marítimo regional e combater a crescente assertividade da China na região.

e) Japão e Indo-Pacífico

O Japão, defensor originário do Indo-Pacífico livre e aberto, vê a região como chave para a estabilidade e prosperidade da comunidade internacional e é um importante fornecedor de cooperação para o desenvolvimento, além de importante parceiro diplomático e para assuntos de defesa. O uso do termo remonta a discurso de Shinzo Abe no Parlamento Indiano em 2007, mesmo ano em que propôs o lançamento do QUAD – relançado em 2017. Tóquio usa a ideia como uma de suas estratégias para contrabalancear o crescimento chinês no século XXI. O país está posicionado estrategicamente, caso seja levada em conta a rivalidade sino-estadunidense. Além disso, depende de recursos energéticos e alimentares essenciais provenientes da região, especialmente da Oceania, que também conta com vias marítimas essenciais para Tóquio. Com relação a esse continente, o Japão tem buscado manter boas relações com seus vários – e, geralmente, pequenos – Estados, o que lhe garantiria também maior poder de barganha na ONU, onde pleiteia a ascensão à condição de membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Desde 1997, o Japão realiza trienalmente o Encontro dos Líderes das Ilhas do Pacífico (PALM, na sigla em inglês), para fortalecer o seu relacionamento com os integrantes do Fórum das Ilhas do Pacífico. O Japão teme que o estabelecimento de uma “terceira cadeia de ilhas” sujeita à hegemonia naval chinesa significaria o fechamento de rotas fundamentais, em caso de crise. Tóquio também tem relações com países africanos nas quais destaca a importância das conexões no Indo-Pacífico. Quer aprofundar sua coordenação estratégica com seus parceiros de segurança mais próximos – EUA, Austrália e Índia – por meio do QUAD, e garantir a participação de um número grande de países em seus programas econômico-comerciais para contrabalancear a China na região. A abordagem visa, em última análise, garantir sua autonomia estratégica, moldando um ambiente regional favorável e expandindo suas opções diplomáticas e de segurança. A abordagem indo-pacífica japonesa é multifacetada, pois articula a estratégia Indo-Pacífico Livre e Aberto, o QUAD e o apoio a mega-acordos comerciais e organizações regionais lideradas pela ASEAN, bem como aceita envolvimento condicional com a China – sobretudo na esfera econômica. Oferece, em certo sentido, uma prévia da futura ordem regional híbrida no Indo-Pacífico, suscetível de acomodar vários formatos diversificados de cooperação em um contexto de crescente bipolarização. Nesse contexto, a reunião de cúpula realizada em abril de 2024, em Washington, entre o presidente Joe Biden, o presidente Ferdinand Marcos Jr. e o primeiro-ministro Fumio Kishida, motivada pela contenção da ameaça chinesa sobre áreas estratégicas para os três países, superou ressentimentos históricos relativos à Segunda Guerra Mundial e marcou o estreitamento da cooperação entre as Filipinas e o Japão.

f) Europa, União Europeia e Indo-Pacífico

A Europa tem buscado coordenar seus interesses para ter mais influência e participação na região, defendendo direitos humanos, investimentos e cooperação, na esteira de estratégias nacionais de seus membros anteriormente publicadas. Enquadram-se nesse contexto as discussões no G7. A estratégia da UE para o Indo-Pacífico foi lançada em 2021, após França, Alemanha e Países Baixos lançarem estratégias nacionais. A estratégia europeia destaca que as duas regiões estão profundamente interligadas: a UE é o primeiro investidor, o principal parceiro de cooperação para o desenvolvimento e um dos maiores parceiros comerciais da região, que, por sua vez, é o segundo maior destino das exportações da UE, alberga quatro dos dez maiores parceiros comerciais da UE e inclui rotas marítimas de importância vital por onde transitam cerca de 90% das exportações e das importações europeias.

A UE pretende reforçar a sua presença e as suas ações na região, visando contribuir para a estabilidade, a segurança, a prosperidade e o desenvolvimento sustentável com base na promoção da democracia, do Estado de Direito, dos direitos humanos e do Direito Internacional. Em 2022, sob a presidência francesa, a UE realizou o Fórum Ministerial para a Cooperação no Indo-Pacífico, com a participação de países e de organizações da região, para o tratamento das temáticas de conectividade e questões digitais, assuntos globais (clima, meio ambiente e saúde), e segurança e defesa. A UE tem atualmente quatro acordos comerciais bilaterais em vigor na região (com o Japão, Singapura, a Coreia do Sul e o Vietnã), cinco parcerias estratégicas (com a ASEAN, a China, a Índia, o Japão e a Coreia do Sul) e duas parcerias de conectividade (com o Japão e a Índia).

No início de setembro de 2024, a UE condenou a ação de navios chineses contra embarcações filipinas no mar do Sul da China e demandou o abrandamento das tensões. Em resposta, a China afirmou-se "fortemente insatisfeita com as acusações da UE", tendo frisado que o bloco não é parte da questão do mar do Sul da China.

Por fim, o Reino Unido, na sua estratégia de segurança, descreve o Indo-Pacífico como “cada vez mais o centro geopolítico do mundo” e candidatou-se a parceiro na ASEAN. Em 2021, foi estabelecido o Diálogo de Parceria com o bloco do sudeste asiático.

g) França e Indo-Pacífico

A França se considera um “residente” no Indo-Pacífico e trabalha para alcançar o *status* de ator local para divulgar claramente seus interesses; sob Macron, houve um aumento acentuado na intensidade do foco estratégico da França na região. Além das visitas regionais de alto nível, o Ministério da Defesa publicou a Estratégia de Defesa da França no Indo-Pacífico, e o Ministério das Relações Exteriores publicou a Estratégia Francesa no Indo-Pacífico. Oficialmente, a abordagem francesa é coordenada com a UE. Houve, porém, tensão com alguns parceiros em relação aos prejuízos militares advindos da formação do AUKUS.

Em 2018, em visita a Sydney e Nouméa, capital da Nova Caledônia, no contexto do lançamento do processo de referendo para decidir sobre a eventual independência do território francês, Macron lançou a visão estratégica da França para o Indo-Pacífico. A estratégia francesa desdobra-se em quatro pilares:

- 1) segurança e defesa;
- 2) economia, infraestrutura e conectividade;

- 3) multilateralismo eficaz e primado do direito; e
- 4) mudança do clima, gestão dos oceanos, proteção da biodiversidade e transição energética.

O Indo-Pacífico é prioritário para a política externa francesa. Mais de 1,6 milhão de cidadãos franceses vivem nos territórios ultramarinos do Indo-Pacífico, onde também se encontram sete mil soldados franceses: Reunião, Maiote, Nova Caledônia, Polinésia Francesa, Wallis e Futuna e as Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF). Mais de 90% da zona econômica exclusiva (ZEE) francesa, a segunda maior do mundo, encontra-se no Indo-Pacífico. O projeto francês elege a UE como principal aliada para defesa de interesses comuns e construção de parcerias na região.

Em abril de 2021, o ministro de Europa e Relações Exteriores, Jean-Yves Le Drian, realizou visita oficial à Índia para se encontrar com sua contraparte, ministro Subrahmanyam Jaishankar, e formalizar a adesão francesa à IPOI, lançada em 2019 pelo país asiático. Em maio de 2021, os chanceleres da França, Índia e Austrália se reuniram à margem de reunião do G7 em Londres para estreitar cooperação conjunta no Indo-Pacífico em três temas principais: segurança marítima e resposta a catástrofes humanitárias; gestão ambiental e dos recursos marinhos; e aprofundamento da cooperação em instâncias multilaterais, notadamente, durante a presidência indiana do G20 em 2023. Foi nesse contexto que o anúncio do AUKUS, em setembro de 2021, causou crises diplomáticas entre França e Austrália e entre França e EUA, na medida em que redundou no cancelamento, por parte da Austrália, do contrato de compra de submarinos franceses de propulsão diesel-elétrica, que havia sido acordado em 2016.

A política externa de Macron também aprofundou a parceria com a ASEAN. Além da tradicional cooperação em segurança marítima e combate ao crime organizado, a França acedeu, em 2019, ao *status* de membro observador da ASEANAPOL⁵¹⁴, ao de parceiro para o desenvolvimento da ASEAN em 2020 e busca aceder ao *status* de “parceiro de diálogo” dessa Associação, que a UE já possui.

No Pacífico Sul, a série de três referendos quanto à autodeterminação da Nova Caledônia prevista pelo acordo de Nouméa (1998) confirmou o “não” na última votação, em dezembro de 2021, com 96,50% dos votos. A votação contou com 43,87% de participação dos eleitores e foi boicotada pelo *Front de Libération nationale kanak et socialiste* (FLNKS). Em outubro de 2022, uma Convenção reuniu os principais atores institucionais, econômicos e políticos da Nova Caledônia em Paris para definir o futuro institucional do território ultramarino, também boicotada pelo FLNKS.

Em maio de 2024, distúrbios na Nova Caledônia em razão de uma reforma constitucional que visava a ampliar o eleitorado na ilha levaram o presidente Emmanuel Macron a decretar estado de emergência no território. Em 1998, o Acordo de Nouméa, de descolonização progressiva, limitou o direito de voto aos nativos e aos residentes que chegaram à ilha do Pacífico até aquela data. Com a inclusão dos residentes que chegaram após 1998, que atualmente representam 20% da população da ilha, os independentistas da etnia *kanak*⁵¹⁵ temem a aprovação de iniciativas de recolonização, o que gerou uma explosão da violência. Foram registrados saques, bloqueios de ruas e incêndio de veículos. Os distúrbios mataram, ao menos, seis pessoas, incluindo dois policiais, e deixaram centenas de feridos. Diante da violência, Austrália e Nova Zelândia começaram a evacuar seus cidadãos. O governo central disse-se disposto a discutir com os representantes políticos da Nova Caledônia, mas endureceu a repressão aos independentistas, com

⁵¹⁴ Iniciativa de cooperação entre forças policiais dos Estados-Membros da ASEAN.

⁵¹⁵ Os *kanak* são atualmente minoria étnica na Nova Caledônia, respondendo por pouco mais de 40% da população local.

medidas como a proibição do TikTok para evitar a articulação de ofensivas e a prisão de cinco de independentistas. Centenas de homens das forças de segurança francesas foram enviados à ilha, cujo aeroporto foi fechado para voos comerciais. Em visita à Nova Caledônia, Emmanuel Macron prometeu que não impor a reforma eleitoral, pediu que os líderes locais apresentassem um acordo político alternativo e condicionou o fim do estado de emergência à remoção de barricadas. A Nova Caledônia possui 25% das reservas mundiais de níquel, e o preço do metal teve forte aumento desde o início dos distúrbios. Em julho de 2024, foi revelado que sete independentistas da Nova Caledônia haviam sido enviados à força para a França, secretamente, num avião das forças armadas, o que causou a retomada dos protestos locais contra a França. Em outubro, as eleições locais na Nova Caledônia foram adiadas em um ano.

h) Outros países asiáticos e Indo-Pacífico

A Indonésia molda o conceito de Indo-Pacífico de modo a destacar que sua localização e a dos demais membros da ASEAN formam uma espécie de centro estratégico de um triângulo formado por Japão, Austrália e Índia, que corresponderia ao principal centro dinâmico da Ásia e da economia mundial do século XXI. Dessa forma, a Indonésia deseja afirmar-se como um líder regional; entretanto, tem encontrado dificuldades em unificar os interesses dos membros do bloco, em razão, entre outros aspectos, de suas alianças internacionais. Jacarta tem como um de seus objetivos a proteção de suas águas e zona econômica exclusiva da ação de barcos de pesca estrangeiros.

A ASEAN publicou em 2019 o *ASEAN Outlook on the Indo-Pacific* (AOIP). O documento estabeleceu quatro áreas prioritárias do bloco para a região: cooperação marítima, conectividade, desenvolvimento sustentável e economia.

Outros países do sul da Ásia têm defendido um multialinhamento: a presença e os engajamentos estratégicos dos EUA podem contribuir para manter o equilíbrio e contornar estrategicamente a influência da Índia na política regional. Ao mesmo tempo, a relação EUA-Índia é vista como uma ameaça. As nações estão interessadas em conectividade estratégica e desenvolvimento de infraestrutura para utilizar seus recursos para o crescimento econômico, recebendo assistência chinesa para o desenvolvimento e usando a parceria com Pequim para equilibrar a influência política indiana. Tal abordagem tem gerado oportunidades, como estruturas econômicas como a *Millenium Challenge Corporation*⁵¹⁶, que o Nepal acaba de endossar, e a Parceria do G7 para Infraestrutura Global e Investimento (*Partnership for Global Infrastructure and Investment* ou PGII, na sigla em inglês), iniciativa do G7 que substituiu o *Build Back Better World*.

A Coreia do Sul anunciou sua estratégia para o Indo-Pacífico em novembro de 2022, durante cúpula com a ASEAN. Em maio de 2023, foi realizada a primeira cúpula entre Seul e as ilhas do Pacífico, aprofundando a parceria de diálogo entre a Coreia do Sul e o Fórum das Ilhas do Pacífico, que data de 1995.

⁵¹⁶ Criado pelo Congresso dos EUA em janeiro de 2004, é uma agência de assistência externa dos EUA, concentrando-se em boas políticas, propriedade do país e resultados. Oferece doações por tempo limitado para promover o crescimento econômico, reduzir a pobreza e fortalecer as instituições.

i) Rússia e Indo-Pacífico

A Rússia, por sua vez, compartilha com a China diversas críticas em relação à abordagem dos EUA e dos seus aliados mais próximos. Moscou não pode ignorar que o componente militar do Indo-Pacífico (o QUAD) pode, eventualmente, evoluir para uma espécie de “OTAN asiática”. Além disso, a Rússia está empenhada em construir uma ordem mundial policêntrica e assim resiste tanto ao unilateralismo americano quanto a alianças geopolíticas centradas nos EUA. Ademais, Moscou também fez um pivô para a Ásia iniciado com a União Econômica Eurasiática (UEE), na primeira década do século XXI, e ampliado em razão do isolamento russo. O pivô da Rússia para a Ásia é uma opção viável para que seus parceiros se conectem à parte asiática da economia global, o que é fundamental para a UEE, uma vez que somente a Rússia conta com saída para o mar. A Rússia está preocupada que a formação liderada pelos EUA de um bloco indo-pacífico possa não apenas ter um caráter antichinês, mas também possa minar os planos de cooperação do Kremlin na região. Em termos mais amplos, a Rússia não quer enfrentar na Ásia realidades econômicas e políticas comprometidas por arranjos geopolíticos disciplinados pelos EUA.

j) Canadá e Indo-Pacífico

O Canadá lançou, em novembro de 2022, sua estratégia para o Indo-Pacífico. A estratégia define cinco objetivos estratégicos interligados: promover a paz, a resiliência e a segurança; expandir a resiliência do comércio, investimento e cadeia de suprimentos; investir e conectar pessoas; construir um futuro sustentável e verde; e demonstrar o Canadá como um parceiro ativo e engajado para o Indo-Pacífico. O Canadá fortalecerá o diálogo com fóruns multilaterais importantes no Indo-Pacífico, incluindo a ASEAN, o Fórum Regional da ASEAN, o Fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, na sigla em inglês) e o PIF. O envolvimento do Canadá também se baseará em suas parcerias existentes com aliados-chave, como os EUA e a UE e seus Estados-Membros, bem como a Austrália e a Nova Zelândia. O país também alavancará suas contribuições para os principais agrupamentos e parcerias globais, como o G7 e o Five Eyes, e continuará a se envolver com parceiros do Acordo Abrangente e Progressivo para a Parceria Transpacífica (CPTPP, na sigla em inglês), bem como com parceiros democráticos no que tange a questões de governança. A Índia também é singularizada como um parceiro importante. De acordo com a estratégia, a China é uma potência global cada vez mais disruptiva, e a abordagem canadense será alinhada com a de seus parceiros na região e em todo o mundo. A ascensão da China, possibilitada pelas mesmas regras e normas internacionais que agora o país desconsidera, teve um enorme impacto no Indo-Pacífico – a China tem ambições de se tornar a principal potência da região, com investimentos em larga escala para estabelecer sua influência econômica e diplomática, bem como capacidades militares ofensivas. A China está procurando moldar a ordem internacional em um ambiente mais permissivo para interesses e valores que cada vez mais se afastam daqueles canadenses. Ao mesmo tempo, o tamanho e a influência da China tornam a cooperação necessária para enfrentar algumas das pressões existenciais do mundo, como as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade, a saúde global e a proliferação nuclear. Ademais, a economia da China oferece oportunidades significativas para os exportadores canadenses. Por isso, o Canadá vai cooperar com a China em diversas questões, mas vai desafiá-la quando suas ações forem incompatíveis com os valores canadenses, como nas questões do mar do Sul da China, Hong Kong e Taiwan.

k) Países da Oceania e Indo-Pacífico

Na Oceania, a Austrália adotou, no governo Morrison, políticas duras em relação à China e tem aderido a iniciativas regionais nos âmbitos do comércio e da defesa, para garantir o Indo-Pacífico livre e aberto. A Austrália foi o primeiro país a incluir o Indo-Pacífico em um documento oficial, em seu livro branco intitulado “Austrália no Século Asiático”, de 2012. Em 2016, o governo australiano anunciou o programa “*Pacific Step-Up*”, com o objetivo de fortalecer suas relações com os países da região. Nos pequenos países insulares, a proteção dos direitos marítimos e a constituição de medidas de resiliência ante as mudanças climáticas impulsionam a ação diplomática dos governos. Em 2019, Kiribati e as Ilhas Salomão romperam relações com Taiwan. Em 2024, foi a vez de Nauru rompê-las.

l) Países da África e do Oriente Médio e Indo-Pacífico

Nas orlas da África e de países médio-orientais, além das potências mundiais, atores regionais também disputam espaço geopolítico. São exemplos disso o Egito; a Turquia, que tem avançado suas posições de defesa em parceria com a Somália; e o Irã, que conta com posição estratégica sobre o sensível estreito de Ormuz e que conta com parceria indiana no projeto do porto de Chabahar. Cumpre ainda mencionar que a única base naval extraterritorial chinesa está localizada no Djibuti.

V. Mediterrâneo

O Mediterrâneo tem grande importância estratégica por constituir a rota mais rápida, pelo canal de Suez, entre a Ásia e a Europa/Atlântico Norte. É também a única saída do mar Negro para o Atlântico e o Índico. Por ele circulam 25% do comércio mundial, 30% do petróleo e 65% dos fluxos energéticos para a União Europeia (UE).

Se, no plano econômico, sua importância estratégica parece sobrevalorizada – a maioria dos fluxos simplesmente atravessa o eixo Suez-Gibraltar, que teria um substituto, embora mais custoso, no contorno do cabo da Boa Esperança –, no plano militar, sua importância é maior. O bloqueio de Suez deixaria Gibraltar como a única alternativa russa para o acesso de sua frota do mar Negro ao Atlântico. Ademais, o Mediterrâneo constitui o flanco sul da UE e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por isso, a militarização da região tem crescido, tanto em termos da tonelagem de navios de guerra dos países mediterrâneos e não mediterrâneos, como em termos da constituição de novas bases navais, como a de Tartus, na Síria, operada pela Rússia desde sua intervenção na guerra civil no país árabe. A OTAN já expressou preocupação em razão das tensões recorrentes entre Grécia e Turquia, ambos membros da organização.

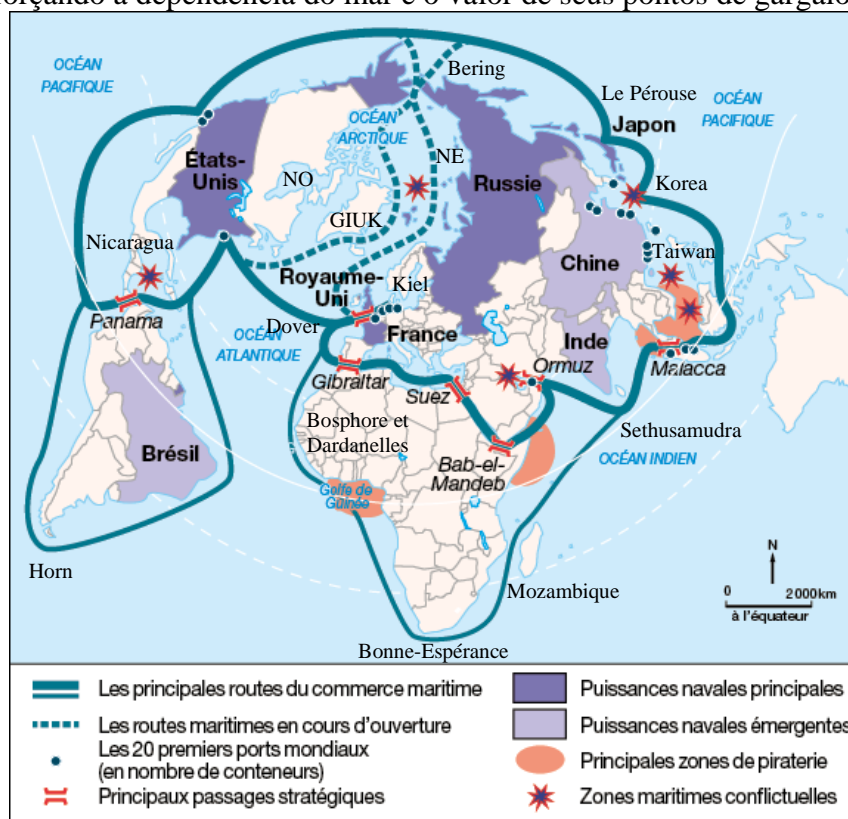
A heterogeneidade dos países que margeiam o Mediterrâneo dificulta o gerenciamento da multiplicidade de crises que atingem a região. Questões ambientais, disputas por demarcação das fronteiras marítimas e a crise migratória são alguns dos problemas enfrentados. No Mediterrâneo Ocidental, a principal rivalidade se dá entre o Marrocos e a Argélia – esta apoia a Frente Polisario, que luta pela independência do Saara Ocidental.

Os aspectos referentes ao Mediterrâneo Oriental e às rivalidades na região foram tratados em seção específica do capítulo 9.

VI. Estreitos, canais e rotas marítimas estratégicas

a) Introdução

Estreitos⁵¹⁷ e canais⁵¹⁸ marítimos constituem rotas de passagem estratégica, cuja importância reflete dinâmicas econômicas e securitárias, que podem mudar ao longo do tempo, orientando-se por imperativos de redução de tempos e de custos, nem sempre financeiros. Nesse contexto, os espaços marítimos constituem territórios atravessados por vetores da globalização crescentemente em disputa. As rotas marítimas são as principais vias para a troca de bens produzidos, transformados, vendidos e consumidos pelas sociedades, tanto de forma legal, viabilizando o comércio internacional, quanto de forma ilegal, abarcando a pirataria, o narcotráfico e outros crimes transnacionais. O meio marítimo também envolve fluxos de telecomunicações cada vez mais velozes e intensivos em tecnologia. Nos espaços marítimos, exploram-se recursos naturais vivos, fósseis ou minerais. Além disso, o mar é um espaço de exercício de poder dos Estados, seja por meio de intervenções bélicas, seja pela promoção da paz, seja para a defesa de fronteiras, seja para a projeção fora delas. Nele, também ocorre a luta silenciosa da dissuasão nuclear. As crises globais sanitária, climática e energética também têm impacto no âmbito marítimo, reforçando a dependência do mar e o valor de seus pontos de gargalo estratégicos.



Fonte: *Les grands dossiers de Diplomatie*

⁵¹⁷ Estreito é um acidente geográfico que separa duas massas territoriais, normalmente continentais, ligando duas massas marítimas, geralmente distintas, através de uma pequena passagem. Comparativamente, estreitos são passagens mais curtas e rasas do que os canais.

⁵¹⁸ Canal corresponde a uma passagem, quase sempre construída pelo homem, utilizada pela navegação para atravessar uma determinada área territorial, normalmente continental, conectando duas massas marítimas distintas. Comparativamente, canais são passagens mais largas e profundas do que os estreitos.

Segundo análise proposta por André Louchet⁵¹⁹, esses pontos cruciais de passagens marítimas podem ser divididos em três tipos: curtos-circuitos, grandes desvios e percursos hipotéticos⁵²⁰.

b) Curtos-circuitos

Destacam-se como pontos estratégicos que viabilizam as principais rotas de comércio marítimo por meio de rotas mais curtas, frequentemente associadas a grandes projetos de engenharia de canais artificiais. Seu desenvolvimento reflete, sobretudo, o destino de recursos e produtos para as principais economias mundiais e para as principais populações, além da origem dos principais centros de produção global, incluindo as cadeias globais de maior valor agregado, e da centralidade do Oriente Médio para o regime global de energia. Estão localizados no hemisfério norte e orientados no sentido leste-oeste.

Os principais curtos-circuitos do comércio marítimo mundial seriam:

i. Canal do Panamá

Conecta os oceanos Atlântico e Pacífico através do istmo do Panamá, na América Central. Ele permite que os navios evitem a viagem ao redor do extremo sul da América do Sul, pelo cabo⁵²¹ Horn, economizando tempo e custos significativos. A título de ilustração, a rota de Nova York a São Francisco pode estender-se, em média, por doze mil milhas pelo cabo Horn e por quatro mil milhas pelo canal do Panamá, ou seja, há uma redução de cerca de oito mil milhas ou 67% do trajeto mais longo. Foi construído entre 1904 e 1914, sendo uma grande obra de engenharia, com um sistema de eclusas que funcionam como gigantescos elevadores de água, permitindo a passagem das embarcações. Inicialmente, foi construído pelos Estados Unidos (EUA), que adquiriram os direitos para construção e administração do canal a partir de uma concessão do governo panamenho. Em 1999, o controle administrativo do canal foi transferido integralmente para o Panamá.

O tráfego anual pelo canal do Panamá é de cerca de 16 mil navios, correspondendo a cerca de 3% do comércio marítimo internacional. As duas entradas e o funcionamento das eclusas constituem gargalos típicos: uma grande fila de espera, devido à desaceleração do tráfego com grande volume de embarcações. Foi alargado a partir de 1999, para comportar nova entrada a partir do Pacífico, tornando-se importante também para o comércio chinês, mas ainda sofre limitações de tamanho de navios. Para além do seu papel comercial entre Ocidente e Oriente ou entre Atlântico e Pacífico, o canal é fundamental para o sistema de defesa dos EUA, ao possibilitar a rápida comunicação das duas costas e entre as frotas marinhas, notadamente a 4ª Frota (USSOUTHCOM).

Em razão de uma grave seca, houve redução drástica na circulação pelo canal do Panamá entre o final de 2023 e o início de 2024. O canal opera com água da chuva retirada dos lagos

⁵¹⁹ Geógrafo e professor emérito da Universidade Paris IV Sorbonne, autor de *Atlas dos Mares e Oceanos* (2015). Como autor francês, seu ponto de vista é centrado no Norte Global ao definir grandes desvios.

⁵²⁰ Os exemplos de cada categoria foram adaptados e expandidos pelos autores deste texto e não correspondem completamente à análise original de categorização.

⁵²¹ Cabo é um acidente geográfico formado pela projeção natural do continente sobre uma massa de água adjacente. Enquanto porção de terra cercada por água, cabos são penínsulas de tamanhos menores. Os cabos analisados no texto são notórios por marcarem a transição de um oceano a outro, no contexto de grandes rotas de navegação internacional. Em termos de navegação, enquanto se passa, se atravessa ou se cruza um estreito ou canal, contorna-se um cabo.

artificiais de Gatún e Alhajuela, ao norte do país. A falta de chuvas devido ao fenômeno *El Niño*, agravado pelo aquecimento global, fez com que esses lagos ficassem com menos água.

ii. Estreito de Gibraltar

É uma passagem com cerca de 14 km de largura na sua parte mais estreita, localizada no extremo sul da península Ibérica, separando os continentes Europa e África e conectando o mar Mediterrâneo ao oceano Atlântico, conformando uma das principais e mais antigas rotas marítimas do mundo. O tráfego chega a mais de cem mil navios por ano e cerca de 20% do comércio marítimo internacional.

Além de navios de carga e embarcações turísticas, o estreito é rota estratégica para embarcações militares, sendo fundamental para as marinhas de EUA, Reino Unido, Espanha e França, com componentes atlânticas e mediterrâneas. Também tem uma significância geográfica ambiental, desempenhando influência no clima, na circulação oceânica e nas migrações de animais marinhos. As cidades de Gibraltar, no lado europeu, e Tânger, no lado africano, estão localizadas nas proximidades do Estreito e desempenham um papel importante na região. Do ponto de vista náutico, Gibraltar é provavelmente o estreito mais eficiente, seguro e confiável do mundo.

A região também é foco de tensões geopolíticas. Gibraltar, que pertence ao Reino Unido, já foi tema de reivindicações pela Espanha, sendo a mais recente no contexto do *Brexit*. Os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla e as ilhas de Perejil, Alhucemas, Veléz de la Velera e Chafarinas, ainda são reivindicados pelo Marrocos.

iii. Estreito de Dover e canal da Mancha

Com aproximadamente 34 km de largura na sua parte mais estreita, o estreito de Dover é uma passagem localizada no canal da Mancha, que separa a costa sul da Inglaterra da costa norte da França. Além de ser uma das rotas marítimas mais movimentadas do mundo, o estreito tem uma importância geográfica e histórica significativa, servindo como elo vital entre o mar do Norte e o Atlântico, e também como uma barreira natural que separa o Reino Unido do continente europeu, ponto central para a identidade britânica, ou como um símbolo de conexão entre britânicos e europeus, pelo intenso tráfego de pessoas. Milhares de navios de carga, embarcações de passageiros e embarcações menores atravessam diariamente essa rota, importante para atividades de pesca, turismo e esportivas. As cidades de Dover, no Reino Unido, e Calais, na França, são as principais localidades situadas nas proximidades do estreito e desempenham um papel fundamental na facilitação do transporte de pessoas e mercadorias entre os dois países.

iv. Canal de Kiel

Também conhecido como canal de Kiel-Holtenau, com cerca de 98 km de extensão, é uma importante via navegável localizada no norte da Alemanha, que conecta o mar Báltico ao mar do Norte, proporcionando uma rota mais curta para o tráfego marítimo entre o norte da Europa e outros destinos ao redor do mundo. Construído entre 1887 e 1895, foi uma impressionante obra de engenharia para a época e que fortaleceu a posição da Alemanha como um importante centro de transporte marítimo na região.

v. Estreitos de Bósforo e de Dardanelos

São duas importantes passagens localizadas na Turquia, conectando, sucessivamente, os mares Negro, de Mármara e Egeu, que se conecta ao Mediterrâneo, e desempenhando um papel estratégico e histórico significativo na região, sobretudo para a Rússia, Ucrânia, Turquia, Geórgia, Romênia e Bulgária. É uma rota marítima movimentada, com tráfego de navios de carga, petroleiros, embarcações de passageiros e navios de guerra, e é peça central no tabuleiro do atual conflito na Ucrânia.

O estreito de Bósforo separa a parte europeia e a parte asiática de Istambul, conectando os mares Negro e de Mármara, através de cerca de 30 km de comprimento e uma largura média de apenas 700 metros. O estreito de Dardanelos, por sua vez, é uma passagem mais ampla, com cerca de 61 km de extensão e uma largura variável, com o ponto mais estreito medindo cerca de 1,2 km, conectando os mares de Mármara ao Egeu.

Em termos de segurança, a Turquia tem a responsabilidade de garantir a navegação segura e a proteção dos estreitos. A Convenção de Montreux, assinada em 1936, estabeleceu um regime de passagem livre para navios civis em tempos de paz, enquanto impôs restrições à passagem de navios de guerra estrangeiros. Isso reflete a importância e a sensibilidade dos estreitos como pontos de controle de segurança para a região.

vi. Canal de Suez

Localizado no nordeste do Egito, foi construído entre 1859 e 1869 para conectar os mares Mediterrâneo e Vermelho. A monumental obra de engenharia atravessa 193 km através do istmo de Suez, uma faixa de terra estreita que separa os dois mares. Em conjunto com o estreito de Bab el-Mandeb, desempenha um papel fundamental no comércio marítimo internacional, oferecendo uma rota marítima direta entre Europa, Oriente Médio e Ásia, evitando a necessidade de contornar o continente africano pelo cabo da Boa Esperança. Cerca de 12% do comércio internacional e 10% do petróleo mundial trafegam pelo canal de Suez.

O canal é uma das rotas marítimas mais movimentadas do mundo, permitindo a passagem de navios de carga, petroleiros, embarcações de passageiros e até mesmo porta-contêineres gigantes. O padrão de ventos no percurso exige habilidade especial, sobretudo na condução de grandes estruturas – a crise de março de 2021 foi provocada por uma embarcação que se desviou de sua rota de manobra pela força do vento sobre seus contêineres, numa espécie de vela. Ele é operado pela Autoridade do Canal de Suez, uma agência governamental egípcia responsável pela administração, manutenção e segurança do canal. O canal de Suez também é uma atração turística popular, permitindo a viagem de cruzeiros.

Em termos de segurança, o canal tem sido objeto de preocupações ao longo da história. Durante crises internacionais e conflitos regionais, o canal foi ocasionalmente fechado ou afetado por restrições à navegação. Além disso, medidas de segurança são implementadas para proteger o canal de possíveis ameaças, incluindo a presença de forças de segurança egípcias ao longo de sua extensão.

vii. Estreito de Bab el-Mandeb

Localizado entre a costa do Iêmen, no lado leste, e a costa de Djibuti e Eritreia, no lado oeste, conecta o oceano Índico ao mar Vermelho e, em associação ao canal de Suez, ao

Mediterrâneo. Tem cerca de 29 km de largura na sua parte mais estreita. Como parte do sistema do canal de Suez, cerca de 12% do comércio internacional e 10% do petróleo mundial trafegam pelo estreito de Bab el-Mandeb.

Estando a região localizada no golfo de Áden, enfrenta desafios securitários consideráveis, destacando-se a pirataria marítima. Esforços internacionais e regionais de segurança têm ajudado a reduzir significativamente os incidentes nos últimos anos.

viii. Estreito de Ormuz

Está localizado entre Irã e Omã, conecta o golfo Pérsico ao oceano Índico. É uma das rotas marítimas mais estratégicas e movimentadas do mundo, sendo vital para o comércio internacional de petróleo e gás natural, fundamental para o escoamento naval da produção de Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU) e Omã – estima-se que cerca de vinte milhões de barris de petróleo trafegam pelo estreito diariamente, o que corresponderia a um terço de todo o petróleo transportado por via marítima ou um quinto da demanda global. Tem uma largura média de cerca de 55 km, mas a parte mais estreita chega a 39 km.

A segurança no estreito de Ormuz é uma preocupação constante devido à sua importância estratégica. Houve casos de tensões e conflitos na região que afetaram a livre passagem de navios pelo estreito. Nos últimos anos, foi o centro geográfico da tensão bipolar regional entre Arábia Saudita e Irã. Esses incidentes incluíram ataques a petroleiros, pirataria marítima e disputas políticas. Para garantir a segurança e a estabilidade na área, as nações costeiras e as potências internacionais monitoram e patrulham a região. Também é uma área sensível em termos ambientais, sobretudo pelo alto risco de poluição marinha por derramamento de petróleo.

ix. Estreito de Malaca

Localizado entre a península da Malásia e a ilha de Sumatra, na Indonésia, é uma das rotas marítimas mais movimentadas e estratégicas do mundo, conectando o oceano Índico ao mar do Sul da China, sendo vital para o transporte global de mercadorias a partir da Ásia-Pacífico, incluindo países como China, Japão, Coreia do Sul e outros do Sudeste Asiático. Tem uma extensão aproximada de 800 km, com uma largura média de cerca de 65 km em seu ponto mais estreito. Estima-se que cerca de 40% do comércio internacional e 50% do petróleo transportado por via marítima passem por essa passagem. Ele também é importante para o turismo.

A segurança no estreito de Malaca é uma preocupação significativa devido ao seu tráfego intenso e à presença de pirataria marítima em certas áreas. Ele é extremamente sensível, pois os bloqueios das rotas principais são operacionalmente fáceis. Os países da região, incluindo Malásia, Indonésia e Singapura, juntamente com esforços internacionais, cooperam para garantir a segurança e a proteção da passagem. Patrulhas navais, medidas de segurança e acordos multilaterais têm sido implementados para enfrentar os desafios de segurança na região. Além disso, a proteção do meio ambiente é tema importante, devido ao risco de poluição e acidentes marítimos. O estreito atravessa uma área rica em biodiversidade marinha, incluindo recifes de coral e *habitats* naturais, exigindo medidas para proteger a vida marinha e evitar danos ambientais.

x. Estreito de Taiwan

Localizado entre a ilha de Taiwan e o continente chinês, constitui, desde 1949, a símbolo da divisão e fronteira natural entre a República da China (RoC, na sigla em inglês), nacionalista, e a República Popular da China (RPC), comunista. Ponto natural de tensão, pode ser interpretado como espécie de divisor e barreira geográfica aos princípios de “uma só China” e de “uma China, dois sistemas”. Tem aproximadamente 145 km de largura na parte mais estreita, sendo cerca de 56 km a parcela de águas internacionais, ao descontar-se as porções de mar territorial e zona contígua de lado a lado, segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês, também chamada de Convenção de Montego Bay), da qual a RPC é parte. Apesar de pequeno, em 2022, o estreito de Taiwan movimentou mais de 80% dos maiores navios em tonelagem e mais de 40% da frota mundial de contêineres.

Politicamente, a China considera Taiwan como parte integrante de seu território, enquanto Taiwan opera como uma entidade política separada, com seu próprio governo, sistema político e militar. No aspecto de segurança, a presença militar é significativa na área do estreito de Taiwan. A China tem realizado exercícios militares perto do estreito como uma demonstração de sua capacidade e vontade de defender suas reivindicações territoriais. Em abril de 2023, embarcação militar da 7ª Frota dos EUA atravessou o estreito em exercício de “rotina” em “águas internacionais”, classificadas como “normais” do ponto de vista de Taiwan. Essas ações geram preocupações na comunidade internacional, uma vez que qualquer escalada de tensão na região poderia ter implicações graves para a estabilidade regional.

Do ponto de vista econômico, o estreito de Taiwan é uma rota de navegação crucial para o comércio internacional. Através do estreito, o comércio entre o nordeste asiático e o resto do mundo é facilitado, tornando-se uma rota estratégica para várias nações. Ao ressaltar a posição de Taiwan nas cadeias globais de valor, notadamente no mercado de *microchips*, esse ponto torna-se mais nevrálgico.

xi. Estreito da Coreia

Localizado entre a península da Coreia e o arquipélago japonês, é uma das principais rotas de navegação do nordeste asiático, conectando o mar Amarelo, a oeste, ao mar do Japão ou mar Oriental, a leste. Tem aproximadamente 200 km de largura na sua parte mais estreita. É uma via estratégica para o comércio internacional e para o transporte marítimo entre a Ásia Oriental e outras partes do mundo.

Além de sua importância econômica, o estreito também possui implicações geopolíticas e de segurança. A região enfrentou tensões históricas e políticas entre os países da Coreia do Sul, Coreia do Norte e o Japão. Entre Coreia do Sul e Japão, questões históricas e disputas territoriais têm gerado atritos, afetando as relações bilaterais e a cooperação regional, destacando-se as reivindicações de ambas as partes em torno dos rochedos de Liancourt. Entre Coreia do Sul e Coreia do Norte, e também entre Coreia do Norte e Japão, o estreito tem sido palco de testes de mísseis de curto e médio alcance, bem como de testes nucleares no passado, o que gerou preocupações de segurança regional. As tensões na região e as atividades militares na área têm levado à presença de forças navais e aéreas dos países envolvidos, incluindo os EUA.

xii. Estreito de La Pérouse

Localizado no extremo nordeste da Ásia, entre a ilha de Sacalina, pertencente à Rússia, e a ilha de Hokkaido, que faz parte do Japão. Recebe esse nome em homenagem ao explorador francês Jean-François de La Pérouse, que realizou uma expedição na região no final do século XVIII. Com cerca de 42 km de largura na sua parte mais estreita, é uma importante rota de navegação entre o mar do Japão e o mar de Okhotsk, que faz parte do oceano Pacífico.

Do ponto de vista geopolítico, o estreito tem uma importância estratégica para a Rússia e o Japão. Sacalina, ao norte do estreito, é uma região rica em recursos naturais, incluindo petróleo e gás natural. Além disso, a área é de interesse para a indústria pesqueira. Além disso, os dois países têm reivindicações territoriais sobre as ilhas próximas ao estreito, incluindo as ilhas Curilas do Sul, também conhecidas como Territórios do Norte pelos japoneses, que são administradas pela Rússia atualmente, tema que impacta as relações entre os dois países e têm gerado tensões ao longo dos anos. A presença naval e marítima na região é relevante, sendo que tanto a Rússia quanto o Japão mantêm forças navais ativas e unidades de vigilância ao longo do estreito para monitorar as atividades navais e proteger seus interesses.

c) Grandes desvios

São rotas mais longas e mais antigas, alternativas às de curto-circuito. Se as de curto-circuito procuram diminuir os trajetos das principais rotas, concentradas no hemisfério norte, os grandes desvios em relação à essas rotas estão concentrados no hemisfério sul. Apesar do atual caráter alternativo deste prisma, configuram posições importantes para os eixos menos movimentados, perfazendo as duas costas da América do Sul e as da África.

i. Cabo Horn, estreito de Magalhães e estreito de Beagle

Conformam uma tripla passagem entre os oceanos Atlântico e Pacífico, localizada no arquipélago da Terra do Fogo, dividido entre Chile e Argentina, no extremo sul do continente americano. Desde a abertura do canal do Panamá em 1914, o *status* global desta passagem tripla foi rebaixado para regional, mas recebe a passagem de navios de carga, petroleiros e embarcações de cruzeiro que atravessam entre os dois oceanos. A presença de geleiras e a complexidade da topologia dificultam um maior fluxo de navegação. Atualmente, destacam-se atividades de pesca, turismo, esporte e pesquisa científica na região. A região é caracterizada por montanhas, geleiras, fiordes, ilhas e uma rica diversidade de fauna e flora.

A passagem tripla possui importância histórica e geopolítica para as relações entre Chile e Argentina. Durante o século XIX, houve disputas territoriais e uma corrida armamentista entre os países pela soberania das ilhas e territórios da região. Essas tensões levaram a conflitos armados entre os dois países. No entanto, em 1984, após uma sucessão de arbitragens malsucedidas, o Tratado de Paz e Amizade entre a Argentina e o Chile foi assinado, definindo a fronteira ao longo do canal e estabelecendo uma zona de paz e cooperação na região.

O cabo Horn é amplamente considerado um dos trechos mais perigosos e temidos em rotas marítimas internacionais. Sua localização estratégica no estreito de Drake fez dele um ponto de passagem crucial para missões de exploração rumo à Antártida.

O estreito de Magalhães é historicamente singular, recebendo esse nome em homenagem ao explorador português Fernão de Magalhães, que liderou a primeira expedição conhecida de

circum-navegação do globo e descobriu a passagem em 1520. O estreito tem cerca de 570 km de extensão e sua largura varia de aproximadamente 2,5 a 32 km.

O canal de Beagle tem esse nome devido ao HMS Beagle, o navio de pesquisa britânico que navegou pelo canal em 1833 durante uma expedição científica com o naturalista Charles Darwin a bordo. O canal tem aproximadamente 240 km de extensão e varia de 5 a 30 km de largura.

ii. Passagem GIUK

Sua sigla se refere à rota marítima localizada no Atlântico Norte, entre a Groenlândia, a Islândia e o Reino Unido (GIUK, na sigla em inglês). Essa passagem teve grande importância estratégica durante a Guerra Fria, quando as tensões entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Soviética (URSS) estavam em seu auge, servindo de ponto-chave de vigilância e controle do acesso ao Atlântico Norte, especialmente para submarinos nucleares e navios de guerra provenientes do mar de Barents, onde a Rússia tem bases navais estratégicas. Apesar de ter perdido grande parte de sua relevância estratégica com o fim da Guerra Fria, a passagem GIUK nunca deixou de ser monitorada e patrulhada pelos países da OTAN e pela Rússia, e, com a retomada de tensões geopolíticas e a modernização das forças militares, sua importância pode voltar a ser enfatizada.

iii. Cabo da Boa Esperança

Localizado no extremo sul da África, totalmente controlado pela África do Sul, que marca a transição entre os oceanos Atlântico e Índico. Desbravado pela primeira vez por Bartolomeu Dias em 1488, o cabo da Boa Esperança desempenhou um papel histórico significativo nas rotas marítimas do comércio internacional, sendo, durante séculos, parada estratégica para navios que seguiam da Europa ou da América para a Ásia Oriental, e vice-versa, pela chamada a Rota das Índias.

Com a construção do canal de Suez, o cabo da Boa Esperança perdeu parte de sua relevância como rota comercial. No entanto, continua sendo importante para o sistema regional africano e do Atlântico Sul e, no contexto do bloqueio temporário de Suez, serviu de rota alternativa para o fluxo global.

iv. Canal de Moçambique

Localizado no oceano Índico, entre a costa leste da África continental (recebe esse nome devido à proximidade e à extensão do país em seu percurso) e a ilha de Madagascar, estende-se por cerca de 1,6 km, com uma largura média de 400 km. Desempenha um papel importante nas rotas marítimas internacionais, servindo como uma via de passagem para o transporte marítimo no Índico rumo a destinos regionais e globais.

A região é rica em biodiversidade marinha e ecossistemas costeiros. As águas abrigam uma grande variedade de vida marinha, incluindo recifes de coral, peixes tropicais, tartarugas marinhas, golfinhos e baleias, atraindo turismo e pesquisa científica. Além da importância ambiental, o canal também possui relevância econômica, sendo os portos ao longo do canal, como Maputo, na capital de Moçambique, fundamentais na facilitação do comércio internacional e desenvolvimento regional da África Oriental. No entanto, o canal de Moçambique também enfrenta desafios e

questões de segurança. A pirataria tem sido uma preocupação nessa região, especialmente nas águas próximas à Somália.

d) Percursos hipotéticos

São rotas pouco utilizadas ou ainda inexploradas, que podem ser viáveis no futuro, sob certas condições ambientais, como o degelo no Ártico, econômicas, como a viabilidade financeira de grandes obras de engenharia, e geopolíticas, orientadas pela disputa por influência entre nações. Estão associadas como alternativa a alguma rota existente, seja de grande desvio para o encurtamento de trajetos, seja de curto-circuito para competição ou captação de fluxo bloqueados em gargalos.

i. Canal da Nicarágua

É um projeto de construção de um canal artificial que atravessaria o território da Nicarágua, conectando os oceanos Atlântico e Pacífico. O projeto foi proposto pela primeira vez no século XIX, mas ganhou renovado interesse recentemente, haja vista a sobrecarga do canal do Panamá e suas limitações de carga, mesmo após as reformas de modernização. O objetivo principal da obra é, portanto, facilitar o comércio marítimo e reduzir a dependência do canal do Panamá, proporcionando uma rota mais curta para grandes embarcações e mais competitiva para embarcações em geral.

O canal proposto teria uma extensão de aproximadamente 278 km, sendo mais longo do que o canal do Panamá. Ele cortaria através do lago Nicarágua, o maior corpo de água da América Central, e exigiria a construção de diques, eclusas e outras infraestruturas para permitir a passagem de navios de grande porte. Sua construção é um empreendimento complexo e controverso, que envolve desafios financeiros, ambientais e políticos.

Em 2013, o governo nicaraguense concedeu uma concessão de 50 anos à empresa chinesa Hong Kong Nicaragua Canal Development Investment Co. (HKND Group), fundada no ano anterior para construir e operar o canal, mas o desenvolvimento não avançou conforme o planejado. Em 2014, foi anunciado preparativos para iniciativas de captação de fundos, mas, após uma série de dificuldades financeiras, o Grupo HKND foi fechado em abril de 2018. Em paralelo, em junho de 2017, Nicarágua e RPC estabeleceram relações diplomáticas, com anúncios de investimentos chineses em portos do país caribenho, e, em dezembro, os países assinaram memorando de entendimento sobre cooperação, no marco da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês).

Atualmente, o progresso do canal da Nicarágua está em suspenso, e seu futuro continua em aberto. Os defensores do canal argumentam que ele traria benefícios econômicos significativos para a Nicarágua, incluindo a criação de empregos, o desenvolvimento de infraestrutura e o estímulo ao crescimento econômico. No entanto, críticos questionam a viabilidade financeira e a sustentabilidade do projeto, levando em consideração preocupações sobre o impacto ambiental na região, incluindo a possibilidade de danos aos ecossistemas, deslocamento de comunidades locais e perda de patrimônio cultural.

ii. Estreito de Bering

Está localizado entre a península de Chukotka, no extremo leste da Rússia, e o Alasca, no extremo oeste dos EUA, formando a fronteira natural, a chamada “cortina de gelo”, entre os dois países, separados por 85 km em sua parte mais estreita. Essa dimensão de fronteira securitária vem perdendo espaço para o aspecto crescentemente geoeconômico das rotas marítimas pelo estreito, conectando os oceanos Pacífico e Ártico.

Sua localização estratégica tem implicações geopolíticas, econômicas e de segurança, desempenhando papel importante no contexto das relações entre Rússia e EUA. A soberania sobre as águas territoriais do estreito e o acesso aos recursos naturais da região têm sido questões de interesse para os dois países.

Nos últimos anos, o estreito de Bering tem atraído a atenção devido às mudanças do clima e ao derretimento do gelo marinho no Ártico. Esses fenômenos têm aberto a possibilidade de rotas pelo Ártico mais acessíveis, de maior duração ao longo do ano, e reduzido a distância entre a Ásia e a América do Norte. Isso tem gerado discussões sobre as implicações para o comércio internacional e o potencial de exploração de recursos naturais na região, além de preocupações ambientais e de segurança. O estreito é conhecido por sua fauna marinha diversa e abundante, sendo área de migração e de reprodução de várias espécies, incluindo baleias, focas, salmões e aves marinhas.

Historicamente, a região também é famosa pela “Ponte Terrestre de Beringia”, uma conexão que existiu durante a Era do Gelo e permitiu o movimento de animais e seres humanos entre a Ásia e a América.

iii. Passagens Nordeste e Noroeste do Ártico

São duas rotas marítimas que atravessam o oceano Ártico, oferecendo caminhos alternativos para o transporte marítimo entre os oceanos Atlântico e Pacífico. Essas rotas se tornam cada vez mais acessíveis devido ao derretimento do gelo do mar ártico, causado pelo aquecimento global.

A passagem Nordeste, também conhecida como “Rota do Mar do Norte”, estende-se ao longo da costa norte da Rússia, passando pelos mares de Barents, Kara, Laptev, Sibéria Oriental e Chukotka, proporcionando uma rota mais curta entre Europa e Ásia Oriental, como uma alternativa ao eixo Malaca-Suez-Gibraltar. A Rússia tem promovido ativamente o desenvolvimento dessa rota, facilitando a navegação e oferecendo incentivos para o transporte marítimo na região. A passagem Noroeste, por sua vez, estende-se pela costa norte do Canadá e do Alasca, passando pelos arquipélagos árticos canadenses, proporcionando uma rota alternativa entre América do Norte e Ásia Oriental ou América do Norte e Europa, sendo uma alternativa também ao canal do Panamá para a produção da costa oeste norte-americana. Em agosto de 2024, a China enviou dois navios-contêineres pela rota.

Apesar dos potenciais ganhos logísticos, a navegação nas passagens do Ártico ainda apresenta desafios, sobretudo de ordem ambiental e climática. Deve-se ressaltar que, embora o derretimento do gelo ártico tenha aberto novas oportunidades, a preservação do meio ambiente e a mitigação das mudanças do clima continuam sendo pontos de comprometimento dos países envolvidos.

iv. Estreitos de Sethusamudram e de Palk

Localizado entre a Índia e o Sri Lanka, na região do golfo de Mannar, o estreito de Sethusamudran é a continuação natural do estreito de Palk sobre a chamada “Ponte de Rama” ou “Ponte de Adão”, um bloqueio geográfico para a navegação de longo curso através do estreito de Palk. Essa ponte é uma estrutura geológica composta de uma cadeia de bancos de areia, que ligam a Índia ao Sri Lanka, o que forma um estreito de águas rasas, inviável para grandes embarcações. Megaobras de dragagem seriam necessárias para aproveitar-se o potencial de encurtamento significativo da rota marítima entre a Índia e o Sudeste Asiático, ligando o mar da Arábia ao golfo de Bengala, viabilizando canal navegável que evite a necessidade de contornar a ilha de Sri Lanka. Abrir o potencial de navegação através do estreito de Palk significa viabilizar o estreito de Sethusamudran a maiores embarcações por meio da eliminação da Ponte de Rama.

O projeto do estreito de Sethusamudram tem sido objeto de discussão desde ao menos o final do século XIX, mas propostas ainda não saíram das mesas de projetos de engenharia. Defensores argumentam que a construção do canal traria benefícios econômicos significativos para a região, encurtando as distâncias e permitindo o desenvolvimento de portos e infraestrutura ao longo do estreito. No entanto, o projeto enfrentou várias controvérsias e desafios. Uma das principais questões é a preservação do patrimônio cultural e ambiental: o estreito é considerado sagrado por algumas comunidades religiosas, e há preocupações sobre o impacto ambiental que a construção do canal poderia ter em ecossistemas sensíveis, como recifes de coral e áreas costeiras.

v. Canal de Kra

Também conhecido como canal da Tailândia, é um projeto hipotético de um canal artificial que atravessaria o istmo de Kra, na península da Malásia, cuja construção criaria uma ligação entre os oceanos Índico e Pacífico e uma concorrente ao canal de Malaca. O projeto envolveria escavações ao longo do istmo, cujo porção mais estreita tem 44 km, e construções de eclusas, diques e outras infraestruturas para permitir a passagem de navios de grande porte.

O projeto nunca foi implementado, devido à não equalização de questões financeiras, ambientais e geopolíticas. O custo estimado total da construção seria extremamente alto, assim como o custo ambiental sobre a região, como a possibilidade de danos aos ecossistemas costeiros e a interrupção de rotas migratórias de espécies marinhas. Ademais, o canal de Kra poderia ter implicações geopolíticas significativas, pois alteraria as rotas marítimas e o equilíbrio de poder na região (contestado por Singapura), além de efeitos sobre atores globais interessados nas rotas comerciais do Sudeste Asiático (apoiado pela China).



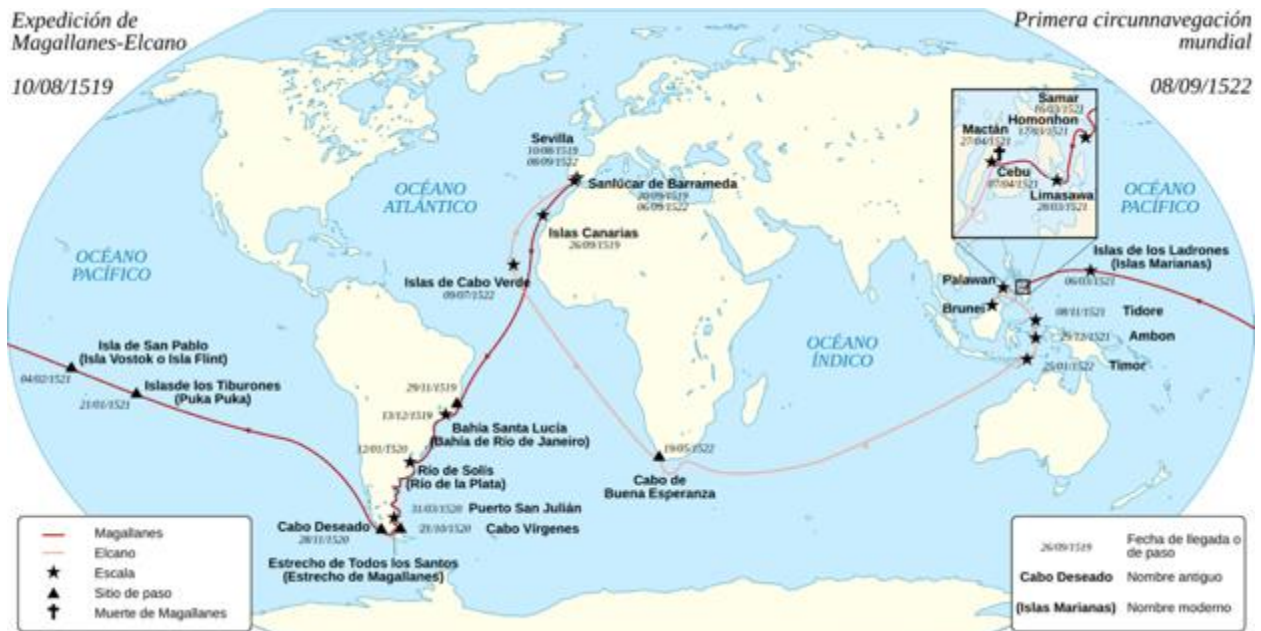
Cabo de Horn vs. Canal do Panamá. Fonte: *Maps of the World*

Expedición de
Magallanes-Elcano

10/08/1519

Primera circunnavegación
mundial

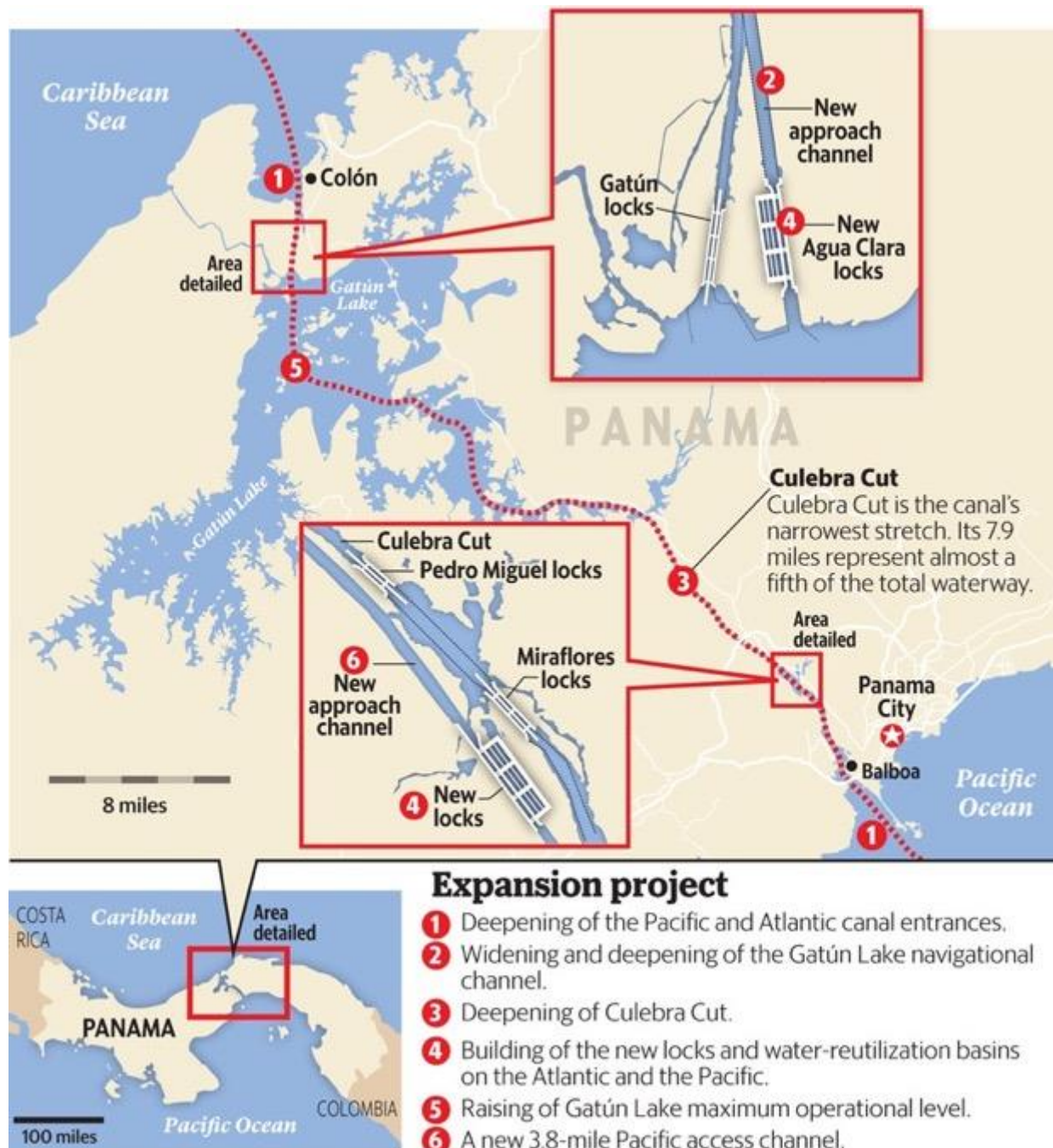
08/09/1522



Antigas rotas das grandes navegações, atuais rotas alternativas do comércio internacional. Fonte: Wikipedia



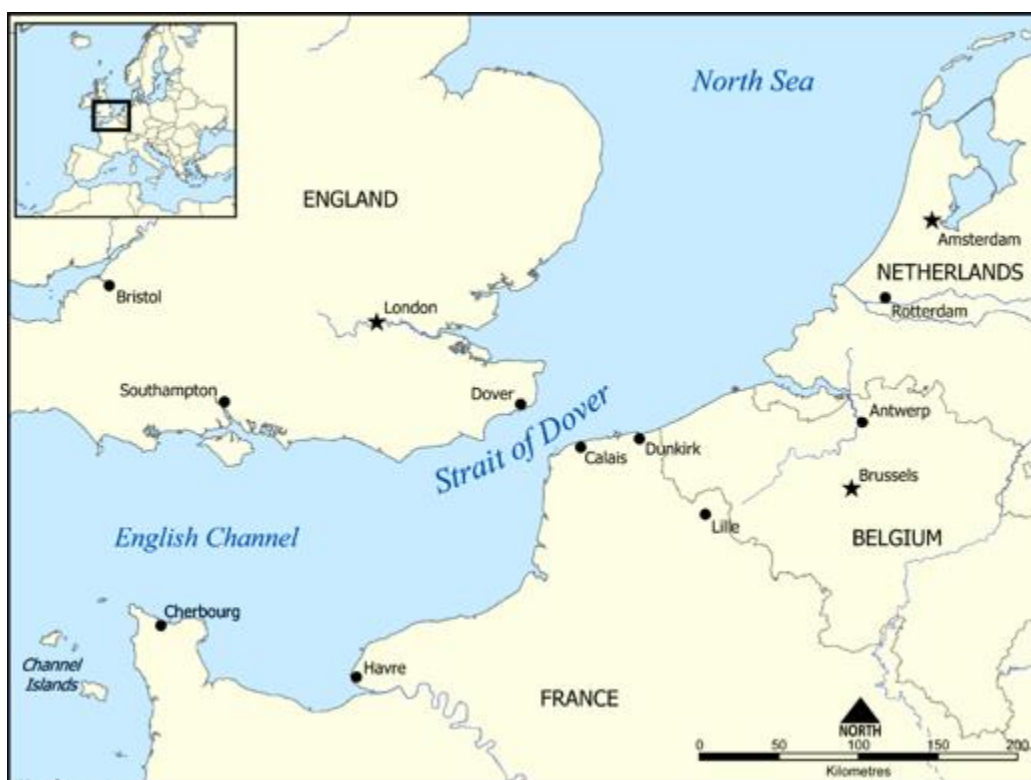
Cabo da Boa Esperança vs. Canal de Suez. Fonte: AFP



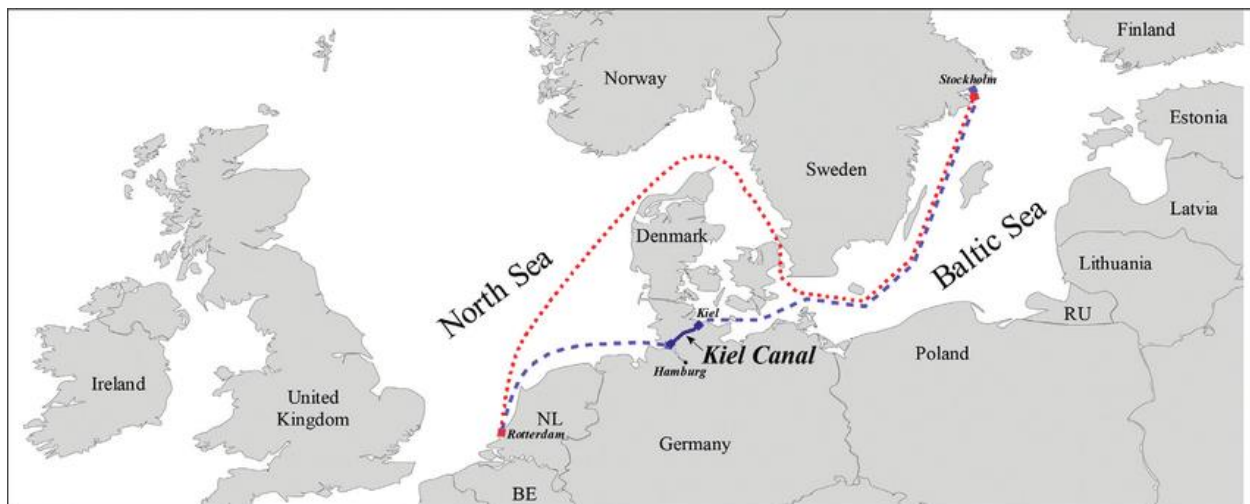
Canal do Panamá. Fonte: Autoridade do Canal do Panamá.



Estreito de Gibraltar. Fonte: Firmm



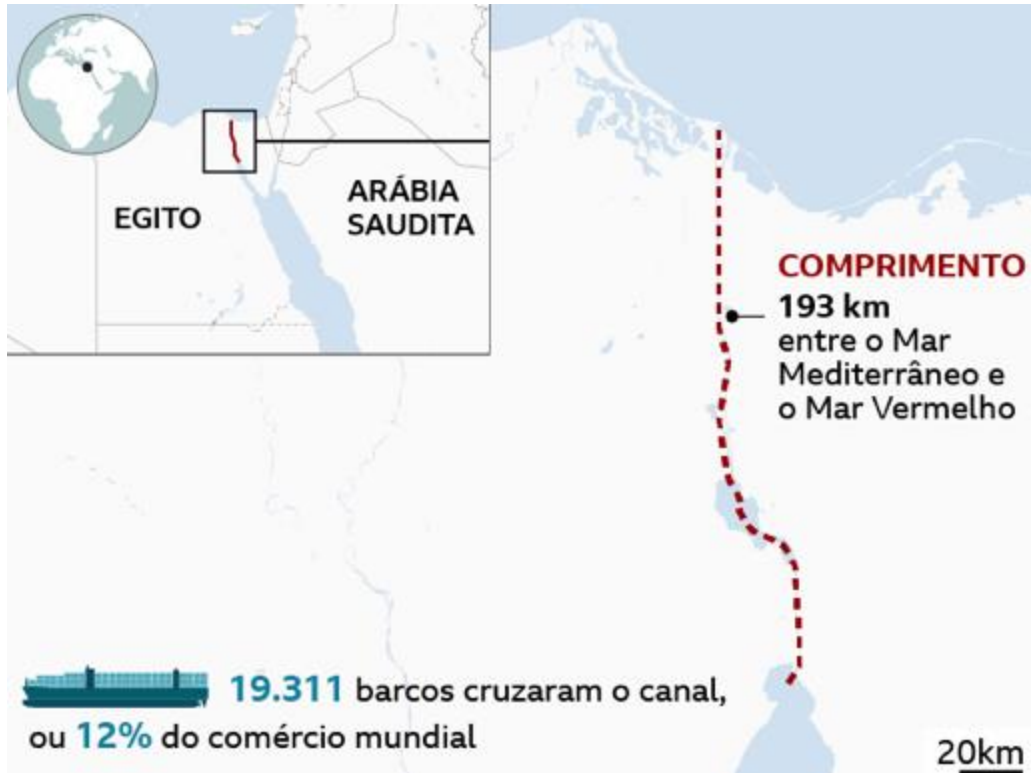
Estreito de Dover. Fonte: *The Maritime Post*



Canal de Kiel. Fonte: Meisel & Fagerholt



Estreitos de Bósforo e Dardanelos. Fonte: CNBC



Estreito de Suez. Fonte: BBC



Canal de Suez, estreitos de Bab el-Manded e de Ormuz. Fonte: EIA.



Estreito de Ormuz. Fonte: BBC



Estreito de Malaca. Fonte: BBC



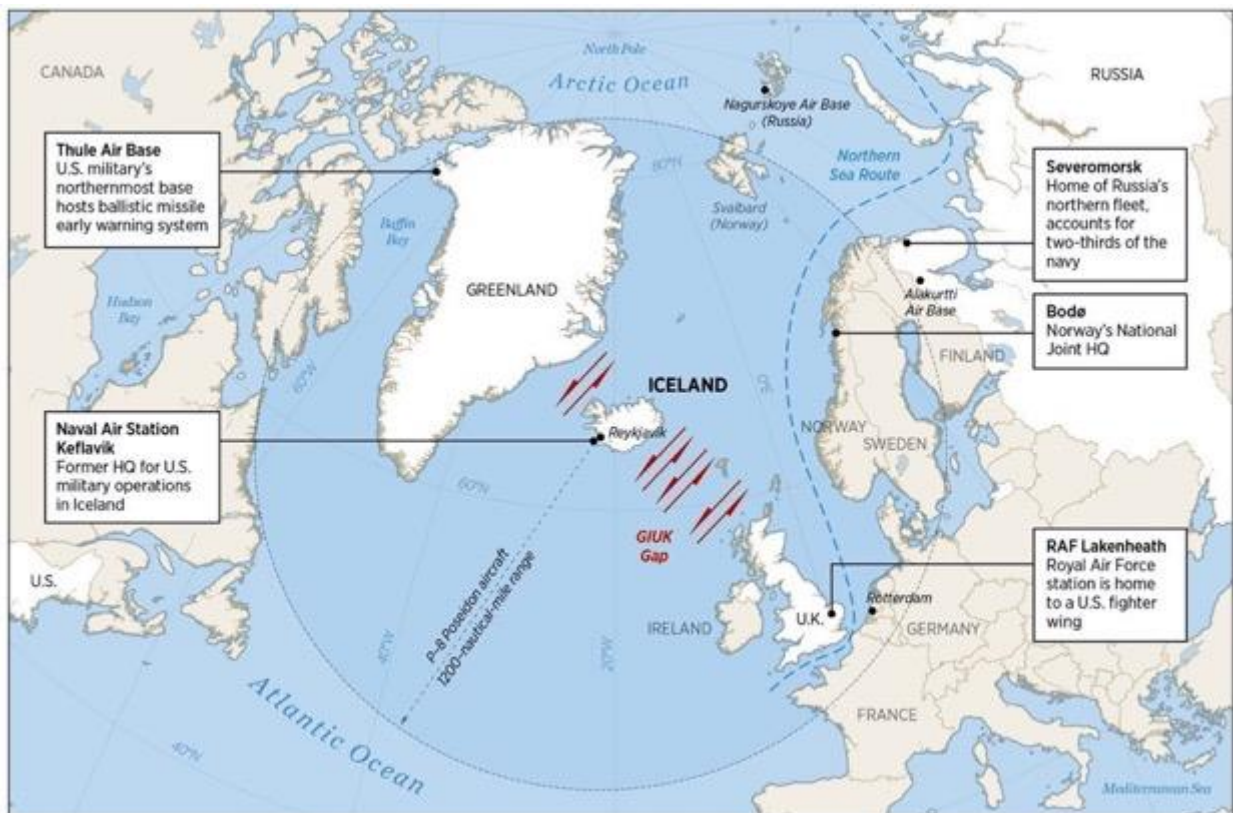
Estreito de Taiwan: Fonte: *The Economist*



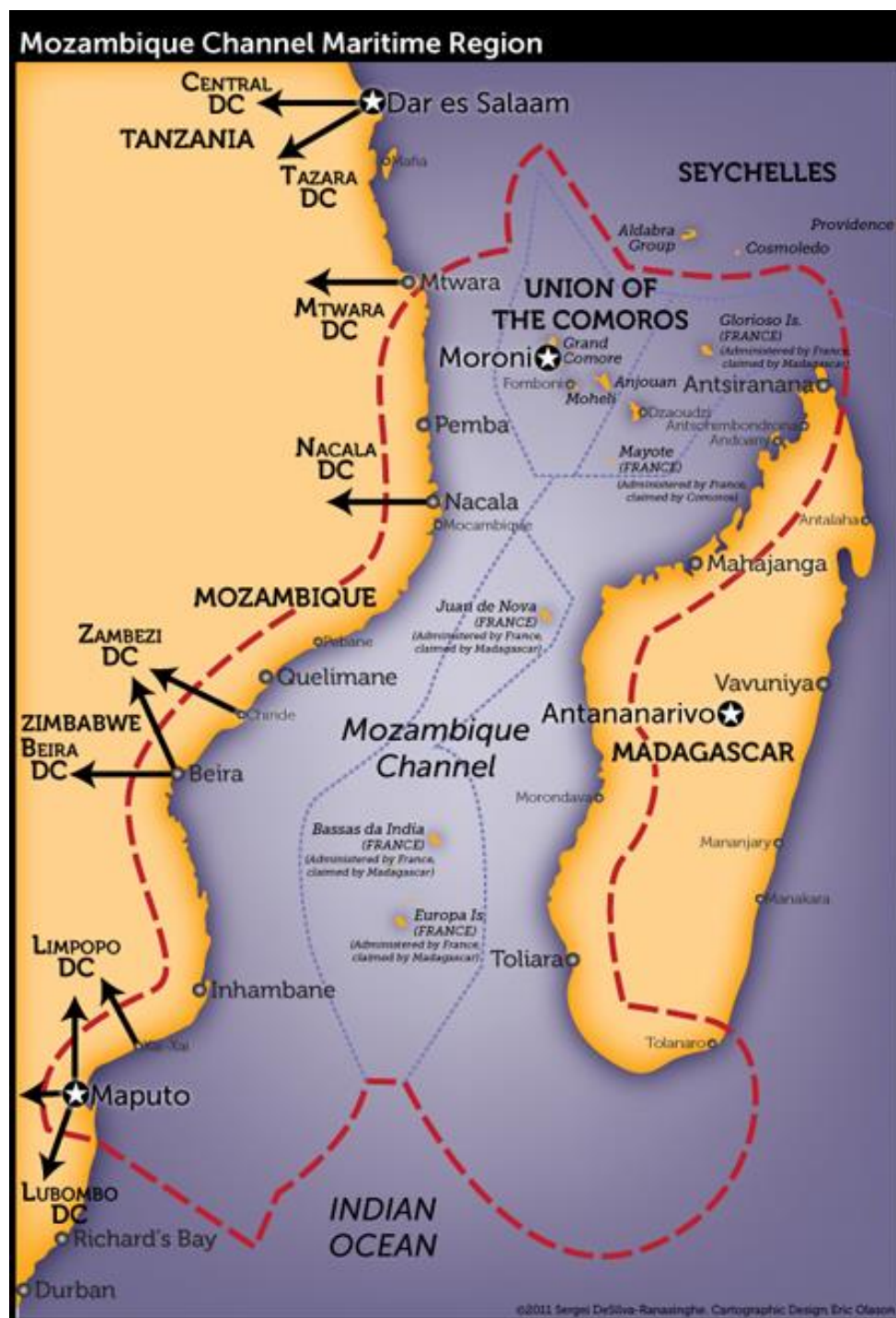
Estreitos da Coreia e de La Pérouse. Fonte: *World Atlas*



Cabo Horn, estreitos de Beagle e de Magalhães. Fonte: *National Geographic*



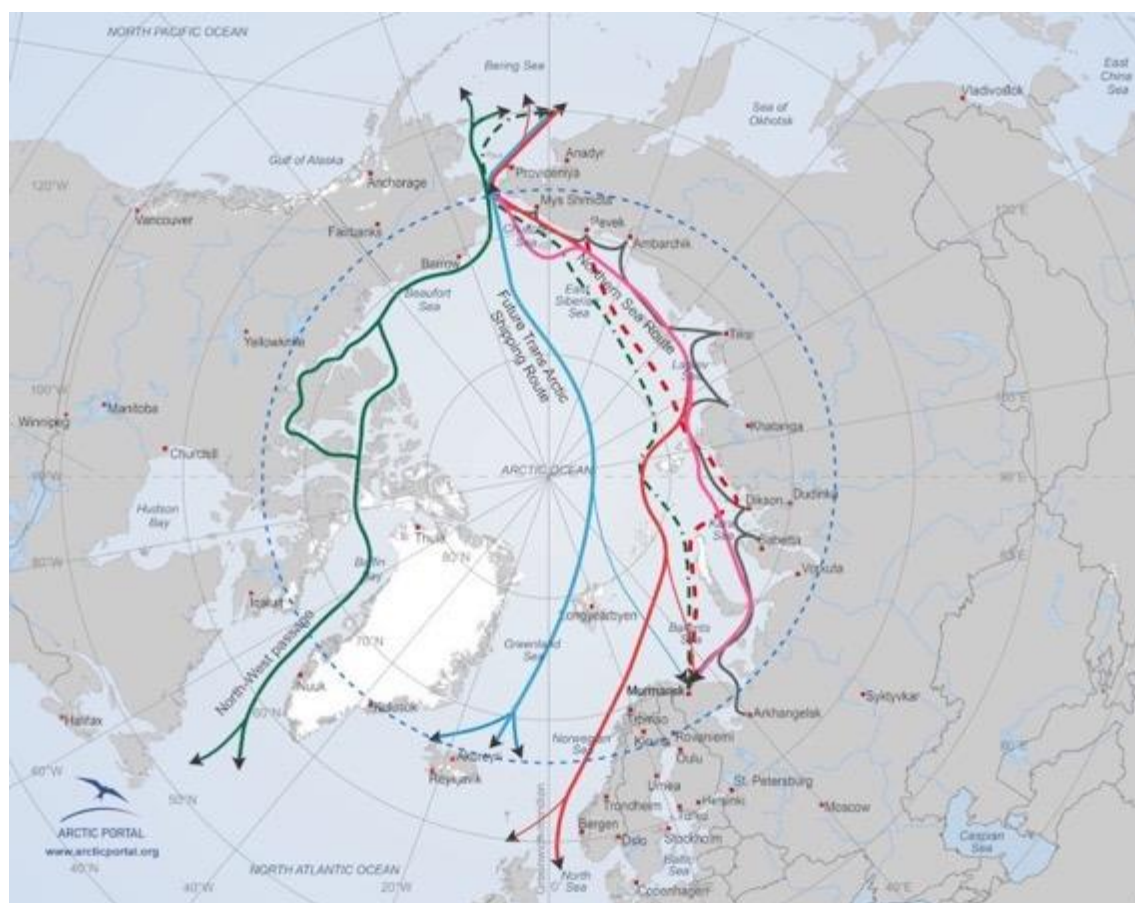
Passagem GIUK. Fonte The Heritage Foundation



Canal de Moçambique. Fonte: *International Institute for Law of the Sea Studies*



Estreito de Bering. Fonte: *National Park Service*



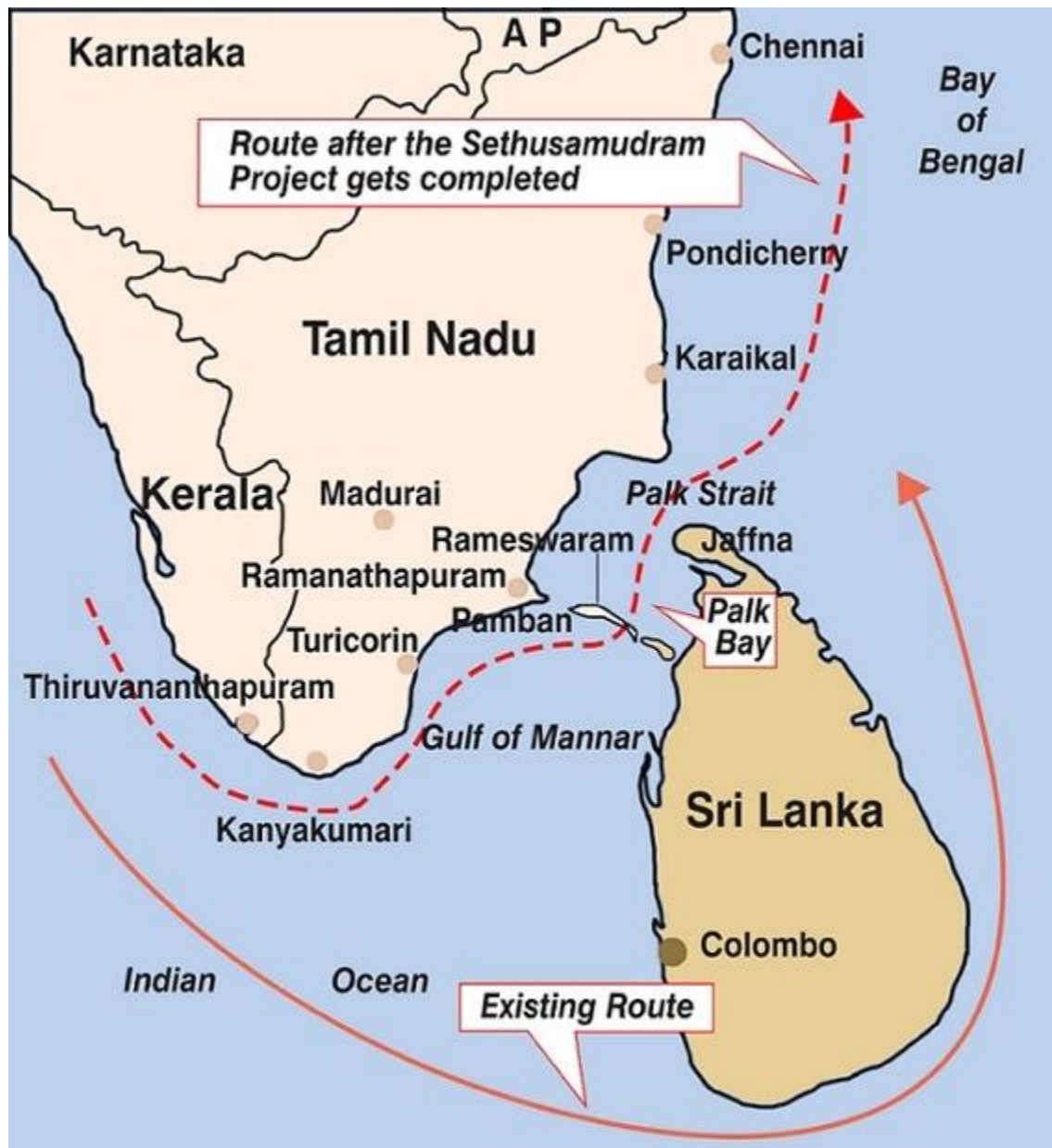
Estreito de Bering e as rotas do Ártico. Fonte: *Arctic Portal*



Canal da Nicarágua vs. Canal do Panamá. Fonte: BBC



Canal de Kra vs. Estreitos de Malaca, de Sunda e de Lambok. Fonte: *Silk Road Briefing*



Estreitos de Sethusamudram e de Palk. Fonte: KBK

VII. Ártico

a) Definição

Grosso modo, o Ártico é um oceano parcialmente congelado, com 14 milhões de quilômetros quadrados, ao qual se aplicaria eminentemente o Direito do Mar. Há quem defenda que o Ártico é um “patrimônio comum da humanidade” ou um bem público global, que deveria estar aberto a todos.

b) Conselho do Ártico

O principal mecanismo de governança da região é o Conselho do Ártico. O Conselho foi estabelecido com a Declaração de Ottawa (1996). O antecedente imediato do Conselho foi a “Iniciativa Finlandesa” (ou “Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico”), nome dado a um compromisso não vinculante entre os estados árticos, de 1991, na área de proteção ambiental, resultado de processo lançado pela Finlândia em 1989 (“Processo de Rovaniemi”).

O Conselho do Ártico é um fórum para a promoção da cooperação, da coordenação e da interação entre Estados árticos, com a participação de comunidades indígenas, em particular sobre desenvolvimento sustentável e proteção ambiental. Funciona com base no consenso. Outras questões acabaram sendo paulatinamente incorporadas nas discussões e no trabalho do Conselho, como mudança do clima, recursos minerais e energéticos do Ártico e navegação no Ártico. Em 2020, por exemplo, o trabalho técnico do Conselho incluiu o impacto da COVID-19 sobre os povos indígenas locais. A Declaração de Ottawa exclui explicitamente temas de segurança militar do mandato do Conselho.

O Conselho inclui os oito países do Ártico (Finlândia, Canadá, Dinamarca – em razão da Groenlândia e das ilhas Faroe –, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Estados Unidos – EUA) e seis organizações que representam os povos indígenas da região do Ártico como “Participantes Permanentes” (a Associação Internacional Aleut, o Conselho Atasbacano do Ártico, o Conselho Internacional de Gwich’in, o Conselho Circumpolar Inuit, a Associação Russa de Povos Indígenas do Norte e o Conselho Sami).

Trzeze países não árticos têm o *status* de observadores (Alemanha, China, Coreia do Sul, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Reino Unido, Singapura e Suíça), além de 25 organizações intergovernamentais e não governamentais. Desde 2011, há critérios mais claros para a admissão de observadores, como o reconhecimento da soberania dos Estados árticos na região e o reconhecimento da aplicação do Direito do Mar sobre o Ártico. A União Europeia (UE) e alguns países, como a Turquia, já apresentaram candidatura.

A máxima instância é a de reuniões ministeriais, que ocorrem a cada dois anos na sede da presidência de turno. A cada seis meses, são realizadas reuniões de altos oficiais. Até 2011, a presidência também exercia a função de secretariado, porque não havia estrutura burocrática permanente no Conselho, o que mudou com a instalação de Secretariado em Tromsø, na Noruega, em 2012 (a maior parte do orçamento do Secretariado é paga pela Noruega). Há também um secretariado para os povos indígenas, para auxiliar sua participação nas instâncias do Conselho.

Seis grupos de trabalho operam em apoio ao mandato do Conselho: Programa de Ação a Contaminantes do Ártico; Programa de Monitoramento e Avaliação do Ártico; Conservação da Flora e Fauna do Ártico; Prevenção, Preparação e Resposta a Emergências; Proteção do Meio Marinho do Ártico; e Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro acordo internacional que foi adotado sob os auspícios do Conselho foi o Acordo de Cooperação em Matéria de Busca e Salvamento Aeronáutico e Marítimo no Ártico (2011), que entrou em vigor em 2013, após a ratificação pelos oito estados árticos. Desde então, foram acordados mais dois: Acordo de Cooperação em Matéria de Prontidão e Resposta à Poluição Marinha por Petróleo (2013) e o Acordo Internacional de Aprimoramento da Cooperação Científica Internacional no Ártico (2017).

Na 11ª ministerial do Conselho, realizada em Rovaniemi em 7 de maio de 2019, pela primeira vez na história, não houve declaração final, em razão de oposição dos EUA ao termo “mudança do clima” no texto em negociação. Alternativamente, foi adotada uma declaração curta, de conteúdo anódino. Não apenas a declaração final foi frustrada, como também a adoção de um plano estratégico abrangente para o Ártico. Foi também a segunda vez na história que todos os oito ministros estiveram presentes na reunião ministerial bienal, o que demonstra o alto grau de importância dada ao encontro (e sua politização).

Na 12ª ministerial, realizada em 20 de maio de 2021, concluiu-se a presidência da Islândia, que se focou sobre quatro áreas prioritárias: o ambiente marinho do Ártico; clima e soluções de “energia verde”; pessoas e comunidades do Ártico; e um Conselho do Ártico mais forte. Assinou-se declaração conjunta, com comemoração dos 25 anos do Conselho, e adotou-se o plano estratégico 2021-2030 (o primeiro de sua história). O plano tem sete metas (clima ártico, ecossistemas resilientes e saudáveis, meio ambiente marinho ártico saudável, desenvolvimento social sustentável, desenvolvimento econômico sustentável, conhecimento e comunicações, Conselho do Ártico mais forte), cada uma das quais conta com ações estratégicas.

Em maio de 2021, teve início a presidência russa no Conselho do Ártico. Segundo o Kremlin, os trabalhos da Rússia tiveram como foco quatro prioridades: a população do Ártico, incluindo povos indígenas⁵²²; proteção ambiental, incluindo temas relacionados às mudanças do clima⁵²³; desenvolvimento socioeconômico⁵²⁴; e o fortalecimento da cooperação ártica. Ao longo dos dois anos de sua presidência, a Rússia organizou cerca de 90 eventos, como fóruns, conferências, debates, campeonatos, festivais⁵²⁵ e competições esportivas.

A presidência russa no Conselho do Ártico foi marcada por um evento chave: a invasão da Ucrânia. Em março de 2022, por meio de uma declaração conjunta, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e EUA, devido às violações dos princípios da soberania e da integridade territorial cometidas por Moscou, decidiram interromper a participação nas reuniões do Conselho e de seus órgãos subsidiários⁵²⁶. A cooperação entre cientistas russos e ocidentais também foi

⁵²² Nesse pilar, houve a organização de eventos como o *Arctic Indigenous People's Summit* (21 de novembro de 2022 em Moscou), o *Russian North Indigenous Youth Forum* (de 22 a 25 de novembro de 2022, em Salekhard), o *International Seminar on the Preservation and Promotion of the Languages of the Indigenous Peoples of the Arctic* (de 16 a 18 de março de 2022, em São Petersburgo), e o *International Traditional Reindeer Herding Championship* (de 14 a 19 de março de 2023, em Neryungri).

⁵²³ Foram discutidos problemas relacionados à gestão de resíduos e microplásticos, o derretimento da *permafrost* e a biorremediação do ecossistema terrestre e aquático do Ártico.

⁵²⁴ Durante a conferência *Investment and Trade in the Arctic*, debateram-se a cooperação entre a Rússia e os seus parceiros no Ártico e oportunidades de desenvolvimento na Rota do Mar do Norte. As discussões incluíram também a modernização do setor de telecomunicações, a digitalização e a criação de uma indústria de turismo na região.

⁵²⁵ Entre os festivais realizados durante a presidência russa, citam-se o *Teriberka* (16 e 17 de julho de 2022, na região de Murmansk), o *Bering Strait* (de 2 a 7 de agosto de 2022, em Anadyr), o *The Power of Colour* (6 e 7 de maio de 2023, em Kirovsk), e o *Gastronomic Festival of Northern Cuisine* (10 e 11 de dezembro de 2021, em Moscou).

⁵²⁶ Enquanto alguns defendem a exclusão russa, outros afirmam o Conselho perderia muito de sua relevância, já que a Rússia representa metade da massa terrestre, dois terços da população e três quartos do produto interno bruto (PIB)

suspensa⁵²⁷. Além disso, os representantes desses países não viajaram à Rússia para reuniões da organização. A diplomacia russa reagiu dizendo que considera o boicote uma decisão lamentável, visto que levaria à acumulação de riscos e desafios relativos à segurança da região. À luz desses acontecimentos, a Rússia acabou ressignificando a sua presidência. Além de implementar as atividades previstas em seu programa, Moscou buscou soluções para problemas referentes à porção setentrional do país, com base em sua estratégia para o Ártico.

No dia 11 de maio de 2023, por ocasião da 13ª ministerial⁵²⁸, a Noruega assumiu a presidência do Conselho do Ártico (2023-2025). Também consta na declaração que a Noruega se ofereceu para organizar a 14ª ministerial em 2025, o que suscita algumas perguntas. Em teoria, todos os membros participam das ministeriais, o que implicaria, em teoria, um convite à Rússia. Não está claro, contudo, como isso ficará na prática. Em uma declaração separada, a Noruega afirmou que os contatos com a Rússia permaneceriam em nível de funcionários, mas não em nível político. A ministra norueguesa Anniken Huitfeldt salientou que o contato político com Moscou não seria viável, mas que se deveria ter uma abordagem previsível no tratamento com a Rússia no âmbito do Conselho. A Noruega elencou como as quatro prioridades de sua presidência: os oceanos; clima e meio ambiente; desenvolvimento econômico sustentável; e a população do norte. Os EUA estariam interessados na reintegração plena da Rússia ao Conselho do Ártico, mas outros membros não estariam dispostos a fazê-lo.

c) Outros mecanismos em torno do Ártico

O regime internacional do Ártico não se limita ao Conselho do Ártico. Pode-se indicar outros mecanismos, como a Conferência Parlamentar da Região Ártica (CPAR); o grupo informal de cinco estados costeiros do oceano Ártico (Rússia, EUA, Canadá, Noruega e Dinamarca), que, em 2008, adotaram a Declaração de Ilulissat, focada em questões legais e de solução de controvérsias; o Conselho e o Fórum Econômico do Ártico; o Fórum Internacional do Ártico (organizado anualmente pela Rússia); o Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents (BEAC, na sigla em inglês), criado em 1993 e integrado por Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia, Suécia e Comissão Europeia; as *Arctic Security Roundtables* no âmbito da Conferência de Segurança de Munique; o Acordo para Prevenir a Pesca Não Regulamentada no Alto-Mar no Oceano Ártico Central, que entrou em vigor em 2021 e que tem como signatários Canadá, China, Dinamarca, Islândia, Japão, Coreia, Noruega, Rússia, EUA e UE; o Comitê Internacional de Ciência do Ártico (IASC); o Fórum de Reguladores *Offshore* do Ártico (AORF) no âmbito do Conselho do Ártico; a Assembleia do Círculo Ártico, que é uma plataforma de diálogo multissetorial realizada anualmente na Islândia; o Acordo de Conservação de Ursos Polares de

da região. A entrada da Suécia e da Finlândia na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ademais, levaria a um maior isolamento da Rússia e a um maior risco de confrontação militar (convencional e nuclear) na região, já que os outros sete membros (EUA, Canadá, Noruega, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Islândia) do Conselho do Ártico seriam partes daquela aliança.

⁵²⁷ Essa pausa pode comprometer seriamente as pesquisas referentes às mudanças do clima. Ainda que alguns trabalhos possam ser feitos por meio de imagens de satélites ou com dados vindos do Alasca ou do Canadá, dois terços da Rússia é coberta por *permafrost*. Sem dados das emissões provenientes do derretimento da *permafrost*, não se sabe o quanto esse fenômeno contribui para o aquecimento global. Esse monitoramento foi retomado, de maneira limitada, em junho de 2022, em projetos que não envolvam a Rússia.

⁵²⁸ Houve participação virtual dos outros países na reunião ministerial.

1973; e o Tratado de Svalbard de 1920⁵²⁹. Os EUA e o Canadá têm acordo bilateral de 1988 sobre cooperação ártica. Em 2021, a Rússia declarou interesse em relançar processo de reuniões anuais de *Arctic Chiefs of Defense Staff*, de 2012.

Pode-se mencionar, ademais, outras organizações e acordos relacionados ao regime, embora não sejam exclusivas dele, como a Organização Marítima Internacional (OMI), o Conselho Nórdico, o Fórum das Guardas Costeiras do Atlântico Norte, a Convenção para a Proteção do Meio Ambiente Marinho do Atlântico Nordeste (1992), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (MARPOL) e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM ou UNCLOS, na sigla em inglês).

Depois da invasão da Ucrânia, a Rússia retirou-se de alguns mecanismos para o Ártico, como o Conselho Euro-Ártico de Barents e de um programa para a segurança nuclear do Ártico com a Noruega.

Em novembro de 2023, foi realizada, em Paris, com apoio do presidente francês, Emmanuel Macron, a Cúpula Polar da iniciativa *One Planet*. Foi a primeira cúpula internacional dedicada exclusivamente às geleiras e aos polos.

d) Envolvimento do Brasil no Ártico

Em julho de 2023, um grupo de cinco pesquisadores brasileiros integrou a Operação Ártico I, a primeira expedição científica oficial do País à região do Círculo Polar Ártico, com destino a Longyearbyen, capital de Svalbard, na Noruega. A expedição pretendeu conhecer a biodiversidade da região ártica, compreender sua importância em termos ecológicos e para a mudança do clima global e contribuir para sua preservação ambiental. Também pretendeu gerar dados sobre a região para novas pesquisas, futuras expedições e comparações entre o Ártico e a Antártica – continente estudado há mais de 40 anos por pesquisadores brasileiros pelo Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). A iniciativa foi financiada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e teve apoio institucional do Ministério das Relações Exteriores e da Secretaria Interministerial dos Recursos do Mar da Marinha do Brasil. Em julho de 2024, houve uma segunda expedição.

Em agosto de 2023, foi recriado o GT Ártico, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que havia sido criado 2021. Ele é coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de dar continuidade à formulação de propostas sobre participação continuada do Brasil nas atividades da comunidade internacional no que diz respeito ao Ártico.

Em 2024, o Brasil foi convidado a participar da Assembleia do Círculo Ártico (*Arctic Circle Assembly*), um dos principais eventos internacionais de discussões sobre o Ártico.

O Brasil já manifestou interesse em ser observador do Conselho do Ártico, embora não haja confirmação de que pleito oficial foi apresentado (o que é comum quando há alguma manifestação informal de oposição, o que pode ser o caso entre membros ciosos do crescimento do número de observadores). Caso obtenha o *status* de observador no Conselho do Ártico, seria o

⁵²⁹ O Tratado de Svalbard destaca-se por reconhecer a soberania da Noruega sobre o arquipélago de Svalbard, ao mesmo tempo que garante aos signatários iguais direitos para atividades comerciais, em especial a mineração de carvão, na região. O documento permite à Noruega regular a exploração e tomar as medidas de proteção ambiental necessárias, sem discriminação positiva a favor de seus nacionais ou empresas, e proíbe a construção de fortificação militar ou base militar, além de proibir o uso das ilhas para fins bélicos.

primeiro país do hemisfério sul a consegui-lo. O Brasil tampouco é parte do Tratado de Svalbard, mas, em novembro de 2023, a adesão brasileira foi submetida ao Congresso Nacional.

Pode-se apontar uma série de oportunidades para o Brasil em seu maior envolvimento com o regime internacional sobre o Ártico, por meio, por exemplo, da obtenção do *status* de observador no Conselho do Ártico ou da adesão ao Tratado de Svalbard. O maior envolvimento na região permitiria o desenvolvimento de iniciativas de cooperação e de pesquisa científica, inclusive na área de meio ambiente e de mudança do clima, com eventual utilidade para as Amazônia Verde e Azul; participação em projetos de exploração de óleo e de gás e de desenvolvimento de novas tecnologias para a exploração mineral de alta profundidade, área em que a Petrobras já detém expertise e em que o Brasil já é exportador de equipamentos e poderia fortalecer sua presença em mercados importantes; interesse nos ganhos logísticos derivados de novas rotas marítimas; exploração de recursos pesqueiros; identificação de tecnologias e de processos de gestão que poderiam ser replicáveis na Antártida, onde o Brasil já tem presença; maior proximidade com os debates que envolvem interesses geopolíticos e geoeconômicos sensíveis, mesmo em área geograficamente bastante distante do País, que podem ter implicações indiretas em outras questões internacionais relevantes, inclusive sobre o regime da Antártida; acompanhamento e participação de discussões relativas ao aumento do nível dos mares provocado pelo degelo do Ártico, que podem impactar as zonas costeiras brasileiras, ou a outros efeitos de natureza ambiental e meteorológica; acompanhamento de discussões sobre as reivindicações territoriais de estados árticos junto à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em conta que o País também tem suas próprias reivindicações no Atlântico Sul; e expertise em questões relacionadas a comunidades autóctones e em ações de emergência e resgate. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard especificamente, permitiria exercício de atividades econômicas em condições de igualdade com outros signatários, acesso aos recursos naturais, instalação de estação científica e desenvolvimento de projetos em parceria com outros signatários, além de seguir contribuindo para o Banco Global de Sementes de Svalbard. Outra forma do Brasil se integrar as questões do Ártico seria com o incremento de sua participação nos debates pertinentes no âmbito das Nações Unidas, como é o caso da CNUDM e da CLPC.

Há baixos custos para o maior envolvimento do Brasil com o regime. No caso de tornar-se observador do Conselho do Ártico, embora o Brasil não venha a ter direito de voto em suas discussões, tampouco necessitaria contribuir com recursos para o funcionamento do Conselho, sendo necessário apenas financiar a própria participação em reuniões e as contribuições ao orçamento dos projetos de que viesse a participar. Para além de custo financeiro direto, é possível apontar a necessidade de investir internamente no país para estar apto a participar de iniciativas na região. Ademais, existe o ônus político de tomada de posição em alguns temas sensíveis, mas que é condizente com o interesse de assunção de maiores responsabilidades. No caso da adesão ao Tratado de Svalbard, por exemplo, a única implicação automática seria o reconhecimento expresso da soberania norueguesa sobre o arquipélago, o que não parece ter custo político significativo; ademais, embora não seja um custo, mas uma restrição, o Brasil se comprometeria a não construir bases militares na região.

e) Desafios e oportunidades do regime internacional do Ártico

De natureza geopolítica, destaca-se a promoção de militarização da região, por meio de deslocamento de tropas, de navios e de submarinos, da realização de exercícios militares e da instalação de bases. Ainda que, com base na Declaração de Ottawa, o Conselho do Ártico não deva

tratar de assuntos relacionados à segurança militar, a guerra na Ucrânia trouxe à tona a ameaça da militarização, particularmente a russa, na região. Severomorsk, um porto localizado no mar de Barents, é a principal base da frota norte russa. A remilitarização já estava em curso antes do conflito, na medida em que a defesa natural da Rússia, o gelo, está derretendo: o país já construiu pelo menos 475 áreas militares na parte norte da fronteira desde 2014. Uma guerra dificilmente aconteceria no Ártico, dadas as dificuldades logísticas e as baixas recompensas. Ainda assim, pode levar a maiores atritos, o que tem feito os países ocidentais se movimentarem. Em março de 2022, a Noruega conduziu o maior exercício militar da OTAN no Ártico em mais de três décadas. Quando a Suécia for admitida na aliança⁵³⁰, todos os países do Ártico, com exceção da Rússia, serão membros da OTAN.

Um outro desafio geopolítico importante é o crescente ativismo de países asiáticos no Conselho do Ártico. Em 2013, China, Japão, Coreia do Sul, Singapura e Índia foram admitidos como membros observadores, o que levantou alguns questionamentos. Por um lado, há aqueles que veem esse movimento como uma ameaça. Em 2019, por exemplo, o então secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, afirmou que havia apenas Estados árticos e não árticos, uma clara resposta à China, que se declara “Estado próximo do Ártico” em seu Livro Branco para o Ártico. Por outro lado, pesquisadores salientam que os países asiáticos, assim como seus pares europeus, buscam participar de projetos de cooperação científica e beneficiar-se das oportunidades econômicas que a região proporciona.

Outros pontos de atenção são a falta de consenso sobre o reconhecimento do Ártico como uma zona livre de armas nucleares e a persistência de algumas disputas fronteiriças-territoriais ou por zonas econômicas exclusivas (ZEE) à luz da CNUDM (como disputas nos mares de Bering e de Chukchi entre a Rússia e os EUA; na cordilheira de Gakkel entre Rússia e Noruega, em especial a migração russa para a ilha Spitsbergen, parte das Svalbard; a reivindicação russa sobre as dorsais de Lomonosov e de Mendeleev, que motiva pleito para a CLPC; disputas entre EUA e Canadá em partes do arquipélago canadense como a passagem Noroeste e o mar de Beaufort⁵³¹). Na esteira da guerra na Ucrânia (2022), Canadá e Dinamarca resolveram seu litígio quanto à ilha de Hans, que foi dividida entre ambos. A Rússia fincou uma bandeira no leito do mar no polo Norte (2007) e que lançou nova estratégia para o Ártico (2020), na qual expande a lista de interesses nacionais basilares na região de quatro – prover recursos para o desenvolvimento econômico; manter o Ártico como zona de paz e cooperação; proteger o meio ambiente; desenvolver a Rota do Mar do Norte (NSR, na sigla em inglês) – para seis, acrescentando salvaguardar a soberania nacional; e assegurar altos padrões de vida aos nortistas. As novidades refletem um maior potencial de conflito e ameaças à segurança nacional russa no Ártico. Outros fatos a serem lembrados são que os EUA não ratificaram a CNUDM; e que o ex-presidente dos EUA, Donald Trump, indicou interesse na compra da Groenlândia⁵³². Também pode-se elencar desafios de segurança, em termos de proliferação de ilícitos transnacionais, com o maior interesse e a maior viabilidade econômica da região.

De natureza geoeconômica, destacam-se, em especial em decorrência do degelo do oceano Polar Ártico, o crescente interesse na exploração de recursos minerais, energéticos (petróleo, gás e minérios) e pesqueiros; a bioprospecção (estudo biotecnológico de plantas, animais e micro-

⁵³⁰ A Finlândia entrou formalmente na OTAN em abril de 2023.

⁵³¹ Em setembro de 2024, os EUA e Canadá anunciaram a criação de uma força-tarefa para negociar sua fronteira marítima na região do mar de Beaufort.

⁵³² Trump reiterou o desejo em dezembro de 2024, sob o argumento de que a Groenlândia é fundamental para a segurança nacional dos EUA, o que levou o governo dinamarquês a ampliar o orçamento de defesa do território.

organismos da região em busca de recursos genéticos e bioquímicos de valor comercial); e o surgimento e o interesse na exploração de rotas marítimas, que permitem ganhos logísticos, como a Passagem do Noroeste, a Passagem do Nordeste (a qual inclui a NSR), a Ponte Ártica e a Rota do Mar Transpolar.

As plataformas continentais no leito do oceano Ártico são proporcionalmente maiores do que em qualquer outro oceano. Estimativas norte-americanas de 2008 indicavam que 13% do petróleo mundial e 30% do gás natural ainda não descobertos estão situados ao norte do Círculo Polar Ártico. No tocante à exploração de recursos, a Rússia tem feito investimentos maciços na prospecção de gás e petróleo no Ártico, tendo anunciado US\$ 300 bilhões de incentivos para novos projetos em 2020. A China também tem se mostrado um *player* importante. Pequim tem um contrato de trinta anos com a Rússia para importar gás do campo de Yamal, na Sibéria, por meio do Power of Siberia 2, cuja construção ainda não começou. Ainda, a China National Petroleum Corporation detém 20% de participação no projeto Yamal LNG, uma *joint-venture* cujo foco é a produção e transporte de gás natural. Para além dos investimentos, a Rússia depende cada vez mais da tecnologia chinesa para construir dutos e outros equipamentos em detrimento de empresas ocidentais. A despeito das reservas no Ártico, muitas firmas, incluindo a BP, a ExxonMobil e a Shell, têm-se absterido de explorar a região economicamente por conta dos custos. Com base em dados da Deloitte, o custo de produção de petróleo no Ártico gira em torno de US\$ 75 por barril, o triplo do custo de produção no Oriente Médio⁵³³. Ademais, a exploração de recursos minerais na região está acompanhada de riscos ambientais.

Em se tratando de logística, as rotas polares prometem não apenas economia de tempo, mas, também, uma alternativa a vias tradicionais, como o canal do Panamá e o estreito de Malaca. As inovações tecnológicas permitem a construção de quebra-gelos cada vez mais eficientes, o que facilita a circulação. Saindo de Xangai, por exemplo, o trajeto até o porto de Roterdã seria reduzido em cerca de quatro mil quilômetros pela Passagem do Nordeste, e o trajeto até Nova York, em seis mil quilômetros. Essas potencialidades levaram a China a anunciar, em 2018, planos de traçar uma rota ártica no âmbito da Iniciativa do Cinturão e da Rota (BRI, na sigla em inglês). Ainda assim, as rotas polares são pouco exploradas por uma série de motivos. Primeiro, as condições de navegação são difíceis, e navios quebra-gelo são necessários mesmo no verão. Além disso, o aquecimento global abre novos caminhos, mas também gera desafios. Com o aumento da temperatura, as tempestades polares se tornam mais frequentes, e os movimentos das calotas polares, mais imprevisíveis. Como cada dia de atraso de um cargueiro acarreta grandes custos, empresas como CMA, CGM e MSC têm optado pelas rotas tradicionais de comércio.

Alguns outros desafios para o regime incluem os eventuais reflexos ambientais e meteorológicos do degelo da calota polar e a mudança do clima (a exemplo da elevação do nível dos oceanos e dos impactos sobre a biodiversidade regional como a extinção e a alteração de fluxos migratórios de espécies), além de perspectivas em áreas como a exploração científica, o transporte de passageiros e o turismo. O Ártico despertou atenção na comunidade internacional nos últimos anos entre outros motivos por causa das implicações ambientais, como evidencia o lançamento, em 2014, pelo *Greenpeace*, da Declaração Internacional pelo Futuro do Ártico. Também chama a atenção a aceleração do processo de acinzentamento da calota de gelo, em razão da deposição de resíduos industriais (efeito albedo). O degelo da calota polar também poderá viabilizar a agricultura em algumas porções de terra no Círculo Polar Ártico. Os impactos da mudança do clima no Ártico produzem também efeitos globais, como o aumento do nível de outros mares, a intensificação do aquecimento global e mudanças nas correntes oceânicas que, por sua vez,

⁵³³ No fim de dezembro de 2024, o preço do petróleo *brent* estava cotado a US\$ 73,50.

também alteram o clima (com mudança de padrões e eventos climáticos extremos). De acordo com um artigo publicado por cientistas sul-coreanos, canadenses e alemães em 2023, o oceano Ártico poderá ficar sem gelo durante o verão a partir de 2030, uma década antes que as últimas projeções previam. Também é questão pertinente ao Ártico o tratamento de comunidades indígenas à luz das ameaças ao seu ecossistema em razão do degelo. O desaparecimento do gelo acelerará o aquecimento no Ártico, o que pode provocar o aumento dos episódios meteorológicos extremos em latitudes médias, como os longos períodos de ondas de calor e incêndios florestais.

f) Comparação com o regime internacional para Antártica

O regime internacional para o Ártico é muito mais débil do que aquele para a Antártida, o que se justificaria pelas naturezas distintas de ambos. O Ártico é um oceano, enquanto a Antártida, por ser um continente, demandou um tratamento jurídico muito mais específico (ver seção posterior).

g) Estratégias para o Ártico

Tanto os membros plenos do Conselho do Ártico quanto outros interessados têm elaborado estratégias nacionais para a região, as quais levam em conta as grandes mudanças naturais no Ártico e as novas questões da geopolítica mundial. Mesmo sem direitos territoriais na região, é comum que os países tenham aí interesses em termos de navegação, sobrevoo, pesca, instalação de cabos submarinos e de dutos.

Até hoje, a expansão econômica e territorial das nações árticas, diferentemente do que ocorreu em outras regiões do globo, não desencadeou conflitos armados. A aceleração da exploração econômica, resultante da mudança do clima, pode, no entanto, gerar um novo jogo geopolítico, marcado pela intensificação das disputas e pela colisão de interesses. O Conselho do Ártico destaca-se pelas discussões levadas a cabo acerca das questões ambientais, mas, estando ausentes de seu mandato, as discussões sobre defesa e segurança não recebem a mesma atenção.

i. Estados Unidos

Os EUA buscam, oficialmente, manter o Ártico como uma região pacífica, estável, próspera, onde prevaleça a cooperação. A atual Estratégia Nacional para a Região do Ártico, de outubro de 2022, construída para um período de um decênio, está composta por quatro pilares:

- 1) Segurança;
- 2) Mudança do Clima e Proteção do Meio Ambiente;
- 3) Desenvolvimento Econômico e Sustentável; e
- 4) Cooperação Internacional e Governança.

O documento aborda a relevância da questão climática e do impacto global e nacional do derretimento das geleiras, assim como a importância da promoção do desenvolvimento sustentável e do bem-estar local. O aumento da cooperação política ganha destaque na estratégia estadunidense, em razão da crescente rivalidade com a Rússia, após a sua intervenção militar contra o território ucraniano, a qual teria acontecido de forma gratuita e injustificada, segundo Washington. Para os EUA, a crescente participação chinesa nos assuntos do Ártico também gera preocupações, de forma a exigir do país norte-americano a condução de estratégias geopolíticas e

econômicas competitivas e a forçá-lo a fazer-se mais presente nas funções de mediação política para a dissuasão de eventuais tensões.

ii. Rússia

Em 2020, foi divulgada a mais recente versão da Política para o Ártico da Federação Russa. Para Moscou, o Ártico é uma zona base de recursos estratégicos, fundamental para o desenvolvimento econômico do país e para o enfrentamento dos seus problemas sociais. Além disso, deve ser mantido como uma área de paz e de cooperação, e os seus singulares ecossistemas devem ser preservados. Também é destacada a crescente importância, em razão dos rápidos impactos da mudança do clima no círculo polar ártico, da NSR. Entre os principais objetivos da Rússia para a região está a expansão da exploração de recursos, sejam eles biológicos, hidrocarbonetos ou outros tipos de matérias primas. Na esfera militar, Moscou declara que a defesa de sua área e de seus interesses perpassa a necessidade de manter seu potencial de combate, com vistas a fazer frente às crescentes rivalidades com outros países da região. Em termos de segurança ambiental, a Rússia defende a “preservação e a manutenção de ecossistemas do Ártico, com a mitigação das consequências da crescente atividade econômica na região e da mudança no clima”. Defende a cooperação internacional, tanto na forma bilateral como em organizações regionais, tais como o Conselho do Ártico e o Conselho Euro-Ártico do Mar de Barents⁵³⁴, com base em tratados e acordos dos quais faz parte. A delimitação das áreas marítimas é elemento central para a política russa, em função de temas como a disputa de áreas com terceiros países e a definição de direitos sobre os estreitos do oceano Ártico. Outros temas são tratados, como o aumento da cooperação para a condução de atividades de busca e resgate. A interação técnica, cultural e científica internacional também é enfatizada.

Os EUA têm particular interesse na questão dos estreitos da NSR e defendem o argumento jurídico de que eles devem ser concebidos como estreitos internacionais, o que garantiria a livre navegação, justamente em proximidade ao território e às águas russas. A depender da disposição de Washington para aumentar seu poderio militar no Ártico, a Rússia também erigiria suas capacidades. Diante do cenário de alianças militares e geopolíticas, os EUA podem coordenar sua atuação com os seus aliados, em um contexto de expansão da OTAN na região ártica. Dessa forma, em razão da questão ucraniana e do acirramento dos conflitos entre o chamado bloco ocidental e a Rússia, esta acabou sendo isolada dentro do Conselho do Ártico. Tal situação obriga Moscou a levar as questões políticas da região prioritariamente às Nações Unidas.

A Rússia prioriza também o projeto *Arctic Free Trade Zone*. Em 2020, a Rússia declarou que os territórios sob sua jurisdição no Ártico seriam uma área de livre comércio. O projeto compreende um conjunto de iniciativas voltadas para o desenvolvimento e infraestrutura, que envolvem desde a criação de benefícios fiscais para a atração de população até a implantação de estruturas diversas, como instalações portuárias técnica e economicamente adaptadas às atividades na NSR.

iii. Canadá

O governo do Canadá lançou, em setembro de 2019, o seu *Arctic and Northern Policy Framework*. De forma inédita, o governo federal produziu essa política de longo prazo para a região com a participação direta de representantes dos povos indígenas e de seis governos

⁵³⁴ A Rússia deixou a organização em 2023.

territoriais e provinciais. A cooperação canadense no Ártico é conduzida com base nos objetivos definidos pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. O Canadá visa fortalecer sua liderança multilateral nos fóruns referentes ao Ártico, bem como aumentar a participação, em nível internacional, das populações e comunidades indígenas de sua região ártica. Também são objetivos da política canadense para a área o fortalecimento dos laços bilaterais com países de dentro e de fora do Ártico, além da resolução das questões e dúvidas fronteiriças do país na área.

Ottawa reforça seu comprometimento com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Acordos de autogestão política e de demarcação territorial entre o governo e os representantes indígenas têm sido negociados, em um processo de avanço na participação dessas comunidades na estrutura política do país. Existe o compromisso com o apoio, inclusive financeiro, para que as comunidades indígenas do norte canadense participem ativamente do processo político a elas garantido no Conselho do Ártico. A inclusão da juventude no processo de desenvolvimento econômico e social do círculo polar ártico também é considerada essencial para a política regional.

iv. Países nórdicos

O Reino da Dinamarca, em sua Estratégia de Segurança e Política Exterior, de 2023, ressalta a incerteza e imprevisibilidade adicionada no sistema internacional a partir da invasão da Ucrânia pela Rússia. Tudo isso, em um cenário de aumento da exploração econômica no Ártico e de uma crise climática com impactos locais e globais.

A Finlândia procura reforçar sua imagem internacional a partir de sua política externa como país do Ártico. Suas prioridades estratégicas são a adaptação e a mitigação dos efeitos da mudança do climática, a promoção do bem-estar da sua população, em especial do povo indígena *sami*, e a utilização da *expertise* do país na construção de estruturas e na formulação de projetos adequados, no Ártico e no mar de Barents. Helsinque observa que o crescimento da participação chinesa nos assuntos do Ártico eleva o risco de tensões e de conflitos de interesses. Em 2023, o país foi admitido como novo membro da OTAN, na esteira do envolvimento russo no conflito na Ucrânia.

Em sua *Arctic Strategy*, de 2020, a Suécia ressaltou a importância de sua aliança com os EUA, para a política e a cooperação na região, bem como a sua intenção de aumentar os laços, nesse sentido, com a Alemanha, com o Canadá e, sobretudo, com a UE. Estão entre os objetivos suecos a promoção da igualdade de gênero em comunidades indígenas, o reconhecimento do tratamento abusivo, levado a cabo no passado, sobre o povo *sami* e a priorização da preservação ambiental para que se garanta o bem-estar e o desenvolvimento sustentável das comunidades.

Para a política exterior norueguesa sobre o Ártico, os principais objetivos de Oslo na região são a manutenção da estabilidade e da segurança, a promoção da cooperação, como via principal para a resolução de questões e para a condução de iniciativas internacionais, a condução de estratégias abrangente para o enfrentamento da mudança do clima e dos seus efeitos, com observância aos preceitos do Acordo de Paris, o trabalho em conjunto para a consecução dos objetivos da Agenda 2030, a criação de empregos e a geração de valor agregado nas atividades da região, a tomada da dianteira no processo tecnológico em setores inerentes ao polo norte, e a preservação da identidade e da cultura das sociedades indígenas. Um dos objetivos da Noruega para o desenvolvimento de suas regiões setentrionais é ampliar os vínculos socioeconômicos de sua juventude com elas, o que incluir a geração de empregos e de fontes específicas de financiamento, além do aperfeiçoamento da rede urbana situada na região ártica. A proteção do povo *sami* e de sua cultura é entendida como um meio de defesa da herança cultural norueguesa,

na qual está inclusa a língua dos *sami*, que conta com o mesmo *status* oficial do norueguês. A língua *kven* é reconhecida como uma língua minoritária na Noruega, mas está igualmente protegida pela Carta Europeia para as Regiões e Línguas das Minorias, ratificada por Oslo em 1993.

A Islândia é o único país com toda a sua área inserida no círculo polar ártico. Com interesse direto no desenvolvimento de soluções para a mudança do clima, Reykjavík prioriza a constituição e o aprimoramento de tecnologias verdes para essa finalidade. O país insular tem defendido seus princípios de política externa no âmbito da política internacional para o Ártico, o que inclui a defesa da paz, da democracia, dos direitos humanos e da igualdade. A proteção ambiental ganha notório destaque nos documentos islandeses, bem como a demanda para que a exploração do Ártico esteja acompanhada de uma redução na utilização de combustíveis fósseis e da promoção de outras medidas voltadas à transição energética. Há a defesa do direito ao desenvolvimento econômico de toda a população islandesa, com especial atenção para as identidades indígenas. A pesquisa científica e o desenvolvimento tecnológico são sublinhados como temas nacionais essenciais. Do ponto de vista militar, o país pugna pela defesa da paz e pela mitigação de ações de hostilidade, e coloca-se, do ponto de vista da cooperação militar e de defesa, ao lado da OTAN.

v. União Europeia

A UE considera-se um ator importante na promoção da cooperação no Ártico e nos esforços para lidar com os crescentes desafios da região. Entendendo que as questões árticas extrapolam a relevância local e podem gerar impactos a nível global, a UE publicou, em 13 de outubro de 2021, a mais recente versão de sua estratégia geral para o Ártico. Nela, destacam-se a necessidade da cooperação pacífica e do enfrentamento aos efeitos da mudança do clima – tais como o aumento dos níveis dos oceanos, os impactos nos ecossistemas locais e o descongelamento do *permafrost* –, além da promoção do desenvolvimento sustentável regional, com atenção especial aos povos indígenas.

No discurso oficial da UE, a implementação de sua política para o Ártico deverá ter por finalidade o cumprimento das metas do Pacto Ecológico Europeu e estar de acordo com os objetivos geopolíticos da organização. Apesar do entendimento de que a estabilidade na cooperação regional é um tema essencial à gestão das questões árticas, a UE, juntamente com outros parceiros, apoia a suspensão da Rússia e de Belarus de diversos mecanismos de cooperação em razão da operação militar russa em território ucraniano e da postura a ela favorável de Minsk. No caso do Ártico, a UE também defende o isolamento político de Moscou.

vi. China

Em 2018, a China publicou a primeira edição da sua Política para o Ártico. Destacando as mudanças naturais e econômicas por que passa a região e ressaltando o seu próprio fortalecimento geopolítico, a China ampliou seu rol interesses. Além de afirmar que suas empresas aumentarão as operações na área, Pequim defende a cooperação para o enfrentamento das questões climáticas e outras questões concernentes aos impactos globais e localizados inerentes ao Ártico, bem como a importância do desenvolvimento da pesquisa científica nessa parte do planeta, o que poderia gerar resultados favoráveis a toda a humanidade.

Em seu discurso oficial, o país asiático ressalta a importância das normas de direito internacional para a manutenção da paz e da estabilidade na zona em questão, entre elas a CNUDM e o Tratado de Svalbard. Também em seu discurso oficial, a China considera-se um “país próximo

ao Ártico”. Desde 2013, o país é membro observador do Conselho do Ártico, e, recentemente, suas empresas têm avançado sua atuação no polo norte. Em 2005, foi o primeiro país asiático a sediar a Semana da Cúpula da Ciência do Ártico. O Ártico também foi incluído no conjunto de iniciativas e investimentos da BRI.

Em julho de 2024, a China enviou dois navios-contêineres pela NSR.

vii. Outros países asiáticos

Na Ásia, o fortalecimento geopolítico da Índia induz a uma maior participação nos assuntos do Ártico. O país ressalta os seus interesses científicos, bem como sua *expertise*, nesse campo, acumulada em projetos na Antártica e nos Himalaias. Os seis pilares da política indiana para o Ártico são: pesquisa e ciência; proteção ao meio ambiente; desenvolvimento humano e econômico; cooperação internacional e governança; transporte e conectividade; e capacidade nacional de construção. Entre os principais objetivos da Índia na região estão o fortalecimento das capacidades nacionais em termos científicos e de exploração, a necessidade de se ampliar o conhecimento acerca da mudança do clima, o aprofundamento dos estudos científicos comparativos entre as regiões polares e os Himalaias, bem como a intensificação da participação de Nova Delhi nos acordos e organismos de cooperação ártica, com destaque para o Conselho do Ártico.

Lançada em 2015, a política do Japão para o Ártico trata de assuntos diversos, com prioridade para temas como a pesquisa e o estudo do Ártico de uma perspectiva global, a cooperação política na região e a análise da viabilidade de utilização da NSR. Em 2012, foi realizada a primeira viagem de um cargueiro, da Europa ao Japão, por essa via. O Japão pretende utilizar toda a sua capacidade científica e tecnológica no Ártico, região de importância global, notória pela fragilidade e complexidade de seus ecossistemas. Pretende também garantir a melhor forma de cooperação possível para a região, com respeito às normas internacionais. Envidará esforços para que a proteção ambiental não seja incompatível com o desenvolvimento econômico, especialmente no tocante à utilização da NSR, e garantirá o respeito das tradições e atividades dos povos indígenas e às suas identidades.

Em seus documentos oficiais sobre o Ártico, a Coreia do Sul define como principais objetivos políticos o fortalecimento da cooperação entre as diferentes partes, o fortalecimento da pesquisa científica e a exploração de novas atividades econômicas, resultantes, entre outros motivos, dos efeitos da mudança do clima. Em 2009, foi construído pelos coreanos o quebra-gelo Aaron, voltado para a pesquisa científica, e, em 2012, Seul viria a tornar-se parte do Tratado de Svalbard, passo importante para a posterior inclusão do país à condição de membro observador do Conselho do Ártico.

VIII. Antártida

a) Antecedentes científicos do regime internacional

Os primeiros elementos precursores que poderiam ser indicados são os Anos Polares de 1882-1883 e 1932-1933. Em 1950, o então denominado Conselho Internacional de Uniões Científicas, hoje Conselho Internacional para Ciência (ICSU, na sigla em inglês), entidade de caráter privado, discutiu a proposta de realizar o Terceiro Ano Polar Internacional⁵³⁵.

Por sugestão da Organização Meteorológica Mundial (WMO, na sigla em inglês), o conceito de Ano Polar pôde ser estendido para todo o globo, nascendo, assim, o Ano Geofísico Internacional (AGI), realizado entre julho de 1957 e dezembro de 1958. Ele é considerado a terceira edição dos Anos Polares. Nesse período, cientistas de 67 países trabalharam em conjunto na realização de uma grande variedade de experimentos e observações, compartilhando dados e resultados, a fim de proporcionar uma melhor compreensão dos fenômenos relacionados à Terra. Durante o AGI, a Antártida foi eleita como principal objeto de estudo para a realização de pesquisas em diferentes áreas da ciência, o que impulsionou o conhecimento sobre aquele continente. Do ponto de vista político, o AGI mostrou-se relevante por ter alertado as nações sobre a importância da preservação da Antártida para a paz mundial, o desenvolvimento da ciência e a cooperação internacional. O significativo sucesso do AGI 1957/1958 proporcionou, então, bases concretas para uma nova fase de investigação científica do continente austral, fundamentada na liberdade investigativa, no intercâmbio de dados entre programas antárticos e no estímulo à colaboração internacional entre cientistas. Tais iniciativas contribuíram para consolidar o tão desejável e promissor ambiente de paz e cooperação entre as nações interessadas nas ciências antárticas. Foram estes marcos importantes que asseguraram o desenvolvimento da pesquisa antártica, tendo deles participado, com presença ativa no continente, os seguintes países: Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos (EUA), França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, República Sul-Africana e a União Soviética (URSS). Após o AGI, os países atuantes na Antártida mantiveram suas estações polares ativas, reafirmando seu interesse na região. O sucesso do AGI inspirou, ainda, a realização de uma reunião específica para discutir o futuro da ciência antártica.

b) Reivindicações territoriais

A Antártida é uma porção continental de Terra, não tendo populações autóctones e tendo sido considerada *terra nullius* por alguns países. Entre os participantes ativos do AGI, havia sete países (Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido) com reivindicações territoriais feitas na primeira metade do século passado, que, em alguns casos, coincidem em parte (Argentina e Reino Unido; Argentina, Chile e Reino Unido; Chile e Reino Unido). Os supostos fundamentos das reivindicações territoriais variam da descoberta de terras até a sucessão das potências coloniais, passando pela contiguidade territorial, pela teoria dos setores (projeção originalmente aplicada a reivindicações pelo Ártico), até a exploração econômica da região.

Alguns países reconhecem reivindicações (Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, França e Noruega reconhecem mutuamente suas reivindicações; Chile e Argentina reconhecem

⁵³⁵ Como curiosidade, o quarto Ano Polar Internacional foi realizado em 2007-2008.

mutuamente seus direitos na região, apesar de não terem chegado a um acordo sobre limites, e rejeitam as demais reivindicações), outros países não reconhecem nenhum pleito. Os EUA e a URSS/Rússia consideram que têm “motivos para reclamar”. Atualmente, alguns outros países construíram estações de pesquisa em áreas que são reivindicadas por alguns desses sete.

Com raízes em interesses norte-americanos no pré-Segunda Guerra Mundial, as negociações para o estabelecimento de um condomínio internacional sobre o continente começaram efetivamente em 1948, envolvendo oito países requerentes: os sete com reivindicações ativas e os EUA. Essa tentativa teve como objetivo excluir a URSS dos assuntos do continente e rapidamente se desfez quando a URSS declarou interesse na região, recusou-se a reconhecer quaisquer reivindicações de soberania, sugeriu a internacionalização do continente e reservou-se o direito de fazer suas próprias reivindicações, em 1950. A iniciativa foi rejeitada também pelas gestões de Argentina e Chile, mas a ideia do condomínio encontrou alguma aceitação no Reino Unido. Como contraproposta chilena, surgiu a Declaração de Escudero (1948): uma moratória nas reivindicações territoriais; um acordo para o intercâmbio de dados científicos; e uma declaração de que estações e expedições à região não constituiriam fundamento para futuras reivindicações.

Em 4 de maio de 1955, o Reino Unido instaurou um processo perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ) contra a Argentina e o Chile em relação a disputas quanto à soberania sobre certas terras e ilhas da Antártida. Em suas petições à CIJ, o Reino Unido afirmou que se submeteu à jurisdição da Corte para os fins do caso e, embora, tanto quanto era do seu conhecimento, a Argentina e o Chile ainda não tivessem aceitado a jurisdição da CIJ, poderiam fazê-lo. Em uma carta de 15 de julho de 1955, o Chile informou à Corte que, em sua opinião, a demanda era infundada e que não estava aberta a sua jurisdição. Em nota de 1º de agosto de 1955, a Argentina informou à CIJ sobre sua recusa em aceitar sua jurisdição para tratar do caso.

O fantasma da internacionalização do continente ressurgiu em 1956, quando a Índia se mobilizou para incluir a questão Antártica na pauta da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), tentativa que se repetiu em 1958 – Argentina e Chile, com o apoio dos demais territorialistas, conseguiram, nas duas ocasiões, impedir a inclusão do tema na agenda das Nações Unidas. Isso motivou, em 1958, a convocação dos EUA para que as Partes envolvidas participassem da Conferência de Washington, para discutir o futuro do continente. Como resultado dessa conferência, os doze países participantes assinaram, em 1º de dezembro de 1959, o Tratado da Antártida, que entrou em vigor em 23 de junho de 1961.

c) Tratado da Antártida

Os signatários originais do tratado são os doze países que atuaram na Antártida durante o Ano Geofísico Internacional de 1957/1958 e aceitaram o convite do Governo dos EUA para participar da conferência diplomática em que o tratado foi negociado em Washington. Essas Partes têm o direito de participar das reuniões previstas no Artigo IX do Tratado (Reuniões Consultivas do Tratado da Antártida – ATCM, na sigla em inglês).

Em seus 14 artigos, o Tratado da Antártida:

- 1) estipula que a Antártida só pode ser utilizada para propósitos pacíficos, proibindo atividades militares, como o estabelecimento de bases militares ou testes de armamento;
- 2) garante a liberdade para a continuidade da pesquisa científica, conforme ocorrido no AGI;
- 3) promove cooperação científica internacional, incluindo a troca de informações sobre pesquisa e pessoal, exigindo que todos os resultados sejam disponibilizados livremente;

- 4) exorta as partes contratantes a empregarem esforços apropriados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas, para que ninguém exerça na Antártida qualquer atividade contrária aos princípios do tratado;
 - 5) estabelece que nenhuma nova reivindicação ou ampliação de reivindicação existente relativa à soberania territorial na Antártida será apresentada enquanto o presente tratado estiver em vigor (na prática, estabelece um *modus vivendi* ao “congelar” essas reivindicações);
 - 6) define a área de jurisdição do tratado como aquela situada ao sul de sessenta graus de latitude sul, incluindo as plataformas de gelo, ressalvando, contudo, a preservação do direito internacional aplicável ao alto-mar;
 - 7) proíbe explosões nucleares e a eliminação de dejetos radioativos no local;
 - 8) permite que equipamento ou pessoal militar possa ser introduzido na região, desde que para pesquisa científica ou para qualquer outro propósito pacífico;
 - 9) prevê inspeções, a serem realizadas por observadores das partes contratantes com acesso irrestrito a qualquer tempo e em qualquer lugar, aí incluídas todas as estações, instalações e equipamentos existentes na Antártida, para garantir o cumprimento do tratado;
 - 10) exige que as partes divulguem antecipadamente o plano de atividade de suas expedições;
 - 11) prevê reuniões periódicas entre suas partes para analisar medidas que possam contribuir para os objetivos do tratado;
 - 12) estabelece mecanismos de solução de controvérsias e a possibilidade de emendas ao tratado a qualquer tempo, por acordo unânime das partes, ou depois de decorridos trinta anos de vigência (1991), por maioria, mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes (o que jamais ocorreu); e
 - 13) elege o governo dos EUA como depositário dos instrumentos de ratificação do tratado e concede a possibilidade de adesão a qualquer Estado que seja membro das Nações Unidas.
- Desde 1959, 46 outros países aderiram ao tratado. São 29 Partes Consultivas, incluindo as doze Partes originais, e 29 Não Consultivas. O último país a aderir ao tratado foi os Emirados Árabes Unidos, em dezembro de 2024, com *status* não consultivo.

d) Protocolo de Madri

Aprovado durante a XI Reunião Consultiva Especial do Tratado da Antártida (*Special ATCM*) realizada em Madri (1991), o Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri) entrou em vigor em 1998 e visa proteger o meio ambiente e os ecossistemas antárticos em benefício de toda a humanidade, declarando a Antártida como continente devotado à paz e à ciência. Todas as partes consultivas do Tratado da Antártida, bem como treze não consultivas, são partes do Protocolo de Madri.

O Protocolo de Madri substitui e amplia as Medidas Acordadas para a Conservação da Fauna e Flora Antárticas, anteriormente adotadas pelas Partes do tratado, ampliando a proteção ambiental para toda a região antártica. Como antecedente, pode-se, ainda, mencionar as tratativas para a adoção de Convenção sobre a Regulamentação das Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos. A minuta da dessa convenção foi proposta em 1988. Seu objetivo era criar um regime de exploração de recursos minerais antárticos que fosse compatível com o Tratado da Antártida. No final das negociações, França e Austrália, apoiadas por vários grupos ambientalistas, relutaram em assinar a convenção, pois se tratava de um sistema de exploração de recursos minerais da Antártida em detrimento do meio ambiente, enfraquecendo a proteção dos recursos vivos do

continente. Tal recusa impediu que uma convenção nesse sentido entrasse em vigor, já que as decisões no sistema do Tratado da Antártida (STA) devem ser unânimes. Essa convenção foi efetivamente abandonada em 1991, com a assinatura do Protocolo de Madri.

Ele prevê procedimentos em relação a assuntos como eliminação de resíduos e de poluição marinha, avaliação de impacto ambiental e conservação da fauna e flora antárticas. Proíbe qualquer atividade relacionada com recursos minerais, exceto para pesquisa científica.

Estabelece, ainda, que ele pode ser modificado a qualquer tempo, por acordo unânime das Partes, ou depois de decorridos cinquenta anos de vigência (2048), mediante convocação de uma conferência de revisão, por solicitação de qualquer uma das partes contratantes. Para que ele seja modificado, no curso de uma conferência de revisão, é necessário que a proposta venha acompanhada de um regime jurídico compulsório sobre as atividades relativas aos recursos minerais antárticos, contendo as modalidades e condições com que elas se processariam.

O protocolo possui seis anexos. Os Anexos I a IV foram adotados em 1991 juntamente com o protocolo e entraram em vigor em 1998. O Anexo V sobre Proteção e Gestão de Área foi adotado separadamente pela 16ª ATCM em 1991 e entrou em vigor em 2002. O Anexo VI sobre Responsabilidade Decorrente de Emergências Ambientais foi adotado pela 28ª ATCM em Estocolmo em 2005 e entrará em vigor assim que for aprovado por todas as Partes Consultivas.

Instituído pelo Protocolo de Madri, o Comitê para Proteção do Meio Ambiente (CEP, na sigla em inglês) tem como função formular recomendações às Partes sobre a implementação do protocolo, para sua apreciação nas ATCM.

e) Outros tratados do Sistema do Tratado da Antártida

Embora a Convenção sobre Conservação das Focas Antárticas (CCAS, na sigla em inglês) e a Convenção sobre Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos (CCAMLR, na sigla em inglês) sejam acordos não vinculados ao Tratado da Antártida, eles contêm disposições que representam um compromisso das Partes com seus aspectos essenciais, como o Artigo IV sobre a situação jurídica das reivindicações territoriais.

A caça à foca tornou-se uma importante atividade econômica no início do século XIX. Na década de 1820, as focas antárticas foram virtualmente dizimadas. Embora tenha havido algumas medidas de conservação iniciais, o primeiro esquema de conservação internacional aplicável a toda a Antártida foi estabelecido pelas Medidas Acordadas para a Proteção da Fauna e Flora Antárticas, adotadas pela ATCM em 1964. A fim de estender a proteção das espécies que vivem na Antártida em alto-mar, as Partes Consultivas desenvolveram a CCAS, assinada em 1972, em Londres, que entrou em vigor em 1978 e proporciona mecanismos para a proteção, pesquisa e monitoramento das populações e a regulamentação do manejo e captura responsável das focas antárticas, de forma a manter o equilíbrio do ecossistema da Antártida.

A adoção da CCAS em 1972, dedicada às espécies de alto-mar, abriu caminho para a consideração de questões relacionadas à possível exploração em grande escala do *krill*, que teria um impacto sobre as aves antárticas, focas e baleias que dele dependem como alimento. Após alguns anos de negociações, a CCAMLR foi assinada em Canberra em 1980 e entrou em vigor em 1982. É um acordo inovador sobre utilização de recursos vivos, sobretudo por ser o primeiro instrumento internacional a adotar a abordagem ecossistêmica para o manejo da pesca comercial no oceano Austral, definindo espécies protegidas, métodos e limites de captura, bem como mecanismos de controle e inspeção. Nem todas as partes do Tratado Antártico são partes da CCAS e da CCAMLR.

Dentro do STA, ainda seria possível indicar as disciplinas sobre turismo para além daquelas constantes no Protocolo de Madri, como diretrizes gerais de 1994, diretrizes sobre planos de contingência de 2004 e diretrizes para visitantes de 2011.

O Código Internacional para Navios que operam em Áreas Polares (Código Polar), que foi adotado em 2014-2015 e entrou em vigor em 2017, foi negociado no âmbito da Organização Marítima Internacional (OMI) e não é parte do STA.

f) Principais mecanismos institucionais no âmbito do Tratado da Antártida

As ATCM são realizadas anualmente, hospedadas pelas partes consultivas de acordo com a ordem alfabética do nome dos países (em inglês). Segundo o Artigo IX.2, os países que aderiram ao tratado após 1959 têm o direito de participar das Reuniões Consultivas nos momentos em que demonstrem seu interesse na Antártida “realizando ali atividades de pesquisa substanciais”. Dos países aderentes, 17 tiveram suas atividades na Antártida reconhecidas de acordo com esta disposição e, conseqüentemente, há agora 29 partes consultivas ao todo. As outras 29 partes não consultivas são convidadas a participar das Reuniões Consultivas, mas não participam da tomada de decisões. As Medidas, Decisões e Resoluções são aprovadas por consenso na ATCM, visando implementar os princípios e estabelecer normas e diretrizes para a gestão do Tratado da Antártida e do Protocolo sobre Proteção do Meio Ambiente (Protocolo de Madri), bem como para o funcionamento da própria ATCM. Decisões abordam questões organizacionais internas da ATCM; Resoluções são textos exortatórios e não juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas; Medidas são juridicamente vinculantes para as Partes Consultivas, tão logo sejam aprovadas.

Em 1957, o ICSU aprovou a criação do Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR, na sigla em inglês), formado por delegados de diversos países engajados em pesquisas antárticas. De natureza não governamental, o SCAR tem como objetivo promover e coordenar as atividades científicas sobre a região antártica e seu papel no planeta Terra. As discussões e articulações científicas do SCAR são conduzidas por Grupos Científicos Permanentes (SSG, na sigla em inglês), que representam os domínios científicos atuantes na Antártida. Adicionalmente, o Comitê atua como órgão assessor independente dentro do STA em assuntos técnico-científicos.

Criado em 1988, a partir do antigo Grupo de Trabalho sobre Logística e Operações do SCAR, o Conselho de Gerentes de Programas Antárticos Nacionais (COMNAP, na sigla em inglês) foi formalmente reconhecido como integrante do STA em 1997, na qualidade de Observador, e proporciona assessoria à ATCM em assuntos técnicos, práticos e não políticos relacionados à implementação de atividades científicas e seu apoio logístico.

O Secretariado do STA está localizado em Buenos Aires.

Ainda que não formalmente integrada ao STA, a Reunião de Administradores de Programas Antárticos Latino-Americanos (RAPAL) é considerada como apêndice essencial ao Sistema no âmbito da América Latina, principalmente como fórum de articulação desses países atuantes na Antártida, em temas administrativos, logísticos e de interface com as pesquisas científicas.

g) Pontos em discussão no âmbito do Sistema do Tratado da Antártida

A melhor fonte que identifica os principais pontos em discussão no sistema da Antártida é a declaração por ocasião dos 60 anos da entrada em vigor do Tratado da Antártida e dos trinta anos da assinatura do Protocolo de Madri, adotada em Paris, em junho de 2021.

A XLIII ATCM (2021) foi a primeira em formato virtual desde 1961 (em 2020, não houve reunião). Dentre os temas das discussões, destacam-se a bioprospecção relacionada aos recursos antárticos, o incremento das atividades e da infraestrutura de turismo na região austral, os impactos das mudanças climáticas no ecossistema antártico, o estabelecimento de áreas marinhas protegidas e identificação de espécies antárticas ameaçadas.

A Declaração de Paris reafirma compromisso das partes consultivas com salvaguardar os ecossistemas da região antártica e trabalhar conjuntamente para melhor entender as mudanças do clima antártico e para implementar ações consistentes com as metas do Acordo de Paris. Reafirma compromisso também com: 1) a proibição a qualquer atividade de mineração que não esteja relacionada a pesquisa científica; 2) a regulamentação do turismo e das atividades não governamentais na região; 3) a proteção dos sítios e monumentos históricos antárticos; 4) a prevenção de introdução de espécies não nativas; 5) a redução, dentro do possível, da quantidade de lixo produzida ou descartada (em especial plástico) na região antártica. Outro elemento ora em discussão está relacionado com pesca ilegal, não regulamentada ou não declarada.

Na 23ª edição do CEP, ocorrida no contexto da ATCM em 2021, houve a indicação para aprovação de novas Áreas Antárticas Especialmente Protegidas (ASPA, na sigla em inglês) e a revisão de planos de manejo de Áreas Antárticas Especialmente Gerenciadas (ASMA, na sigla em inglês). Fruto do assessoramento prestado pelo SCAR, foi adotado também o Código de Conduta Ambiental para Atividades de Pesquisa de Campo em Geociências na Antártida.

A XLIV ATCM (2022) ocorreu em Berlim, Alemanha, e foi a primeira em formato híbrido. Apesar da guerra na Ucrânia, a ATCM foi capaz de aprovar medidas, decisões e resoluções por unanimidade, o que mostra a resiliência do STA – Rússia e Ucrânia são partes consultivas. Todas as partes concordaram que a ATCM tem um papel importante na abordagem da ameaça das mudanças do clima e decidiram se concentrar ainda mais no assunto na próxima ATCM. Até aquele momento, havia 75 áreas⁵³⁶ em todo o continente designadas como Áreas Antárticas Especialmente Protegidas nas Reuniões Consultivas. Na XLIV ATCM, a gestão de dezessete dessas áreas passou por uma revisão. Quatro novas áreas protegidas seriam adicionadas no futuro, já que a ATCM endossou os próximos passos para sua proteção especial. Além disso, o encontro concentrou-se em uma espécie específica: o pinguim-imperador, ameaçado de extinção, cuja designação como espécie com *status* de proteção especial foi bloqueada por uma das partes. A reunião também discutiu a questão do crescente turismo para a Antártida, o que está aumentando a pressão sobre o continente, em particular às regiões que já são duramente atingidas pelas mudanças do clima.

A XLV ATCM aconteceu em Helsinque, em maio e junho de 2023. Como destaque, houve a primeira sessão conjunta ATCM-CEP sobre mudança do clima. Foi adotada a Declaração de Helsinque sobre Mudança do Clima na Antártica, que destaca as implicações globais da mudança do clima e a necessidade de tomada de ação urgente para proteger a Antártida de seus efeitos. A 24ª edição do CEP enfatizou a importância de seu Programa de Trabalho de Resposta às Mudanças Climáticas e mostrou seus resultados. O CEP também deu especial atenção aos perigos da contaminação química e da introdução de plásticos no ecossistema antártico.

A XLVI ATCM aconteceu em Kochi, na Índia, em maio de 2024. As partes não chegaram a consenso sobre o status de membros consultivos solicitado por Canadá e Belarus.

Ainda entre os temas em discussão no STA, recorde-se que a Rússia, em reunião da ATCM 2019, manifestou interesse pela utilização mais intensiva de recursos antárticos, o que parece sugerir a possibilidade de que a Rússia tenha planos para realizar mineração na Antártida.

⁵³⁶ Em dezembro de 2024, são 82.

Outro tema importante é o eventual “descongelamento” das reivindicações territoriais na Antártida, que poderá evoluir para efeito em cadeia sobre as plataformas continentais. A submissão de pleito da Austrália à CLPC, por exemplo, inclui trechos que derivam de sua reivindicação territorial antártica, embora o governo australiano tenha solicitado que essa porção não fosse objeto da análise. Nova Zelândia, Noruega e França não incluíram a Antártida em suas apresentações, mas reservaram-se o direito de fazê-lo no futuro, assim como o Reino Unido, que apresentou sua submissão à Comissão de Limites acompanhada de nota onde reconhece “*the special legal and political status of Antarctica under the provisions of the Antarctic Treaty*”.

h) Participação brasileira no Sistema do Tratado da Antártida

i. Antecedentes

O Brasil tardou em manifestar interesse pela Antártida. Até meados do século XX, as únicas demonstrações haviam sido tangenciais – expedição subantártica a Punta Arenas da corveta imperial Parnahyba (1882) e apoio a exploradores europeus que faziam escala no Rio de Janeiro. Aparentemente, a primeira vez que o Itamaraty lidou com o tema ocorreu em função da tentativa indiana de inclusão da questão antártica na AGNU (1956). A solução apontada para a utilização pacífica da Antártida, naquele momento, era sua administração no âmbito da ONU. Em resposta à exclusão do Brasil da Conferência de Washington (1958-1959), sob alegação de que o País não havia desenvolvido atividade científica na região, o governo brasileiro entregou nota aos EUA, argumentando que o critério adotado para o convite não era aceitável, já que a conferência não trataria apenas de cooperação científica. O Brasil reclamava, assim, o direito de opinar sobre a Antártida “por motivos de segurança nacional”, não se sentia obrigado por nenhuma deliberação sem sua participação e reservava-se “o direito de livre acesso à Antártida, assim como o de apresentar as reivindicações que possa julgar necessárias”.

O primeiro brasileiro a estar em solo antártico foi o jornalista Durval Rosa Borges, convidado a visitar o continente pelo governo dos EUA, que enviava expedições no âmbito do AGI (1957-1958). Ao mesmo tempo, iniciavam-se importantes discussões sobre como deveria ser a atuação brasileira em relação ao continente antártico. Estudo da Escola Superior de Guerra (ESG, 1957) aconselhava o não reconhecimento dos direitos de posse de outros países, a reivindicação de parte territorial e a recusa de qualquer forma de internacionalização daquela região, a não ser em última instância e de forma temporária. A ideia de uma reivindicação territorial do Brasil na Antártida atingiu sua forma mais radical na chamada Teoria da Defrontação (TD)⁵³⁷.

⁵³⁷ A TD, base de potencial reivindicação territorial brasileira sobre parte da Antártida, tinha como principais defensores estudiosos de filiação ratzeliana, ligados ao Colégio Pedro II e à ESG, como Carlos Delgado de Carvalho, pioneiro no estudo e no ensino de Geografia no Brasil, professor do Colégio Pedro II e do Instituto Rio Branco (IRBr); Therezinha de Castro, geógrafa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), professora do Colégio Pedro II e da ESG; e Eurípides Cardoso de Menezes, teólogo, deputado federal por cinco mandatos consecutivos de 1955 a 1975 (União Democrática Nacional – UDN – e Aliança Renovadora Nacional – ARENA). A TD é uma variação do critério dos setores, segundo a qual a Antártida deveria ser dividida pelos meridianos extremos dos territórios dos países do Hemisfério Sul – no caso brasileiro, entre os meridianos do Arroio Chuí e da Ilha Martim Vaz. A reivindicação territorial seria justificável por ser alegadamente uma questão de segurança nacional: a Antártida poderia servir como cabeça-de-ponte para um ataque ao Brasil – o inimigo que poderia ameaçar o território brasileiro não era definido explicitamente, mas os autores implicitamente se referiam à URSS. Também em Geopolítica do Brasil (1966), de Golbery do Couto e Silva, a segurança nacional era grande preocupação: o triângulo formado por Brasil, África Atlântica e a Antártida, na definição do autor, seria uma das “áreas de retaguarda” da Guerra Fria. A

Ao que tudo indica, o Itamaraty nunca considerou seriamente a possibilidade de uma reivindicação territorial antártica. Apesar de eventuais gestões do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) junto ao Itamaraty, favoráveis a uma reivindicação, o Brasil permanecia sem posição oficial sobre a questão. Discurso de Eurípides Menezes, um territorialista, no Congresso Nacional (1970), desencadeou o processo que levaria à adesão do Brasil ao Tratado da Antártida. O conselheiro João Frank da Costa, então chefe da Divisão de Cooperação Intelectual e maior autoridade do Itamaraty em temas antárticos, recomendava, em contraste, que a política brasileira para a Antártida deveria começar pela adesão ao tratado e que o Brasil se tornasse membro consultivo. O memorando de Costa (1971) é a base de todo o posicionamento internacional brasileiro em matéria antártica desde então. Uma reivindicação territorial, por expedições particulares ou por decreto, teria certamente graves reflexos nas relações com a Argentina – que, nos anos 1970, eram tensas. Aderir ao tratado era a única forma de participar de questões antárticas, sem ferir suscetibilidades de nossos vizinhos. O Ministério das Relações Exteriores, então, levou a adesão ao Tratado da Antártida à consideração da Presidência da República (1974). Após consulta com o CSNU, entretanto, Geisel considerou que, diante da tensão com a Argentina pelo aproveitamento hidrelétrico do rio Paraná, dever-se-ia adiar o assunto.

A adesão foi novamente levada à consideração da Presidência (1975), quando foi aprovada. A exposição de motivos acomodava a proposta territorialista, que tinha apoio de alguns militares, com a adesão ao tratado, preferida pelo Itamaraty. O documento define o interesse do Brasil na Antártida a curto e a médio prazo, em termos da segurança nacional e, a longo prazo, em função da possibilidade de vir o Brasil a participar do futuro aproveitamento comercial dos recursos do continente. A pesquisa científica, especialmente no campo da meteorologia, é também citada como um aspecto importante. A importância atribuída à exploração de recursos minerais é obviamente consequência do I Choque do Petróleo. O tratado, ademais, não era visto como um arranjo peremptório, mas transitório, e o critério da defrontação poderia ser invocado quando de sua revisão, prevista para 1991 – o que era uma interpretação imprecisa do tratado, que diz que a partir dessa data qualquer Parte Consultiva poderia solicitar a realização de uma conferência de revisão, mas também que, em princípio, a vigência do tratado é indefinida. O Brasil, assim, comunicou aos EUA (1975), depositário do tratado, a decisão de aderir ao instrumento, e, após aprovação do Congresso, o Decreto nº 75.963/1975 o promulgou.

ii. Advento do PROANTAR e da OPERANTAR

A superação das animosidades com a Argentina, no governo Figueiredo, vai abrir espaço para que o Brasil inicie suas atividades antárticas. Documento do EMFA (1980) constata os prejuízos causados pela TD, “a qual tem conotações expansionistas e é causadora de desconfianças e tensões com a Argentina”, devendo, assim, ser desestimulada. O Itamaraty afirmava a urgência de “promover substancial atividade científica no Continente Austral a fim de poder habilitar-se ao *status* de Parte Consultiva”. A urgência era consequência do “prazo exíguo” para concretizar essas atividades até 1991, data em que se acreditava que o tratado seria revisto. Decretos (1982) foram

reivindicação brasileira também seria importante para assegurar as reservas minerais do continente. Segundo os autores da TD, o AGI e o Tratado da Antártida seriam mera fachada para a partilha do continente, a exemplo do que ocorrera na África, e a pesquisa científica seria logo seguida pela exploração econômica. Decorridos trinta anos de vigor do tratado, o continente austral seria dividido territorialmente e, então, a posse de parte da Antártida estaria intrinsecamente ligada ao “destino” brasileiro de tornar-se uma potência.

responsáveis pela criação da Comissão Nacional para Assuntos Antárticos (CONANTAR)⁵³⁸, para a elaboração de uma Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), e pela atribuição do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) à Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), cuja coordenação cabe ao Comandante da Marinha. O PROANTAR foi elaborado com base no tripé formado pela Marinha, responsável pela logística do programa; pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), encarregado dos projetos científicos; e pelo Itamaraty, incumbido das negociações e da representação internacional. A participação da comunidade científica ocorre por meio das instituições de pesquisa, seus projetos divididos por área de interesse e avaliados pela CIRM de acordo com sua relevância para os propósitos do PROANTAR. O rápido fim da Guerra das Malvinas (1982) possibilitou que a CONANTAR iniciasse suas reuniões e que o Brasil organizasse sua primeira expedição antártica para o verão (1982-1983), a Operação Antártica I (OPERANTAR I).

A política brasileira para a Antártida, de fato, distanciava-se, já no início dos anos 1980, de sua concepção original, que priorizava aspectos de segurança nacional e apostava na revisão do regime em 1991. Passava-se para uma abordagem que visava à participação plena no STA, à possibilidade de aproveitamento de recursos naturais e à pesquisa sobre a influência climática do continente austral no território e águas brasileiros. A adesão da Índia, país de atuação antártica menos desenvolvida que o Brasil, levou o País a também ser aceito como Parte Consultiva do tratado, já em 1983, antes da OPERANTAR II, do estabelecimento de uma estação permanente e da adesão ao Comitê Científico para Pesquisa Antártica (SCAR)⁵³⁹. O Brasil atingiu, assim, sua primeira meta política na Antártida, a participação no fórum de tomada de decisões, tendo sediado a ATCM em 1987 e 2014. A presença brasileira na Antártida foi consolidada com o estabelecimento da Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF), durante a OPERANTAR II (1983-1984).

⁵³⁸ A CONANTAR, quando de sua criação, era presidida pelo ministro das Relações Exteriores, constituindo-se também de representantes do: Ministério da Marinha; Ministério do Exército; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura; Ministério da Aeronáutica; Ministério das Minas e Energia; Secretaria de Planejamento da Presidência da República; secretário-geral do Conselho de Segurança Nacional; Estado-Maior das Forças Armadas; Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

⁵³⁹ Em 1982, a Índia enviara uma expedição à Antártida fora do âmbito do STA, como parte de uma política de afirmação do desenvolvimento tecnológico do país. No mesmo ano, a Malásia, tentou colocar a questão antártica na agenda da AGNU, sem sucesso, mas tudo indicava que o apoio do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) possibilitaria a inclusão do tema na agenda em 1983, como de fato ocorreu. No espírito do Artigo X, que exorta as partes a empreenderem esforços para evitar que terceiros exerçam atividades contrárias aos termos do tratado, a Índia foi sondada para aderir ao instrumento. Nisso, condicionou sua entrada no regime à obtenção do *status* de parte consultiva. A Índia não era parte do SCAR e suas expedições tampouco tinham estabelecido uma estação no continente, sendo que sua maior realização, até então, havia sido a instalação de um aparelho de coleta de dados meteorológicos. A possível aceitação da Índia nas ATCMs levantava o caso do Brasil, país que não tinha chegado perto do volume de pesquisa desenvolvido por Polônia e Alemanha Ocidental (RFA), que já então haviam aderido como partes consultivas, mas que já se mobilizava para participar das ATCMs havia algum tempo e que tinha credenciais tão boas ou melhores do que as indianas. Logo, o Brasil recebeu manifestações não oficiais de que uma solicitação ao *status* de parte consultiva seria bem recebida na ATCM de 1983. Seria incoerente admitir a Índia sem também aceitar o Brasil nas ATCMs, e o fato de haver dois grandes países em desenvolvimento no clube polar enfraqueceria a questão no âmbito da AGNU, favorecendo, assim, a acomodação externa da Convenção para Regulação de Atividades sobre Recursos Minerais Antárticos, que estava então em negociação, mas que não entraria em vigor e seria substituída pelo Protocolo de Madri (1991).

iii. POLANTAR e novas adesões

Com a gradual integração do Brasil no STA, as expectativas transitaram da perspectiva de revisão do tratado para a manutenção e o fortalecimento do regime. A POLANTAR (1987) definia os objetivos do país na Antártida. Além de ser parte consultiva do tratado, o país aderiu ao SCAR (1984), à Convenção sobre a Conservação dos Recursos Marinhos Vivos da Antártida (CCAMLR, 1986) e à Convenção sobre a Conservação das Focas Antárticas (CCAS, 1991). A proteção ambiental do continente antártico constitui, desde a década de 1980, princípio fundamental da POLANTAR, de modo que o caráter ambientalista da presença nacional na Antártida foi corroborado ao longo das negociações do Protocolo de Madri (1991), quando o Brasil se mostrou favorável à proteção máxima do meio ambiente e à máxima extensão do período de proibição de explorações. O caráter ambientalista da presença brasileira na Antártida vai ser consagrado durante a visita do presidente Collor à EACF (1991), primeira visita de chefe de Estado brasileiro, ato relacionado à crescente prioridade atribuída à proteção do meio ambiente.

Após o Protocolo de Madri, a Antártida perdeu a atenção gerada pelas considerações estratégicas e pela possibilidade de exploração de recursos minerais que motivaram a POLANTAR, nos anos 1980. Essa mudança de foco não significa que a Antártida perdeu importância política a partir do protocolo, mas que perdeu, sim, o caráter de urgência que lhe era atribuído. A maior evidência disso é o fato de a CONANTAR não se ter reunido durante uma década, a partir de 1995, retomando o indesejável descompasso entre a formulação e a execução da POLANTAR, a exemplo do que ocorrera nos anos 1980. Na prática, as deliberações e muitas das atribuições da CONANTAR eram realizadas no âmbito da CIRM. A CONANTAR voltou a se reunir com regularidade a partir de 2006. Houve então um salto da pesquisa antártica brasileira, demonstrado: pela participação brasileira no Ano Polar Internacional (API) 2007-2008, quando foi realizada, pela primeira vez, uma expedição nacional ao centro do continente, a “Deserto de Cristal”; pela criação do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Antártico de Pesquisas Ambientais; e pelo renovado interesse político, com criação da Frente Parlamentar de Apoio ao PROANTAR e visita do presidente Lula à EACF, no marco das comemorações dos 25 anos de presença brasileira na Antártida (2008). Se, nos anos 1980, o PROANTAR poderia ser acusado de ser um programa *pro forma* para a aquisição do *status* de parte consultiva, o programa, nos anos 1990, alcançou maturidade e, hoje, a pesquisa antártica brasileira afirma-se por sua competência na comunidade científica nacional e internacional.

iv. Importância estratégica da Antártida

Continente mais inóspito do planeta, a Antártida possui mais de 90% de seu território coberto por gelo e cerca de 70% da água potável de todo o globo. As dimensões do continente antártico equivalem a aproximadamente 1,6 vez a extensão do Brasil, totalizando quase 13,7 milhões km². A fauna e a flora encontradas nos territórios e nos mares antárticos são diversificadas, especialmente se consideradas as rígidas condições climáticas da região.

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártida. Por sua relativa proximidade com o continente antártico, sofre a influência direta dos fenômenos naturais que lá ocorrem. A Antártida tem papel essencial nos sistemas naturais globais e regionais, controlando as circulações atmosféricas e oceânicas, e influenciando o clima e condições de vida no globo, com destaque para o hemisfério sul; por isso, é fundamental para o Brasil estudar a região Antártica, origem de fenômenos naturais que atingem o território nacional. A entrada do Brasil no STA abriu à

comunidade científica nacional a oportunidade de participar em atividades que, juntamente com a pesquisa do espaço e do fundo oceânico, constituem as últimas grandes fronteiras da ciência internacional.

De acordo com o Tratado da Antártida, o *status* de parte consultiva, como é o caso do Brasil, está atrelado à “promoção de substancial atividade de pesquisa científica”. Torna-se essencial compreender, portanto, que, somada à presença no continente antártico, a qualidade da ciência produzida é extremamente relevante no contexto do STA, tornando a ciência antártica um instrumento político e parte da agenda da diplomacia científica. Não por acaso, a Política Nacional de Defesa (PND) inclui a Antártida no conceito de entorno estratégico nacional, juntamente com a América do Sul, o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. A Estratégia Nacional de Defesa (END), por sua vez, considera a participação brasileira no processo decisório da região antártica como um dispositivo de inserção internacional do país. A importância estratégica da Antártida para o Brasil é reiterada, ainda, pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que destaca a influência do oceano austral nos recursos vivos e minerais disponíveis na costa brasileira.

Entre as motivações de ordem econômica, poder-se-ia recordar que grande parte do tráfego do comércio marítimo mundial utiliza acessos artificiais controlados, o canal do Panamá (conexão entre o Atlântico e o Pacífico) e o canal de Suez (Mediterrâneo e o Índico). O acesso livre a essas passagens críticas está sujeito a possíveis turbulências regionais, que podem acarretar o fechamento ou restrição da travessia, e a limitações físicas e de construção dos canais, em função do calado e largura dos navios modernos em operação no mundo. Tais restrições fizeram aumentar o interesse e a utilização dos acessos pelo sul dos continentes sul-americano e africano, através do estreito de Drake e cabo das Agulhas, respectivamente. Dessa forma, para o Brasil, a passagem de Drake, que separa a Antártida do continente sul-americano, tem valor potencial como rota de navegação marítima, face à vulnerabilidade das demais. O continente antártico possui a maior reserva de água doce do planeta, o que tem despertado o interesse de algumas nações com projetos que possibilitem a extração de água doce para os locais carentes desse recurso. Outro recurso que vem ganhando interesse é o processamento do *krill*, disponível em grande quantidade nos mares austrais. A região possui grandes reservas de recursos minerais estratégicos ainda não explorados, cerca de 170 tipos de minerais já foram mapeados (ouro, prata, ferro, gás natural, etc.), capazes de atender a economia mundial por 200 anos. A exploração, ou não, desses recursos deverá ser discutida em conferência de revisão do Protocolo de Madri. Portanto, a progressiva escassez de recursos não renováveis do planeta poderá levar ao desenvolvimento de tecnologia que possibilite a exploração racional dos recursos da Antártida, sendo, para tal, imprescindível a presença e o correto posicionamento das nações junto à comunidade internacional.

v. Nova POLANTAR

A nova POLANTAR, aprovada pelo Decreto nº 11.096, de 15 de junho de 2022, em substituição àquela aprovada em 1987, visa à consecução dos objetivos do Brasil em relação à Antártida, levando em consideração os compromissos assumidos pelo País no âmbito do STA. As principais razões que podem ser apontadas para a necessidade de atualização de tal política são:

- 1) extinção da CONANTAR (2019);
- 2) medidas e resoluções de atualização aprovadas, com participação do Brasil, no Tratado da Antártida;
- 3) entrada em vigor do Protocolo de Madri; e
- 4) inclusão da Antártida no entorno estratégico brasileiro.

Em linhas gerais, foram mantidos os princípios fundamentais da POLANTAR anterior, quais sejam:

- 1) utilização da Antártida para fins pacíficos;
- 2) liberdade de pesquisa e cooperação;
- 3) proibição de explosões nucleares e depósito de lixo;
- 4) proteção ambiental; e
- 5) cumprimento dos atos normativos multilaterais relevantes.

Quanto aos objetivos do Brasil no continente, repetem-se os itens de 1) participação dos foros e atos do STA; e 2) o prosseguimento ao PROANTAR. Adicionam-se, ainda, os objetivos de 3) manutenção da condição do Brasil de parte consultiva do Tratado da Antártida; e 4) a ampliação da presença brasileira no continente. Por fim, há suavização da redação quanto à participação da exploração de recursos⁵⁴⁰. Em inovação na comparação com o documento anterior, a nova POLANTAR elenca diretrizes de implementação:

- 1) compatibilizar os interesses com os dos outros signatários do Tratado da Antártida;
- 2) reservar-se o direito de proteger os interesses do País na Antártida;
- 3) garantir que as reivindicações de soberania territorial formuladas antes da vigência do Tratado da Antártida não interfiram no seu cumprimento e nas atividades no continente;
- 4) garantir a participação do país nas instâncias internacionais relativas à Antártida;
- 5) atuar no continente conforme a política externa brasileira e a PND;
- 6) compatibilizar a POLANTAR com as políticas nacionais de defesa e meio ambiente; e
- 7) promover a difusão do conhecimento sobre a Antártida e as atividades do País na região.

Quanto à governança, a nova POLANTAR determina que a CIRM⁵⁴¹ (que, desde 2019, englobou as funções da extinta CONANTAR) passa a ter competência de 1) assessorar o Presidente da República na implementação e na atualização da POLANTAR; 2) elaborar, aprovar, manter atualizado e implementar o PROANTAR; e 3) formular, aprovar, coordenar e acompanhar o planejamento estratégico do PROANTAR.

Para o professor Ignacio Cardone, a nova POLANTAR, ao não inovar significativamente em relação à sua versão anterior, não conseguiu imprimir rumos consistentes à atuação antártica do Brasil, considerando as inovações do regime internacional sobre o continente. Inicialmente, a atuação brasileira na Antártida estava ligada à visão geopolítica que fazia ênfase no potencial de exploração de recursos naturais, sendo essencial, para tanto, a participação ativa do Brasil no regime antártico. Nesse sentido, a prática científica era encarada como instrumental para que se atingissem tais objetivos. Após o Protocolo de Madri, que tornou praticamente obsoleta a ênfase original da atuação brasileira, não houve, na nova POLANTAR, a implementação de novas metas distintas e claras, o que levou ao cenário em que a eficiência e a consistência da atuação brasileira no tema foram prejudicadas.

⁵⁴⁰ Anteriormente, lia-se: “participação na exploração e aproveitamento de recursos vivos marinhos e de recursos minerais antárticos e, se esta ocorrer, participação igualmente em condições que compensem a condição de país em desenvolvimento”. Na atual POLANTAR, lê-se: “participar efetivamente nas discussões sobre as possibilidades de exploração e de aproveitamento de recursos naturais na área de aplicação do Tratado da Antártica”.

⁵⁴¹ Atualmente, a CIRM é coordenada pelo comandante da Marinha, sendo seus membros a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Agricultura e Pecuária, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, o Ministério da Defesa, o Ministério da Educação, o Ministério do Esporte, o Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional, o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, o Ministério de Minas e Energia, o Ministério da Pesca e Aquicultura, o Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ministério de Portos e Aeroportos, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério do Turismo e o Comando da Marinha, do Ministério da Defesa.

Já sob o arcabouço da nova POLANTAR, em maio de 2023, foi lançado o Plano Decenal para a Ciência Antártica 2023-2032, sob a coordenação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, responsável pela gestão da ciência de excelência para manutenção do Brasil no Tratado Antártico. O Plano possui sete eixos temáticos que transitam em áreas distintas do conhecimento científico, atestando a multidisciplinaridade do PROANTAR.

vi. PROANTAR e OPERANTAR na atualidade

O PROANTAR tem por objetivo a promoção de pesquisa científica diversificada e de alta qualidade na região antártica, com a finalidade de compreender os fenômenos que ali ocorrem, que tenham repercussão global e, em particular, sobre o território brasileiro, respaldando, assim, a sua condição de membro consultivo do Tratado da Antártida e, por conseguinte, assegurando a participação brasileira nos processos decisórios relativos ao futuro daquele continente.

São objetivos do PROANTAR:

- 1) contribuir para a consecução dos objetivos brasileiros estabelecidos pela POLANTAR;
- 2) promover pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes;
- 3) contribuir para a plena participação do Brasil em todos os atos internacionais e em instituições do STA, bem como em outros organismos e reuniões internacionais que tratem de temas antárticos;
- 4) promover a presença brasileira na Antártida, demonstrando o firme interesse do Brasil naquela região;
- 5) contribuir para a busca de cooperação internacional, visando alcançar os objetivos de interesse nacional na Antártida, por meio da participação em programas internacionais de pesquisa e de entendimentos bilaterais ou multilaterais;
- 6) contribuir para a promoção da proteção do meio ambiente antártico e da preservação de seus ecossistemas dependentes e associados, em todas as atividades brasileiras na Antártida, cooperando ativamente com o esforço internacional para este fim;
- 7) desenvolver tecnologias, visando à minimização do impacto da presença humana no ambiente antártico, bem como das condições de habitabilidade e segurança para os usuários das instalações permanentes e temporárias brasileiras na Antártida;
- 8) incentivar a formação de recursos humanos com capacidade em assuntos antárticos e de grupos de pesquisa capazes de conduzir investigação científica de elevada qualidade no ambiente antártico; e
- 9) priorizar, sobre todas as atividades, a segurança e as boas condições de trabalho, visando àqueles que, sob o planejamento do Programa, venham a atuar na Antártida.

São metas do PROANTAR:

- 1) desenvolver pesquisa diversificada, de alta qualidade, com referência a temas antárticos relevantes, especialmente, os que tenham repercussão global e aqueles que afetam ou possam vir a afetar a população e o território brasileiros;
- 2) obter e produzir dados tecnológicos e científicos, sobretudo de fenômenos cuja influência alcance o território brasileiro, ou que sejam relevantes para o ser humano, ou que tenham aplicações práticas ao País;
- 3) apoiar a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de pesquisadores brasileiros em assuntos antárticos, bem como apoiar a complementação da formação de cientistas e técnicos em temas e áreas de conhecimento de interesse para o Brasil;

- 4) incentivar e prover os meios para dar ênfase à representatividade brasileira, no que tange à ciência antártica, em eventos e reuniões científicas internacionais;
- 5) capacitar o País na ampliação dos meios que permitam a expansão das pesquisas científicas e tecnológicas no mar e no continente antárticos;
- 6) desenvolver soluções tecnológicas e especificar procedimentos que contribuam para a minimização do impacto ambiental das atividades brasileiras na Antártida, sejam elas de qualquer natureza, inclusive as científicas, logísticas ou de turismo;
- 7) promover um sistema central de informações científicas, ambientais e logísticas adequado ao planejamento e à execução das medidas de proteção ao meio ambiente antárticos;
- 8) desenvolver programas de monitoramento ambiental nas áreas de atividade do Brasil na Antártida; e
- 9) apoiar atividades educacionais em todos os níveis, inclusive com intercâmbio acadêmico internacional.

Entre os gestores do PROANTAR, deve ser destacada a CIRM, responsável pela administração geral do Programa e que congrega os principais atores institucionais. A nova encarnação da CIRM foi estabelecida pelo Decreto nº 9858/2019.

Sob a CIRM está a Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro. Anualmente, ela planeja, coordena e executa as Operações Antárticas (OPERANTAR). A OPERANTAR é dividida em atividades logísticas e de pesquisa. As atividades logísticas envolvem diretamente os meios da Marinha do Brasil e da Força Aérea Brasileira, sendo, normalmente, iniciadas no mês de outubro com o carregamento dos Navios, no porto do Rio de Janeiro. Nessa etapa, são embarcados todos os materiais, equipamentos e gêneros necessários para o funcionamento da EACF e para o desenvolvimento das atividades dos Projetos de Pesquisa. A atividade de logística de cada Operação é encerrada ao final do último voo de apoio da Força Aérea, geralmente no mês de setembro do ano seguinte ao do início da Operação. As atividades de pesquisa são coordenadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, em conjunto com o CNPq e são realizadas durante o período de verão da OPERANTAR, entre os meses de outubro a março. São desenvolvidas a bordo dos Navios da Marinha, na EACF, em acampamentos e em estações estrangeiras, por meio de acordos de cooperação entre os países. Atualmente, os pesquisadores já podem permanecer na Antártida no período do inverno, em função da entrada em operação da nova EACF.

A EACF está localizada na península Keller, na baía do Almirantado, na ilha Rei George, arquipélago das Shetland do Sul, na posição de latitude 62°05'S e longitude 58°24'W. Na madrugada do dia 25 de fevereiro de 2012, durante a OPERANTAR XXX (2011-2012), após 28 anos apoiando a comunidade científica, a EACF sofreu um incêndio que afetou 70% de suas instalações. Apesar do incidente, as pesquisas científicas prosseguiram com os meios disponíveis, o Npo “Almirante Maximiano”, o NapOc “Ary Rongel” e os laboratórios que não foram afetados pelo incidente. Além disso, a comunidade científica nacional, amparada pelas manifestações de solidariedade enviadas por instituições de outros países, com os quais o Brasil tem sólida cooperação na Antártida, procurou parcerias com o propósito de desenvolver atividades conjuntas, bem como utilizar suas estações antárticas, durante o tempo de reconstrução da EACF. As obras de reconstrução começaram em 2016. Em janeiro de 2020, foi inaugurada a nova EACF, com participação do vice-presidente Mourão.

vii. Outros órgãos

Até 2019, existiu a CONANTAR, criada em 1982, como órgão colegiado de caráter permanente, coordenada pelo Itamaraty, com a finalidade de assessorar o Presidente da República em temas políticos sobre a Antártida e na consecução da POLANTAR e de outras políticas relacionadas. Com a extinção da CONANTAR, os temas antárticos nacionais passaram à responsabilidade da CIRM.

Em 2021, foi recriado o Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas (CONAPA), cuja primeira existência data de 1996. O Comitê atua, no âmbito do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações, nos termos da POLANTAR com a competência de assessorar o Ministro nos assuntos relacionados às atividades e aos interesses científicos e tecnológicos na Antártida. O CONAPA organiza a comunidade antártica nacional de forma a otimizar a participação do Brasil nos fóruns internacionais de pesquisa antártica, além de obter informações e subsídios técnicos para a atuação do Programa Antártico Brasileiro. De fato, o CONAPA atua como órgão consultivo ao Sistema Antártico Brasileiro, no tocante às diretrizes técnico-científicas do Brasil na Antártida.

IX. Espaço Exterior

a) Antecedentes do regime

A Resolução nº 1148 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), de 14 de novembro de 1957, conclamou os Estados a adotarem acordo na área de desarmamento que, entre outros aspectos, preveja o desenvolvimento de sistema de inspeção que assegure que o lançamento de objetos no espaço tenha caráter exclusivamente pacífico e científico.

A Resolução nº 1348 da AGNU, de 13 de dezembro de 1958, reconhece “o interesse comum da humanidade no espaço exterior e o objetivo comum de uso desse espaço unicamente para fins pacíficos”; leva em conta o princípio da igualdade soberana de todos os membros da Organização das Nações Unidas (ONU, Artigo 2º, § 1º, da Carta); almeja que “as rivalidades nacionais atuais não se estendam a esse novo campo”; deseja “estimular energicamente exploração e exploração do espaço exterior em benefício da humanidade”; reconhece “a grande importância da cooperação internacional no estudo e aproveitamento do espaço exterior para fins pacíficos”; considera que “a cooperação contribuirá para desenvolver a compreensão mútua e fortalecer as relações amistosas entre os povos”; acredita que “todo o progresso nesta matéria (desenvolvimento dos programas de cooperação internacional e científica relacionados com o espaço exterior) contribuirá apreciavelmente para alcançar o objetivo de uso do espaço exterior exclusivamente para fins pacíficos”; entre outras considerações. Estabelece um comitê *ad hoc*, integrado pelo Brasil, que será a base do Comitê para o Uso Pacífico do Espaço Exterior (COPUOS, na sigla em inglês).

A Resolução nº 1472 da AGNU, de 12 de dezembro de 1959, estima que “o espaço exterior deve ser explorado e utilizado somente em benefício da humanidade e em proveito dos Estados qualquer que seja o estágio de seu desenvolvimento econômico e científico” e cria o COPUOS, com os objetivos de “estudar as medidas práticas e possíveis para promover programas de uso do espaço exterior para fins pacíficos”, inclusive a “organização de intercâmbio e difusão de informações sobre as pesquisas a respeito do espaço exterior”, bem como de “estudar a natureza dos problemas jurídicos que possam ser levantados pela exploração do espaço exterior”.

A Resolução nº 1721 da AGNU, de 20 de dezembro de 1961, recomenda que, “na exploração e uso do espaço exterior, os Estados se guiem pelos seguintes princípios”: “O Direito Internacional, incluída a Carta das Nações Unidas, aplica-se ao espaço exterior e aos corpos celestes”; e “o espaço exterior e os corpos celestes poderão ser livremente explorados e utilizados por todos os Estados, em conformidade com o Direito Internacional, e não poderão ser objeto de apropriação nacional”; pede aos Estados que informem ao COPUOS, através do secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), sobre seus lançamentos para voos orbitais; e ao SGNU que crie um registro público com as informações prestadas pelos Estados sobre seus lançamentos espaciais.

A Resolução nº 1802 da AGNU, de 14 de dezembro de 1962, enfatiza a necessidade do desenvolvimento progressivo do Direito Internacional na elaboração mais detalhada dos princípios jurídicos fundamentais que devem reger as atividades dos Estados na exploração e uso do espaço exterior; a responsabilidade por acidentes causados por veículos espaciais; e a prestação de ajuda a astronautas e veículos espaciais e sua devolução, e outros problemas jurídicos; e encaminha ao COPUOS os diversos projetos já apresentados sobre essas questões.

Recordar, ainda, que, em 1957, a União Soviética (URSS) lançou o primeiro satélite artificial em órbita, o *Sputnik*, e, em 1961, Iuri Gagarin tornou-se o primeiro homem a viajar pelo

espaço, tomando a dianteira por cerca de uma década na corrida espacial com os Estados Unidos (EUA) durante a Guerra Fria.

b) Declaração dos Princípios sobre o Espaço Exterior

A “Declaração dos Princípios Jurídicos Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior” foi adotada por unanimidade pela Resolução nº 1962 da AGNU, de 13 de dezembro de 1963, que consolida tudo o que fora até então acordado por consenso. Os princípios seriam:

- 1) a exploração e o uso do espaço exterior serão realizados em benefício e no interesse de toda a humanidade;
- 2) o espaço exterior e os corpos celestes estão abertos à exploração e uso por todos os Estados, na base da igualdade e de acordo com o Direito Internacional;
- 3) o espaço exterior e os corpos celestes não poderão ser objeto de apropriação nacional por proclamação de soberania, por uso ou ocupação, nem por qualquer outro meio;
- 4) as atividades dos Estados relativas à exploração e uso do espaço exterior deverão efetuar-se em conformidade com o Direito Internacional, inclusive a Carta da ONU, com a finalidade de manter a paz e a segurança internacionais e de favorecer a cooperação e a compreensão internacionais;
- 5) os Estados têm a responsabilidade internacional sobre as atividades nacionais realizadas no espaço exterior, sejam elas exercidas por organismos governamentais ou por entidades não governamentais, e de zelar para que as atividades nacionais sejam efetuadas de acordo com as disposições enunciadas na presente Declaração. As atividades das entidades não governamentais no espaço exterior devem ser objeto de autorização e de vigilância permanente do respectivo Estado. Em caso de atividades realizadas no espaço exterior por uma organização internacional, a responsabilidade pelo cumprimento dos princípios expressos nesta Declaração caberá a esta organização internacional e aos Estados que dela participem;
- 6) na exploração e uso do espaço exterior, os Estados deverão guiar-se pelo princípio da cooperação e da assistência mútua e exercerão todas as suas atividades no espaço exterior, levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados. Se um Estado tiver razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por ele ou por seus nacionais, possa provocar interferência prejudicial às atividades de outros Estados na exploração e uso pacífico do espaço exterior, deverá promover as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado que tenha razões para crer que uma atividade ou experiência espacial, planejada por outro Estado, possa provocar interferência potencialmente prejudicial às atividades de exploração e uso pacífico do espaço exterior, pode exigir a realização de consultas sobre tal atividade ou experiência;
- 7) o Estado, em cujo registro figure o objeto lançado ao espaço exterior, conservará sob sua jurisdição e controle o referido objeto e todo o pessoal do mesmo objeto, enquanto se encontrarem no espaço exterior. A propriedade dos objetos lançados ao espaço exterior e de seus componentes não é afetada por sua passagem pelo espaço exterior ou seu retorno à Terra. Estes objetos e suas partes componentes encontrados além dos limites do Estado, em cujo registro estão inscritos, deverão ser restituídos a tal Estado, que, a pedido, fornecerá seus dados de identificação antes da restituição;

- 8) cada Estado que efetue ou mande efetuar o lançamento de um objeto ao espaço exterior, e cada Estado, de cujo território ou base é efetuado o lançamento do objeto, é responsável internacionalmente pelos danos causados por tal objeto a outro Estado ou a suas pessoas físicas ou jurídicas, na Terra ou no espaço exterior; e
- 9) os Estados considerarão os astronautas como enviados da humanidade ao espaço exterior e lhes prestarão toda assistência possível em caso de acidente, perigo ou aterrissagem forçada no território de outro Estado ou em alto-mar. Os astronautas que fizerem tal aterrissagem serão devolvidos com segurança e sem demora ao Estado de registro de seu veículo espacial”.

c) Tratado do Espaço Exterior ou do Espaço Sideral

O Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Utilização do Espaço Sideral (Cósmico, na tradução brasileira), Incluindo a Lua e Outros Corpos Celestes, de 27 de janeiro de 1967, entrou em vigor no mesmo ano e é conhecido como “Carta Magna do Espaço”. Atualmente, conta com 116 partes, incluindo o Brasil. Não são partes países como Irã, Filipinas, Malásia, Sérvia, Croácia, Bolívia, entre outros. Sua negociação deu-se entre 1964 e 1966, e o texto foi aprovado pela AGNU pela Resolução nº 2222. Teve como base princípios da Declaração de 1963. Versa a respeito do benefício da exploração para toda a humanidade; da livre exploração pelos Estados; da não apropriação, soberania ou ocupação; da não instalação de armas nucleares ou armas de destruição em massa (ADM); do uso exclusivamente pacífico da Lua e de outros corpos celestes, com base nos princípios da cooperação e de assistência mútua; do papel dos astronautas como enviados da humanidade; da responsabilização de estados por danos causados por seus objetos espaciais; e da contaminação nociva do espaço e dos corpos celestes.

d) Outros tratados sobre o espaço

Uma série de outros tratados foram desenvolvidos na década de 1960 e 1970, de modo a complementar o tratado de 1967. São eles: o Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de objetos Lançados ao Espaço Cósmico (1967, vigor em 1968), a Convenção sobre Responsabilidade Internacional por Danos Causados por Objetos Espaciais (1971, vigor em 1972), a Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados no Espaço Cósmico (1974, vigor em 1975) e o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes (1979, vigor em 1984).

É preciso singularizar o Acordo que Regula as Atividades dos Estados na Lua e em outros Corpos Celestes, ou Tratado da Lua, por conter disciplinas relativas à prevenção de corrida armamentista no espaço. Trata-se do único dos cinco tratados sobre o espaço exterior que o Brasil não ratificou. Está em vigor desde 1984, mas só tem 17⁵⁴² partes, excluindo todas as grandes potências espaciais. Ele complementa o Tratado do Espaço Exterior, confirmando a desmilitarização da Lua e de outros corpos celestes. Também proíbe o uso ou ameaça de uso da força, ou qualquer outra ação hostil ou ameaça de ação hostil na Lua, reservada exclusivamente para atividades pacíficas. Proíbe o uso da Lua para cometer qualquer ato hostil ou se envolver em qualquer ameaça à Terra, à própria Lua, a espaçonaves, a pessoal de espaçonaves ou a objetos espaciais criados pelo homem. Os Estados Partes comprometem-se a não colocar em órbita ao

⁵⁴² A Arábia Saudita deixou de fazer parte desde janeiro de 2024.

redor ou em trajetória em direção da Lua objetos portadores de armas nucleares ou quaisquer outros tipos de armas de destruição em massa ou colocar ou usar essas armas na Lua ou a partir dela. O acordo proíbe o estabelecimento de bases militares na Lua, o teste de qualquer tipo de arma e a realização de manobras militares na Lua, mas resguarda o direito de uso de pessoal militar para pesquisas científicas ou para outros fins pacíficos, assim como o uso de qualquer equipamento ou instalação necessária para a exploração pacífica da Lua.

Podem ser mencionados outros acordos, na mesma época ou posteriores, que guardam relação com o regime, como o Acordo relativo à Organização Internacional de Telecomunicações por Satélite (INTELSAT, 1971), a Convenção Relativa à Distribuição de Sinais Portadores de Programas Transmitidos por Satélite (1974), os acordos que criam na área de cooperação na exploração do espaço sideral ou os de criação de agências espaciais.

Há também declarações e princípios que poderiam ser dignos de nota, como “*Principles Governing the Use by States of Artificial Earth Satellites for International Direct Television Broadcasting*” (1982), “*Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space*” (1986), “*Principles Relevant to the Use of Nuclear Power Sources in Outer Space*” (1992) e “*Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interests of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries*” (1996).

e) Estação Espacial Internacional

A Estação Espacial Internacional (EEI) é um marco de cooperação internacional no âmbito do regime internacional do espaço sideral. Foi criada pelo Acordo da EEI de 1998, complementado por instrumentos posteriores. A EEI é um laboratório espacial construído entre 1998 e 2011 (tendo recebido a primeira tripulação em 2000), mantido permanentemente com tripulação humana. É resultado de iniciativa conjunta entre as agências espaciais dos EUA, da Rússia, da Europa (onze países com envolvimento direto no projeto), do Canadá e do Japão, que, por sua vez, se originou de entendimentos entre os EUA e a Rússia (que começaram durante a *détente*, antes da dissolução da URSS, mas que ganharam força a partir de 1993). É importante polo de pesquisa em diferentes áreas do conhecimento, como astronomia, meteorologia, física e os efeitos de um ambiente de microgravidade em seres humanos. Já recebeu mais de 270 astronautas, de mais de vinte países diferentes, inclusive do Brasil. Membros do governo russo chegaram a afirmar que o país se retiraria da EEI até 2024, mudando o prazo depois para 2028, com o objetivo de construir sua própria estação espacial até 2030. Não se descarta a possibilidade de que o país venha a trabalhar conjuntamente com a China, que, em razão de legislação norte-americana de 2011, a qual proibiu cooperação com o programa espacial chinês, jamais pôde participar da EEI. O governo Biden afirmou que a vida útil da EEI será estendida até 2031, quando será descomissionada. Em dezembro de 2023, as agências espaciais de EUA e Rússia prorrogaram até 2025 um acordo sobre voos conjuntos para a EEI. Os chamados voos cruzados envolvem o envio de um astronauta americano como parte da tripulação de uma espaçonave da Roscosmos, o mesmo acontece em viagens da Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço (NASA, na sigla em inglês), que sempre parte acompanhada de um russo.

f) Principais atores na nova corrida espacial

A importância do espaço foi evidente durante a Guerra Fria, quando os EUA e a URSS desenvolveram seus programas espaciais como forma de competição. Desde então, o número de atores se multiplicou, e o uso de tecnologia espacial aumentou exponencialmente.

i. Estados Unidos

Potência espacial dominante, os EUA vêm estabelecendo inúmeros acordos bilaterais, conhecidos como Acordos Artemis, para o retorno à Lua e a exploração do espaço, almejando também enviar humanos para Marte. Os planos de retorno à Lua incluem ainda o envio da primeira mulher, em 2024. Os acordos são alvo de controvérsia por abordarem a exploração econômica de recursos espaciais, após ordem executiva do governo Trump⁵⁴³, que reconhecia formalmente os direitos de interesses particulares sobre recursos espaciais. O Tratado do Espaço Sideral (1967) aborda questões de apropriação nacional, e não de apropriação privada comercial. Em 2019, o governo Trump também transformou o *U.S. Space Command* em *U.S. Space Force*, sexto braço militar dos EUA⁵⁴⁴.

Nos últimos anos, a NASA tem ampliado as parcerias público-privadas. Assinou um contrato com a Axiom Space, para adicionar um módulo comercial à EEI, que depois vai se transformar em uma nave independente. Em 2020, a *Crew Dragon* (da SpaceX) restaurou a capacidade dos EUA para lançar pessoas à órbita depois de nove anos de dependência de lançadores russos⁵⁴⁵. Em dezembro de 2021, a NASA selecionou três empresas (Blue Origin, Nanoracks e Northrop Grumman) para desenvolver estações comerciais espaciais para a iniciativa Commercial LEO Destinations⁵⁴⁶. Em janeiro de 2024, no primeiro lançamento estadunidense em direção à Lua em 50 anos e no que poderia ser a primeira missão privada a pousar no satélite natural, o módulo Peregrine, lançado pela empresa Astrobotic, falhou em sua missão, em razão de vazamento de grande quantidade de combustível. Apesar disso, em fevereiro, o módulo de pouso robótico Odysseus, construído pela empresa Intuitive Machine, tornou-se a primeira aeronave construída nos EUA a pousar na lua em meio século.

Em novembro de 2022, após adiamentos por dificuldades técnicas⁵⁴⁷, a NASA lançou a Artemis I, a primeira de uma série de missões que irão explorar o espaço, incluindo a Lua e Marte. Ao contrário da Artemis I, a próxima missão, Artemis II, prevista originalmente para 2024 e postergada para setembro de 2025, será tripulada por três estadunidenses e um canadense e enviará a primeira mulher e o primeiro negro ao redor da Lua. A Artemis III, planejada para 2025 e postergada para 2027, deverá realizar o primeiro pouso tripulado na Lua desde 1972. As missões Artemis contarão com cooperação aprofundada com o Japão e a Agência Espacial Europeia (ESA, na sigla em inglês), que contribuirão com astronautas e tecnologia de ponta. Um acordo entre EUA e Japão viabilizará de um astronauta japonês como o primeiro não estadunidense a pisar na Lua.

⁵⁴³ *Encouraging International Support for the Recovery and Use of Space Sources*, de abril de 2020.

⁵⁴⁴ A *U.S. Space Force* foi criada com apoio bipartidário e criou o primeiro braço do serviço militar em 73 anos.

⁵⁴⁵ Os EUA vinham utilizando aeronaves russas Soyuz para transportar astronautas para a EEI.

⁵⁴⁶ Essa iniciativa busca estimular o crescimento de atividades comerciais na órbita terrestre baixa (LEO, na sigla em inglês). Com isso, busca-se ganho de eficiência, permitindo que a NASA destine seus recursos a outros objetivos.

⁵⁴⁷ A NASA havia previsto o lançamento do Artemis I para o dia 29 de agosto de 2022, em voo não tripulado para a órbita da Lua. O lançamento do foguete *Space Launch System* (SLS), com a nave Orion acoplada, servirá como teste para o futuro envio de astronautas. O lançamento, contudo, foi adiado devido a um problema de vazamento no motor.

Em outubro de 2024, a NASA enviou a nave espacial Europa Clipper, para investigar se a lua Europa, de Júpiter, reúne condições para a vida. Acredita-se que exista um grande oceano salgado abaixo da camada de gelo que recobre a superfície desse satélite de Júpiter. A espaçonave deve chegar ao seu destino em 2030, depois de percorrer uma distância de 2,9 bilhões de quilômetros.

Em dezembro, a sonda Parker completou com sucesso a missão de maior aproximação do Sol já feita por qualquer objeto criado pela humanidade. A sonda entrou na atmosfera externa do astro, a 6,1 milhões de quilômetros de sua superfície.

Os EUA estão comprometidos a permanecer na EEI até 2031, quando deverão desativá-la.

ii. China

A China vem-se tornando protagonista na cena espacial. Embora ainda longe dos EUA, tem progredido rapidamente e com ambições cada vez maiores. O início do programa espacial chinês remonta à criação do instituto de pesquisa sobre mísseis, em 1956. Nos anos 1990, o programa espacial chinês começou a se adensar, e, com o governo Xi Jinping, o espaço foi reconhecido como via indispensável para que China se tornasse uma grande potência tecnológica. A China vem ampliando sua participação no mercado de tecnologia espacial. A *China Great Wall Industry Corporation* (CGWIC) efetua lançamentos de satélites desde a década de 1980 e possui como clientes sobretudo países em desenvolvimento, como a Bolívia, o Brasil, a Nigéria, o Paquistão e a Venezuela. Em 2014, a China abriu o setor espacial para empresas privadas, o que levou ao surgimento de diversas empresas no segmento da construção de lançadores (como *LandSpace* e *iSpace*) e de satélites (como *SpaceOK*). A China iniciou a construção da estação espacial *Tiangong* (Palácio Celestial em chinês)⁵⁴⁸, com lançamento do módulo central em abril de 2021. Dois outros módulos foram enviados em julho e novembro de 2022, e já estão tripulados. A estação é o segundo posto permanentemente habitado no espaço, juntamente à EEI. Em abril de 2024, o Instituto de Geoquímica da Academia Chinesa de Ciências disponibilizou o Atlas Geológico da Lua. Em maio do mesmo ano, a China lançou a missão Chang'e 6, que objetiva coletar amostras do polo sul do lado oculto da Lua e trazê-las para a Terra, um desafio inédito⁵⁴⁹. Por dirigir-se para o lado oculto do satélite natural, a nova missão oferece maiores riscos, como a dificuldade de comunicação com a Terra, dependendo da utilização de satélites de retransmissão de comunicações, como o Queqiao 2, lançado em março de 2024. A sonda Chang'e-6 retornou com sucesso à Terra no final de junho, trazendo, pela primeira vez na história, amostras colhidas no lado oculto da lua. O sistema de satélites de retransmissão desenvolvido pela China busca o estabelecimento de uma infraestrutura de comunicação cislunar (entre a Terra e a Lua), que poderá apoiar o programa chinês, inclusive as futuras missões Chang'e 7 (prevista para 2026) e Chang'e 8 (prevista para 2028), voltadas para o monitoramento do lado oculto da lua, com o intuito de viabilizar o estabelecimento de uma base lunar. O plano para uma presença permanente da China no satélite natural poderá ocasionar ganhos estratégicos, como o acesso a recursos lunares e reconhecimento internacional. A China pretende enviar a primeira missão tripulada à Lua até 2030,

⁵⁴⁸ Após a desativação da EEI, a *Tiangong* pode ser a única estação espacial ativa. Note-se que a China está fora da EEI, devido a restrições das partes chinesa e estadunidense quanto ao compartilhamento mútuo de dados sensíveis.

⁵⁴⁹ Com relação aos antecedentes do programa, a missão Chang'e 5 foi bem-sucedida em coletar amostras do lado visível da lua. Em 2019, a missão Chang'e 4 foi a primeira exitosa em pousar no lado oculto da Lua, tendo sido apoiada pelo satélite Queqiao 1.

estabelecer uma base lunar, a Estação Internacional de Pesquisa Lunar (ILRS, na sigla em inglês), até 2036 e tornar-se o líder em exploração espacial até 2045.

No âmbito normativo, a China tem sido proativa nas instâncias internacionais da governança espacial. Junto da Rússia, tem proposto projetos de tratado e de resoluções para impedir a militarização do espaço. Por outro lado, a China tem avançado também com seu programa militar, por meio da fabricação de armas antissatélites (ASAT, na sigla em inglês), consideradas armas projetadas para destruir ou limitar satélites militares. Quanto a parcerias bilaterais, destaca-se a parceria entre chineses e russos estabelecida em 2021, visando à construção da ILRS. A iniciativa, aberta à cooperação com outros parceiros, conta com a participação de Venezuela, África do Sul, Azerbaijão, Paquistão, Belarus, Egito, Tailândia e, mais recentemente, de Nicarágua, da Sérvia, do Cazaquistão, do Senegal e da Organização de Cooperação Espacial Ásia-Pacífico (APSCO, na sigla em inglês). A Turquia solicitou entrada na ILRS. Ademais, China e Rússia anunciaram que estão planejando construir um reator nuclear na Lua para a produção de energia.

A China também sedia a APSCO, fundada em 2005. Participam da organização o Bangladesh, o Irã, a Mongólia, o Paquistão, o Peru, a Tailândia e a Turquia.

iii. Rússia

Por muito tempo potência espacial, a Rússia foi ultrapassada pelos EUA e pela China. Em julho de 2020, a Rússia tinha apenas 170 satélites na órbita terrestre, contra mais de 1.300 dos EUA e 360 chineses. Em março de 2020, uma nova legislação foi adotada na Rússia, para facilitar a intervenção de novos atores em uma indústria espacial tradicionalmente endógena, promovendo a comercialização de produtos espaciais. No mesmo ano, Dmitry Rogozin⁵⁵⁰ comparou os Acordos Artemis ao método empregado pelos EUA na invasão ao Iraque e ao Afeganistão, já que criariam coalizões sob domínio americano, as quais ignorariam instâncias internacionais. Na ocasião, os EUA haviam feito interpretação do tratado de 1967 quanto a uma possível exploração comercial dos recursos minerais. Em novembro de 2021, os russos lançaram uma ASAT contra um de seus próprios satélites, gerando uma nuvem de detritos que ameaça os astronautas da EEI, o que levou a novas tensões sobre segurança espacial⁵⁵¹. Em junho de 2022, a Rússia anunciou que se retiraria da EEI depois de 2024⁵⁵², para focar em uma estação própria, que deve ficar pronta apenas em 2027. Essa retirada, porém, deve ser adiada até que a estação russa esteja em órbita, como demonstra o acordo entre Roscosmos e NASA, em dezembro de 2023, que prorroga até 2025 os voos conjuntos para a EEI. Em agosto, a agência russa Roscosmos lançou a nave Luna-25, que tinha como objetivo chegar ao polo sul da Lua. Foi a primeira missão da Rússia à Lua desde 1976, mas ela fracassou depois que a sonda se chocou contra a superfície lunar. Em março de 2024, Yuri Borisov, chefe da agência espacial russa Roscosmos, disse que Rússia e China estão considerando construir uma usina nuclear na Lua, entre 2033 e 2035. Segundo Borisov, ex-vice-ministro da

⁵⁵⁰ Diretor da Roscosmos, agência espacial russa, entre 2018 e 2022.

⁵⁵¹ Em dezembro de 2021, a AGNU adotou a resolução 76/231, que levou à formação de um grupo de trabalho para reduzir ameaças espaciais por meio de normas, regras e princípios de comportamento responsável. Já foram realizadas quatro sessões desde fevereiro de 2022.

⁵⁵² O anúncio foi feito pelo novo diretor da Roscosmos, Yuri Borisov, em julho de 2022. A retirada seria resposta russa às sanções impostas após a invasão à Ucrânia.

Defesa, painéis solares não seriam capazes de fornecer eletricidade suficiente para abastecer futuros assentamentos lunares, mas a energia nuclear poderia.

iv. Japão

O Japão juntou-se às potências espaciais em 1970, com o lançamento de seu primeiro satélite artificial (*Ohmusi*). Em 2003, foi fundada a Agência Japonesa de Exploração Aeroespacial (JAXA, na sigla em inglês), responsável pelo lançamento de satélites e de missões de exploração espacial. Em 2008, o país adotou a lei espacial fundamental sobre o espaço, superando obstáculos constitucionais sobre uso militar. Em 2017, o país adotou o plano *Space Industry Vision 2030* e lançou seu primeiro satélite militar. O Japão ambiciona ampliar seu projeto espacial e está aberto a parcerias público-privadas⁵⁵³ e a parcerias internacionais⁵⁵⁴ no domínio espacial. Entre os objetivos do programa espacial japonês, pode-se destacar a segurança territorial, a resiliência a catástrofes naturais e a busca por recursos energéticos no espaço. Em setembro de 2023, o Japão lançou o Pousador Inteligente para Investigar a Lua (Slim, na sigla em inglês). Em janeiro de 2024, o Japão tornou-se o quinto país a conseguir realizar um pouso na Lua. Em março, explodiu durante o teste o foguete Kairos, movido a combustível sólido, feito pela Space One, que busca ser a primeira empresa privada japonesa a colocar um satélite em órbita. Em abril, foi anunciado que dois astronautas japoneses participarão de futuras missões do programa Artemis; um deles será o primeiro não americano a pousar na Lua. O Japão contribuirá com um veículo lunar ultrassofisticado e pressurizado⁵⁵⁵, onde dois astronautas poderão viver por trinta dias seguidos, a ser usado na missão Artemis VII, sinalizando o escopo de longo prazo da parceria bilateral. EUA e Japão também tencionam aprofundar a cooperação na formação de astronautas.

v. Europa

Na Europa, destaca-se a ESA, estabelecida em 1975, que conta com 22 Estados-Membros⁵⁵⁶ e tem sede em Paris. A ESA possui entre seus programas missões espaciais não tripuladas (como a missão Rosetta⁵⁵⁷) e voos tripulados, sobretudo com participação na EEI. A agência envia suas missões do Porto Espacial Europeu em Kourou, na Guiana Francesa. A ESA enviou, em 2023, a *Jupiter Icy Moons Explorer* (JUICE), para explorar três luas de Júpiter (Ganimedes, Calisto e Europa). Trata-se da primeira grande missão do programa *Cosmic Vision 2015-2025* da agência. Em julho de 2022, a ESA anunciou a *Terrae Novae 2030+*, com planos de exploração espacial, incluindo o envio dos primeiros astronautas europeus para explorar a Lua ao

⁵⁵³ Exemplo é a parceria com a Toyota, que trabalha no desenvolvimento de um veículo de exploração da superfície lunar para a JAXA.

⁵⁵⁴ Como a cooperação entre França e Japão, de 2017, visando ao conhecimento da situação espacial por meio de compartilhamento de informações. Outro exemplo é a colaboração da JAXA com a NASA e a ESA para o desenvolvimento do *Earth Observing Dashboard*, programa científico que busca uma melhor compreensão dos efeitos ambientais e econômicos da pandemia de COVID-19.

⁵⁵⁵ Os veículos lunares encomendados pela NASA a empresas privadas norte-americanas não oferecem tecnologia de pressurização.

⁵⁵⁶ Cada membro participa em diferente grau no orçamento da Agência. A França liderava historicamente na contribuição, mas foi ultrapassada pela Alemanha em 2019 (para o orçamento do período 2020-2024, a França contribui com 18,5% do orçamento, enquanto a Alemanha contribui com 22,9%).

⁵⁵⁷ A Rosetta foi uma sonda enviada pela ESA para o cometa Tchouri, que viaja entre a Terra e Júpiter. Foi lançada em 2004, tendo alcançado o cometa dez anos depois. A exploração durou dois anos e terminou com a autodestruição do Rosetta em 2016. A Rosetta foi a primeira sonda construída para orbitar e pousar em um cometa.

longo da década de 2030 e a orientação sobre o papel da Europa na primeira viagem humana a Marte⁵⁵⁸.

Entre as missões da ESA programadas para 2024, destacam-se a missão Hera ao sistema de asteroides Didymios-Dimorphos⁵⁵⁹, a missão *Biomass*, para monitorar as florestas, e a missão *Earth Cloud Aerosol and Radiation Explorer (EarthCARE)*, para pesquisas sobre a relação entre nuvens e aerossóis e mudanças do clima. Em julho de 2024, após quatro anos de atraso, o foguete europeu Ariane 6 fez seu primeiro voo e colocou satélites em órbita. Houve um problema na fase final da missão e o foguete se desviou da trajetória. Ainda assim, a missão foi considerada um sucesso pelos responsáveis da ESA, reposicionando a Europa na disputa pelo acesso ao espaço. Estão planejados mais seis voos em 2025.

Entre os objetivos da ESA para os próximos anos, destacam-se a ampliação das relações com a União Europeia (UE), a facilitação do comércio para tecnologias espaciais sustentáveis e a expansão de atividades de segurança. Em parceria com os EUA, a ESA terá assentos reservados nas tripulações das missões Artemis em troca de contribuições tecnológicas significativas.

No âmbito da UE, foi lançada (2019) a iniciativa de diplomacia pública *Safety, Security and Sustainability of Outer Space (3SOS)*, com o objetivo de promover a conduta ética no espaço, em meio às preocupações com destroços na órbita terrestre. Quanto aos países de maior destaque na Europa, a França anunciou, em 2019, a criação de uma força militar espacial dentro de sua força aérea (que passou a chamar-se força aérea e espacial). No mesmo sentido, a Alemanha anunciou, em 2021, um comando espacial dentro do Exército.

O Reino Unido criou o Comando Espacial (*UK Space Command for Defence*) no mesmo ano. O primeiro lançamento espacial do Reino Unido, em janeiro de 2023, contudo, falhou após “anomalia” do foguete. O foguete, cujo lançamento foi levado a cabo pela empresa Virgin Orbit, carregava nove satélites que tinham finalidades variadas, “de observação da Terra a vigilância da pesca ilegal, construção de satélites e produtos para fabricá-los no espaço”. A Virgin Orbit tentou atingir um marco ao lançar o primeiro foguete a partir da Europa. Atualmente, apenas oito países têm a capacidade de colocar lançadores em órbita a partir do seu próprio território. “Aderir a este clube tão exclusivo de países de lançamento é tão importante porque nos dá o nosso próprio acesso ao espaço, este acesso soberano ao espaço que nunca tivemos antes no Reino Unido”, sublinhou a diretora do Spaceport Cornwall, um consórcio que inclui a Virgin Orbit e a Agência Espacial do Reino Unido. Além do Spaceport na Cornualha, o Reino Unido quer abrir uma base espacial em Sutherland, no norte da Escócia, e outra no arquipélago Shetland, situado entre as Ilhas Faroé e a Noruega. França, Alemanha e Itália concordaram em aumentar seus aportes para a companhia de exploração espacial francesa Arianespace, com o objetivo de completar o projeto do veículo de lançamento Ariane 6, desenvolvido em parceria com a ESA, e tornar o setor espacial mais competitivo diante da concorrência, por exemplo, da SpaceX.

⁵⁵⁸ Em 2020, a NASA e a ESA haviam estabelecido a *Mars Sample Return (MSR)*, com previsão de diversas missões a Marte para coletar amostras e voltar à Terra. O *Terrae Novae 2030+* apresenta o horizonte de 2030 para o envio de uma missão tripulada à Lua. O envio desse tipo de missão a Marte será posterior, sem previsão específica.

⁵⁵⁹ Como parte do primeiro teste mundial de deflexão de asteroides, a partir dos resultados da missão DART da NASA, a missão Hera visa a desenvolver técnicas de defesa planetária contra colisão com asteroides.

vi. América Latina e Caribe

Países latinos e caribenhos⁵⁶⁰ assinaram, em setembro de 2021, acordo constitutivo da Agência Latino-Americana e Caribenha do Espaço (ALCE), que entrou em vigor, em 2024, a partir da 11ª ratificação⁵⁶¹. A ALCE, cuja sede será no México⁵⁶², promoverá a cooperação regional nas atividades de exploração, investigação, desenvolvimento e transferência de tecnologia espacial. Trata-se da primeira agência espacial regional da América Latina e Caribe.

vii. África

A União Africana (UA) criou sua agência espacial, em 2019, com sede no Cairo. De 1998 a março de 2021, foram lançados 43 satélites africanos⁵⁶³. Em 2016, a Nigéria anunciou a intenção de ser o primeiro país africano a enviar um homem ao espaço. O Egito anunciou, em 2020, a intenção de enviar um homem em 2026 à EEI. O primeiro africano no espaço foi um milionário sul-africano (Mark Shuttleworth), que pagou US\$ 20 milhões para ficar na EEI por quase dez dias.

viii. Índia

Em março de 2019, a Índia realizou, pela primeira vez, um teste de um míssil antissatélite, o que foi visto como ruptura dos princípios fundadores da política espacial indiana de uso pacífico do espaço. Dois meses depois, o país criou a Agência Espacial de Defesa, confirmando o fim da dimensão puramente civil do setor. Em junho de 2023, durante visita de Modi a Washington, a Índia tornou-se a 27ª signatária dos Acordos Artemis. No mês seguinte, a Índia lançou sua terceira missão à Lua (a Chandrayaan-3), que obteve êxito, de maneira inédita entre todos os países do mundo, ao pousar um *rover* no polo sul da Lua e encontrar enxofre, oxigênio e outros elementos naquela região. Trata-se da terceira missão de exploração lunar indiana, dando continuidade à malfadada Chandrayaan-2, que não conseguiu realizar o pouso no polo sul lunar. Em setembro, a Índia lançou, ainda, sua primeira missão de observação solar, a Aditya-L1.

ix. Emirados Árabes Unidos

O programa espacial dos Emirados Árabes Unidos (EAU) remonta ao fim dos anos 1990, com o desenvolvimento do setor de telecomunicações. Os EAU são signatários dos principais tratados sobre o espaço e possuem acordos com todas as grandes agências espaciais. Em 2014, foi criada a Agência Espacial dos EAU (UAESA, na sigla em inglês). Em 2019, os EAU enviaram astronauta à EEI e estiveram à frente do acordo pan-árabe de coordenação dos programas espaciais

⁵⁶⁰ Na ocasião, 18 países assinaram o Acordo Constitutivo da ALCE: Antígua e Barbuda, Argentina, Bolívia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela. Em 2022, a República Dominicana tornou-se o 19º signatário. Em 2023, São Cristóvão e Névis assinou o documento. Em 2024, foi a vez de Belize.

⁵⁶¹ Ratificaram o instrumento Antígua e Barbuda, Belize, Cuba, Dominica, México, Nicarágua, Paraguai, República Dominicana, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela.

⁵⁶² A ALCE foi um projeto lançado pelo México, por meio do ministro de Relações Exteriores, Marcelo Ebrard, durante a presidência mexicana da CELAC, ainda em 2020.

⁵⁶³ Por doze países: África do Sul, Angola, Argélia, Egito, Etiópia, Gana, Quênia, Marrocos, Nigéria, Ruanda, Sudão, Tunísia). O país com programa espacial mais antigo é a África do Sul. Em junho de 2021, Maurício lançou seu primeiro satélite. Em 2022, Zimbábue e Uganda lançaram conjuntamente os seus primeiros satélites.

nacionais de exploração (com secretariado em Abu Dhabi). No ano seguinte, os Emirados enviaram a sonda Al-Amal (“esperança”, em árabe) a Marte, lançada pelo foguete lançador japonês H-2A-202. O objetivo é obter uma cartografia completa das dinâmicas meteorológicas da atmosfera de Marte. Em dezembro de 2022, o *rover* Rashid foi lançado rumo à Lua, mas se chocou contra a superfície lunar durante o pouso, em abril de 2023. Os EAU também são parte dos Acordos Artemis, embora tenham garantido um acordo para colaborar na planejada missão lunar não tripulada Chang'e 7, da China, que deve pousar perto do polo sul da Lua em 2026. Os EAU construirão um pequeno rover robótico que pegará carona no módulo de pouso da Chang'e 7. Os Acordos Artemis não proíbem nenhuma nação signatária de cooperar com uma nação não signatária; o acordo entre EAU e China, assim, pode ser um sinal de que a natureza dos “blocos espaciais”, liderados por EUA e China, não será tão rígida quanto alguns pensavam – ou temiam.

x. Coreia do Sul

A Coreia do Sul lançou, em 2022, sua primeira sonda lunar, chamada Danuri, com o objetivo de pesquisar recursos lunares, como gelo, urânio, hélio-3, silício e alumínio, e produzir um mapa topográfico para ajudar a selecionar futuros locais de pouso lunar. A Danuri foi lançada de cabo Canaveral por um lançador Falcon 9 da SpaceX – a Coreia do Sul é parte dos Acordos Artemis. Com a sonda, a Coreia do Sul inicia seu ambicioso programa de exploração lunar e encontra um colaborador na NASA, que forneceu auxílio técnico e a câmera da Danuri, que compõe a fase 1 da missão. A fase 2 incluirá um orbitador lunar, um módulo lunar e um rover de 20 kg, a serem lançados juntos em um veículo de lançamento sul-coreano KSLV-2 do Centro Espacial Naro, em 2025.

xi. Coreia do Norte

A história do programa espacial norte-coreano pode ser traçada desde a fundação do Comitê Coreano de Tecnologia Espacial (KCST, em inglês) na década de 1980. O KCST foi responsável por todas as operações espaciais da Coreia do Norte até a sua incorporação à Administração Nacional de Tecnologia Aeroespacial (NATA, em inglês) em abril de 2013. Esta, por sua vez, foi renomeada, em setembro de 2023, como Administração Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial (NADA, em inglês), a agência dedicada ao programa espacial norte-coreano.

Até hoje, a Coreia do Norte realizou três lançamentos de satélite bem-sucedidos. O KCST trabalhou no lançamento dos satélites de observação Kwangmyŏngsŏng a partir de 1998, tendo tido sucesso com o Kwangmyŏngsŏng-3, colocado em órbita em abril de 2012. Sob o órgão, também ocorreu a construção das duas plataformas de lançamento norte-coreanas, a Tonhae, de 1985, e a atual Sohae, terminada em 2011. A NATA, por sua vez, realizou o lançamento do satélite Kwangmyŏngsŏng-4 em fevereiro de 2016 e, já como NADA, do satélite de reconhecimento militar Malligyong-1 em novembro de 2023, após duas tentativas falhas, tendo sido seguido de uma escalada nas tensões com os países críticos ao regime de Pyongyang. Em maio de 2024, foi tentado mais um lançamento, o do Malligyong, que falhou.

Oficialmente a RPDC anuncia, desde 2009, projetos mais ambiciosos, incluindo lançamentos tripulados; em 2016, o diretor do setor de pesquisa da NATA anunciou que a agência planeja “colocar a bandeira norte-coreana na Lua” até 2026 e ventilou ideia de a RPDC realizar a

exploração de outros corpos celestes. Nesse mesmo ano, a RPDC confirmou sua intenção de enviar uma sonda à Lua.

A regulação do programa espacial norte-coreano é feita, domesticamente, pela Lei Sobre Desenvolvimento Espacial, promulgada em 2014, que enuncia os princípios da exploração espacial nacional segundo a Juche, a ideologia oficial do Partido dos Trabalhadores da Coreia. Internacionalmente, é feita pelo Tratado do Espaço Exterior (1967), pela Convenção Relativa ao Registro de Objetos Lançados no Espaço Cósmico (1974), ambos assinados em 2009, e pelo Acordo sobre Salvamento de Astronautas e Restituição de Astronautas e de objetos Lançados ao Espaço Cósmico (1967), assinado em 2016, todos já ratificados.

O programa norte-coreano é cercado de controvérsias, tendo a Coreia do Sul e os Estados Unidos já acusado a RDPC, em mais de uma oportunidade, de utilizar suas plataformas de lançamento e a sua agência espacial como uma fachada para um programa militar de testes balísticos. A tecnologia empreendida para o lançamento de satélites, ademais, é similar a de lançamentos balísticos como a de mísseis ICBM, sendo os veículos de lançamento, por vezes, compartilhados entre o programa espacial e o nuclear-militar do país. Vigoram contra a RDPC, nesse sentido, diversas resoluções do CSNU proibindo o regime de realizar testes e lançar mísseis balísticos e estabelecendo sanções após os testes ocorridos.

O último lançamento espacial bem-sucedido, em novembro de 2023, marcou uma escalada nas tensões com o vizinho sul-coreano. Em linha com as suspeitas americanas, após o sucesso do lançamento do satélite militar de reconhecimento Malligyong-1, a KCNA, principal agência de notícias norte-coreana, considerou o feito um "exercício completo e bem-sucedido sobre o direito de autodefesa". Na mesma época, a RDPC suspendeu o acordo militar abrangente (CMA) com o país vizinho, firmado em 2018, alegando realocar tropas à fronteira. O acordo foi posteriormente suspenso também pela Coreia do Sul, em junho de 2024.

xii. Irã

A agência especial iraniana foi estabelecida em 2004, e, cinco anos depois, o país já lançou o seu primeiro satélite em órbita, a partir de um lançamento de seu próprio território. Em setembro de 2024, o Irã lançou um satélite de pesquisa em órbita com um foguete a combustível sólido construído pela Guarda Revolucionária. Foi o segundo satélite lançado pelo Irã em 2024. Os EUA alegam que a tecnologia balística de longo alcance usada para colocar satélites em órbita também poderia permitir que Teerã lançasse armas de longo alcance, possivelmente incluindo ogivas nucleares.

g) Programa Espacial Brasileiro

i. Contexto geral

Programa Espacial Brasileiro (PEB) é um termo genérico que compreende a pesquisa, o desenvolvimento de tecnologias, a produção e a aplicação de satélites e veículos lançadores de satélites, além da exploração espacial em geral no Brasil. Desde o início do PEB, em meados do século XX, foram criados órgãos de pesquisa, formação de especialistas, construção e montagem de satélites e foguetes.



Fonte: AEB

O marco inicial do Brasil no setor aéreo é a criação do Ministério da Aeronáutica (Maer), em 1941. No contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, o Brasil contou com a ajuda estrangeira no setor. Os militares brasileiros recorreram ao professor Richard H. Smith, do Departamento de Engenharia Aeronáutica do Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT, na sigla em inglês), mentor do Plano Smith. Esse documento estabelecia a criação de um centro técnico dividido em dois institutos de pesquisas e aplicação: o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA, 1950) e o Instituto de Pesquisas e Desenvolvimento (IPD, 1954). Tinha como objetivo que as tecnologias desenvolvidas pudessem ser utilizadas em aplicações civis por empresas, fomentando um amplo setor de aviação efetivamente brasileiro. Símbolo dessa relação promovida entre instituições de pesquisa e empresas do setor é a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), fundada em 1969, que teria livre acesso ao IPD para desenvolver seus projetos. Nesse mesmo ano, foi criado o Instituto de Atividades Espaciais (IAE), organização militar da aeronáutica e desdobramento do IPD, com foco para o setor espacial.

Nesse novo campo de atuação, passo importante foi a criação do Grupo de Organização da Comissão Nacional das Atividades Espaciais (GOCNAE), por decreto de Jânio Quadros em 1961. Extinto em 1970, a partir dele foi criado o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE). Em 1971, foi criada a Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), vinculada ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), como responsável pelo setor espacial no Brasil. Ela propôs a Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que se iniciou em 1979 e foi o primeiro grande projeto do PEB. Bastante ousado para a época, o objetivo da MECB era criar uma rede espacial completa e independente, de modo que todos os órgãos do setor trabalhassem em conjunto. O contexto interno era marcado pela emergência do primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que indicava o INPE como responsável pela condução de experimentos científicos, em concordância com a concepção geral dos governos de independência nacional nos principais ramos tecnológicos. Em 1991, houve a fusão entre IPD e IAE, que originou o Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE), responsável pela criação de foguetes e satélites e realização de pesquisas.

Em 1994, a Lei nº 8.854 criou a Agência Espacial Brasileira (AEB). No mesmo ano, decreto extinguiu a COBAE, cujas competências e compromissos foram transmitidas à AEB,

inclusive os decorrentes de acordos internacionais de cooperação, tornando-se responsável pelo setor espacial no Brasil, desvinculando-o dos setores militares. Diante do caráter multissetorial e interinstitucional do PEB, foi instituído o Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE)⁵⁶⁴, para organizar as atividades do programa.

ii. Importância do setor espacial para o Brasil

A importância do setor espacial é destacada nos três principais documentos de defesa e segurança nacionais do Brasil: a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Programa Nacional de Defesa (PND) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). A END define o setor especial, sob a Força Aérea Brasileira (FAB), como estratégico e prioritário para modernizar a estrutura nacional de defesa, assim como o nuclear e o cibernético, sob a Marinha do Brasil (MB) e o Exército Brasileiro (EB), respectivamente. Nesse contexto, FAB e AEB atuam em conjunto em uma série de atribuições definidas pela END.

A tecnologia espacial caracteriza-se pela transversalidade, pois perpassa praticamente todos os setores econômicos de um país, contribuindo para a geração de valor e renda em diversas áreas. As características geoeconômicas e sociais do Brasil, como a grande extensão territorial, as vastas regiões de florestas tropicais, as amplas zonas de difícil acesso e baixa ocupação, as extensas fronteiras e costa marítima, e o significativo volume de recursos naturais, tornam expressivas as potencialidades de aplicação das tecnologias espaciais para atender a demandas. Essas demandas cobrem áreas como telecomunicações, levantamento e prospecção de recursos naturais, acompanhamento de alterações no meio ambiente, vigilância das fronteiras e costa marítima, meteorologia, atendimento e prevenção de emergências e desastres naturais, redução de desigualdades regionais, promoção da inclusão social, entre outras.

iii. Foguetes brasileiros

Os primeiros foguetes produzidos no Brasil foram de sondagem, que servem para levar cargas úteis à atmosfera, para a realização de pesquisas e experiências. O primeiro foguete desenvolvido no Brasil foi o Sonda I, de pesquisa meteorológica, usado entre 1967 e 1977, registrando um total de 226 lançamentos. O Sonda II registrou 61 lançamentos, sendo o primeiro em 1969. O Sonda III teve seu primeiro lançamento em 1976 e registrou 31 lançamentos durante a sua vida útil. Por fim, o Sonda IV foi o primeiro foguete nacional com tecnologia controlada, o que possibilitou manobrar na atmosfera, seu primeiro lançamento ocorreu em 1984, e conseguia transportar uma carga de até 500 quilos a uma altura de mil quilômetros.

Em 1985, o Brasil passou a desenvolver o seu primeiro foguete capaz de colocar um satélite em órbita, o VLS-1, porém não obteve êxito em seu lançamento. Desde a década de 1980, o trabalho continuou com outros foguetes dessa família. Em 22 de agosto de 2003, três dias antes do terceiro lançamento do VLS-1, que colocaria em órbita dois satélites brasileiros, o SATEC, desenvolvido pelo INPE, e o UNOSAT, da Universidade Norte do Paraná, ocorreu o maior acidente da história do PEB. Enquanto as equipes trabalhavam na preparação do VLS-1 para o lançamento, um dos propulsores foi acionado indevidamente. Preso na base e ainda dentro do

⁵⁶⁴ Como órgão central do SINDAE está a AEB, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e responsável pela formulação das propostas de atualização da Política Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PND) e do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), bem como pela coordenação e acompanhamento da execução das ações do PNAE.

galpão, o foguete não teve como subir e explodiu. Em poucos segundos, tudo estava perdido: base, galpão, foguete, satélites e a vida de 21 técnicos e engenheiros do PEB. O acidente provocou, além de perda tecnológica, uma perda de capital humano, uma vez que, praticamente, toda equipe que estava envolvida no projeto morreu.

Em outubro de 2022, o Brasil conseguiu concluir com sucesso o lançamento do foguete VSB-30, o primeiro foguete 100% brasileiro, do Centro Espacial de Alcântara, no Maranhão, pela Operação Santa Branca. O foguete levou a bordo o Modelo de Qualificação da Plataforma Suborbital de Microgravidade (MQ-PSM), que será usada em pesquisas científicas.

O Brasil possui uma das melhores condições possíveis no mundo para o lançamento de foguetes, tanto em termos meteorológicos quanto geográficos. Atualmente, o País possui dois centros de lançamento:

- 1) Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI); e
- 2) Centro de Lançamento de Alcântara (CLA)

O CLBI é uma base pertencente à FAB localizada no município de Parnamirim, Rio Grande do Norte. Sua localização foi escolhida estrategicamente, pois trata-se de um excelente ponto de lançamentos de foguetes, haja vista sua proximidade da linha do Equador, o que acarreta considerável economia de combustível.

O CLA também pertence à FAB e foi fundado em 1985 no município de Alcântara, no estado do Maranhão. A CLA possui uma das localizações de lançamento mais favoráveis no mundo. A expectativa é que a base se torne cada vez mais operacional. Nos últimos anos, o governo tem feito parcerias com empresas privadas para o lançamento de satélites civis. Nesse contexto, é importante ressaltar a Operação Astrolábio, resultado da parceria entre o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e a empresa privada sul-coreana INNOSPACE. Em novembro de 2022, chegaram as primeiras peças e equipamentos do foguete HANBIT-TLV. Inicialmente, o lançamento do foguete estava previsto para dezembro de 2022, mas precisou ser adiado por questões técnicas. Ele foi finalmente lançado do CLA, em 19 de março de 2023, levando a bordo carga útil desenvolvida 100% no Brasil pelo IAE, com apoio da AEB. Tratou-se do lançamento de número 500 do CLA.

iv. Satélites brasileiros

Um satélite é qualquer objeto que gira em torno de um corpo celeste pela ação da gravidade. Planetas e estrelas podem possuir vários satélites chamados “naturais”. A principal orientação usada para se projetar um satélite é a definição da sua missão. É a partir dela que todos os outros requisitos, funcionalidade, tipo de órbita, tempo de vida, entre outros serão definidos. Satélites artificiais têm uma variedade grande de missões.

O primeiro dispositivo nacional para coleta de dados a partir do espaço foi o SCD-1, criado pelo INPE e lançado em 1993. Os produtos do SCD-1 serviram a uma variedade de operações ambientais e científicas. Uma aplicação relevante foi o monitoramento de bacias de rios por meio da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM). Sua missão foi complementada pelo SCD-2 em 1998. Ambos os satélites fornecem um *link* de rádio para uma rede de plataformas de coletas de dados (PCDs) instaladas no território brasileiro.

Recentemente, foi lançado o Amazonia-1, o primeiro satélite de observação da Terra completamente projetado, integrado, testado e operado pelo Brasil. Ele foi lançado, em 28 de janeiro de 2021, da base de Sriharikota Range (SHAR), na Índia, na missão PSLV-C51, realizada

junto com a agência espacial indiana, a *Indian Space Research Organisation* (ISRO). O projeto é coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e desenvolvido pelo INPE, em parceria com a AEB. Ainda devem ser lançados mais dois satélites semelhantes: o Amazônia-1B e o Amazônia-2. Os três satélites fazem parte da Missão Amazônia (ou “Amazon”, em inglês), cuja principal função é de observação do território nacional, com os objetivos de auxiliar no monitoramento da região amazônica e no combate ao desmatamento ilegal e outros ilícitos. As imagens devem cobrir ainda a região costeira, reservatórios de água e desastres ambientais, de modo a auxiliar no monitoramento beira-mar.

No que diz respeito a nanossatélites, em 2015, a AEB coordenou o lançamento do *Sistema Espacial para Realização de Pesquisa e Experimentos com Nanossatélites* (Serpens), desenvolvido por meio de um consórcio acadêmico. Sua primeira missão contou com a participação de universidades brasileiras e da Espanha, da Itália e dos EUA.

v. O Programa Espacial Brasileiro atualmente

Um dos maiores desafios do PEB é a falta de investimento. O principal foco da AEB é criar autossuficiência e não depender demasiadamente de outros países. Além disso, a AEB tem a intenção de, nos próximos anos, atualizar e criar regulamentos para o setor. A grande inspiração do Brasil é a Índia, um país de destaque no setor atualmente e que teve um crescimento significativo nas últimas décadas, mesmo passando por dificuldades semelhantes às do Brasil. Segundo a própria AEB, o Brasil é um dos países com maior potencial de crescimento no mundo nesse setor. Um dos motivos são os diversos institutos de pesquisa e de formação que existem no País, a exemplo do ITA, uma instituição de ensino superior de renome internacional e principal porta de entrada de jovens nesse mercado.

Nesse contexto, no dia 29 de dezembro de 2021, a Portaria AEB nº 756, trouxe o Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) 2022-2031, como o instrumento de planejamento das atividades espaciais brasileiras para a década. O PNAE 2022-2031 é o resultado de um esforço conjunto, que se iniciou em 2019, com a instituição do Grupo de Trabalho GT-PNAE. Nesse processo, atuaram, propositiva e construtivamente, diversas entidades públicas e privadas do SINDAE. O Programa contempla diversos setores, como comunicação, logística, mobilidade urbana, defesa civil, mineração, meio ambiente, saúde, educação, ciências, entre outros. Além disso, as atividades espaciais são fundamentais para a agropecuária de precisão, para a consolidação das cidades inteligentes, para o aproveitamento das energias renováveis e para a transição a uma sociedade mais digital e mais inclusiva.

O Ministério das Relações Exteriores e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), em colaboração com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, a AEB e a FAB, realizaram, em novembro de 2023, Seminário sobre o Programa Espacial Brasileiro. O seminário reuniu os principais atores do setor espacial no Brasil para discussão sobre a história do setor no País, o panorama atual, interno e mundial, e as perspectivas para o futuro. O seminário buscou promover a importância estratégica das tecnologias espaciais para o desenvolvimento nacional, uma vez que, atualmente, elas são essenciais para áreas como telecomunicações, vigilância das fronteiras e costas marítimas, mapeamento de recursos, combate a desastres naturais, monitoramento ambiental e meteorológico, segurança cibernética, entre outras. O evento também avaliou o papel central da cooperação internacional e da diversificação de parcerias para o fortalecimento do PEB, bem como um papel ativo do Brasil no âmbito multilateral, no que concerne a regulações e regimes

de uso do espaço, para consolidar o princípio de que a exploração espacial deve ser empreendida em benefício de todas as nações.

A partir de 2024, o Brasil abre três frentes para desenvolver um foguete até 2026. Além da iniciativa pública para um Veículo Lançador de Microsatélite (VLM), a empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) passou a financiar dois projetos da iniciativa privada, selecionados por edital público, para um Veículo Lançador de Pequeno Porte (VLPP). O montante total dos dois financiamentos privados é de R\$ 370 milhões. O objetivo dos três projetos é desenvolver um veículo de pequeno porte para inserir um satélite em uma órbita estável, principal diretriz do PEB. O projeto do VLM visa o lançamento de cargas úteis em órbita equatorial a pelo menos 300 km de altitude. A tecnologia do foguete foi desenvolvida em conjunto pelo Instituto de Aeronáutica e Espaço (IAE) e pela Agência Espacial Alemã (DLR, na sigla em alemão), com capacidade para lançar satélites com massa de 30 quilos. As especificações técnicas para o VLPP, também definidas pela AEB, são de um veículo com capacidade de lançar pelo menos cinco quilos de carga útil na órbita equatorial de 450 km.

vi. Cooperação internacional

A cooperação internacional é um dos elementos essenciais para o êxito dos programas espaciais. Nesse sentido, a AEB dedica especial atenção ao tema, com o objetivo de promover a capacitação científica e tecnológica do setor espacial brasileiro e, assim, atender às necessidades do País. As parcerias internacionais na área espacial tendem a crescer, pois o seu fortalecimento possibilita que países compartilhem interesses e objetivos comuns, incrementem os investimentos em seus respectivos programas, dividam custos e diminuam riscos, aumentem a quantidade de projetos e conhecimento conjunto associado, enfrentem desafios de forma coordenada e colaborativa, e usufruam conjuntamente dos benefícios das ciências e tecnologias espaciais. A cooperação internacional é também forma efetiva para a mitigação de riscos de conflito no espaço, uma vez que as nações passam a ter objetivos compartilhados e maior interesse na preservação dos usos pacíficos do espaço exterior. O Brasil já assinou acordos de cooperação e mantém atividades com diversos países, notadamente com Argentina, EUA, China, Ucrânia, Rússia, França e Alemanha.

Brasil e Argentina assinaram, em agosto de 1989, a Declaração Conjunta sobre Cooperação Espacial. Em 1996, assinaram, também, Acordo-Quadro sobre Cooperação em Aplicações Pacíficas de Ciência e Tecnologias Espaciais. Em 1998, foram assinados dois programas de cooperação entre a AEB e a Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE) da Argentina referente ao Projeto Sabia3 e ao SAC-C. Desde então, vários protocolos e programas foram assinados, salientando-se o Protocolo de Intenções entre AEB e CONAE para o desenvolvimento conjunto da Missão Espacial SABIA-Mar, assinado em 2014, mas cujo projeto se iniciou anos antes, no segundo governo Lula. Em janeiro de 2023, o presidente Lula realizou visita oficial à Argentina e, com seu homólogo, assinou declaração na qual os dois presidentes se comprometeram a reativar o Grupo de Trabalho Conjunto Brasileiro-Argentino de Cooperação Espacial (GTC), a fim de voltar a contar com um mecanismo específico para o tratamento de questões espaciais no âmbito bilateral e para a coordenação de posições em foros multilaterais, e avançar na execução do projeto de satélite SABIA-Mar, que prevê o lançamento de dois satélites (um brasileiro e outro argentino), para estudos oceanográficos e costeiros. O satélite SABIA-Mar argentino (SABIA-Mar A) tem lançamento previsto para 2025.

Os projetos de cooperação entre o Brasil e os EUA são voltados para o desenvolvimento de pesquisas científicas conjuntas. Desde a criação da AEB, foram firmados mais de quinze instrumentos de cooperação com a NASA. Em 2011, foi assinado Acordo-Quadro entre o Brasil e os EUA sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, em vigor desde 2018. Entre os programas mais recentes, ressalte-se o NASA-I2, que apoia a participação de estudantes brasileiros em programas de treinamento e especialização em centros de pesquisas da agência norte-americana. Em 2015, o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, Aldo Rebelo, e a Administração Nacional Oceânica e Atmosférica dos EUA (Noaa, na sigla em inglês) firmaram, em Washington, acordo para instalar e operar uma estação terrestre, no Brasil, ligada ao Programa da Constelação do Sistema de Observação para Meteorologia, Ionosfera e Clima (COSMIC-2), de observação meteorológica e de programas ligados à física de neutrinos, física espacial e heliosférica. No Brasil, o projeto está vinculado ao Programa de Estudo e Monitoramento Brasileiro do Clima Espacial (Embrace), coordenado pelo INPE. Em 2016, foram iniciadas as atividades do Programa *Globe* no Brasil. Trata-se de programa internacional de ciência e educação ambiental, que promove a participação de estudantes, professores, cientistas e cidadãos de todo o mundo nas coletas de dados ambientais e nos estudos científicos sobre o meio ambiente, em escalas local, regional e global. Em 2019, Brasil e EUA concluíram as negociações do novo Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), que permite o uso comercial da base de Alcântara, no Maranhão. O tema é debatido pelos dois países desde 2000, quando o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) assinou o acordo, rejeitado pelo Congresso Nacional. Desta vez, o acordo foi aprovado pelo Congresso e entrou em vigor por meio do Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020. O Brasil, por meio do AST, compromete-se a proteger as tecnologias norte-americanas usadas em componentes embarcados em foguetes ou satélites que serão lançados do CLA. Com a assinatura do AST, a AEB revisou normas de licenciamento e lançou um edital para identificar o interesse do setor privado na utilização do CLA, em que foram habilitadas quatro empresas, o que permitiu o lançamento da INNOSPACE, responsável pelo foguete sul coreano HANBIT-TLV.

Em 15 de junho de 2021, o Brasil tornou-se o 12º país e o primeiro na América do Sul a assinar o Acordo Artemis. O Programa Artemis é um projeto desenvolvido pela NASA, com o objetivo, entre outros, de enviar a primeira mulher e pessoa negra para Lua até o ano de 2024. Assim, Brasil e EUA concordaram em cooperar no âmbito da exploração lunar, considerando possíveis contribuições brasileiras ao projeto. Diante da assinatura do Acordo em 2021, o Programa Artemis passou a fazer parte do PNAE 2022-2031. A iniciativa do Programa Artemis vai ajudar a concretizar objetivos pré-estabelecidos pelo PNAE, como a promoção desenvolvimento técnico e científico no setor espacial e a consolidação, em todos os setores da sociedade brasileira, da compreensão dos potenciais benefícios diretos e indiretos da exploração espacial para o Brasil. No início de 2022, o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) e a AEB publicaram o relatório “Pedidos de Patente de Tecnologias Relativas ao Setor Aeroespacial: Panorama do Cenário Brasileiro e Potenciais Contribuições ao Programa Artemis”. O documento é resultado de estudos sobre o setor aeroespacial e possíveis contribuições ao PEB. Em setembro de 2022, as partes do Programa Artemis se reuniram em Paris, à margem do 73º Congresso Astronáutico Internacional. Esse foi o primeiro encontro presencial das partes desde a assinatura do acordo em 2020. O Brasil foi representado pelo presidente da AEB, Carlos Moura. No encontro, os países discutiram a elaboração de princípios para a exploração do espaço segura e sustentável. Ainda no contexto da cooperação entre Brasil e EUA, foi lançado em novembro de 2022 o satélite *Scintillation Prediction Observations Research Task* (SPORT), resultado de um projeto desenvolvido pelo ITA, em parceria com a AEB e a NASA, estabelecido em 2019. O SPORT é

um nanossatélite com instrumentos científicos providos pelas universidades estaduais de Utah, do Texas e do Alabama; e pela empresa Aerospace Co. Os testes de integração e a operação contam com o apoio do INPE. Os dados captados pelo satélite serão usados pelo Embrace. Nos EUA, o SPORT está sob a responsabilidade do *Marshall Space Center* da NASA, em Huntsville, Alabama.

Na Ásia, a cooperação espacial entre o Brasil e a China, por ter caráter horizontal e permitir o desenvolvimento conjunto de tecnologias e a capacitação de recursos humanos, vai ao encontro dos objetivos estratégicos do PEB, notadamente no que se refere à expansão e à consolidação da indústria espacial nacional. Os dois países estabeleceram, no final dos anos 1980, uma colaboração centrada na série de satélites sino-brasileiros de recursos terrestres (CBERS, na sigla em inglês). Os produtos CBERS são relevantes para programas nacionais de destaque, como o Programa de Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite (PRODES), o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (DETER) e o Monitoramento da Cana-de-Açúcar por Imagens de Satélite (CANASAT). O CBERS-1 foi lançado em 1999 por um foguete chinês Longa Marcha IV-B a partir do centro de Taiyuan, na China; o CBERS-2 e o CBERS-2B vieram em 2003 e 2007; ao longo dessas mais de três décadas de cooperação, o Programa CBERS já deu origem a seis satélites⁵⁶⁵. O *CBERS for Africa* distribui gratuitamente imagens a países africanos via estações de recepção (Egito, África do Sul e Ilhas Canárias). Há ainda iniciativa de cooperação entre o Observatório Nacional (Rio de Janeiro) e o Observatório Astronômico de Xangai de 2015. No contexto da VI Sessão Plenária da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), presidida à época pelo vice-presidente Hamilton Mourão ao lado do vice-primeiro-ministro chinês Wang Qishan, Brasil e China expressaram o desejo de continuar a cooperação no campo espacial, incluindo novos projetos no âmbito do Programa CBERS, como o CBERS-5 e CBERS-6⁵⁶⁶, e desenvolver conjuntamente aplicações para os CBERS que já estão em órbita, também concordaram em iniciar negociações sobre o Plano Sino-Brasileiro de Cooperação Espacial 2023-2032, que foi adotado finalmente em abril de 2023, durante visita do presidente Lula à China. No âmbito do Plano Executivo para as Relações entre o Brasil e China entre 2022 e 2026, no Artigo 16, que trata da cooperação espacial, os dois países comprometeram-se em fortalecer o diálogo no âmbito da ONU no que tange à cooperação e à governança internacionais na área espacial e fazer pleno uso do CBERS para promover conjuntamente a construção e a aplicação da constelação de satélites de sensoriamento remoto do BRICS. É importante ressaltar, ainda, que a parceria estratégica entre os dois países tem gerado novos resultados. Entre as atividades conjuntas, destaca-se o apoio ao Projeto Meridiano Internacional, por meio do Laboratório Sino-Brasileiro de Clima Espacial, localizado no INPE. Essa cooperação repercute positiva na comunidade internacional, abrindo caminho para que outros países em desenvolvimento busquem desenvolver parcerias semelhantes. Em fevereiro de 2023, o INPE forneceu imagens de arquivo da região do terremoto na Turquia e na Síria para a *Disasters Charter*

⁵⁶⁵ CBERS-1, lançado em 14 de outubro de 1999; CBERS-2, lançado em 21 de outubro de 2003, com as mesmas características do CBERS-1; CBERS-2B, lançado em 19 de setembro de 2007, com equipamentos sobressalentes do CBERS-1 e CBERS-2, sendo a câmera IRS substituída por câmera de alta resolução (HR); CBERS-3, lançado em 9 de dezembro de 2013, como evolução dos CBERS-1 e CBERS-2, mas, devido a falha do veículo lançador, não atingiu a órbita de destino; e CBERS-4, lançado em 7 de dezembro de 2014, com as mesmas características do CBERS-3. O CBERS-4A, sexto satélite da família CBERS, foi lançado e colocado em órbita com sucesso no dia 20 de dezembro de 2019, pelo foguete Longa Marcha 4B, a partir do Centro de Lançamento de Satélites de Taiyuan (TSLC), na China. O controle do satélite é alternado entre Brasil e China a cada dez meses, quando é possível realizar manobras e outras atividades – quando não se está no controle, é possível monitorar e acompanhar as operações.

⁵⁶⁶ Em abril, durante a visita do presidente Lula à China, foi assinado protocolo específico sobre o CBERS-6, complementar ao acordo sobre cooperação espacial.

(Carta Internacional Espaço e Grandes Desastres) e reprogramou os satélites CBERS-4 e CBERS-4A para obterem novas imagens das áreas afetadas. As imagens foram disponibilizadas para as ações de socorro na região.

Na Europa, a cooperação espacial com a Ucrânia teve início em 1995, com a vinda ao Brasil do presidente Leonid Kutchma. Começou, pouco depois, a consolidar-se a ideia de utilização do CLA para a realização de lançamentos de cargas-úteis brasileiras, ucranianas e de outros países. Ao Brasil caberia ceder o local e a infraestrutura do CLA e, aos ucranianos, desenvolver o veículo Cyclone-4. Em 2003, foi assinado, em Brasília, o Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4. Esse documento ensejou a criação da empresa binacional Alcântara Cyclone Space (ACS), responsável por promover lançamentos comerciais. Os dois países concluíram, ainda, dois importantes acordos: o Acordo-Quadro sobre a Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, de 1999, e o Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação da Ucrânia em lançamentos a partir do CLA, de 2002. O Tratado sobre a Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamentos Cyclone-4, assinado em 2003, foi denunciado pelo Brasil em 2015, deixando de vigorar em 2016. A justificativa brasileira é que se verificou desequilíbrio na equação tecnológico-comercial que justificava a manutenção da parceria.

Em 1988, o Brasil assinou, com a então URSS, protocolo de cooperação no campo da pesquisa espacial e de utilização do espaço para fins pacíficos. A partir de 1992, foram celebrados contratos entre o então Centro Técnico Aeroespacial (hoje, Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial – DCTA), instituições de pesquisa e empresas russas, para fornecimento de materiais e serviços para o Veículo Lançador de Satélites (VLS). A cooperação foi fundamental para continuação do desenvolvimento desse veículo. Em 2005, a AEB e a Agência Espacial Federal Russa (Roscosmos) assinaram um contrato, no qual a AEB pagou US\$ 10 milhões para Marcos Pontes, tenente-coronel da FAB à época, ser levado à Estação Espacial Internacional (EEI) pela nave espacial russa Soyuz. Foi a primeira missão espacial tripulada brasileira, batizada como Missão Centenário, em referência à comemoração dos cem anos do voo de Santos Dumont. A tripulação, composta por Pontes, pelo astronauta estadunidense Jeffrey Williams e pelo cosmonauta russo e comandante da missão Pavel Vinogradov, decolou no dia 29 de março de 2006, no Centro de Lançamento de Baikonur, no Cazaquistão. Eles seguiram, na nave Soyuz TMA-8, para a EEI, levando quinze quilos de carga da AEB, incluindo oito experimentos científicos criados por universidades e centros de pesquisas brasileiros. Em abril de 2016, AEB e Roscosmos assinaram acordo para instalação de estação russa de monitoramento de detritos espaciais em Itajubá (MG), nas dependências do Laboratório Nacional de Astrofísica (LNA). A estação integra o Sistema Eletro-Óptico Panorâmico para Detecção de Detritos Espaciais (PanEOS), cujo objetivo é colaborar com os esforços internacionais na mitigação de risco de acidentes graves com detritos espaciais, em órbita ou na reentrada de fragmentos e objetos na atmosfera terrestre. O telescópio foi inaugurado em abril de 2017, no Observatório do Pico dos Dias.

A cooperação espacial entre Brasil e França começou nos anos 1960. Desde então, a parceria da AEB com o Centro Nacional de Estudos Espaciais (CNES) francês avançou significativamente, em particular no campo da pesquisa científica. Em 2005, as duas agências firmaram programa relativo à participação do Brasil no projeto Convecção, Rotação e Trânsito Planetários (COROT), que resultou em pesquisas no domínio da asterossismologia e de exoplanetas. Em 2017, foi lançado no foguete Ariane V, a partir de Kourou, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), o primeiro totalmente

operado e controlado pela administração federal. O programa envolve a Telebras, a Visiona (*joint-venture* entre a Embraer Defesa & Segurança e a Telebras), o Ministério da Defesa, a AEB e o INPE. O SGDC-1 é o único satélite geoestacionário capaz de prover *internet* ao interior do Brasil. Sua capacidade de dados é de 60 Gigabits por segundo, o que é mais do que o dobro de todos os outros satélites geoestacionários que operam no País juntos. Com esse satélite, a Telebras fornece *internet* a todas as escolas e hospitais do Brasil com apoio das operadoras de telecomunicação, de modo que o SGDC-1 não é apenas um projeto de relevância na cooperação entre os dois países, mas também importante ferramenta de inclusão social para o Brasil. O SGDC-1 é também ativo importantíssimo para a segurança nacional, permitindo que, pela primeira vez, as Forças Armadas utilizem comunicações satelitais operadas por brasileiros e utilizando um satélite completamente nacional. A construção do satélite também contribuiu para o avanço da indústria espacial do País. No contexto do projeto SGDC-1, a AEB liderou o Processo de Absorção de Tecnologia, por meio do qual brasileiros foram treinados na França em engenharia espacial, e o Programa de Transferência de Tecnologia, pelo qual as empresas espaciais brasileiras receberam tecnologias transferidas da empresa franco-italiana Thales Alenia Space, responsável pela construção do SGDC.

Com a Alemanha, a cooperação espacial remonta aos anos 1970. Em 1971, os governos dos dois países homologaram convênio entre o então CTA e o Centro Aeroespacial Alemão (DLR, na sigla em alemão). A agência alemã desenvolveu, em parceria com o DCTA e o INPE, mais de uma dezena de projetos científicos. Destaca-se o veículo suborbital VSB-30, desenvolvido pelo IAE, no programa de foguetes de sondagem europeu. Os foguetes VS foram desenvolvidos para atender ao PNAE no campo de experimentos em ambiente de microgravidade e, devido a sua qualidade técnica, despertaram o interesse do DLR. Ademais, a AEB, o INPE e o DLR compartilham interesses complementares no avanço das ciências de sensoriamento remoto, por meio de pesquisa observacional e desenvolvimento de algoritmos de satélites e modelos climáticos que melhorem a compreensão dos sistemas de vegetação, de carbono e clima. Mais recentemente, os dois países cooperam no projeto de VLM.

Ainda com relação à cooperação com o continente europeu, a principal iniciativa conduzida entre a AEB e a ESA refere-se à utilização de meios de rastreamento e telemedida em território brasileiro, para apoiar a execução dos programas dos lançadores Ariane, Vega e Soyuz a partir do Centro de Lançamento de Kourou, na Guiana Francesa. Na América Latina, destaca-se, para além da Argentina, a cooperação com o Chile: o Brasil integra consórcio do Telescópio Europeu Extremamente Grande, no deserto do Atacama chileno.

Em agosto de 2021, no âmbito dos BRICS, o presidente da AEB, Carlos Moura, assinou o Acordo de Cooperação para a Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS. O acordo assinado permite a cooperação entre as agências espaciais dos países-membros para construir uma constelação virtual de satélites de sensoriamento remoto: é um mecanismo de compartilhamento de dados composto por satélites já em órbita, indicados pelas agências espaciais. CBERS-4 (em conjunto com Brasil e China), Kanopus-V (da Rússia), Resourcesat-2 e 2A (da Índia), e GF-6 e ZY-3/02 (da China) são os satélites da constelação. Estações terrestres localizadas em Cuiabá (Brasil), Moscou (Rússia), Shadnagar-Hyderabad (Índia), Sanya (China) e Hartebeesthoek (África do Sul) receberão dados dos satélites indicados. Esse mecanismo de compartilhamento de dados ajudará a enfrentar desafios como a mudança do clima e desastres naturais, e poderá prover subsídios a políticas de proteção ambiental.

No âmbito da V Cúpula do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), em 2011, foi assinada Declaração Conjunta, na qual um dos temas abordados foi a cooperação espacial. No

grupo de trabalho sobre ciência e tecnologia, discutiu-se sobre o Projeto do Satélite do IBAS, abordaram-se modalidades de cooperação em clima espacial, observação da terra e microsatélite, e debateu-se, ainda, sobre como concretizar a ideia do satélite trilateral. Não há informações atualizadas a respeito do progresso do tratamento do tema no agrupamento.

h) Militarização do espaço

Em 1963, banuiu-se a realização de testes nucleares com o Tratado de Proibição Parcial de Ensaios Nucleares (PTBT, na sigla em inglês), como é conhecido o Tratado de Banimento de Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e sob as Águas. O Tratado sobre o Espaço Exterior, de 1967, em seu Artigo 4º, afirma: “Os Estados Partes do Tratado se comprometem a não colocar em órbita qualquer objeto portador de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de armas de destruição em massa, a não instalar tais armas sobre os corpos celestes e a não colocar tais armas, de nenhuma maneira, no espaço cósmico. Todos os Estados Partes do Tratado utilizarão a Lua e os demais corpos celestes exclusivamente para fins pacíficos. Estarão proibidos nos corpos celestes o estabelecimento de bases, instalações ou fortificações militares, os ensaios de armas de qualquer tipo e a execução de manobras militares. Não se proíbe a utilização de pessoal militar para fins de pesquisas científicas ou para qualquer outro fim pacífico. Não se proíbe, do mesmo modo, a utilização de qualquer equipamento ou instalação necessária à exploração pacífica da Lua e demais corpos celestes”.

Como antecedentes na matéria, poder-se-ia mencionar a Resolução 110 da AGNU, de 1947, aplicável ao espaço cósmico, que “condena a propaganda destinada a ou susceptível de provocar ou encorajar qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou qualquer ato de agressão”, e Resolução 1884 da AGNU, de 1963, que dá boas vindas às manifestações de EUA e URSS de não colocarem armas nucleares ou outras ADM no espaço e “insiste junto aos Estados de se absterem de colocar em órbita quaisquer objetos portadores de armas nucleares ou de qualquer outro tipo de arma de destruição em massa e de instalar tais armas em corpos celestes”.

Embora a nuclearização do espaço esteja proscria, os tratados existentes não banem explicitamente a colocação de armas convencionais no espaço, tampouco seu uso para autodefesa ou o lançamento de bases militares que operem em órbita (não em corpos celestes). Está em discussão, na Conferência do Desarmamento (CD), instrumento multilateral juridicamente vinculante para preencher essa lacuna no regime jurídico internacional aplicável ao espaço exterior.

A AGNU já realizou três sessões especiais sobre a exploração e os usos pacíficos do espaço, em 1968, 1982 e 1999 (em 2018, foi realizada a UNISPACE+50). Em 1981, a AGNU adotou a Resolução 36/97, que, em seu item C, afirma que medidas adicionais devem ser implementadas para prevenir a corrida armamentista no espaço (*Prevention of an Arms Race in Outer Space*, ou PAROS). Em 1985, foi estabelecido comitê *ad hoc* na CD para discutir o tema, que se reuniu anualmente até 1994. Os EUA são o principal objetor das negociações. Com base em trabalho conjunto preliminar submetido em 2002, China e Rússia apresentaram à CD, em 2008, projeto de tratado de prevenção da colocação de armas no espaço exterior, da ameaça ou uso de força contra objetos do espaço exterior (PPWT, na sigla em inglês), que foi rechaçado pelos EUA. Versão revista foi apresentada em 2014. A UE, que considera que a minuta de PPWT não é base para as negociações, elaborou projeto de Código de Conduta para Atividades no Espaço Exterior em 2008 (revisto em 2010), mas a minuta jamais chegou a ser submetida à CD para discussão. Em 2021, Reino Unido e países ocidentais, incluindo os EUA, copatrocinam proposta para a criação

de regras para atividades militares no espaço, aprovada na 1ª Comissão da AGNU. O Grupo de Trabalho de Composição Aberta sobre Redução de Ameaças no Espaço, criado pela Resolução A/RES/76/231, encontrou-se duas vezes em 2022, em maio e setembro, e duas vezes em 2023, entre janeiro e fevereiro e entre agosto e setembro. Seu relatório final deveria basear-se em consenso, o que não foi possível alcançar após a quarta reunião.

Também vale a pena mencionar o Grupo de Peritos Governamentais (GGE, na sigla em inglês) das Nações Unidas sobre a Prevenção da Corrida Armamentista no Espaço Exterior (PAROS, na sigla em inglês), que foi estabelecido em 2017 e que se reuniu em Genebra em 2018 e 2019, presidido pelo embaixador brasileiro Guilherme Patriota. Seu mandato previa a emissão de recomendações de elementos substantivos para acordo multilateral sobre PAROS. Encerrou-se sem que houvesse consenso quanto a relatório final. Encarnação anterior do GGE, sobre transparência e medidas de construção de confiança, foi estabelecida em 2010 e emitiu relatório em 2013.

Seguidamente, vêm sendo aprovadas resoluções na ONU a respeito da militarização do espaço. Em 2024, foram aprovadas as seguintes: *Reducing space threats through norms, rules and principles of responsible behaviours* (79/22), *Further practical measures for the prevention of an arms race in outer space* (79/21), *No first placement of weapons in outer space* (79/20), *Prevention of Arms Race in Outer Space* (79/19) e *Weapons of mass destruction in outer space* (79/18).

Em maio de 2024, uma proposta de resolução do CSNU sobre prevenção da corrida armamentista no espaço exterior, apresentada pela Rússia, não foi adotada, tendo obtido sete votos contrários, sete favoráveis e uma abstenção⁵⁶⁷. A rejeição ocorreu após tentativa de aprovação de texto similar, em abril, que, na ocasião, foi vetado pela Rússia. O texto, apresentado na ocasião por EUA e Japão, instava todos os países a não utilizarem armas nucleares ou outras armas de destruição em massa no espaço, e só recebeu oposição russa, tendo a China optado pela abstenção. Moscou alegou que a redação era insuficiente e copatrocionou com a China uma emenda para prevenir definitivamente todas as armas e ameaça do uso da força no espaço exterior, contudo a emenda foi rejeitada por sete membros do CSNU.

Como parte dos esforços recentes de militarização do espaço, pode-se mencionar, em particular, a criação da *US Space Force*, em 2019, sexto braço das Forças Armadas dos EUA, no lugar da *US Space Command*, de 1985, comando conjunto entre Força Aérea, Marinha e Exército. Sua missão é organizar, treinar e equipar as Forças Espaciais, proteger os interesses dos EUA e seus aliados no espaço e garantir os interesses no espaço para garantir a capacidade da força conjunta. Segundo os EUA, trata-se de reação a iniciativas de outros países de interromper satélites de navegação e comunicação com ataques eletrônicos.

Desde 2015, a Rússia tem Forças Aeroespaciais, resultado da fusão entre Força Aérea e Forças de Defesa Aeroespacial. Também em 2015, a China estabeleceu a Força de Apoio Estratégico do Exército de Libertação Popular, que lida com questões espaciais, cibernéticas e eletrônicas. Em abril de 2024, foi estabelecida a Força Aeroespacial do Exército de Libertação Popular, como resultado do desmembramento da Força de Apoio Estratégico em três novas forças militares. Em 2019, a França anunciou criação de comando militar do espaço na Força Aérea, com base em estrutura pré-existente de 2010.

A destruição de satélites ou de outros objetos espaciais por mísseis balísticos lançados da Terra também é assunto que preocupa. Em 2019, a Índia realizou testes de veículos de

⁵⁶⁷ EUA, Reino Unido, França e Japão foram alguns dos países que votaram contrariamente à resolução. A China esteve no grupo daqueles que votaram favoravelmente à proposta russa, enquanto a Suíça foi o único país que optou pela abstenção.

interceptação de satélites. Em 2020, a Rússia realizou testes no mesmo sentido, e, no ano seguinte, destruiu um satélite já em desuso a fim de testar um míssil desenvolvido para esse fim.

i) Cibersegurança e espaço

Assim como o plano terrestre, o plano espacial também é suscetível a ataques cibernéticos. Ataques cibernéticos a satélites podem ser divididos em três categorias. A espionagem, que consiste em intervenções no dispositivo e é relativamente pouco custosa. Um exemplo foi o caso do satélite ítalo-alemão Athena-Fidus, invadido pelo satélite russo Luch. Há também casos de subversão, em que se pode utilizar o mesmo sinal para “subverter” mensagens, incluir ou substituir conteúdos. Em 2002, o grupo Falun Gong utilizou um satélite AsiaSat para transmitir mensagens hostis ao governo chinês. Houve ainda o caso de usurpação do sinal de GPS, utilizado pelo Irã em 2011 para capturar um *drone* americano RQ-170. Por fim, há a sabotagem, tipo de intervenção mais destrutiva. A sabotagem permite alterar o curso do satélite, reduzir a quantidade de combustível, utilizar o próprio satélite como arma cinética. Em 1999, piratas conseguiram controlar o sistema militar britânico Skynet, e um resgate foi pedido para liberá-lo, fato negado pelas autoridades britânicas. Em 2008, houve duas tentativas de ataque ao satélite Terra EOS-AM-1 da NASA (houve interferências por dez minutos). Os invasores teriam conseguido romper todas as barreiras para tomar controle, mas não chegaram a fazê-lo.

Durante o conflito na Ucrânia, ocorreram diversos ataques cibernéticos em satélites da Ucrânia e da Europa, levando a grande operadora mundial Viasat a um grande reset para continuar a providenciar comunicação entre os ucranianos e os refugiados ucranianos na Eslováquia. A SpaceX teve de direcionar milhares de satélites Starlink para garantir a comunicação entre os ucranianos.

O Conselho de Cibersegurança e Espaço do Fórum Econômico Mundial (2022) sugeriu que governos e outros atores envolvidos em tecnologia espacial deveriam concentrar-se e priorizar esforços para garantir uma resiliência cibernética de ponta a ponta.

O SPACE ISAC (*Space Information Sharing and Analysis Center*) concentra iniciativas de longo prazo para aumentar e melhorar a segurança cibernética dos dispositivos que dependem de rede de satélites. Reúne governos, fabricantes de satélites, operadores, desenvolvedores de software e usuários de serviços.

j) Exploração de recursos espaciais

Segundo definição da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2012, a economia espacial envolve atividades e uso de recursos que criam valor e benefício para a humanidade. Envolvem a exploração, pesquisa, gerenciamento e uso do espaço. Busca-se, nesse sentido, uma maior integração entre espaço, sociedade e economia. A economia espacial está evoluindo e se desenvolvendo junto com uma profunda transformação do setor e uma integração do espaço com a sociedade e a economia. Atualmente, a infraestrutura e a exploração do espaço permitem novos serviços e novas aplicações em setores como meteorologia, energia, telecomunicações, transporte, aviação, desenvolvimento urbano, agricultura, entre outros.

O tratado de 1967, em seu Artigo 9, afirma em termos genéricos: “No que concerne à exploração e ao uso do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, os Estados Partes do Tratado deverão fundamentar-se sobre os princípios da cooperação e de assistência mútua e exercerão as suas atividades no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes,

levando devidamente em conta os interesses correspondentes dos demais Estados Partes do Tratado. Os Estados Partes do Tratado farão o estudo do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, e procederão à exploração de maneira a evitar os efeitos prejudiciais de sua contaminação, assim como as modificações nocivas no meio ambiente da Terra, resultantes da introdução de substâncias extraterrestres, e, quando necessário, tomarão as medidas apropriadas para este fim. Se um Estado Parte do Tratado tem razões para crer que uma atividade ou experiência realizada por ele mesmo ou por seus nacionais no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de prejudicar as atividades dos demais Estados Partes do Tratado em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, deverá fazer as consultas internacionais adequadas antes de empreender a referida atividade ou experiência. Qualquer Estado Parte do Tratado que tenha razões para crer que uma experiência ou atividade realizada por outro Estado parte do Tratado no espaço cósmico, inclusive na Lua e demais corpos celestes, criaria um obstáculo capaz de prejudicar as atividades exercidas em matéria de exploração e utilização pacífica do espaço cósmico, inclusive da Lua e demais corpos celestes, poderá solicitar a realização de consultas relativas à referida atividade ou experiência”.

O Tratado da Lua, por sua vez, proíbe, no Artigo 11, a propriedade da superfície ou do subsolo lunar por Estado, organização nacional, intergovernamental ou não governamental ou agente privado, mas não proíbe sua exploração nas bases de igualdade e em respeito às normas internacionais. Prevê, ainda, o estabelecimento de um regime para a “exploração” dos recursos naturais da Lua, o qual nunca foi criado por falta de consenso, mas poderia vir a ter contornos parecidos aos da Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA, na sigla em inglês).

Tendo em conta a pouca clareza dos marcos internacionais existentes, diversos países têm buscado regular o tema em suas legislações nacionais. Em 2015, o governo dos EUA adotou o Ato para Exploração e Utilização de Recursos Espaciais. Nos últimos anos, a NASA estabeleceu entendimentos bilaterais com outras agências espaciais sobre a exploração da Lua e reuniu tais entendimentos em um pacote conhecido como Acordos Artemis⁵⁶⁸. Os acordos reconhecem direitos aos signatários de extrair e utilizar recursos da Lua, de Marte e de asteroides, e reforça que esta exploração será conduzida sob auspícios do Tratado sobre o Espaço Sideral (1967), Artigos, II, VI, XI – impossibilidade de exercer direitos de soberania, responsabilidade e a publicidade ao SGNU sobre os atos. Os signatários são responsáveis por autorizar e supervisionar atividades dos atores não governamentais. Em 2020, o presidente Trump assinou ordem executiva sobre mineração comercial no espaço.

Entre 2018 e 2020, o COPUOS trabalhou em uma espécie de Agenda 2030 para o Espaço (*Space 2030 Agenda*), que foi adotada pela AGNU em 2021. Ela tem como objetivos aumentar os benefícios econômicos derivados do espaço e reforçar o papel do setor espacial como um importante motor do desenvolvimento sustentável; aproveitar o potencial do espaço para resolver os desafios quotidianos e impulsionar as inovações relacionadas ao espaço com o intuito de melhorar a qualidade de vida; melhorar o acesso ao espaço para todos e garantir que todos os países possam beneficiar socioeconomicamente das aplicações da ciência e tecnologia espacial e

⁵⁶⁸ Até dezembro de 2024, são os seguintes os 52 signatários dos Acordos Artemis: Angola, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bahrein, Bélgica, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Colômbia, Chipre, Tchêquia, Dinamarca, República Dominicana, Equador, Estônia, França, Alemanha, Grécia, Islândia, Índia, Israel, Itália, Japão, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Nova Zelândia, Nigéria, Panamá, Peru, Polônia, Coreia do Sul, Romênia, Ruanda, Arábia Saudita, Singapura, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Tailândia, Ucrânia, EAU, Reino Unido, EUA e Uruguai.

dos dados, informações e produtos baseados no espaço, apoiando assim a realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS); e construir parcerias e reforçar a cooperação internacional nas utilizações pacíficas do espaço exterior e na governança global das atividades espaciais.

Associada ao tema está a questão da “poluição orbital”, tanto no que diz respeito ao elevado número de objetos lançados ao espaço desde o Sputnik, muitos dos quais já foram abandonados, como dos detritos e fragmentos provenientes desses objetos. Não há instrumento vinculante a respeito, mas, em 2007, foram aprovadas diretrizes na ONU para a mitigação de detritos.

A exploração de recursos está associada a outra questão importante, a “privatização” do espaço exterior, isto é, da comercialização e da exploração de recursos espaciais por companhias privadas. Não se trata apenas da exploração de recursos minerais e naturais, mas é um setor que abrange telecomunicações, sistemas de geolocalização e turismo espacial, entre outras atividades. Em 2020, após nove anos, foi realizado o primeiro lançamento de veículo espacial tripulado de solo dos EUA: tratou-se de veículo desenvolvido pela iniciativa privada (SpaceX). Empresas privadas de outros países também estão desenvolvendo projetos espaciais. Em 2021, a SpaceX ganhou contrato com a NASA para desenvolver protótipo da Starship para o Programa Artemis. Em 2023, foi realizada o primeiro voo da Starship. Em 2024, turistas fizeram a primeira caminhada espacial em missão privada (*Polaris Dawn*) operada pela SpaceX. No mesmo ano, a SpaceX completou o quinto teste da Starship, e trouxe o propulsor Super Heavy, a parte inferior da nave, de volta à base de lançamento, no Texas, como parte dos estudos de como se poderá recuperar e relançar rapidamente os propulsores em futuras missões. O espaço vem sendo considerado o novo Eldorado, também chamado *New Space*, tanto pelas possibilidades que oferece quanto pela multiplicação de atores envolvidos (empresas privadas, *startups*). Em favor da parceria estatal e privada, argumenta-se que os investimentos privados poupam recursos estatais que podem ser aplicados para missões mais ambiciosas no próprio espaço sideral. Novos investimentos possibilitam uma maior especialização, a instalação de novas infraestruturas e ganho de escala. A escala é importante para a manutenção da viabilidade dos investimentos espaciais, mas, ao mesmo tempo, permite a miniaturização de satélites (formação de constelações de pequenos satélites) e tecnologias espaciais que, embora contribua para viabilidade econômica, pode colocar em risco a própria atividade e agravar problemas existentes (geração de detritos e possibilidade de colisões entre satélites) e Isso pode ocasionar graves problemas a satélites que são essenciais para a vida moderna – comunicação, *internet*, sistema de GPS etc. – o chamado *Kessler Effect* (efeito cascata da colisão), apontado pelo relatório de 2022, Riscos Globais, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial. Ademais, ondas de rádio e de luz geradas por esses satélites prejudicam a tecnologia de telescópios.

Para viabilizar a exploração de recursos, é indispensável a instalação de estruturas que permitam a criação de energia. Não é viável sustentar projetos dessa magnitude com recursos exclusivamente terrestres. O Programa Artemis tentará explorar o gelo lunar e o regolito para geração de combustível. A expertise seria replicada na mineração de outros materiais em outros asteroides. Além da mineração e de bases de energia, outras atividades com potencial comercial são uso do espaço para realizar experiências científicas com segurança, reciclagem do lixo espacial, pesquisa e desenvolvimento e turismo espacial.

À medida que as pesquisas civis e militares avançam, a tecnologia torna-se cada vez mais dual, e há uma linha tênue entre as duas áreas. Nesse sentido, os acordos e os princípios internacionais poderiam vir a ser violados. A falta de regulamentação leva o espaço sideral a sofrer a tragédia dos comuns e os efeitos de externalidades negativas. Por fim, satélites são suscetíveis a

ataques hackers, sendo um novo ponto de vulnerabilidade e preocupação na questão da cibersegurança.

k) Carta Internacional: Espaço e Grandes Desastres

A Carta Internacional: Espaço e Grandes Desastres é um instrumento de cooperação entre agências espaciais por meio do qual imagens de satélites são usadas para o controle de desastres naturais, com o objetivo de garantir respostas rápidas e coordenadas a situações de crise. A coordenação técnica, administrativa e operacional é feita por uma Diretoria, com representação de todos os membros, e um Secretariado, com funções executivas.

O documento foi firmado “em reconhecimento das potenciais aplicações das tecnologias espaciais na administração de desastres causados por fenômenos naturais ou acidentes tecnológicos, situações dramática que envolvam a perda de vidas humanas ou danos a propriedades em larga escala”. Desastres como tempestades, terremotos, incêndios, inundações, nevascas, maremotos, atividades vulcânicas ou deslizamentos de terra podem motivar o acionamento da Carta. Quanto aos acidentes tecnológicos, conforme a Carta, estão inclusos os vazamentos de hidrocarbonetos ou substâncias tóxicas ou radioativas. As negociações tiveram início no contexto da III UNISPACE, realizada em Viena, em 1999. O instrumento foi firmado, no ano seguinte, pelas agências espaciais europeia (ESA), francesa (CNES) e canadense (CSA). As primeiras adesões ocorreram a partir de 2001 e incluem agências dos Estados Unidos, Índia, Argentina, Japão, Reino Unido, China, Alemanha, Coreia do Sul, Rússia, Venezuela e Emirados Árabes Unidos. O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) ingressou em 2011. A Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos (EUMETSAT) ingressou em 2012. Hoje, o grupo conta com 270 satélites em operação, inclusive o CBERS-4.

O documento está aberto a adesões. Agências interessadas devem encaminhar o pedido para a Diretoria, que tem um prazo de 180 dias para encaminhar suas recomendações para as partes. A adesão é feita por aprovação unânime dos membros. Podem ser membros da Carta instituições que detenham imagens de satélites e dispostas a cooperar voluntariamente com os esforços do grupo, inclusive com o aporte de recursos.

A Carta pode ser ativada por Usuários Autorizados – tipicamente representantes das forças nacionais de proteção civil, resgate ou de segurança – interessado em obter dados e informações sobre um desastre em curso. Graças ao princípio de acesso universal, adotado em 2012, qualquer autoridade nacional pode registrar-se para solicitar a ativação da Carta. Hoje, a Carta conta com um total de 94 Usuários Autorizados em 83 países, dos quais 43 são provenientes da iniciativa de acesso universal. Também existe a possibilidade de acionar o sistema em apoio a outro usuário com o qual esteja cooperando. Organizações nacionais e regionais de monitoramento também participam como membros cooperativos e, em alguns casos, estão autorizados a acionar a Carta. O acionamento da Carta deve ser motivado por desastres espontâneos e súbitos em um prazo de até 10 dias. Um Oficial de Emergência em Serviço elabora um plano de serviço e uma agência-membro, designada como Gerentes de Projetos pelo Secretariado, é responsável por processar e interpretar as imagens coletadas e cuidar da troca de informações entre o requerente e as agências responsáveis pela coleta de dados. Após o encerramento do chamado, um relatório é gerado.

Existem, ainda, outros atores autorizados a acionar o mecanismo de cooperação. A Carta tem um acordo com a UNOOSA e a UNITAR/UNOSAT para promover apoio às agências da ONU. A Sentinela Ásia, um fórum de cooperação regional para o monitoramento de desastres, com 31 países da região, também pode pedir o acesso aos dados em casos de desastres. Desde

2009, o grupo tem trabalhado em consultas para ampliar o acesso dos países africanos ao mecanismo.

Já foram feitas 920 ativações da Carta desde sua assinatura. O instrumento já foi ativado 22 vezes para coletar dados sobre o Brasil, inclusive em fevereiro e abril de 2024, em razão as inundações no Acre e no Rio Grande do Sul, respectivamente. Também já foi ativado por solicitação do Brasil para eventos ocorridos em outros países. Em 2019, durante a passagem do ciclone Kenneth no norte de Moçambique, por exemplo, o Centro Nacional Brasileiro de Gestão de Desastres e Riscos (CENAD) solicitou a ativação da Carta em apoio ao país.

Em outubro de 2024, foi realizada a 52ª Reunião da Carta Internacional: Espaço e Grandes Desastres, na sede do INPE, em São José dos Campos (SP). Durante o encontro, foram abordados desastres brasileiros, como as enchentes no Rio Grande do Sul e os deslizamentos no litoral norte de São Paulo e no Acre. Também foram promovidos treinamentos com satélites ópticos e de radar.

5.7. Direitos humanos, gênero, raça, religião e políticas de identidade

I. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)

a) Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é o principal documento na história dos direitos humanos. A declaração foi redigida por representantes com diferentes formações jurídicas e culturais, de todas as regiões do mundo, que integraram um comitê da Organização das Nações Unidas (ONU), presidido pela ex-primeira-dama dos Estados Unidos (EUA), Eleanor Roosevelt. A DUDH foi aceita e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), durante sua terceira sessão ordinária, em 10 de dezembro de 1948, como Resolução 217.

Dos 58 membros das Nações Unidas na época, 48 votaram favoravelmente a aprovação da DUDH, e foram formuladas oito abstenções. O bloco soviético, formado por Belarus, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, União Soviética (URSS) e Ucrânia, contrário à propriedade privada, absteve-se em razão do Artigo 17. As demais abstenções foram da Arábia Saudita, sob a alegação de que o processo de elaboração do texto preteriu o pensamento muçulmano, e a União Sul-Africana, porque praticava discriminação racial, representada pelo *apartheid*. O Iêmen e Honduras não votaram. O Brasil foi um dos países que votaram a favor de sua aprovação, bem como um dos primeiros países a assiná-la.

A DUDH estabelece, pela primeira vez, os direitos humanos fundamentais a serem protegidos universalmente. Ela foi traduzida para mais de 500 idiomas. É amplamente reconhecida por ter inspirado e preparado o caminho para a adoção de mais de 70 tratados de direitos humanos, aplicados hoje de forma permanente em nível global e regional. Em 2023, a declaração completou 75 anos, para cuja celebração a ONU realizou a campanha *Human Rights 75*.

b) História

Os tratados internacionais de direitos humanos têm como fonte o “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, surgido no pós-Segunda Guerra como resposta internacional às atrocidades do nazifascismo, e erigido como paradigma referencial ético da ordem internacional. Conforme este novo paradigma, “a proteção dos direitos humanos não se deve reduzir ao domínio reservado do Estado (...), à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional”, conforme reconhecido pela professora Flávia Piovesan. Consequências imediatas são, portanto, a relativização da soberania absoluta do Estado e a centralidade do indivíduo como sujeito de direitos na esfera internacional. Tais inspirações conduzem à DUDH.

Cabe ressaltar que a declaração foi precedida, em meses, pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), aprovada, também em 1948, na IX Conferência Internacional Americana realizada em Bogotá, a mesma conferência em que foi criada a Organização dos Estados Americanos (OEA). Uma significativa contribuição da DADDH à DUDH foi a do direito ao recurso eficaz ante os tribunais nacionais, transplantada da primeira (Artigo 18) à segunda (Artigo 8), o que, na atualidade, representa um dos pilares básicos do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática.

Atendendo ao disposto no Artigo 68 da Carta de São Francisco, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) criou, em 1946, a Comissão de Direitos Humanos (CoDH), órgão permanente dentro da ONU encarregado de preparar o que foi inicialmente concebido como uma Carta Internacional de Direitos. O canadense John Peters Humphrey foi chamado pelo secretário-geral da Nações Unidas (SGNU) para trabalhar no projeto da declaração. Naquela época, Humphrey havia sido recém-indicado como diretor da divisão de direitos humanos dentro do Secretariado da ONU. A CoDH tinha, inicialmente, 18 países-membros, representantes de diferentes culturas, sistemas políticos e religiões, de modo a ser representativo da humanidade como um todo. Em fevereiro de 1947, a CoDH estabeleceu um Comitê Especial de Redação da DUDH, presidido por Eleanor Roosevelt, para redigir os artigos da declaração. O comitê era composto por nove representantes. Entre outros membros proeminentes do comitê, incluíam-se: René Cassin, da França; Charles Malik, do Líbano, como relator; e P. C. Chang, da República da China (ROC, na sigla em inglês), como vice-presidente. Humphrey forneceu o esboço inicial, que se tornou o texto de trabalho do comitê. Em junho de 1947, ocorreu a primeira reunião para elaborar um projeto de redação preliminar, com base no esboço de Humphrey. O Comitê de Redação foi dividido em dois grupos: um elaborou a minuta da declaração, de caráter não vinculante; o outro, chefiado pelo Reino Unido, cuidou de minuta de um pacto vinculante, o qual foi a base dos futuros Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Após ter recebido comentários dos Estados-Membros e órgãos da ONU, via CoDH, o Comitê Especial de Redação reuniu-se pela segunda vez, em maio de 1948, quando acordou o texto a ser elevado à comissão. O responsável pela minuta de declaração elevada à CoDH, conhecida como “Rascunho de Genebra”, foi o francês René Cassin. É importante destacar que René Cassin, durante a fase final das negociações, conseguiu fazer com que o próprio título da declaração fosse modificado, para ser qualificado como “universal”, e não mais apenas “internacional”, de modo a imbuir um sentimento que transcendesse o Estado-nação e focalizasse o indivíduo em si como objeto final da declaração.

Após aprovação da minuta de declaração pela CoDH e pelo ECOSOC, a AGNU a encaminhou à Terceira Comissão. Austregésilo de Athayde foi o principal delegado brasileiro na III Sessão Ordinária da AGNU, reunida em Paris de setembro a dezembro de 1948. Ele foi considerado o mais ativo participante da Terceira Comissão naquele momento. O brasileiro fez uma declaração fundamental sobre a importância da educação baseada em valores e foi o primeiro a sustentar que a educação oferece ao indivíduo os recursos “para desenvolver sua personalidade, que constitui o objetivo da vida humana e o fundamento mais sólido da sociedade”, contribuição que deu origem ao Artigo 26: “A educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana”. Conforme reconhecido por outros grandes nomes de fora do Brasil, entre os quais René Cassin e Eleanor Roosevelt, a atuação de Athayde foi de valor inestimável para a aprovação sem oposição substantiva da DUDH. Após ser debatida na Terceira Comissão, a minuta da DUDH foi aprovada pela AGNU em 10 de dezembro de 1948.

Todo o texto da DUDH foi composto, portanto, em menos de dois anos. Numa época em que o mundo estava dividido em blocos orientais e ocidentais, encontrar um ponto em comum, sobre o que deveria constituir a essência do documento, provou ser uma tarefa extraordinária. De forma inédita, a DUDH introduziu uma concepção de direitos humanos marcados pela universalidade (porque seu pressuposto de validade é a condição humana em si, requisito único para titularidade) e indivisibilidade (enquanto conjugação, a um só tempo, e num só diploma, de

direitos civis e políticos e direitos sociais, econômicos e culturais; estes, pode-se dizer, atribuidores de sentido e conteúdo material daqueles).

c) Participação feminina

Em um momento de crescentes tensões Leste-Oeste, Eleanor Roosevelt usou seu prestígio e credibilidade, com as superpotências EUA e URSS, para direcionar o processo de redação e de conclusão, com sucesso, da DUDH. Hansa Mehta, da Índia, colaborou com o texto do Artigo 1, no qual sugeriu a alteração da frase “Todos os homens nascem livres e iguais” para “Todos os seres humanos nascem livres e iguais”. Minerva Bernardino, da República Dominicana, advogou, com sucesso, pela inclusão da igualdade de homens e mulheres no preâmbulo da declaração. Begum Shaista Ikramullah, do Paquistão, defendeu o Artigo 16, sobre os direitos iguais no casamento, para combater os casamentos forçados e infantis. Bodil Begtrup, da Dinamarca, propugnou que a DUDH se referisse a “todos” como detentores dos direitos, em vez de “todos os homens”. Marie-Hélène Lefauchaux, da França, defendeu a inclusão da não discriminação baseada no sexo no meio do Artigo 2, que diz: “Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição”. Evdokia Uralova, de Belarus, argumentou pela igualdade de remuneração entre as mulheres, e, graças a ela, o Artigo 23 diz: “Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho”. Somado a isso, juntamente com Fryderyka Kalinowski, da Polônia, e Elizaveta Popova, da URSS, ela salientou os direitos das pessoas nos territórios que não são autônomos, tal como consta no Artigo 2. Lakshmi Menon, da Índia, argumentou pela “universalidade” dos direitos humanos, insistindo que, se as mulheres e as pessoas sob governo colonial não fossem explicitamente mencionadas na DUDH, então não seriam consideradas incluídas em “todos”.

d) Estrutura

A estruturação da DUDH foi influenciada pelo Código Napoleônico, incluindo o preâmbulo e os princípios gerais introdutórios. Essa estrutura consiste em:

- 1) Preâmbulo, que expõe as causas históricas e sociais que levaram à necessidade de redigir a declaração;
- 2) Artigos 1 e 2: estabelecem os conceitos básicos de dignidade, liberdade e igualdade;
- 3) Artigos de 3 a 5: estabelecem outros direitos individuais, como o direito à vida e a proibição da escravidão e da tortura;
- 4) Artigos de 6 a 11: referem-se à legalidade fundamental dos direitos humanos com remédios específicos citados para sua defesa quando violados;
- 5) Artigos de 12 a 17: estabelecem os direitos do indivíduo em relação à comunidade, incluindo a liberdade de locomoção e residência dentro de cada Estado, o direito de propriedade e o direito a uma nacionalidade;
- 6) Artigos de 18 a 21: sancionam as chamadas liberdades constitucionais e as liberdades espirituais, públicas e políticas, como liberdade de pensamento, opinião, expressão, religião e consciência, palavra, associação pacífica do indivíduo, bem como as de receber e transmitir informações e ideias por meio de qualquer mídia;

- 7) Artigos de 22 a 27: sancionam os direitos econômicos, sociais e culturais de um indivíduo, incluindo cuidados de saúde, defendem o direito amplo a um padrão de vida adequado e fazem menção especial aos cuidados dispensados à maternidade e à infância; e
- 8) Artigos de 28 a 30: estabelecem os meios gerais de exercício desses direitos, as áreas em que os direitos do indivíduo não podem ser aplicados, o dever do indivíduo para com a sociedade e a proibição do uso de direitos em violação dos propósitos da ONU.

e) Desdobramentos

Ao longo das mais de sete últimas décadas, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos encontraram expressão na DUDH, e, conseqüentemente, foram concebidos, com base em seus pressupostos, sucessivos e numerosos tratados e instrumentos de proteção, nos planos global e regional, bem como constituições e legislações nacionais. A DUDH, em conjunto com o PIDCP e seus dois Protocolos Opcionais (um sobre procedimento de queixa e outro sobre pena de morte) e com o PIDESC e seu Protocolo Opcional (que institui mecanismos de denúncia individual aos Estados pelas violações dos direitos enunciadas no pacto), formam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. É importante ressaltar, nesse contexto, a contribuição da CoDH, que conseguiu estabelecer as bases dos dois pactos de direitos humanos, PIDCP e PIDESC⁵⁶⁹, a serem retomadas e elaboradas, de 1954 a 1966, pela AGNU e sua Terceira Comissão.

Os direitos humanos celebrados na DUDH consolidaram-se em duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos: realizadas em Teerã, em 1968, e em Viena, em 1993⁵⁷⁰. Ressalta-se, ainda, que uma série de tratados internacionais e de outros instrumentos adotados, desde 1945, expandiram o escopo do Direito Internacional dos direitos humanos. Além dos documentos que conformam a Carta Internacional dos Direitos Humanos, a ONU adotou mais de vinte tratados principais ulteriores que detalham direitos humanos. Eles incluem, entre outras, a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).

No âmbito do direito interno brasileiro, a Constituição Federal de 1988 encontra-se em absoluta harmonia com a concepção inaugurada pela DUDH. Nos últimos 35 anos, o Estado brasileiro ratificou os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e iniciou processo intenso de produção legislativa na matéria, incluindo de maneira definitiva o tema dos direitos humanos na agenda nacional⁵⁷¹. Pela Constituição de 1988, o homem se sobrepõe ao

⁵⁶⁹ O Brasil só ratificou o PIDCP e o PIDESC em janeiro de 1992. Os dois protocolos opcionais do PIDCP foram ratificados em 2009. Até o momento, não ratificou o Protocolo Opcional do PIDESC e, portanto, não reconhece o direito de petição individual ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês).

⁵⁷⁰ Na Conferência de Teerã, estiveram evidentes as polarizações Leste-Oeste e Norte-Sul, que foram um fator impeditivo, naquele momento, para a universalização dos Direitos Humanos. De um lado, os países do bloco capitalista privilegiavam direitos civis e políticos, enquanto os países do bloco socialista, somados aos não alinhados, defendiam direitos econômicos, sociais e culturais. Em Viena, por outro lado, o universalismo sobrepõe-se ao particularismo, fator preponderante para a consagração do caráter universal, interdependente, interrelacionado e indivisível dos direitos humanos.

⁵⁷¹ Dentre eles, destacam-se: 1) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; 2) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; 3) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; 4) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), em 24 de janeiro de 1992; 5) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e

Estado. Sob o espírito também a DUDH, as garantias e os direitos fundamentais do cidadão aparecem logo nos primeiros artigos. No Artigo 1º, por exemplo, é estabelecido o princípio da cidadania, da dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho. Tal qual a DUDH, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais dos cidadãos estão já na parte inicial do texto constitucional. Ademais, é mandamento constitucional, expresso no Artigo 4º, II, da Constituição de 1988, que o Brasil oriente suas relações internacionais com vistas à prevalência dos direitos humanos. Resguardados pela Carta Magna, os direitos fundamentais colocam o Brasil como um dos países com o mais completo ordenamento jurídico em relação aos direitos humanos.

f) 75 anos da DUDH

Em 2023, a DUDH celebrou os 75 anos de sua promulgação, o que marca um movimento universal irreversível de resgate do ser humano como sujeito do Direito Internacional, dotado de plena capacidade jurídica internacional. Não há como negar que, a par dos avanços logrados no domínio de proteção do ser humano ao longo das mais de sete décadas, surgem, não obstante, novos obstáculos e desafios, materializados sobretudo na marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na diversificação de fontes de violações de direitos humanos e na impunidade de seus perpetradores.

Ao longo de 2023, a ONU comemorou o 75º aniversário da DUDH, por meio da campanha *Human Rights 75*, que durou até o dia 10 de dezembro de 2023. O Dia dos Direitos Humanos é celebrado, anualmente, no dia 10 de dezembro, em virtude da data de adoção da DUDH.

Em 27 fevereiro de 2023, o SGNU, António Guterres, chamou a atenção do Conselho de Direitos Humanos (CDH) para o revés observado após melhorias no último século. Ele abriu a sessão anual do CDH falando da guerra na Ucrânia, no ano de celebração dos 75 anos da DUDH. O SGNU afirmou, ainda, que os direitos humanos não são um luxo do qual se abdica até que se encontre uma solução para os outros problemas do mundo, mas, sim, “a solução para muitos dos outros problemas do mundo”. A promoção da universalidade honra a diversidade, os pontos fortes e as conquistas das muitas comunidades que se esforçam para enfrentar os desafios globais de hoje. Isso faz lembrar que os direitos humanos não são negociáveis e que foram reivindicados como base para encontrar soluções para os desafios comuns da humanidade.

Nesse contexto, foram destacadas, mensalmente, as questões relacionadas com direitos humanos, consagradas na DUDH, que necessitam de uma ação concreta e urgente por parte dos Estados e de outros detentores de obrigações. Com essa campanha, a ONU espera que sejam aceitos compromissos pelos Estados-Membros durante o fórum de direitos humanos que foi realizado em Genebra, em dezembro de 2023.

Os temas escolhidos para cada mês são os seguintes:

Culturais (PIDESC), em 24 de janeiro de 1992; 6) a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), em 25 de setembro de 1992; 7) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; 8) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; 9) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; 10) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional (TPI), em 20 de junho de 2002; 11) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; 12) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004; e 13) o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. A estes avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 1998 e do TPI em 2002.

- 1) janeiro: detenção arbitrária para o exercício dos direitos humanos;
- 2) fevereiro: sistemas de cuidados e apoio;
- 3) março: justiça racial;
- 4) abril: direitos humanos que fortaleçam a economia;
- 5) maio: espaço cívico, incluindo o digital, e defensores dos direitos humanos;
- 6) junho: participação da mulher nas vidas pública e privada;
- 7) julho: prevenção e paz;
- 8) agosto: justiça;
- 9) setembro: proteção social, desenvolvimento sustentável e direito ao desenvolvimento;
- 10) outubro: negócios e direitos humanos;
- 11) novembro: mudança do clima e meio ambiente; e
- 12) dezembro: educação para os direitos humanos.

Foram também promovidas diversas atividades em todo o mundo ao longo de 2023, estruturadas em três objetivos:

- 1) renovar o consenso sobre a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, ampliando a cooperação local em prol dos direitos humanos, especialmente entre os jovens, honrando a diversidade, os pontos fortes e as conquistas das várias comunidades que se esforçam para enfrentar os desafios globais. Nesse sentido, enfatiza-se que os direitos humanos não são negociáveis e devem servir como base para encontrar soluções para desafios comuns;
- 2) refletir sobre o avanço dos direitos humanos nos próximos 25 anos, com foco no centenário da DUDH, buscando aproveitar o potencial dos mais recentes avanços em todos os meios, incluindo a tecnologia, bem como aprofundando a reflexão sobre os desafios atuais e futuros da matéria; e
- 3) fortalecer a arquitetura dos direitos humanos, incluindo uma visão para o futuro dos direitos humanos no âmbito da ONU, construindo confiança e mobilizando mais recursos.

O CDH adotou, em 3 de abril de 2023, em sua 52ª Sessão Regular, uma resolução proposta e redigida pelo Vietnã, para comemorar o 75º aniversário da DUDH e o 30º aniversário da Declaração e do Programa de Ação de Viena. A resolução visa a reafirmar e a aumentar os esforços para atingir as metas e os valores das duas declarações, bem como os compromissos comuns da comunidade internacional sobre direitos humanos para todos. Reafirma, também, que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados e que a comunidade internacional deve tratá-los globalmente de maneira justa e igualitária. Somado a isso, enfatiza o papel das lideranças dos países na garantia dos direitos humanos, o reconhecimento da participação das mulheres, o papel da cooperação e da solidariedade internacionais e o respeito pela diversidade e pela inclusão na promoção e na proteção dos direitos humanos e também na participação nas atividades do CDH. A resolução foi adotada por consenso e copatrocinada por 98 Estados, incluindo os 14 coautores: Vietnã, Áustria, Bangladesh, Bélgica, Bolívia, Brasil, Chile, Costa Rica, Fiji, Índia, Panamá, Romênia, África do Sul e Espanha.

Além das comemorações mensais organizados pelo SGNU, a Iniciativa *Human Rights 75* compreendeu dois eventos principais. Em junho de 2023, ocorreu um Evento de Alto Nível, em Viena, com foco em universalidade, solidariedade, tecnologia, assim como em meios para reforçar os direitos humanos, para que moldem o futuro e sirvam como uma solução para os desafios globais. Em dezembro de 2023, as consultas temáticas, bem como os diálogos nacionais e regionais, realizados ao longo do ano, culminaram outro Evento de Alto Nível (*Human Rights 75 High-level Event*), em Genebra. Este último evento foi convocado pelo Alto Comissariado das

Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e coorganizado pelo governo da Suíça. Contou com a participação de Estados-Membros, organizações da sociedade civil, cidades e governos locais, defensores dos direitos humanos, representantes parlamentares, entidades das Nações Unidas, acadêmicos, peritos, jovens e artistas.

O evento foi uma oportunidade para criar uma visão comum para o futuro dos direitos humanos e para rejuvenescer o espírito que levou à adoção da declaração, buscando estabelecer uma nova narrativa para os direitos humanos como o motor de uma agenda ambiciosa de mudança e que responda aos maiores desafios, tanto os atuais quanto os futuros. Em fevereiro de 2024, foi publicado o documento “Human Rights: A Path for Solutions”, que sintetiza o que foi debatido ao longo de 2023. Segundo o chefe do ACNUDH, Volker Türk, o documento-síntese seria uma contribuição concreta para a Cúpula do Futuro de 2024.

Para incentivar ações significativas dos Estados-Membros, foi estabelecida a campanha “*Push for Pledges*”, com o objetivo de mostrar compromisso com a melhoria dos direitos humanos. Essa campanha culminou na chamada “Árvore das Promessas”, uma concretização de todas as promessas feitas pelos Estados-Membros ao longo do ano. De acordo com Volker Türk, em discurso ao final do Evento de Alto Nível, foram recebidas 286 promessas de mais de 150 Estados-Membros⁵⁷², para além de 76 promessas de organizações da sociedade civil; 23 promessas de diferentes organizações da ONU e intergovernamentais; 17 de instituições nacionais de direitos humanos; além de promessas de parlamentos e de associações empresariais.

Além do Evento de Alto Nível, o ACNUDH realizou um concerto com o apoio de artistas de todos os continentes, abrangendo diferentes gêneros musicais e temas de direitos humanos, bem como uma performance de dança histórica.

A delegação brasileira para o Evento de Alto Nível realizado em dezembro de 2023 foi chefiada pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha. A secretária-geral ressaltou, em Genebra, que as populações vulneráveis do Sul Global são as mais

⁵⁷² O Brasil apresentou cinco promessas: 1) “Direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”: apoiar e promover iniciativas para prevenir e enfrentar todas as formas de violência, preconceito, discriminação e intolerância; combater todas as formas de violência associadas ao discurso de ódio e extremismo, bem como promover a efetivação igualitária dos direitos econômicos, sociais e culturais, em particular os relacionados com a inclusão, a justiça e a proteção social, assim como a luta contra a fome e a pobreza; 2) “Promoção da participação social, conferências e planos nacionais”: promover e estabelecer diálogo contínuo e transparente, bem como controle e participação social eficazes, em consonância com o fortalecimento dos Conselhos Nacionais e de outros órgãos colegiados nacionais e do Sistema Nacional de Participação Social, com apoio à realização de Conferências Nacionais temáticas e à construção inclusiva e participativa de Planos Nacionais sobre Direitos Humanos; 3) “Igualdade racial”: no contexto da Agenda 2030, o Brasil terá como meta adicional o ODS 18, com vistas a alcançar a igualdade racial. Medidas efetivas serão tomadas para promover a igualdade racial, especialmente no âmbito das políticas públicas relacionadas ao acesso à educação, saúde, emprego e moradia adequada; 4) “Sistema de acompanhamento das recomendações”: reforçar e melhorar o compromisso de apresentar relatórios periódicos aos órgãos de tratados de direitos humanos, de participar em alto nível e de forma construtiva nos processos de revisão desses relatórios, de monitorar e implementar as suas recomendações, bem como de apoiar o mecanismo de RPU, os procedimentos especiais e o ACNUDH, por meio da implementação de um sistema nacional de monitoramento das recomendações internacionais sobre direitos humanos - Programa Simore Brasil; 5) “Ratificações”: envidar esforços para promover o processo de ratificação dos instrumentos regionais e internacionais em matéria de direitos humanos, em particular a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos; a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de Suas Famílias; o Protocolo Facultativo sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e o Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Questões Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú). O prazo previsto para a realização das cinco promessas brasileiras é 31 de dezembro de 2026.

afetadas pela mudança do clima. Além disso, a embaixadora participou de evento sobre direitos humanos na Palestina, com a participação do ministro das Relações Exteriores do Estado da Palestina, Riyad al-Maliki.

g) Trinta anos da Declaração e do Programa de Ação de Viena

A Declaração e o Programa de Ação de Viena foram os principais resultados da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena, de 1993. Pode-se afirmar que a Conferência de Viena foi, para os direitos humanos, o que a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também chamada de Rio-92, foi para o meio ambiente. A mobilização contribuiu, substantivamente, para consolidar e disseminar a importância de temas globais, de interesse para toda a humanidade. Com um preâmbulo de 17 parágrafos, uma parte conceitual de 39 artigos e um programa de ação com 100 parágrafos recomendatórios, a Declaração de Viena é o documento mais abrangente adotado, consensualmente, pela comunidade internacional sobre o tema. Considerando que a DUDH foi adotada por votação (48 a zero, com oito abstenções e duas ausências), quando a AGNU contava com apenas 58 membros, uma vez que a maioria dos Estados atuais tinha ainda *status* de colônia, foi a Declaração de Viena que, efetivamente, conferiu caráter universal aos direitos definidos no documento de 1948.

A reafirmação da universalidade dos direitos humanos foi, por sinal, uma das conquistas mais difíceis da Declaração de Viena. Tendo em conta sua não participação na elaboração e aprovação da declaração de 1948, assim como seus sistemas culturais, religiosos e ideológicos diferentes daqueles do Ocidente, muitos países asiáticos e africanos insurgiram-se, no processo preparatório, contra a própria ideia dos direitos humanos que inspirou o texto de 1948. Algumas delegações chegaram a afirmar, na conferência, que o tema dos direitos humanos correspondia a uma tentativa de imposição de valores ocidentais sobre o resto do mundo. Sua aceitação de tais direitos seria, pois, sempre condicionada à adaptabilidade de cada um aos respectivos sistemas.

Outra conquista conceitual de grande relevância foi o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e com a proteção dos direitos humanos, estabelecida no seu Artigo 4. Confirma-se, dessa maneira, o entendimento predominante, mas às vezes ainda questionado, de que os direitos humanos extrapolam o domínio reservado dos Estados, invalidando o recurso abusivo ao conceito de soberania para encobrir violações.

Com exatos cem parágrafos, o Programa de Ação engloba, entre as recomendações mais significativas: a coordenação entre todas as agências e órgãos da ONU em apoio aos direitos humanos; a alocação de maiores recursos financeiros e administrativos ao Centro para os Direitos Humanos (um dos antecessores do ACNUDH no SGNU); a consideração prioritária pela AGNU da questão do estabelecimento de um alto comissário para os direitos humanos com vistas à proteção de todos os direitos; o reforço à assistência técnica internacional para os direitos humanos; o reforço ao sistema de monitoramento internacional de todos os direitos; e, por iniciativa brasileira, o estabelecimento de um programa abrangente, nas Nações Unidas, para auxiliar os Estados, a seu pedido, na implementação de projetos nacionais com impacto direto na observância dos direitos humanos e na manutenção do Estado de Direito.

Para detalhes sobre a importância do Brasil na Conferência de Viena, ver a respectiva subseção na seção sobre a “Década das Conferências” no tópico sobre ONU anteriormente neste capítulo.

Como desdobramento do Programa de Ação, é importante destacar a criação do Escritório do ACNUDH, que foi estabelecido em dezembro de 1993, por resolução da AGNU, faz parte do

Secretariado da ONU e lidera os esforços da organização para promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo. Ele é chefiado pela figura do alto comissário, principal funcionário da ONU para os direitos humanos, que é nomeado pelo secretário-geral e aprovado pela AGNU, com mandato de quatro anos, com a possibilidade de uma renovação adicional e respeitando-se a rotatividade geográfica. O ACNUDH envia relatórios anualmente ao CDH e à AGNU e faz a função de secretariado do CDH. O ACNUDH tem presença em mais de 60 países, com o objetivo de apoiar a promoção e proteção de todos os direitos humanos universalmente reconhecidos. Atualmente, o alto comissário é Volker Türk, da Áustria. O Escritório Regional para a América do Sul do ACNUDH tem sede em Santiago do Chile, e possui o papel de apoiar os Estados, a sociedade civil, as organizações intergovernamentais e o sistema onusiano na promoção e proteção dos direitos humanos nos seguintes países da região: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Paraguai e Uruguai. A Colômbia também possui um escritório do ACNUDH. Atualmente, o representante regional do ACNUDH na América do Sul é Jan Jarab, da Tchécua.

II. Principais tratados do sistema universal de proteção e promoção dos direitos humanos

O sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) de proteção e promoção dos direitos humanos é composto por convenções (e dois pactos) que se dividem em dois subsistemas: o geral e o especial. Enquanto o primeiro se refere de forma abstrata e genérica a toda e qualquer pessoa, o segundo privilegia o recorte de grupos sociais vulneráveis, considerando, *inter alia*, gênero, idade e raça.

Cada convenção do sistema prevê a criação de comitês de monitoramento que são compostos por 18 peritos independentes eleitos pelos Estados Partes – com assentos definidos conforme recorte geográfico – que fiscalizam os Estados Partes no cumprimento e na implementação desses tratados em seus respectivos territórios nacionais. Em regra, esses comitês atuam com três principais mecanismos de proteção dos direitos humanos: relatórios; comunicações interestatais; e petições individuais (normalmente previstas nos protocolos facultativos). A aplicabilidade de tais mecanismos varia de acordo com cada convenção.

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965, em vigor desde 1969) foi elaborada no contexto das descolonizações afro-asiáticas e do ingresso de novos países africanos na ONU. O instrumento define de forma inédita o conceito de “discriminação racial”⁵⁷³ e prevê o estabelecimento de ações afirmativas para assegurar o progresso de grupos raciais ou étnicos. Ratificada por 182 países, a convenção criou o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês). De sua parte, o Brasil assinou a convenção em 1966, ratificando-a em 1968 (em vigor desde 1969). O País reconhece a competência do CERD para receber e examinar comunicações de indivíduos ou grupos de indivíduos desde 2002⁵⁷⁴. Em novembro de 2022, ocorreu a avaliação dos 18º a 20º relatórios consolidados pelo Brasil. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre discriminação racial e direitos humanos.

b) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Em 1966, foram concluídos os dois pactos, que, juntamente à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, compõem a denominada Carta Internacional de Direitos Humanos. Frutos do trabalho preliminar da então Comissão de Direitos Humanos da ONU, esses dois documentos refletem a bipolaridade da Guerra Fria, entrando ambos em vigor em 1976. Contudo, a ratificação brasileira dos dois pactos ocorreu apenas em 1992, no contexto da redemocratização e dos esforços de renovação de credenciais perante a comunidade internacional.

⁵⁷³ Definiu-se discriminação racial como “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.”

⁵⁷⁴ Até o momento, não foi analisada nenhuma petição individual contra o Brasil no CERD, mas a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) aceitou uma petição individual contra o Brasil em 2002 (Petição 12.001) baseada na convenção em tela.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) refere-se aos chamados direitos de primeira dimensão, de aplicabilidade imediata, e que produzem obrigações negativas para os Estados. O pacto baseia-se nos princípios da autodeterminação, não discriminação, igualdade de gênero, entre outros, e proíbe a tortura e a escravidão, além de reafirmar o direito à vida. Ratificado por 174 países, o pacto é acompanhado de dois protocolos facultativos: o primeiro, de 1966, com 116 partes, reconhece o direito de petição individual, e o segundo, de 1989, com 91 partes, visa à proibição da pena de morte⁵⁷⁵. Seu monitoramento é executado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). Enquanto o Brasil reconhece o direito de petição individual desde 2009, as comunicações interestatais não são aceitas pelo País, uma vez que não foi feita a declaração afirmativa prevista no Artigo 41, §1º da convenção⁵⁷⁶. Apenas uma petição individual foi apresentada contra o Brasil no CCPR: a petição individual do então ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, submetida em 2016, que foi aceita e resultou em recomendações emitidas em 2022. O mais recente relatório brasileiro ao CCPR, de 2020, cita a demarcação de terras indígenas como exemplo de execução da autodeterminação. O relatório brasileiro, o terceiro apresentado ao CCPR, foi avaliado em junho de 2023. Na ocasião, o Brasil foi elogiado por seu Projeto Mandela, que busca tratar de violações cometidas em prisões. Houve manifestações de preocupação com violência policial e discursos de ódio. A delegação brasileira, chefiada pela secretária-executiva do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, reconheceu muitas das deficiências apontadas e frisou que a política de direitos humanos do Brasil está em processo de reconstrução após alegado desmantelamento em anos recentes.

Já o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) contempla os direitos de segunda dimensão, prevendo obrigações positivas dos Estados. Conforme o documento, os Estados Partes comprometem-se adotar medidas de assistência e cooperação técnicas e econômicas internacionais. O documento foi ratificado por 173 Estados, tendo os EUA apenas o assinado. O Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês), conta com dois mecanismos de proteção dos direitos humanos: os relatórios dos Estados e as petições individuais (previstas no Protocolo Facultativo I, que conta com apenas 30 partes). O Brasil não ratificou o Protocolo Facultativo I e, portanto, não reconhece o direito de petição individual ao CESCR. O terceiro e mais recente relatório brasileiro, apresentado em 2020, exorta o Plano Progridir, criado em 2017, como exemplo de medida para a recolocação profissional no mercado de trabalho. O CESCR emitiu suas observações sobre o relatório em outubro de 2023, tendo saudado a inclusão do direito à alimentação na Constituição Federal, a criação de ministros para povos indígenas, igualdade racial e mulheres e a adoção do plano Brasil sem Fome, tendo manifestado preocupação com a implementação dos direitos em todos os níveis do sistema judiciário e com a falta de informação sobre os potenciais impactos do Acordo de Associação Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)-União Europeia (UE) sobre os direitos e tendo emitido mais de 70 recomendações em diferentes temas, inclusive em favor da rejeição do marco temporal.

⁵⁷⁵ O Brasil ratificou os dois protocolos facultativo em 2009, com uma reserva ao Artigo 2º do Protocolo Facultativo II, em razão da aplicação constitucional de pena de morte em caso de guerra declarada.

⁵⁷⁶ “Artigo 41, §1º: Com base no presente artigo, todo Estado-parte no presente Pacto poderá declarar, a qualquer momento, que reconhece a competência do Comitê para receber e examinar as comunicações em que um Estado-parte alegue que outro Estado-parte não vem cumprindo as obrigações que lhe impõe o presente Pacto. As referidas comunicações só serão recebidas e examinadas nos termos do presente artigo no caso de serem apresentadas por um Estado-parte que houver feito uma declaração em que reconheça, com relação a si próprio, a competência do Comitê. O Comitê não receberá comunicação alguma relativa a um Estado-parte que não houver feito uma declaração dessa natureza.”

c) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979, em vigor desde 1981), resultado do trabalho da Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês), da ONU, foi o primeiro tratado internacional a dispor amplamente sobre os direitos da mulher. Busca-se, assim, promover a igualdade de gênero e abolir quaisquer discriminações, por meio de medidas legais, políticas e programáticas, incluindo ações afirmativas. Ratificada por 189 Estados, a convenção conta com o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês). O Brasil assinou o documento em 1981 e o ratificou em 1984. Inicialmente, foram feitas reservas a diversos dispositivos⁵⁷⁷, que foram retiradas em 1994, à exceção da reserva facultada no Artigo 29, §2º. Em 2002, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo I, que conta com 115 partes e viabiliza as petições individuais. Em 2007, foi aceita a queixa de Alyne da Silva Pimentel Teixeira, cujas recomendações foram emitidas em 2011 e que se tornaria o primeiro caso sobre mortalidade materna decidido por um órgão internacional de direitos humanos. Os mais recentes relatórios brasileiros ao CEDAW (oitavo e nono) datam de 2021 e destacam os impactos da pandemia sobre os direitos da mulher e a igualdade de gênero, definindo ainda um plano contra a violência doméstica no contexto da COVID-19. Para mais detalhes, ver seção posterior sobre direitos humanos de mulheres.

d) Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

A Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984, em vigor desde 1987) define o conceito de “tortura”⁵⁷⁸, insta os Estados Partes a tomarem medidas que impeçam esse tipo de ato e que excluam circunstâncias excepcionais como possíveis justificativas. Ratificada por 117 Estados, a convenção tem o Comitê contra a Tortura (CAT, na sigla em inglês) como órgão de monitoramento. Em 2002, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (OPCAT, na sigla em inglês, em vigor desde 2006), que tem 94 partes e estabeleceu subcomitê homônimo à convenção (SPT, na sigla em inglês, operacional desde 2007). O SPT foi uma inovação para os órgãos de tratados, na medida em que tem um mandato preventivo com orientação proativa, contando com 25 peritos independentes. Estados que ratificaram o OPCAT concedem ao SPT o direito de visitar locais de detenção em seus territórios e de examinar o tratamento concedido aos detentos. O órgão tem como principais funções monitorar as condições de detenção por meio de visitas aos Estados membros, com acesso desimpedido a qualquer centro de detenção em que haja pessoas privadas de liberdade; e prestar assistência aos Estados para estabelecer mecanismos nacionais de prevenção à tortura. Além disso, o protocolo obriga os Estados Partes a estabelecer

⁵⁷⁷ Reservas brasileiras à CEDAW: Artigos 15, §4º, e 16, §1º, nas alíneas (a), (c), (g) e (h) – retiradas em 1994; além da reserva facultada no Artigo 29, §2º – a respeito do reconhecimento da arbitragem como meio alternativo de solução de disputas relativas à CEDAW - não retirada.

⁵⁷⁸ “Artigo 1º: O termo ‘tortura’ designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas, ou por sua instigação, ou com o seu consentimento ou aquiescência.”

Mecanismos Nacionais de Prevenção, que são assistidos pelo SPT. O Brasil assinou a convenção em 1985, no período de redemocratização, ratificando-a em 1989. Desde 2006, o País reconhece a competência do CAT, sob o Artigo 22, para receber e analisar petições individuais. Em 2007, o Brasil ratificou o OPCAT. No Artigo 20, a convenção prevê a possibilidade de o CAT convidar o Estado Parte a cooperar na análise de informações referentes à prática de tortura sistemática no território nacional; não tendo o Brasil rejeitado a aplicação desse artigo, o CAT realizou análises sobre a situação da tortura no País, apresentadas em 2012 e 2016; o Brasil cooperou com as análises, tendo aceitado visitas *in loco* em 2011 e 2015. Em 2013, por meio da Lei nº 12.847, foi estabelecido o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), que atende ao compromisso assumido no OPCAT e conta com onze especialistas independentes. O último relatório do Brasil foi submetido em 2020, tendo sido analisado em abril de 2023, e o próximo relatório está previsto para 2027. Em outubro de 2024, o subprocurador-geral da República Luciano Mariz Maia foi eleito membro do SPT, para exercício de mandato até 2028, na segunda eleição de um brasileiro para o órgão na história.

e) Convenção sobre os Direitos da Criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989, em vigor desde 1990) é dotada de incontestável universalidade: são 196 Estados Partes (à exceção dos EUA, apenas signatário). O instrumento revolucionou com o paradigma do “interesse superior da criança”, conferindo a elas papel protagônico no processo decisório, passando a ser vistas como sujeitos de direito e não meros seres tutelados. Apresenta, ainda, três protocolos facultativos: crianças em conflitos armados (2002, com 173 partes); venda, prostituição e pornografia infantil (2002, com 178 partes); e procedimento de petições (2014, com 52 partes). O Brasil ratificou todos esses documentos com celeridade⁵⁷⁹. O Brasil teve atuação destacada no grupo de trabalho que elaborou a convenção e liderou os esforços que resultaram na aprovação, em 2009, das Diretrizes da ONU sobre Cuidados Alternativos para Crianças. Desde 2017, com a ratificação do terceiro protocolo adicional, o Brasil aceita procedimentos de petição individual. Em 2019, diversos autores peticionaram ao Comitê sobre o Direito das Crianças (CRC, na sigla em inglês) alegando que o Estado brasileiro falhou em prevenir e mitigar as consequências das mudanças do clima, impactando o direito inalienável à vida das crianças; o comitê, contudo, emitiu parecer em 2021 considerando a petição inadmissível por falta de esgotamento dos recursos internos no Brasil. Os últimos relatórios do Brasil (quinto a sétimo) foram submetidos em 2021.

f) Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias

A Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990, em vigor desde 2003) criou comitê homólogo (CMW, na sigla em inglês) e possui somente 60 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nenhum dos P5 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Além de elencar direitos de trabalhadores migrantes e familiares para defender a não discriminação de gênero, raça, etnia, nacionalidade, opinião política, etc., a convenção deve ser aplicada em todo processo migratório, da partida ao regresso ao país de origem. Dos nove principais tratados internacionais do sistema, este é o único

⁵⁷⁹ A convenção foi ratificada em 1990; os dois primeiros protocolos facultativos, em 2004; e o terceiro, em 2017. O Brasil apresentou uma declaração ao primeiro protocolo optativo, esclarecendo aspectos do serviço militar no País.

que ainda não foi ratificado pelo Brasil. Em maio de 2022, foi criada uma comissão especial na Câmara dos Deputados para analisar o instrumento, cuja mensagem presidencial data de 2010 e esteve paralisada desde então. A comissão especial aprovou, em dezembro de 2022, a adesão do Brasil à convenção com algumas reservas, a fim de conceder tratamento legal mais favorável aos trabalhadores migrantes e seus familiares no País, em consonância com a legislação pátria. O texto agora aguarda apreciação pelo plenário da Câmara.

g) Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006, em vigor desde 2010) estabeleceu um comitê homônimo (CED, na sigla em inglês), mas conta apenas com 75 Estados Partes, não tendo sido ratificado por nações como EUA, China, Rússia e Reino Unido. Além de definir o conceito de “desaparecimento forçado”⁵⁸⁰, o instrumento assevera que nenhuma circunstância excepcional, seja estado de guerra, instabilidade política ou emergência pública justifica a prática. A convenção prevê petições individuais em seu Artigo 31. O Brasil ratificou em 2010, sem declarar reconhecer a competência do CED para receber petições individuais, tendo apresentado seu primeiro relatório em 2019 e sido monitorado pela primeira vez pelo CED em 2021. Em seu relatório final, o comitê criticou a falta de estatísticas acerca de brasileiros desaparecidos e o uso de tribunais militares para investigar e punir desaparecimentos forçados, recomendando maior atuação da sociedade civil e o reconhecimento de desaparecimentos forçados como crime contra humanidade no ordenamento jurídico pátrio⁵⁸¹. Em dezembro de 2022, o Brasil apresentou informações de seguimento às conclusões do CED. A convenção previu a realização de uma conferência das partes que decidisse sobre eventual transferência da competência de monitoramento do instrumento por outro órgão, que foi realizada em 2016 e se decidiu pela manutenção dessa competência sob a égide do CED.

h) Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006, em vigor desde 2008) é o mais recente instrumento do sistema onusiano e foi ratificada por 191 países. Consagrou uma mudança paradigmática no conceito de deficiência: então considerada uma condição médica do seu “portador”, ou seja, uma “anormalidade” física, mental, cognitiva ou sensorial, a deficiência passou a ser entendida como resultado da falta de respostas que a sociedade e o Estado oferecem às características de cada pessoa, criando, assim, o novo modelo social da deficiência. Juntamente com a convenção, foi adotado, em 2006, protocolo facultativo, que tem 107 partes, sobre o reconhecimento da competência do Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD, na sigla em inglês) de receber petições individuais. A convenção prevê a realização de Conferências dos Estados Partes (COSP, na sigla em inglês) anuais. Em 2023 e 2024, foram realizadas, respectivamente, a 16ª e a 17ª COSP, que contaram com a presença da secretária

⁵⁸⁰ Desaparecimento forçado é “a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade que seja perpetrada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas agindo com a autorização, apoio ou aquiescência do Estado, e a subsequente recusa em admitir a privação de liberdade ou a ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, privando-a assim da proteção da lei”.

⁵⁸¹ O Brasil já tinha essa obrigação desde a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) no caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia), de 2010.

nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência do Brasil, Anna Paula Feminella. Em 2024, o tema da conferência foi “Repensando a inclusão de pessoas com deficiência na atual conjuntura internacional e antecipando a Cúpula do Futuro”, dividido em três subtemas. Em seu discurso na plenária, Feminella destacou conquistas recentes do Brasil, como o início da implementação do plano nacional “Novo Viver sem Limite”, voltado à promoção dos direitos das pessoas com deficiência.

De forma inédita, em 2008, o Brasil ratificou a convenção e seu protocolo facultativo com *status* constitucional (segundo o Artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal) – por meio da ratificação do protocolo, o Brasil passou a aceitar procedimentos de petição individual vinculados ao CRPD. Em 2013, uma brasileira apresentou queixa ao CRPD alegando violação ao direito ao trabalho; o órgão, entretanto, entendeu que a petição era inadmissível por vício de fundamento. Em 2020, outra queixa, apresentada três anos antes, foi considerada inadmissível. Em 2012, o Brasil submeteu seu primeiro relatório ao CRPD. Em 2015, o Comitê emitiu as primeiras observações conclusivas ao Brasil, recomendando, *inter alia*, alocações orçamentárias para educação inclusiva, bem como esforços mais robustos para a desinstitucionalização no País. A entrega do segundo relatório do Brasil ao Comitê estava prevista para 2022, mas, até dezembro de 2024, permanece pendente. Resolução acerca do uso de linguagem simples (comunicação fácil de entender) apresentada pelo Brasil, com mais de 100 copatrocinadores, no âmbito da AGNU foi aprovada em dezembro de 2022⁵⁸². Por ocasião da 17ª COSP, a senadora Mara Gabrilli foi eleita para o mandato 2025-2028 no CRPD – ela já foi perita do comitê entre 2019 e 2022.

i) Hierarquia dos tratados internacionais no ordenamento jurídico brasileiro

No Direito brasileiro, tratados internacionais que versam sobre direitos humanos, em regra, não têm equivalência de lei ordinária; possuem, na verdade, hierarquia destacada que pode adquirir duas formas. Em primeiro lugar, podem ter *status* constitucional, integrando o bloco de constitucionalidade: conforme a Emenda Constitucional nº 45/2004, que inseriu o §3º no Artigo 5º da Constituição de 1988, tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados nas duas Casas do Congresso Nacional, em dois turnos, por *quórum* de três quintos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. Alternativamente, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), podem ser *status* supralegal/infraconstitucional, com posição intermediária, inferiores à Constituição Federal (portanto infraconstitucionais), mas superiores às leis ordinárias (supralegais): é o caso dos tratados e convenções internacionais aprovados antes da Emenda Constitucional nº 45/04, em turno único em cada do Congresso, por quórum de maioria simples ou relativa. Entretanto, a Emenda Constitucional nº 45 não impede que se opte pela aprovação do tratado pela via do procedimento comum, o que facilita a inserção da norma no ordenamento brasileiro; mas, nessa hipótese, o diploma possuirá *status* infraconstitucional.

Assim, esquematicamente, possuem natureza constitucional os tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados após a Emenda Constitucional nº 45, mediante *quórum* de emenda constitucional; demais tratados e convenções sobre direitos humanos aprovados antes da Emenda Constitucional nº 45 possuem natureza infraconstitucional e supralegal; e os demais tratados e

⁵⁸² Para mais informações: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/resolucao-da-agnu-sobre-linguagem-simples. Na 16ª COSP, o Brasil participou ativamente de discussão informal a respeito do tema. O Brasil integra *core group* sobre linguagem simples, também integrado por Argentina, Egito, El Salvador, Filipinas, Grécia, Guatemala, Mongólia, Portugal e República Dominicana.

convenções internacionais possuem *status* de lei ordinária. Quanto à DUDH, o documento não possui natureza jurídica de norma convencional, não é, portanto, tratado internacional. A DUDH foi adotada pela AGNU via resolução, instrumento que apenas possui caráter vinculante caso trate de matéria administrativa.

Atualmente, são equivalentes às emendas constitucional (possuem, portanto, natureza constitucional) no ordenamento jurídico brasileiro: a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (aprovada pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 186, de 09 de julho de 2008 e promulgada pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009), o Tratado de Marraqueche (aprovado pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 261, de 25 de novembro de 2015 e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 9.522, de 08 de outubro de 2018) e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (aprovada pelo Congresso Nacional nos termos do Decreto Legislativo nº 1, de 18 de fevereiro de 2021 e promulgado pelo Decreto Presidencial nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022).

j) Conclusão

Nota-se, portanto, um papel fundamental desempenhado pelos comitês para o monitoramento periódico dos Estados na implementação doméstica das convenções, garantindo que a mera ratificação desses instrumentos não permaneça apenas como compromisso trivial de boas intenções. Além do papel fiscalizatório, os comitês emitem periodicamente “comentários gerais”, que aprofundam a interpretação de determinados dispositivos das respectivas convenções, auxiliando os Estados Partes em sua implementação interna.

Apesar de cada comitê ser dotado de autonomia estatutária, é insofismável que todos fazem parte de uma verdadeira constelação desse sistema onusiano, em linha com os princípios da indivisibilidade e da universalidade dos direitos humanos. Nos últimos anos, a ONU tem envidado esforços para que os comitês fortaleçam o diálogo e a cooperação entre si, realizando reuniões trimestrais com todos os presidentes de cada comitê. Essa transversalidade também passa pela colaboração com outras agências e entidades do sistema ONU, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), bem como organizações da sociedade civil.

Ademais, a participação de peritos nacionais nesses órgãos é fundamental para dotar o respectivo país de maior credibilidade, mesmo que atuem em caráter independente. No caso do Brasil, resta uma preocupação: os mandatos dos três especialistas brasileiros⁵⁸³ atuantes no sistema de direitos humanos encerraram-se em 2022, e, em que pese tenha ocorrido ao menos cinco eleições nos comitês genebrinos em 2022 e quatro em 2023, nenhum brasileiro foi eleito. Entre 2023 e 2024, não houve brasileiros ocupando as quase 200 vagas de peritos, o que enfraquece a imagem internacional do País na defesa e na proteção dos direitos humanos. Essa situação mudou a partir de 2025.

⁵⁸³ Embaixador Silvio Albuquerque: CERD (mandato até janeiro de 2022); professor Renato Zerbini Leão: CESC (mandato até dezembro de 2022); senadora Mara Gabrilli: CDPD (mandato até dezembro de 2022).

III. Conselho de Direitos Humanos (CDH)

a) Gênese do Conselho de Direitos Humanos

O Conselho de Direitos Humanos (CDH) da Organização das Nações Unidas (ONU) teve como predecessor a antiga Comissão de Direitos Humanos, criada em 1946, no âmbito da primeira reunião do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), para a promoção e proteção dos direitos humanos, e cujas funções compreendiam a realização de estudos, a aprovação de recomendações e a codificação de normas internacionais em direitos humanos. Composta por 53 membros⁵⁸⁴ eleitos pelo ECOSOC, do qual era órgão subsidiário, a Comissão concentrou seus esforços na normatização do Direito Internacional dos direitos humanos durante suas duas primeiras décadas. Uma de suas primeiras incumbências foi a coordenação da redação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1948, e, em seguida, começou a elaborar um impressionante corpo de Direito Internacional dos direitos humanos, culminando com a adoção dos dois pactos de 1966⁵⁸⁵ – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Juntos, a DUDH e os dois pactos de 1966 são comumente referidos como a Carta Internacional dos Direitos Humanos. Também foi criada, em 1947, a Subcomissão das Nações Unidas para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos⁵⁸⁶, o principal órgão subsidiário da antiga comissão. Era composta por 26 peritos independentes no domínio dos direitos humanos, eleitos tendo-se em conta uma distribuição geográfica equitativa e agindo a título pessoal. As principais funções da Subcomissão eram realizar estudos e formular recomendações relativas aos direitos humanos, sendo descrita como um *think tank*⁵⁸⁷.

A atuação da Comissão pode ser dividida em um período abstencionista, que se estende entre 1947 e 1966, e um período intervencionista, que começa a partir de 1967. Nesse ano, a Comissão foi especificamente autorizada a monitorar ativamente a implementação da normativa internacional de direitos humanos e eventuais violações. Até então, vigorava a Resolução 75 (V) do ECOSOC (1947), que corroborava a limitação manifestada em relatório da própria Comissão, durante sua primeira reunião, no qual se estabelecia que “a Comissão reconhece que não tem poder para tomar nenhuma medida relativa a nenhuma das queixas concernentes aos direitos humanos”. Em 1965, contudo, a Comissão foi confrontada com uma série de petições individuais relativas à África do Sul e ficou sob considerável pressão para lidar com elas. Como resultado, em 1967, a Comissão afastou-se da prática anterior.

O período intervencionista é inaugurado após a aprovação da Resolução 1235 (XLII) do ECOSOC (1967), que autorizava a Comissão tanto a examinar informações ligadas a graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais quanto a realizar estudos completos de

⁵⁸⁴ Originalmente, a Comissão tinha 18 membros. Ela passou a ter 21, em 1962; 32, em 1967; 43, em 1980; e, finalmente, 53, em 1992.

⁵⁸⁵ Os dois pactos de 1966, juridicamente vinculantes, somente entraram em vigor dez anos após a aprovação.

⁵⁸⁶ A Subcomissão foi criada inicialmente como Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção de Minorias, tendo sido renomeada em 1999.

⁵⁸⁷ A Subcomissão contava, ainda, com GTs. O GT sobre Comunicações, que poderia levar ao conhecimento do GT sobre Situações, ou da própria Comissão, situações de grave violação sistemática de direitos humanos, após análise de queixas de indivíduos e organizações. Ambos os GTs ainda existem sob o atual CDH.

situações nas quais há um padrão de violações a direitos humanos⁵⁸⁸. Ademais, a Comissão criou um grupo de trabalho (GT) *ad hoc* de peritos para investigar a situação dos direitos humanos na África Austral pela Resolução 2 (XXIII). Esse GT pode ser considerado como o primeiro “Procedimento Especial” da Comissão. O mecanismo de monitoramento da Comissão seria fortalecido com a adoção da Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC (1970)⁵⁸⁹, que estabelecia o procedimento para o tratamento de comunicações relacionadas com a violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Apesar disso, o processo era marcado, na maior parte de suas etapas, pelo sigilo.

A situação de direitos humanos do Brasil foi examinada, entre 1974 e 1976⁵⁹⁰, conforme o procedimento estabelecido pela Resolução 1503. A medida ocorreu em resposta às comunicações enviadas à Comissão, em 1974, denunciando a ocorrência de graves violações de direitos humanos no período entre os anos de 1968 e 1972.

Na sequência do golpe de Estado de 1973, no Chile, contra o presidente Salvador Allende, a comissão criou um GT *ad hoc* para investigar a situação dos direitos humanos no país (1975), iniciativa que representou um marco da ampliação do escopo de sua atuação. Esse GT foi substituído por um relator especial e dois especialistas para averiguar o destino dos desaparecidos no Chile (1979). Isso levou ao estabelecimento do primeiro procedimento especial temático: o GT sobre Desaparecimentos Forçados, estabelecido pela Resolução 20 (XXXVI) do ECOSOC (1980). Dez anos depois, já havia seis mandatos temáticos, que abrangiam: desaparecimentos forçados, execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, intolerância religiosa, mercenários, tortura e venda de crianças. Desde então, vários novos mandatos foram estabelecidos para lidar com os desafios dos direitos humanos em várias partes do mundo e os mandatos temáticos passaram a compreender, gradativamente, temas concernentes aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Na década de 1990, conferiu-se especial atenção para a ação por meio de serviços de assessoramento e de cooperação técnica aos países. A Comissão provia assistência aos governos em matéria de direitos humanos, em coordenação com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), criado em dezembro de 1993.

Além das sessões ordinárias mantidas entre abril e maio de todos os anos na sede da ONU em Genebra, a Comissão promoveu cinco sessões especiais: duas sobre a situação dos direitos humanos nos territórios da ex-Iugoslávia, em 1992; uma sobre a situação dos direitos humanos em Ruanda, em 1994; uma sobre a situação dos direitos humanos no Timor-Leste, em 1999; e uma sobre as violações graves e maciças dos direitos humanos do povo palestino por parte de Israel, em 2000.

⁵⁸⁸ A mudança de postura da Comissão e do ECOSOC ocorre em um contexto de pressão para o tratamento da questão do racismo e das violações de direitos humanos na África do Sul. De fato, a importante Resolução 1235 (XLII) refere-se especificamente à “questão da violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incluindo as políticas de discriminação racial e de segregação e do *apartheid*, em todos os países, com referência particular aos países e territórios coloniais e dependentes”.

⁵⁸⁹ O documento autorizava a Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção de Minorias a indicar um GT composto por até cinco membros para examinar, anualmente, em reunião privada, todas as comunicações recebidas pelo secretário-geral, e encaminhar à atenção da subcomissão as situações que indicassem um padrão de grave violação aos direitos humanos e às liberdades fundamentais. Caberia à Subcomissão examinar tais situações e decidir encaminhá-las à Comissão, que teria a competência de fazer recomendações ao ECOSOC ou estabelecer um comitê *ad hoc* de investigação com consentimento do Estado envolvido.

⁵⁹⁰ Após o encerramento da investigação, o Brasil buscou tornar-se membro da Comissão. O País fez parte do órgão entre 1978 e 1998. Posteriormente, também compôs a Comissão, entre 2000 e 2006.

Após deliberações na Cúpula Mundial (2005), a Comissão foi substituída pelo Conselho, órgão subsidiário da AGNU, criado pela Resolução 60/251 da AGNU (2006)⁵⁹¹. Apesar de o CDH ter mantido a mesma natureza subsidiária que caracterizava também a Comissão, com o objetivo de aumentar sua legitimidade e importância, optou-se pela sua criação como órgão subsidiário da AGNU e não mais do ECOSOC. Uma parte central do impulso para essa reforma das instituições de direitos humanos da ONU pode ser atribuída à crescente importância que tais direitos foram adquirindo na organização ao longo das décadas, até chegar ao ponto de serem reconhecidos como um de seus pilares, ao lado do desenvolvimento e da segurança. Seguindo essa lógica, se os outros dois pilares contam com seu conselho próprio – o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) para o pilar de segurança, e o ECOSOC para o pilar de desenvolvimento –, reconhecidos na Carta da ONU como órgãos principais da organização, os direitos humanos igualmente deveriam ter o seu conselho, também com natureza de órgão principal, e para além da mera terminologia.

Pela Resolução 60/251 da AGNU, decidiu-se que o CDH revisaria seu *status* perante a AGNU, bem como seus métodos de trabalho e funcionamento, cinco anos após sua criação. Em sua 12ª sessão, o CDH estabeleceu, pela Resolução 12/1 (2009), um GT intergovernamental aberto sobre sua revisão. As Resoluções 16/21 do CDH (2011) e 65/281 da AGNU (2011) sobre a revisão do CDH reafirmaram a Resolução 60/251 e decidiram por rever o status do CDH como órgão subsidiário da AGNU em até quinze anos, ou seja, até 2026.

b) Funcionamento do Conselho de Direitos Humanos

O CDH é responsável por fortalecer a promoção e a proteção dos direitos humanos em todo o mundo e por abordar situações de violações de direitos humanos e fazer recomendações sobre elas. Tem a capacidade de discutir todas as questões temáticas de direitos humanos e situações que requerem sua atenção e reúne-se na sede da ONU em Genebra. É composto por 47 membros das Nações Unidas, eleitos por maioria simples pela AGNU com base nos agrupamentos geográficos para mandatos trienais, com uma recondução permitida. A AGNU leva em consideração a contribuição dos Estados candidatos para a promoção e proteção dos direitos humanos, bem como seus compromissos voluntários e empenho nessa matéria. A composição geográfica dos assentos se dá como segue: África: treze; Ásia-Pacífico: treze; América Latina e Caribe: oito; Europa Ocidental e Outros: sete; Europa Oriental: seis. Atualmente, 123 dos 193 membros da ONU já serviram como membros do CDH. Essa ampla composição não só reflete a diversidade da ONU, mas também confere legitimidade ao CDH quando se pronuncia sobre violações dos direitos humanos.

O Secretariado do CDH é exercido pelo Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (ACNUDH). A Mesa do Conselho é composta por cinco pessoas – um presidente e quatro vices – representando os cinco grupos regionais. Eles servem por um ano, de acordo com o ciclo anual do Conselho. O presidente no ciclo de 2024 (18º) foi o marroquino Omar Zniber. Até o fim de 2024, o CDH realizou 57 sessões regulares e 36 sessões especiais. Além disso, aprovou mais de 1500 resoluções e estabeleceu 60 procedimentos especiais e 40 comissões de inquérito, grupos independentes e outros órgãos investigativos.

O CDH adotou, em 2007, a Resolução 5/1, intitulada “Fortalecimento Institucional do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas”, para orientar os seus trabalhos e estabelecer

⁵⁹¹ Aprovada com 170 votos a favor, quatro contra (EUA, Israel, Ilhas Marshall e Palau) e três abstenções (Belarus, Irã e Venezuela).

os seus procedimentos e mecanismos. Entre eles, estavam o mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU); o Comitê Assessor; e o Procedimento de Queixas. A RPU é um processo único que envolve uma revisão dos registros de direitos humanos de todos os Estados-Membros da ONU. Oferece a oportunidade para cada Estado declarar quais ações tomou para melhorar a situação dos direitos humanos em seu território e cumprir com suas obrigações de direitos humanos. Destina-se a garantir a igualdade de tratamento para todos os países quando as suas situações de direitos humanos são avaliadas. Atualmente, não existe outro mecanismo universal desse tipo. Para mais detalhes, ver subseção posterior específica.

O Comitê Assessor foi criado para funcionar como um *think tank* do CDH, substituindo a antiga Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos. Ele reúne-se duas vezes por ano: em fevereiro, imediatamente antes da sessão do CDH, e em agosto. O Comitê fornece conhecimentos especializados ao CDH, baseando-se principalmente em estudos e pesquisa. O Comitê pode igualmente propor, no âmbito dos trabalhos estabelecidos pelo Conselho, para apreciação e aprovação deste último, sugestões para novas propostas de investigação. O âmbito do parecer do Comitê deve limitar-se a questões temáticas relativas ao mandato do CDH, nomeadamente a promoção e a proteção de todos os direitos humanos – o Comitê não pode adotar resoluções ou decisões. É composto por 18 peritos independentes de diferentes origens profissionais que representam as várias regiões do mundo (África: cinco; Ásia-Pacífico: cinco; Europa Oriental: dois; América Latina e Caribe: três; e Europa Ocidental e Outros: três). Os peritos são nomeados pelos governos e eleitos pelo CDH. Os membros servem por um período de três anos e podem ser reeleitos uma vez.

O Procedimento de Queixas foi estabelecido para abordar padrões consistentes de violações graves e atestadas de todos os direitos humanos e todas as liberdades fundamentais que ocorrem em qualquer parte do mundo e sob quaisquer circunstâncias. Inclui comunicações enviadas por indivíduos, grupos ou organizações não governamentais que afirmem serem vítimas de violações de direitos humanos ou que tenham conhecimento direto e confiável de tais violações. O procedimento é confidencial, com vistas a reforçar a cooperação com o Estado em causa. O Procedimento de Queixas do CDH passa por aperfeiçoamentos sempre que necessário, para garantir que seja imparcial, objetivo, eficiente, orientado para as vítimas e conduzido com celeridade.

O CDH também atua por meio dos Procedimentos Especiais, já estabelecidos pela antiga Comissão. Os Procedimentos Especiais consistem em um indivíduo (chamado “relator especial” ou “perito independente”) ou um GT, composto por cinco membros, um de cada um dos cinco grupos regionais das Nações Unidas: África, Ásia, América Latina e Caribe, Europa Oriental e Europa Ocidental e Outros. Os relatores especiais, peritos independentes e membros dos GTs são nomeados pelo CDH e servem em suas capacidades pessoais. Comprometem-se a defender a independência, a eficiência, a competência e a integridade por meio da probidade, imparcialidade, honestidade e boa-fé. Eles não são funcionários das Nações Unidas e não recebem remuneração financeira. A independência dos titulares de mandatos é crucial para que possam desempenhar as suas funções com toda a imparcialidade. São eleitos para mandatos trienais, com a possibilidade

de uma recondução. Atualmente, há 46 mandatos temáticos⁵⁹² e 14 mandatos para países⁵⁹³. Com o apoio do ACNUDH, os relatores especiais, peritos independentes ou membros dos GTs: realizam visitas aos países⁵⁹⁴; agem com relação a casos individuais de violações e preocupações de natureza mais ampla e estrutural, enviando comunicações aos Estados⁵⁹⁵; realizam estudos temáticos e convocam consultas com peritos, contribuindo para o desenvolvimento de padrões internacionais de direitos humanos; e envolvem-se na defesa dos direitos humanos, na conscientização pública sobre o tema e fornecem aconselhamento para cooperação técnica. Os Procedimentos Especiais reportam anualmente ao CDH e a maioria dos mandatos também reporta anualmente à AGNU.

Desde 1994, são organizadas reuniões anuais dos titulares de mandatos de Procedimentos Especiais. A reunião destina-se a coordenar e harmonizar o trabalho dos titulares de mandatos e lhes dá a oportunidade de trocar pontos de vista com os Estados, com o presidente do CDH, com organizações regionais de direitos humanos, com instituições nacionais de direitos humanos, com representantes do ACNUDH e de entidades da ONU e com organizações da sociedade civil. Em sua reunião anual em 2005, os titulares de mandatos de Procedimentos Especiais estabeleceram um Comitê de Coordenação para facilitar a coordenação entre os titulares de mandatos, o ACNUDH, a estrutura mais ampla de direitos humanos da ONU e as partes interessadas. Os titulares de mandatos de Procedimentos Especiais seguem um código de conduta e um manual de operações, além de terem estabelecido um procedimento interno de aconselhamento para revisar práticas e métodos de trabalho e levar questões à atenção do Comitê de Coordenação.

Nas Resoluções 5/1 e 16/21, o CDH esclareceu os parâmetros relacionados à seleção e nomeação dos titulares de mandatos de Procedimentos Especiais. São nomeados através de um processo competitivo e transparente, que segue a seguinte ordem: as partes interessadas preenchem uma candidatura por escrito em resposta a um convite lançado pelo Secretariado; os candidatos pré-selecionados são entrevistados por telefone por um Grupo Consultivo composto por cinco embaixadores nomeados por cada um dos cinco grupos regionais; o Grupo Consultivo faz recomendações ao presidente do CDH por meio de um relatório público; a nomeação é finalizada quando o candidato selecionado apresentado pelo presidente é aprovado pelo CDH. De acordo com a Resolução 5/1, os seguintes critérios gerais serão de suma importância ao nomear, selecionar e nomear os titulares de mandatos: especialização; experiência no domínio do mandato; independência; imparcialidade; integridade pessoal; e objetividade. Deverá ser dada a devida atenção ao equilíbrio de gênero e à representação geográfica equitativa, bem como a uma representação adequada dos diferentes sistemas jurídicos.

O Conselho também estabeleceu os seguintes mecanismos subsidiários de peritos para fornecer conhecimentos especializados temáticos e fóruns que proporcionem uma plataforma de diálogo e cooperação. Estes organismos centram-se principalmente em estudos, aconselhamento baseado em investigação ou melhores práticas. Reúnem-se e apresentam anualmente ao Conselho:

- 1) Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas;
- 2) Mecanismo de Peritos sobre o Direito ao Desenvolvimento;

⁵⁹² Os mandatos temáticos atuais compreendem GTs sobre detenção arbitrária, desaparecimento forçado ou involuntário, discriminação contra meninas e mulheres; especialistas independentes sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e justa, e sobre os direitos humanos e a solidariedade; e relatores especiais sobre o campo dos direitos culturais e sobre o direito ao desenvolvimento, por exemplo.

⁵⁹³ Os mandatos por país referem-se aos seguintes Estados ou situações nacionais: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, RCA, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália, Síria.

⁵⁹⁴ No total, 128 Estados-Membros e um Estado não membro observador da ONU mantêm convites permanentes para que os titulares de mandatos temáticos dos Procedimentos Especiais realizem visitas ao país em questão.

⁵⁹⁵ Podem também enviar comunicações a atores não estatais.

- 3) Fórum sobre Questões das Minorias;
- 4) Fórum Social;
- 5) Fórum sobre Empresas e Direitos Humanos;
- 6) Fórum sobre os Direitos Humanos, a Democracia e o Estado de Direito; e
- 7) Fórum Permanente sobre Pessoas Afrodescendentes⁵⁹⁶.

O Conselho criou, ainda, nove GTs intergovernamentais abertos, dos quais quatro já concluíram seus mandatos e cinco seguem em atividade, para elaborar ou negociar e finalizar novos projetos de instrumentos jurídicos ou para formular recomendações sobre a aplicação efetiva dos instrumentos existentes:

- 1) GT sobre o Direito ao Desenvolvimento;
- 2) GT Intergovernamental sobre a Declaração e o Programa de Ação de Durban;
- 3) GT sobre um Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança (mandato já concluído);
- 4) Comitê ad hoc para a elaboração de normas complementares à Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD);
- 5) GT intergovernamental aberto sobre o projeto de declaração das Nações Unidas sobre educação e formação em direitos humanos (mandato já concluído);
- 6) GT intergovernamental aberto sobre o quadro regulamentar das atividades das empresas militares e de segurança privadas (versão anterior teve mandato concluído, mas em 2017 foi estabelecido novamente);
- 7) GT intergovernamental aberto sobre um projeto de declaração das Nações Unidas sobre o direito à paz (mandato já concluído);
- 8) GT intergovernamental aberto sobre uma declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas que trabalham nas zonas rurais (mandato já concluído);
- 9) GT intergovernamental aberto sobre corporações transnacionais e outras empresas no que diz respeito aos direitos humanos.

Outra mudança relativa ao funcionamento do órgão refere-se à estruturação da agenda do CDH. Durante o funcionamento da Comissão, uma agenda preliminar era desenhada para cada sessão, conforme a regra número cinco das “regras de procedimento das comissões funcionais do ECOSOC”⁵⁹⁷. Diferentemente, os trabalhos do Conselho são orientados por uma agenda fixa, composta por dez itens⁵⁹⁸.

O CDH – assim como o CSNU, a AGNU, o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) ou o ACNUDH – pode, ainda, estabelecer mecanismos de investigação para responder a situações de graves violações do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos direitos humanos, sejam elas prolongadas ou resultantes de eventos súbitos, e promover a responsabilização e combater a impunidade. Os mecanismos de investigação mandatados pelo

⁵⁹⁶ Em abril de 2024, ocorrerá a 3ª Edição do Fórum Permanente da ONU sobre Pessoas Afrodescendentes, com governos e sociedade civil, em Genebra. Serão debatidos memória, reparações, desenvolvimento sustentável, educação, cultura e a 2ª Década Internacional de Afrodescendentes.

⁵⁹⁷ Para mais detalhes, ver: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CHR/RoP.pdf>.

⁵⁹⁸ 1) Questões organizacionais e procedimentais; 2) Relatório anual do ACNUDH e relatórios do ACNUDH e do SGNU; 3) Promoção e proteção de todos os direitos humanos, direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito ao desenvolvimento; 4) Situação dos direitos humanos que necessitam da atenção do CDH; 5) Órgãos e mecanismos do CDH; 6) RPU; 7) Situação dos direitos humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados; 8) Acompanhamento e implementação da Declaração de Viena e do Programa de Ação; 9) Racismo, discriminação racial, xenofobia e formas associadas de intolerância, acompanhamento e implementação da Declaração de Durban; 10) Assistência técnica e capacitação.

CDH⁵⁹⁹ assumiram inúmeras formas desde que o Conselho foi criado, incluindo missões de investigação e comissões de inquérito. A maioria foi estabelecida para investigar supostas violações em países específicos. No entanto, um deles – o Mecanismo de Especialistas para Promover a Justiça Racial e a Igualdade na Aplicação da Lei – é de natureza temática. Os comissários e peritos selecionados para chefiar os órgãos de investigação do Conselho são nomeados pelo presidente da Mesa do CDH ou pelo ACNUDH. Eles são independentes e não remunerados. O ACNUDH fornece conhecimentos especializados e apoio aos mecanismos de investigação, incluindo aconselhamento sobre o desenvolvimento de mandatos, metodologia de investigação e Direito Internacional aplicável, criação de secretariados com pessoal especializado e prestação de apoio administrativo, logístico e de segurança.

c) Comparação entre a Comissão e o Conselho de Direitos Humanos

Conforme a Resolução 60/251 da AGNU, que estabeleceu o CDH, o novo órgão ficou responsável por assumir e revisar os mandatos e mecanismos da Comissão, de modo a garantir a manutenção do sistema de Procedimentos Especiais, compreendendo a atuação temática e por país. Mostrava-se, ademais, maior relevância institucional, uma vez que o CDH foi criado como órgão subsidiário à AGNU no lugar do ECOSOC. A Subcomissão sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos foi substituída pelo Comitê Assessor do CDH, e houve uma atualização do Procedimento de Queixas estabelecido pela Resolução 1503 (XLVIII) do ECOSOC. Manteve-se, contudo, o caráter confidencial do processo, a fim de promover a cooperação do Estado objeto da queixa⁶⁰⁰.

A composição da Comissão e a forma de escolha de seus membros representam outra diferença em relação ao Conselho. A Comissão era composta por 53 membros⁶⁰¹, escolhidos pelo ECOSOC, para um período de três anos, com possibilidade de reeleição de forma ilimitada. O Conselho, diferentemente, compreende 47 Estados-Membros que são eleitos pela AGNU em votação secreta. A composição das vagas segue o critério da distribuição geográfica equitativa, o que explica a redução do peso do grupo da Europa Ocidental e Outros, paralelamente ao aumento da representação dos países asiáticos.

Ademais, diferentemente da Comissão, há possibilidade de suspensão de um membro, por voto de uma maioria de dois terços dos membros presentes na AGNU, no caso de cometimento de violações graves e sistemáticas de direitos humanos. O mecanismo foi utilizado em 2011 e 2022, quando foram aprovadas as suspensões de Líbia e Rússia⁶⁰², respectivamente.

Quanto ao modo de funcionamento, a Comissão realizava sessões regulares anuais, enquanto o Conselho realiza ao menos três sessões regulares por ano. No caso da Comissão, a

⁵⁹⁹ Foram criados, até hoje, 40 mecanismos de investigação pelo CDH. Treze deles, mandatados para investigar a situação dos direitos humanos em países específicos, estão ativos: Síria (2011), Coreia do Norte (2024), Sudão do Sul (2016), RDC (2018), Myanmar (2018), Venezuela (2019), Sri Lanka (2021), Palestina/Israel (2021), Ucrânia (2022), Nicarágua (2022), Irã (2022), Sudão (2023) e Belarus (2024).

⁶⁰⁰ O procedimento manteve-se, em linhas gerais, bastante similar àquele existente no âmbito da Comissão. A maior parte das mudanças relacionou-se com modificações técnicas que visam a prover maior objetividade e transparência ao procedimento, além de uma atuação orientada para a vítima e a busca de maior cooperação com o Estado envolvido.

⁶⁰¹ As vagas atendiam à seguinte distribuição: África: quinze; Ásia-Pacífico: doze; Europa Oriental: cinco; América Latina e Caribe: onze; e Europa Ocidental e Outros: dez.

⁶⁰² Foram 93 votos favoráveis para a suspensão da Rússia e 24 contrários, tendo o Brasil optado pela abstenção. Entre o grupo que votou contrariamente à resolução, estão China, Cuba, Irã e Síria. Após a adoção da resolução, o governo russo anunciou que já havia decidido sair do CDH.

realização de sessões especiais foi autorizada em 1990, por resolução do ECOSOC, dependente da concordância da maioria dos membros. O CDH, por sua vez, tem a prerrogativa de realizar sessões especiais para tratar de emergências e violações de direitos humanos, por requisição de um terço dos Estados-Membros.

d) Críticas ao Conselho de Direitos Humanos

Houve preocupação em dotar o CDH de recursos que o tornassem menos suscetível às críticas sofridas pela antiga Comissão. Os principais pontos levantados concentravam-se na participação de Estados violadores, na seletividade e na falta de transparência na atuação do órgão. Com relação à presença de países que sabidamente desrespeitam os direitos humanos de forma sistemática, a possibilidade de suspensão e a escolha dos membros do CDH pela AGNU, associada à limitação a apenas uma reeleição de forma consecutiva a um mandato, buscam contornar o problema. No que concerne à seletividade, o mecanismo de RPU, ao prever a revisão das situações em direitos humanos de todos os Estados-Membros da ONU, visa a garantir igualdade de tratamento no monitoramento. Ademais, a Resolução 60/251 da AGNU, que estabeleceu o CDH, mencionou que a atuação do órgão seria guiada pelos princípios de universalidade, imparcialidade, objetividade, não seletividade, diálogo internacional construtivo e cooperação.

Apesar disso, persistem problemas no funcionamento do CDH, como lembra José Lindgren Alves. O diplomata brasileiro asseverou que a reforma do principal órgão do sistema de direitos humanos da ONU foi insuficiente, “senão contraproducente”⁶⁰³. A permanência da presença de Estados violadores, no âmbito do CDH, é bastante criticada. Embora a Venezuela não tenha conseguido se reeleger, em 2022, evento interpretado de forma positiva para o CDH, a baixa competitividade do processo e a dificuldade de implementação dos critérios para candidatura⁶⁰⁴ obstam o devido tratamento da questão. Ademais, o mecanismo de suspensão foi utilizado somente duas vezes desde o estabelecimento do CDH. A falta de efetividade não decorre apenas da atuação de Estados apontados como grandes violadores, mas também da falta de cooperação de outros membros em determinadas situações, como no caso do Canadá, em 2015, em que houve rejeição das recomendações do relator especial sobre direitos indígenas.

Outros temas frequentemente debatidos são a politização e a seletividade. Entre as justificativas apresentadas pelos Estados Unidos (EUA), quando o governo americano anunciou sua retirada do CDH em 2018⁶⁰⁵, estava o argumento de que o órgão adotava uma posição contrária a Israel⁶⁰⁶. O Brasil, por sua vez, absteve-se na votação da resolução da AGNU que suspendeu a Rússia do CDH, alegando que tal medida implicaria a polarização e a politização no âmbito do Conselho. É usual, ainda, a atuação em bloco, a fim de garantir proteção, combater assimetrias ou fortalecer posicionamentos, por meio de uma posição conjunta. Destaca-se a atuação da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) como grupo político relevante nesse contexto. É também comum que os grupos regionais cheguem a consensos em torno de candidatos, de modo a evitar a competição na disputa de vagas do CDH. Ademais, diversos Estados em

⁶⁰³ José Lindgren Alves reconhece o mecanismo de RPU como importante inovação, contudo argumenta que a atuação do CDH é ineficaz.

⁶⁰⁴ Requer-se, por exemplo, que o candidato mantenha os melhores padrões na promoção e proteção dos direitos humanos e que os votantes considerem a contribuição dos candidatos nesse âmbito.

⁶⁰⁵ Os EUA retornaram ao CDH em 2021, tendo sido eleitos para o mandato de 2022-2024.

⁶⁰⁶ A politização em torno de Israel é discutida por diversos analistas. A situação dos direitos humanos na Palestina e nos territórios ocupados é tratada de forma separada das demais situações por país, como item específico da agenda regular do CDH (o item 7). Tal ponto, proposto pela OCI, refletiria a existência de seletividade nos trabalhos do CDH.

desenvolvimento não apoiam a realização de sessões especiais e a aprovação de resoluções voltadas para um país específico⁶⁰⁷, com base na defesa da soberania. Quanto aos países desenvolvidos, embora geralmente critiquem esse argumento, também adotam essa lógica eventualmente.

Alguns analistas afirmam, no entanto, que o CDH tem natureza inerentemente política, que reflete tanto a distribuição de poder da ordem internacional atual quanto a tendência esperada de defesa de interesses nacionais, por isso seria impossível pôr fim à politização do órgão. O ponto central seria a atuação para reduzir a influência desse aspecto sobre o funcionamento do CDH, caso exista uma politização excessiva ou contrária aos propósitos do órgão.

e) O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos

A atuação do Brasil no CDH é marcada por uma postura ativa e construtiva, fundamentada em uma orientação de política externa para direitos humanos com base em uma abordagem universal e não politizada. O País foi membro do CDH por cinco vezes⁶⁰⁸, tendo exercido seu último mandato entre 2020 e 2022, e já foi eleito para o período 2024-2026⁶⁰⁹. O procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito para compor o Comitê Assessor do CDH, para o período até 2024. Campos Costa será sucedido pela também brasileira Alessandra Devulsky, com mandato de três anos.

O Brasil mostrou-se ativo desde o início do funcionamento do órgão, tendo sido eleito como membro do CDH, no primeiro mandato, com maior votação entre os Estados da América Latina e do Caribe. Quanto ao mecanismo de RPU, o governo defendeu uma proposta mista, que abrangeria tanto a participação de especialistas independentes e organizações não governamentais quanto o diálogo entre Estados, com o objetivo de dotar o instrumento de maior eficácia. Ademais, conforme Celso Amorim, o mecanismo foi inspirado em proposta brasileira⁶¹⁰, e o País também teve relevante papel na negociação do projeto de diretrizes sobre a atuação de relatores especiais no âmbito do novo órgão.

Com relação aos mecanismos do CDH de monitoramento da situação de direitos humanos no mundo, o Brasil adota posicionamento cooperativo. No que concerne aos Procedimentos Especiais, o Brasil estende convite permanente (*standing invitation*) para a realização de visitas por relatores especiais e peritos independentes do CDH⁶¹¹. No quarto ciclo da RPU, por sua vez,

⁶⁰⁷ A seletividade na avaliação da situação dos direitos humanos por país foi alvo de críticas no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, e tem havido manutenção dessa tendência na esfera do Conselho. Argumenta-se, por exemplo, que Síria e Israel têm sido desproporcionalmente atingidos. As sessões especiais, por sua vez, têm sido usadas para discutir questões relativas a Estados específicos, no lugar de temas gerais de direitos humanos. Das 35 sessões especiais realizadas, poucas têm um recorte temático geral, como a sétima sessão especial, sobre o impacto negativo da piora do alimento no mundo (2008), e a décima, sobre o impacto das crises econômica e financeira globais (2009).

⁶⁰⁸ Esteve presente de forma quase ininterrupta desde a criação do CDH, com exceção de 2011/2012, 2016 e 2023.

⁶⁰⁹ Havia três vagas do GRULAC em disputa. Eram candidatos, além do Brasil, Cuba, Peru e República Dominicana. Foram eleitos Cuba (146 votos), Brasil (144) e República Dominicana (137). O Peru recebeu 108 votos.

⁶¹⁰ O Brasil defendia, no âmbito da Comissão de Direitos Humanos, a realização do relatório global sobre a situação dos direitos humanos no mundo, a fim de analisar o tema de forma não seletiva. Em 2005, o SGNU Kofi Annan defendeu, perante a Comissão, a proposta de realização de revisão entre pares da situação dos direitos humanos em relação a todos os membros da ONU.

⁶¹¹ Em abril de 2024, o Brasil recebeu visita da relatora especial das Nações Unidas sobre a situação de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos, Mary Lawlor. O mandato da relatoria busca promover a implementação efetiva da Declaração da ONU sobre Pessoas Defensoras de Direitos Humanos (1998), com foco em casos de tortura, maus-

o País aceitou 304 das 306 recomendações realizadas, reforçando o compromisso com a promoção e a proteção dos direitos humanos.

O Brasil contribuiu para a aprovação de importantes decisões em matéria de direitos humanos, no âmbito do CDH. Em seus dois primeiros mandatos, que compreendem o período entre 2006 e 2011, o governo apoiou a adoção do projeto da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Quanto às votações relacionadas a países, houve preocupação quanto à seletividade e à politização do mecanismo; as resoluções com base em assistência técnica para os Estados envolvidos são, contudo, apoiadas pelo Brasil, e geralmente aprovadas por consenso. Destacam-se, no período, além da adesão ao consenso em diversos casos, os votos favoráveis a todas as resoluções acerca da situação dos direitos humanos na Palestina. Também se ressaltam as abstenções em algumas ocasiões, como em uma proposta de resolução sobre o Sudão, em 2006, e nas resoluções sobre a Coreia do Norte, que aprovava a renovação do mandato do relator especial para o país, e sobre o Sri Lanka, ambas em 2009, posicionamentos que foram duramente criticados. Quanto à participação nas sessões especiais realizadas no período, 18 no total, o Brasil tendeu a votar favoravelmente às resoluções aprovadas ou a aderir ao consenso. Ademais, a sessão especial sobre o processo de recuperação do Haiti, após terremoto em 2010, foi proposta brasileira, reforçando a atuação em cooperação e assistência na dimensão do CDH. O Brasil também propôs, junto com o Egito, a realização da sessão especial sobre o impacto da crise econômica global sobre os direitos humanos, a décima sessão desse tipo. Entre as resoluções propostas pelo Brasil entre 2006 e 2011, foram contemplados os temas de saúde e acesso a medicamentos, tráfico de pessoas, especialmente de mulheres e crianças, além de combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e outras formas de intolerância, tendo havido adoção por consenso em todos esses casos. Foi também adotada resolução de iniciativa brasileira, em 2011, sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade sexual, após disputada votação.

Mais recentemente, em 2017, o Brasil propôs, em conjunto com a Alemanha e outros Estados, resolução sobre o direito à privacidade na era digital, aprovada por consenso. O País tem um importante engajamento no tema, o que é corroborado pela apresentação, também com a Alemanha, de projeto de resolução no âmbito da AGNU, em 2014, que encorajava o estabelecimento de um procedimento especial pelo CDH para examinar o assunto. De fato, em 2015, foi nomeado o primeiro relator especial sobre o direito à privacidade.

Em 2022, o Brasil integrou treze grupos negociadores de resoluções temáticas do CDH, nos seguintes temas: saúde física e mental; direito à privacidade na era digital; proteção de jornalistas; liberdade de opinião e expressão; mecanismos nacionais de seguimento, relato e implementação de recomendações em direitos humanos; acesso a medicamentos, vacinas e outros produtos de saúde; orientação sexual e identidade de gênero⁶¹²; direitos da criança; direitos das pessoas idosas; direito à moradia adequada; e cooperação técnica e construção de capacidades em

tratos, ameaças, mortes e desaparecimentos. Em março de 2025, a relatora especial apresentará o relatório da visita para o CDH e formulará recomendações ao Estado brasileiro.

⁶¹² O Brasil, em conjunto com Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai (LAC-7), também trabalhou para a aprovação da Resolução 50/10, em 2022, que renovou o mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero. Já foram cinco as resoluções adotadas sobre o tema (2011, 2014, 2016, 2019 e 2022). Ademais, durante a 52ª sessão regular do CDH, em 2023, a Argentina discursou, em nome de 28 países, inclusive o Brasil, instando os Estados a implementarem leis e políticas que permitam o reconhecimento da identidade de gênero com base na autoidentificação. O Brasil integra o *core group* criado em 2008 para promover a defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+, que conta atualmente com 24 membros.

matéria de direitos humanos. Ademais, em posicionamento não tradicional, o País teve iniciativa, junto com outros Estados, para a aprovação das resoluções sobre a Nicarágua (2022), que estabeleceu um grupo de especialistas para investigar a situação de direitos humanos no país, e sobre a Venezuela. Em 2023, o País patrocinou resolução acerca da extensão do mandato do grupo de especialistas sobre a Nicarágua.

Em discurso proferido no âmbito do CDH, em fevereiro de 2023, o ministro Silvio Almeida reiterou tradicional posicionamento do Brasil, ao ressaltar os desafios da “seletividade no tratamento” e da “instrumentalização das pautas dos direitos humanos”, que prejudicam o funcionamento efetivo das instituições internacionais. O ministro mencionou a pretensão de que seja conduzida uma política de direitos humanos, no País, marcada pela participação popular. Foi também afirmada a intenção de impulsionar a ratificação do Acordo de Escazú⁶¹³ e a ratificação da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. Ademais, o compromisso com o mecanismo de RPU e com os Procedimentos Especiais foram reafirmados. Outros temas abordados compreenderam combate ao trabalho escravo, empresas e direitos humanos, violência estatal, direito das pessoas LGBTQIA+ e direito à saúde. Finalmente, o ministro propôs ao Conselho “quatro alianças necessárias”: a aliança da sobrevivência, concernente a um modo de vida compatível com a sustentabilidade do planeta; a aliança pela vida decente, relativa à erradicação da pobreza aliada à promoção da dignidade e do lazer; a aliança pelo direito ao desenvolvimento; e, finalmente, a aliança contra o ódio, referente ao combate aos discursos de ódio e à promoção da cooperação e do diálogo.

Em maio de 2023, houve a cerimônia de lançamento da candidatura brasileira para o período 2024-2026, que acabou sendo exitosa. Na ocasião, o Brasil anunciou uma série de compromissos voluntários, como:

- 1) engajar-se em discussões para promover maior eficácia e efetividade nos trabalhos do CDH, inclusive nas tratativas sobre a possível elevação do *status* do órgão;
- 2) apoiar os órgãos de tratados e manter o compromisso de apresentar os respectivos relatórios periódicos tempestivamente, de participar em alto nível e construtivamente de seus exames e de monitorar e implementar suas recomendações;
- 3) avançar o processo de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos objeto de recomendações aceitas pelo Brasil no âmbito da RPU, inclusive do Protocolo Opcional ao PIDESC, e de convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- 4) acelerar os procedimentos internos com vistas a ratificar o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, também conhecido como Acordo de Escazú, assinado pelo País em 2018;
- 5) envidar esforços para também avançar o processo de ratificação de instrumentos internacionais de direitos humanos ora sob consideração do Congresso Nacional, inclusive da Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, da Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias;
- 6) buscar aumentar a participação feminina em delegações brasileiras, assim como em todas as instâncias do CDH e da ONU;
- 7) participar ativamente da negociação da Declaração das Nações Unidas para a Promoção e o Pleno Respeito dos Direitos Humanos dos Afrodescendentes;

⁶¹³ O documento foi enviado ao Congresso Nacional, para aprovação, em maio de 2023.

- 8) promover ações de apoio à implementação do Programa de Atividades para a Década do Envelhecimento Saudável (2021 a 2030), declarada pela AGNU;
- 9) apoiar a negociação de instrumento juridicamente vinculante sobre os direitos das pessoas idosas no âmbito da ONU;
- 10) aderir ao Grupo de Amigos sobre orientação sexual e identidade de gênero (SOGI, na sigla em inglês), em Genebra, assim como à iniciativa Equal Rights Coalition;
- 11) promover o estabelecimento de uma Política Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas e o fortalecimento normativo do Programa Nacional de Proteção aos Defensores e Defensoras de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH);
- 12) desenvolver o 3º Plano Nacional para a Erradicação do Trabalho Escravo (III PNETE), com recorte de gênero e raça;
- 13) elaborar e zelar pela efetiva implantação do II Pacto Federativo para a Prevenção e o Combate à Tortura; e
- 14) avaliar iniciativas em favor do estabelecimento de Instituição Nacional de Direitos Humanos.

f) Revisão Periódica Universal (RPU)

i. Características gerais

O mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) é um processo que envolve uma revisão periódica das políticas de direitos humanos de todos os 193 Estados-Membros da ONU. Este mecanismo foi estabelecido no contexto da criação do CDH pela AGNU, em 2006, por meio da Resolução 60/251⁶¹⁴. No ano seguinte, os membros do CDH concordaram com seu pacote de fortalecimento institucional⁶¹⁵.

O objetivo final da RPU é a melhoria da situação dos direitos humanos em todos os países, com consequências significativas para as pessoas em todo o mundo. Para conseguir isso, a RPU envolve a avaliação dos registros de direitos humanos dos Estados e o tratamento de violações de direitos humanos onde quer que ocorram. A RPU também visa a fornecer assistência técnica aos Estados e aumentar sua capacidade de lidar efetivamente com os desafios dos direitos humanos e compartilhar as melhores práticas no campo dos direitos humanos entre os Estados e outras partes interessadas. Atualmente, não existe nenhum outro mecanismo universal desse tipo.

Os ciclos de revisão da RPU ocorrem a cada quatro anos e meio: primeiro ciclo (2008-2011); segundo ciclo (2012-2016); terceiro ciclo (2017-2021 [2022]⁶¹⁶); quarto ciclo (2022-2027).

⁶¹⁴ Resolução 60/251, Artigo 5º, alínea “e”: “*Decides that the Council shall, inter alia: (e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session*”.

⁶¹⁵ A Resolução A/HRC/RES/5/1 forneceu um roteiro para orientar o trabalho futuro do CDH. O mecanismo foi ainda mais refinado durante o processo de revisão por meio da Resolução 16/21 e da Decisão 17/119, ambas de 2011, que instituíram as modificações necessárias de modalidades para a revisão no segundo ciclo e nos subsequentes.

⁶¹⁶ Devido à pandemia de COVID-19, a 40ª sessão da RPU, inicialmente planejada para ocorrer em novembro de 2021, foi adiada para 2022.

As revisões são conduzidas pelo GT RPU, que consiste nos 47 membros do CDH; no entanto, qualquer Estado-Membro da ONU pode participar das discussões e diálogos com os Estados analisados. Cada revisão de Estado é assistida por grupos de três Estados, conhecidos como *troikas*, que atuam como relatores. A seleção das *troikas* para cada Estado é feita por sorteio após as eleições para os membros do CDH na AGNU. A metodologia adotada pelo RPU busca dar efetividade aos princípios da igualdade entre as nações, respeito à soberania e não seletividade no tratamento das situações de direitos humanos dos diversos países.

Durante a RPU, os Estados sob exame apresentam as inovações legislativas e as políticas públicas implementadas no intuito de promover e proteger os direitos humanos no plano interno. Compartilham, também, avanços e desafios existentes e podem receber comentários e recomendações sobre como superar eventuais limitações ao exercício dos direitos humanos em seus territórios. O mecanismo também oferece a todos os Estados a oportunidade de apresentar, de forma construtiva, transparente e não politizada, suas considerações, preocupações e elogios sobre a situação interna de direitos humanos em seus pares. A RPU propicia um ambiente favorável ao diálogo, à troca de experiências e à cooperação internacional em matéria de direitos humanos.

Em termos práticos, trata-se de uma sabatina de três horas de duração por país, organizada por uma *troika* de relatores. Na ocasião, o Estado presta contas sobre a situação de direitos humanos, e as demais delegações tecem recomendações com base em três principais documentos:

- 1) o relatório nacional oficial apresentado pelo governo do país;
- 2) os relatórios realizados pela sociedade civil; e
- 3) os relatórios produzidos pelas agências da ONU e por peritos e grupos internacionais independentes de direitos humanos, estes conhecidos como “Procedimentos Especiais”.

Os demais Estados, considerando o material apresentado, avaliam até que ponto os Estados respeitam as obrigações de direitos humanos fundamentadas na Carta da ONU, na DUDH, nos instrumentos de direitos humanos dos quais o Estado é parte, nas promessas e compromissos voluntários assumidos pelo Estado⁶¹⁷ e no Direito Internacional Humanitário aplicável.

Durante esse processo de discussão, qualquer Estado-Membro da ONU pode fazer perguntas, comentários e recomendações aos Estados em análise. As recomendações são um importante elemento do mecanismo de RPU. Elas sinalizam o interesse dos Estados de contribuir, construtivamente, para a promoção e proteção dos direitos humanos em outros países, de maneira não seletiva e não politizada. Uma vez apresentadas as recomendações em plenário, cabe ao país examinado decidir se aceita as recomendações ou se apenas toma nota. O número de recomendações oferecidas aos países durante o RPU aumentou consideravelmente nos ciclos mais recentes. O aumento consistente da proporção de recomendações sinaliza o interesse e a confiança dos Estados-Membros da ONU no mecanismo do RPU. As recomendações aceitas tornam-se compromissos assumidos pelo país, de forma voluntária e soberana, perante seus pares, e devem ser implementadas de boa-fé.

O processo de adoção dos relatórios de resultado ocorre durante a sessão do GT, na qual meia hora adicional é alocada para os Estados analisados na sessão. Após a revisão pelo GT, um relatório é preparado pela *troika* com o envolvimento do Estado sob revisão e assistência do ACNUDH. O Estado revisado tem a oportunidade de fazer comentários preliminares sobre as recomendações, podendo aceitá-las ou anotá-las. As recomendações aceitas e anotadas são incluídas no relatório. Este relatório, conhecido como o “relatório de resultados”, fornece um resumo da discussão, com as perguntas, comentários e recomendações feitas pelos Estados ao país sob revisão, bem como as respostas do Estado revisado. Após a adoção do relatório, as

⁶¹⁷ Por exemplo, políticas e programas nacionais de direitos humanos implementados.

modificações editoriais podem ser feitas no relatório pelos Estados em suas próprias declarações nas duas semanas seguintes. O relatório então deve ser aprovado em uma sessão plenária do CDH. Durante a sessão plenária, o Estado em análise pode responder a perguntas e questões que não foram suficientemente abordadas durante o GT e responder às recomendações que foram levantadas pelos Estados durante a revisão.

ii. Legislativo na RPU

O ACNUDH publicou, em 2018, um relatório abordando a participação dos Paramentos e a RPU⁶¹⁸, em cooperação com a União Interparlamentar (IPU, na sigla em inglês)⁶¹⁹. O relatório aponta a relevância do Legislativo na construção das estruturas legais e políticas para a efetivação das normas de direitos humanos, além da participação no processo de entrada em acordos internacionais e regionais. O engajamento dos Paramentos também foi tratado na Resolução 35/29, adotada em 2017 pelo CDH, por meio da qual foi reconhecida a importância dos paramentos na transformação dos compromissos internacionais⁶²⁰, bem como a necessidade de incluir os paramentos em todas as etapas do processo da RPU, desde a consulta para a elaboração do relatório nacional até a implementação e revisão das recomendações.

iii. Brasil e o desenvolvimento da RPU

Desde o processo de redemocratização, o Brasil vem fortalecendo a sua atuação na temática de direitos humanos. Dentro do contexto das Nações Unidas, o Brasil foi eleito para a primeira composição do CDH, em 2006, com a maior votação entre os países da América Latina e Caribe, sendo reconduzido em 2008, também com votação expressiva. Durante os seus mandatos, teve papel relevante no processo de criação e consolidação do mecanismo de RPU, que foi inspirado em proposta brasileira.

Ainda no âmbito dos trabalhos na Comissão de Direitos Humanos, que precedeu o CDH, a diplomacia brasileira já se posicionava quanto à necessidade de um relatório sobre a situação dos direitos humanos no mundo, que permitiria “uma revisão transparente e não seletiva dos desafios enfrentados pelos Estados-Membros, e abriria a possibilidade de maior cooperação na matéria”⁶²¹. A proposta brasileira defendia que o processo de revisão tivesse um caráter objetivo e periódico, deixando de ficar a mercê de critérios políticos e seletivos de um determinado contexto. A ideia ganhou tração em 2005, quando o então SGNU, Kofi Annan, lançou uma proposta de realização de revisão da proteção dos direitos humanos em todos os Estados-Membros.

⁶¹⁸ Relatório *Contribution of parliaments to the work of the Human Rights Council and its universal periodic review*.

⁶¹⁹ A IPU é a organização global dos parlamentos nacionais e conta com 181 parlamentos nacionais afiliados como membros e outras quinze assembleias regionais associados. A IPU facilita a diplomacia parlamentar e capacita parlamentos e parlamentares para promover a paz, a democracia e o desenvolvimento sustentável em todo o mundo.

⁶²⁰ A Constituição brasileira confere às comissões permanentes do Parlamento a competência de acompanhar as políticas públicas nacionais (Artigo 58, § 2º, inciso VI da Constituição Federal). A Comissão de Direitos Humanos e Minorias, em particular, tem as atribuições: de fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos, de colaborar com entidades não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem na defesa dos direitos humanos e de realizar pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública (Artigo 32, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

⁶²¹ AMORIM, Celso. *O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva*. Política externa, v. 18, n. 2, p. 67-75, set./nov. 2009.

iv. Destaques da 4ª RPU do Brasil, 2022

Além de assegurar convite permanente aos relatores dos procedimentos especiais do sistema ONU no território nacional, sendo um dos países mais visitados por titulares de mandatos⁶²², o Brasil teve participação ativa na criação do mecanismo de RPU. Nos últimos anos, constata-se um ativismo e interesse crescente dos demais Estados para com o Brasil: no 1º ciclo de 2008, apenas doze Estados fizeram quinze recomendações ao Brasil, e todas elas foram aceitas. No 2º ciclo de 2012, o Brasil recebeu 170 recomendações de 71 Estados, recusando somente uma recomendação da Dinamarca. Já no 3º ciclo de 2017, o Brasil recebeu, no total, 246 recomendações de 104 Estados e, dessas, o País aceitou 242 e rejeitou quatro, sendo duas da Venezuela, uma da Santa Sé e outra do Reino Unido⁶²³. Nesse 3º ciclo, os principais temas das recomendações foram: 1) povos indígenas, meio ambiente e gênero; 2) violência policial, sistema prisional e Estado de Direito; e 3) direitos sociais e econômicos, com especial ênfase na educação e na luta contra a pobreza. Das 242 recomendações, treze tiveram avaliação híbrida (em parte, positiva; em parte, negativa quanto a seu cumprimento); quatro foram avaliadas como cumpridas; 51, em progresso; uma, em estagnação; 136, não cumpridas; e 35, em retrocesso. Em 2021, relatores de direitos humanos que visitaram o Brasil destacaram as questões racial e migratória, especialmente após a morte de um refugiado congolês no Rio de Janeiro.

Formalmente, a 4ª RPU do Brasil ocorreu em novembro de 2022, em um processo que avaliou, além do Estado brasileiro, outros treze países⁶²⁴, como o Equador e a Índia. No caso do Brasil, a *troika* de relatores esteve a cargo de Japão, Montenegro e Paraguai, e a delegação pátria foi liderada por Cristiane Britto, então ministra da Mulher, Família e Direitos Humanos. Em seu discurso de abertura, ela destacou o compromisso voluntário do Brasil em apresentar também um relatório de meio período ao 3º ciclo, em 2019, em paralelo ao relatório nacional submetido em agosto de 2022 para a avaliação desse 4º ciclo. Enfatizou que o Brasil zerou o passivo de relatórios atrasados e pendentes do sistema de direitos humanos da ONU. Destacou, também, que o relatório nacional teve a contribuição de 25 organizações da sociedade civil, e que, desde 2020, o governo federal promove oficinas de sensibilização a servidores para o atendimento das recomendações da

⁶²² Durante o quarto ciclo da RPU, o Brasil recebeu quatro visitas de procedimentos especiais das Nações Unidas – Alice Cruz, relatora especial para eliminação da discriminação contra pessoas afetadas pela hanseníase e membros de suas famílias; Ikponwosa Ero, então perita independente sobre o desfrute dos direitos humanos por pessoas com albinismo; Baskut Tuncak, então relator especial sobre resíduos e substâncias tóxicas; e Clément Voule, relator especial sobre direitos à liberdade de reunião pacífica e de associação. O Brasil recebeu, também, visita técnica de alto nível do Subcomitê das Nações Unidas de Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. Em abril de 2024, o Brasil recebeu visita da relatora especial das Nações Unidas sobre a situação de Pessoas Defensoras de Direitos Humanos, Mary Lawlor. O mandato da relatoria busca promover a implementação efetiva da Declaração da ONU sobre Pessoas Defensoras de Direitos Humanos (1998), com foco em casos de tortura, maus-tratos, ameaças, mortes e desaparecimentos. Em março de 2025, a relatora especial apresentará o relatório da visita para o CDH e formulará recomendações ao Estado brasileiro.

⁶²³ 20. (Rejeitada) Selecionar candidatos nacionais para as eleições do Órgão de Tratados das Nações Unidas por meio de um processo aberto, baseado no mérito (Reino Unido); 99. (Rejeitada) Continuar a proteger a família natural e o casamento, formados por um marido e uma esposa, como a unidade fundamental da sociedade, bem como os nascituros (Santa Sé); 110. (Rejeitada) Restaurar a democracia e o Estado de Direito, indispensáveis para o pleno gozo dos direitos humanos, que foram violados pelo golpe de Estado parlamentar contra a presidenta Dilma Rousseff (República Bolivariana da Venezuela); 142. (Rejeitada) Barrar os planos de congelamento das despesas sociais nos próximos vinte anos, que são inconsistentes com as obrigações internacionais do País, que possui mais de 16 milhões de pessoas em extrema pobreza (República Bolivariana da Venezuela).

⁶²⁴ Os países avaliados na 41ª Sessão do GT da RPU foram: Bahrein, Equador, Tunísia, Marrocos, Indonésia, Finlândia, Reino Unido, Índia, Argélia, Filipinas, Brasil, Polônia, Países Baixos e África do Sul.

RPU. Elogiou, ainda, a criação do “Observatório Parlamentar da RPU”, parceria da Câmara dos Deputados e do ACNUDH, criado em 2020 e com a realização de 25 audiências públicas para debater, de forma temática, as recomendações ao Estado brasileiro do 3º ciclo da RPU.

Por sua vez, o representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra, embaixador Tovar da Silva Nunes, recordou que o Brasil já lançou sua candidatura para o CDH para o triênio 2024-2026, salientando que o País é um dos mais presentes no órgão, em seu 5º mandato (2019-2022). Informou que o Brasil ratificou 16 dos 18 principais tratados de direitos humanos⁶²⁵ e, em 2022, ratificou a Convenção Interamericana contra o Racismo com *status* equivalente ao de emenda constitucional, o que comprova o compromisso pátrio com o mais alto padrão de respeito aos direitos humanos na seara internacional.

A delegação brasileira teve ainda a presença de representantes do Ministério da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, da Cidadania e da Educação. Perante o CDH, as autoridades federais apresentaram às delegações estrangeiras ações do governo brasileiro na área de desenvolvimento social e redução de pobreza (*e.g.* Auxílio Brasil), saúde (*e.g.* vacinação contra a COVID-19), educação e o combate ao trabalho análogo à escravidão e à tortura. Relataram, ainda, medidas tomadas entre 2017 e 2021 para a proteção de populações específicas, como pessoas negras; pessoas com deficiência; migrantes e refugiados; crianças e adolescentes; pessoas idosas; população LGBTQIA+; mulheres; povos indígenas e quilombolas; entre outros grupos sub-representados. Ao fim de seu discurso, a ministra Britto fez um apelo à defesa da vida⁶²⁶.

Na 4ª RPU, foram recebidas pelo Brasil 306 recomendações de 119 delegações. Em meio às apresentações do Estado sabatinado, as delegações são convidadas a tecer breves considerações e a propor recomendações. Os países que fizeram comentários acerca da atuação do Brasil na proteção dos direitos humanos destacaram a proteção das mulheres e da população LGBTQIA+, bem como de ativistas e jornalistas. As questões da proteção de áreas indígenas e quilombolas, a discriminação racial e a violência policial também foram abordadas. Entre os aspectos positivos, muitos saudaram avanços normativos brasileiros desde o último ciclo, como a ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a um Procedimento de Comunicações, em 2017; a ratificação da Convenção nº 189 da OIT sobre Trabalhadores Domésticos, em 2018; a promulgação do Tratado de Marraquexe para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas a Pessoas Cegas, em 2018; além da ratificação da Convenção Interamericana contra o Racismo, salientada pelo representante brasileiro. Alguns países elogiaram, também, a Operação Acolhida e os resultados da Comissão Nacional da Verdade. O Brasil, por sua vez, destacou sua atuação na recepção e integração de refugiados, com destaque para venezuelanos, afegãos e ucranianos.

Entre as recomendações normativas, muitas delegações exortaram o Brasil a ratificar a Convenção Internacional sobre Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (atualmente sob apreciação do Congresso); a assinar do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que segue em consideração, segundo o governo brasileiro); e a ratificar a Convenção nº 190 da OIT para Eliminar

⁶²⁵ Para completar, faltam as ratificações dos seguintes instrumentos: o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias.

⁶²⁶ “O diferencial deste governo foi o investimento na família brasileira, a defesa de valores que, com a assinatura da Declaração Consensual de Genebra, deixa claro que são inegociáveis para nós, como a proteção da vida desde a concepção. Esse é o posicionamento que representa o pensamento da maioria absoluta dos brasileiros e essas são as instituições que sempre lutaremos para preservar: Deus, Pátria, Família e Liberdade”, afirmou a ministra Cristiane Britto, no fechamento da sessão do Brasil.

a Violência e Assédio no Trabalho. Ainda nessa seara, países como Bélgica, Colômbia e Uruguai convidaram o Brasil a ratificar o Acordo de Escazú. Digna de nota foi a recomendação de Namíbia e Samoa para que o Brasil ratifique o Tratado sobre a Proibição das Armas Nucleares (TPAN), entendido como instrumento para defesa dos direitos humanos para essas delegações.

Já entre as recomendações temáticas, a proteção às populações específicas foi a principal área de preocupação. De forma geral, nota-se que a maioria dos países europeus, latino-americanos e asiáticos defenderam de forma contundente os direitos dos povos indígenas e quilombolas à demarcação e regularização de terras. Solicitaram o fim de ataques, intimidação, assédio e assassinatos contra defensores de direitos humanos, ativistas ambientais e indígenas, jornalistas e representantes da imprensa, exortando por uma maior proteção e liberdade de expressão. Em paralelo, também recomendaram a legalização do aborto, o combate à violência de gênero e melhor acesso à saúde sexual e reprodutiva de meninas, mulheres e pessoas LGBTQIA+.

Já entre as nações africanas, observa-se uma atenção maior ao racismo estrutural e aos direitos das pessoas negras e de descendência africana no Brasil, recomendando o fim da discriminação racial e da violência policial contra essas populações. Interessante notar, entre países árabes e autocracias como a Rússia, a defesa da família, com um olhar mais atento para o combate à violência e à exploração de crianças, adolescentes, mulheres e pessoas com deficiência. Muitas nações de diferentes recortes geográficos também chamaram atenção para os desaparecimentos forçados, a tortura, o tráfico de pessoas e a necessidade de melhorias no sistema prisional pátrio. O ACNUDH, por sua vez, focou sua atenção no Brasil após a morte do jornalista britânico, Dom Phillips, e do indigenista brasileiro, Bruno Pereira. Por fim, devido às eleições presidenciais de outubro, o CDH também mencionou a importância de um pleito pacífico e com livre expressão.

Cumpre ainda recordar a presença da sociedade civil brasileira *in loco* que, apesar de não ter tido lugar de fala ao longo da sessão, emitiu comunicados com críticas ao relatório nacional e aos discursos da delegação brasileira. Em comunicado, o Coletivo RPU, composto por trinta organizações brasileiras, incluindo a Conectas Direitos Humanos, afirmou que o relatório do Estado brasileiro “está longe de espelhar a triste realidade atual, os desmontes e os retrocessos dos direitos humanos no País nos últimos anos”.

Ao cabo de três horas de sabatina, foram propostas, como mencionado, 306 recomendações de 119 países, um recorde no histórico de exames do Brasil. Com a mudança no Executivo federal, houve alguns desencontros entre quais dessas recomendações o governo Bolsonaro e o governo de transição acatariam⁶²⁷. De todo modo, foi o governo Lula quem teve a palavra final sobre as recomendações feitas, durante a 52ª sessão do CDH, em março de 2023. O Brasil informou acolher 301 recomendações na íntegra e três com ponderações (duas sobre descriminalização do aborto, da Noruega e da Islândia; e uma sobre demarcação de terras indígenas, da Noruega). Ademais, indicou ter apenas tomado nota (o que, na prática, significa ter rechaçado) das duas recomendações restantes (políticas para família como unidade básica da sociedade, do Egito; e apoio à família em seu sentido tradicional, da Rússia), uma vez que as políticas públicas nacionais compreendem todas as formas de família e que a legislação não permite discriminação entre elas.

⁶²⁷ O governo Bolsonaro havia sinalizado que não acataria 17 recomendações, mas indicou ter aceitado as sobre políticas para família propostas por Egito e Rússia.

g) Conselho de Direitos Humanos em 2023

Em 2023, ocorreram a 52^a, a 53^a e a 54^a sessões regulares do CDH⁶²⁸. Foram realizadas, ademais, a 36^a sessão especial do CDH, concernente às repercussões do atual conflito no Sudão sobre os direitos humanos, e, entre as reuniões intersessionais, destacou-se a reunião para a comemoração do 75º aniversário da Convenção sobre a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio e para a discussão do papel das redes sociais em relação ao tema⁶²⁹.

Com relação aos procedimentos especiais, segundo dados de novembro de 2023, há mais de quarenta mandatos temáticos em curso e 14 mandatos relativos a países⁶³⁰. Sob o prisma geográfico, as principais diferenças, em relação ao ano anterior, foram, de um lado, a ausência de resoluções específicas relativas ao Sri Lanka, à Etiópia e à Venezuela, e, de outro, a aprovação de resoluções sobre o Haiti, a Colômbia, Honduras e o Camboja.

Foram eleitos, pela AGNU, quinze⁶³¹ novos membros para cumprir mandato entre 2024 e 2026.

Os principais destaques em matéria de resoluções específicas sobre países foram:

i. Nicarágua

Em 2023, foi novamente aprovada resolução relativa à promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua. Expressou-se grande preocupação concernente à presença de indícios de que se cometeram crimes contra a humanidade no país desde 2018, segundo o grupo de peritos em direitos humanos sobre a Nicarágua, estabelecido em 2022. Além disso, o mandato do grupo de peritos foi renovado para um período de dois anos.

ii. Questão Palestina

No âmbito da 52^a sessão, foram novamente aprovadas quatro resoluções acerca da situação palestina de similar teor em relação ao ano anterior. Como em 2022, os temas gerais dos documentos referiram-se à situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e à obrigação de responsabilização e justiça, aos direitos humanos nas colinas de Golã, ao direito palestino à autodeterminação e aos assentamentos no território palestino ocupado. Além disso, foi também aprovada a Resolução 53/25, que trata da implementação da Resolução 31/36 do CDH, concernente aos assentamentos israelenses no território palestino ocupado.

⁶²⁸ A 52^a sessão regular ocorreu no período entre 27 de fevereiro e 04 de abril; a 53^a sessão, entre 19 de junho e 14 de julho; e a 54^a sessão, entre 11 de setembro e 13 de outubro. O Brasil não fez parte da composição do CDH em 2023.

⁶²⁹ A reunião foi decidida por meio da Resolução 49/9 sobre a prevenção do genocídio, com o objetivo de discutir o papel das redes sociais e sua instrumentalização para a disseminação do ódio, tendo em vista o seu potencial para gerar discriminação e violência. Prevê-se a apresentação de um relatório pelo ACNUDH sobre o tema, no âmbito da 59^a sessão do CDH, a realizar-se em 2025, e da Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶³⁰ Mandatos atuais relacionados a países: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, RCA, Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália e Síria.

⁶³¹ Albânia, Brasil, Bulgária, Burundi, China, Côte d'Ivoire, Cuba, República Dominicana, França, Gana, Indonésia, Japão, Kuwait, Maláui e Países Baixos.

iii. Myanmar

Foram novamente aprovadas, em 2023, duas resoluções que tratam da situação dos direitos humanos em Myanmar e da situação dos direitos humanos dos muçulmanos *rohingya* e de outras minorias. No primeiro documento, apontamentos diferentes daqueles mencionados no ano anterior compreenderam a ênfase na relevância do papel das mulheres, com destaque para seu potencial concernente à promoção da paz e da coesão social, e o apoio à Resolução 2669 do CSNU, aprovada em 2022, que exige o fim de todas as formas de violência e o respeito aos direitos humanos em Myanmar. Ademais, houve extensão do mandato do relator especial sobre os direitos humanos em Myanmar para o período de mais um ano. A segunda resolução reiterou a preocupação relativa à continuidade das graves violações de direitos humanos, especialmente contra os muçulmanos *rohingya* e outras minorias, e a necessidade de inclusão e de proteção dos direitos humanos de todas as pessoas vivendo em Myanmar.

iv. Síria

O CDH aprovou duas resoluções acerca da situação dos direitos humanos na Síria, tendo sido reiterada a preocupação referente à continuidade da violação desses direitos. Demandou-se a continuidade da assistência humanitária transfronteiriça, especialmente com o agravamento da crise no país, em decorrência dos terremotos ocorridos em fevereiro de 2023. Ademais, foi novamente determinada a extensão do mandato da comissão de inquérito sobre a Síria.

v. Irã

O CDH aprovou nova resolução que trata especificamente da situação dos direitos humanos no Irã, no âmbito da 52ª sessão regular. Por meio da resolução, o CDH manifestou descontentamento com a impossibilidade de visita do relator especial para o Irã ao país, condenou a repetida violação de direitos humanos, instou o governo iraniano a cooperar e decidiu estender o mandato do relator especial para o período de mais um ano.

vi. Ucrânia

Com relação à Ucrânia, para além de nova resolução acerca da situação dos direitos humanos no país, no contexto da agressão russa, foi aprovada resolução que trata da assistência e cooperação no campo dos direitos humanos. O CDH voltou a condenar severamente o desrespeito ao Direito Internacional Humanitário, reafirmou o compromisso com a soberania e a integridade territorial da Ucrânia e instou a Rússia a cessar as violações de direitos humanos. Na resolução, também se mencionou preocupação concernente à insegurança alimentar global, tendo em vista o papel da Ucrânia na exportação de grãos, e à importância da manutenção do acesso livre e seguro à *Internet*. Foi também decidida a extensão do mandato da comissão de inquérito internacional independente sobre a Ucrânia.

vii. Rússia

O CDH aprovou novamente resolução que trata da situação dos direitos humanos na Rússia. No documento, as autoridades russas são instadas a respeitar as obrigações do Direito

Internacional dos direitos humanos e a preservar as liberdades fundamentais. Houve, ademais, extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos na Rússia para o período de um ano.

viii. Belarus

Foram aprovadas duas novas resoluções, em 2023, que tratam dos mesmos temas gerais discutidos em documentos do ano anterior, a situação dos direitos humanos em Belarus e a situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente. O CDH condenou a sistemática violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por meio de atos como a manutenção de mais de mil prisioneiros políticos, a prisão de opositores e o desrespeito aos direitos políticos dos cidadãos.

ix. Afeganistão

Como em 2022, o CDH aprovou resolução específica acerca da situação dos direitos humanos no Afeganistão. O CDH voltou a condenar severamente as violações de direitos humanos e condenou especificamente a proibição da atuação de mulheres, em organizações não governamentais e na ONU, no desempenho de atividades no Afeganistão. Houve decisão de extensão do mandato do relator especial sobre a situação de direitos humanos no Afeganistão para o período de um ano.

x. Eritreia

O CDH aprovou novamente resolução acerca da situação dos direitos humanos na Eritreia. O documento insta o governo da Eritreia a adotar medidas concretas para a implementação das recomendações apresentadas pelo relator especial, que teve seu mandato estendido pelo período de mais um ano.

xi. Sudão

A situação de direitos humanos no Sudão foi especialmente examinada pelo CDH em 2023. Enquanto, no ano anterior, foi solicitado informe do ACNUDH sobre a situação no país, em maio de 2023, foi realizada, a pedido do Reino Unido, sessão especial do CDH, para a discussão dos impactos do conflito em curso sobre os direitos humanos. Por ocasião da 36ª sessão especial, realizada em 11 de maio de 2023, foi aprovada, em votação de 18 a quinze, com 14 abstenções, resolução⁶³² que manifestou profunda preocupação com a escalada da violência no Sudão entre as Forças Armadas sudanesas e as Forças de Apoio Rápido.

De acordo com a resolução, essa escalada poderia comprometer os progressos realizados no sentido de uma transição pacífica para a democracia bem como a estabilidade no Sudão. Solicitou-se a cessação imediata da violência por todas as partes, sem condições prévias, e o rápido estabelecimento de um acesso humanitário pleno, seguro e desimpedido. Além disso, pediu-se a reabilitação de infraestruturas básicas, a resolução negociada e pacífica do conflito com base num diálogo inclusivo, e o compromisso de todas as partes com o povo do Sudão de regressar à sua transição para um governo liderado por civis. Ademais, encorajou-se o Mecanismo Tripartite para

⁶³² A/HRC/RES/S-36/1.

o Sudão, agrupamento que reúne a ONU, a União Africana (UA) e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês), a prosseguirem os esforços para evitar uma nova escalada de violência.

A resolução ainda instou a comunidade internacional a trabalhar no sentido de dar resposta às prioridades imediatas decorrentes da grave crise humanitária no Sudão e do seu impacto nos países vizinhos, inclusive por meio do Plano de Resposta Humanitária do Sudão para 2023 e dos parceiros humanitários que trabalham para intensificar as medidas de resposta. No documento, decidiu-se que o mandato do perito designado pelo ACNUDH no Sudão deverá, com efeitos imediatos, incluir igualmente o monitoramento e a documentação pormenorizados, assim como apresentar relatórios ao CDH sobre todas as alegações de violações e abusos dos direitos humanos desde 25 de outubro de 2021 cometidos por todas as partes no Sudão, incluindo as decorrentes diretamente do conflito atual, bem como um foco específico na prevenção de novas violações e abusos. O perito designado deverá coordenar estes esforços com a Missão de Assistência Integrada de Transição das Nações Unidas no Sudão (UNITAMS, na sigla em inglês). A resolução ainda solicitou a coordenação dos trabalhos, a troca de relatórios e de recomendações, assim como o intercâmbio de outras informações com a UA, a IGAD, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, a Liga dos Estados Árabes (LEA), órgãos pertinentes e órgãos subsidiários das Nações Unidas e de todas as outras organizações e mecanismos internacionais e regionais relevantes sobre a questão dos direitos humanos no Sudão.

Em outubro, foi também aprovada resolução relativa à resposta à crise no país, no âmbito da 54ª sessão regular do CDH. A Resolução 54/2 condenou a continuidade do conflito e a violação dos direitos humanos, demonstrou grave preocupação em relação à violência baseada em gênero, reiterou a necessidade de um imediato cessar-fogo, reconheceu a importante liderança da UA na resposta ao conflito e decidiu estabelecer uma comissão de inquérito internacional independente para o Sudão.

xii. Colômbia

A resolução que trata particularmente da Colômbia referiu-se à cooperação técnica e à capacitação em direitos humanos com o objetivo de implementar as recomendações da Comissão para o Esclarecimento da Verdade (CEV), com especial atenção às vítimas. O CDH solicitou a indicação de um especialista internacional em direitos humanos para a identificação dos obstáculos na implementação do acordo de paz de 2016.

xiii. Outros países

O CDH aprovou, ademais, resoluções sobre a situação dos direitos humanos no Sudão do Sul, na Coreia do Norte e no Burundi. Houve aprovação, igualmente, de resoluções concernentes à assistência técnica e capacitação ou cooperação com o Sudão do Sul, a Geórgia, o Mali, a Líbia, a República Democrática do Congo (RDC), a República Centro-Africana (RCA), a Somália, o Iêmen, o Haiti e o Camboja. No que concerne à resolução sobre cooperação técnica e capacitação em Honduras, o documento referiu-se à cooperação nas áreas de segurança, justiça e sistema penitenciário.

xiv. Resoluções temáticas

O CDH aprovou novamente resoluções concernentes aos temas de liberdades fundamentais, saúde, direitos humanos ligados a grupos específicos, meio ambiente e desenvolvimento sustentável, educação em direitos humanos, discriminação e intolerância, violência contra a mulher e cooperação em matéria de direitos humanos. Tratou também de questões ligadas à nacionalidade e aos migrantes, além de outros temas específicos. Ademais, foi aprovada a Resolução 52/19, em comemoração ao 75º aniversário da DUDH e do 30º aniversário da Declaração e Programa de Ação de Viena.

Nos documentos aprovados em 2023, reiterou-se a liberdade de crença e religião, o direito ao desenvolvimento e os direitos das mulheres e crianças, dos povos indígenas e das pessoas idosas. Na esfera da cultura, foi aprovada nova resolução em defesa do respeito pela diversidade cultural, que reafirmou que os direitos culturais são parte integral dos direitos humanos⁶³³. O domínio do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável foi especialmente examinado, por meio da aprovação de quatro resoluções na matéria, inclusive sobre a proteção dos direitos humanos e a implementação da Agenda 2030, e, novamente, sobre mudanças climáticas e direitos humanos. Também se concedeu atenção ao tema da discriminação e da intolerância, o que é corroborado pela aprovação de resoluções que defenderam o combate à discriminação com base na religião e a incompatibilidade entre democracia e racismo. Nesse contexto, singularizou-se a necessidade de um mundo dos esportes livre do racismo e da intolerância, por meio de resolução que ressaltou a importância do combate à impunidade e da responsabilização por crimes com motivação racial no esporte⁶³⁴. Aprovaram-se, ainda, resoluções acerca do direito à privacidade na era digital e da relação entre as novas tecnologias e os direitos humanos.

De fato, foram particularmente examinadas a relação entre determinados temas e o domínio dos direitos humanos, tendo sido aprovadas resoluções, por exemplo, sobre a relação entre a corrupção, a transferência de armas, a pobreza extrema, as medidas coercitivas unilaterais ou o uso de mercenários, e os direitos humanos. Nesse contexto, o CDH, por exemplo, instou os Estados a não adotarem medidas coercitivas unilaterais em desacordo com o direito internacional⁶³⁵ e estendeu o mandato do relator especial sobre a pobreza extrema e os direitos humanos⁶³⁶.

Entre os temas gerais de resoluções não presentes no ano anterior, estão compreendidas as resoluções acerca do direito à nacionalidade, do desaparecimento forçado, da questão da pena de morte, da centralidade do cuidado sob a perspectiva dos direitos humanos e do espaço da sociedade civil. Com relação ao direito à alimentação, o CDH expressou preocupação relativa às consequências da crise ligada à pandemia de COVID-19, que levou entre 83 e 132 milhões de pessoas à insegurança alimentar moderada ou severa, e ao recuo no alcance dos ODS 1 e 2, concernentes à erradicação da pobreza e da fome, respectivamente⁶³⁷.

⁶³³ A/HRC/RES/52/18.

⁶³⁴ A/HRC/RES/54/25.

⁶³⁵ A/HRC/RES/52/13.

⁶³⁶ A/HRC/RES/53/10.

⁶³⁷ A/HRC/RES/52/16.

xv. Resumo das principais deliberações no CDH em 2022 e 2023

Resoluções do CDH sobre regiões específicas

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Ucrânia	2023	52/32	Situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa	---
		53/30	Cooperação e assistência concernente à Ucrânia no campo dos direitos humanos	---
	2022	49/1	Situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa <i>Apenas Eritreia e Rússia votaram contra.</i>	FAVORÁVEL
Sudão do Sul	2023	52/1	Promovendo direitos humanos no Sudão do Sul	---
		52/43	Assistência técnica e capacitação para o Sudão do Sul	---
	2022	49/2	Promovendo direitos humanos no Sudão do Sul	ABSTENÇÃO
		49/35	Assistência técnica e capacitação para o Sudão do Sul	<i>sem votação</i>
Sudão	2023	54/2	Respondendo à crise humanitária e de direitos humanos causada pelo conflito armado em curso no Sudão	---
	2022	50/1	Informe do ACNUDH sobre a situação no Sudão	<i>sem votação</i>
Nicarágua	2023	52/2	Promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua.	---
	2022	49/3	Promoção e proteção dos direitos humanos na Nicarágua	FAVORÁVEL
Questão Palestina	2023	52/3	Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça	---
		52/33	Direitos humanos nas Colinas de Golã	---
		52/34	Direito à autodeterminação	---
		52/35	Assentamentos no território palestino ocupado	---
		53/25	Implementação da Resolução 31/36	---

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
	2022	49/4	Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça <i>Apenas três votos contrários (Brasil, Malawi e EUA) e sete abstenções;</i>	CONTRÁRIO
		49/28	Direito à autodeterminação	FAVORÁVEL
		49/29	Assentamentos no território palestino ocupado	ABSTENÇÃO
		49/30	Direitos humanos nas colinas de Golã	ABSTENÇÃO
Coreia do Norte	2023	52/28	Situação dos direitos humanos na Coreia do Norte	---
	2022	49/22	Situação dos direitos humanos na Coreia do Norte	sem votação
Myanmar	2023	52/31	Situação dos direitos humanos em Myanmar	---
		53/26	Situação dos direitos humanos dos muçulmanos <i>rohingya</i> e de outras minorias em Myanmar	---
	2022	49/23	Situação dos direitos humanos em Myanmar	sem votação
		50/3	Situação dos direitos humanos dos muçulmanos <i>rohingya</i> e de outras minorias em Myanmar	sem votação
Irã	2023	52/27	Situação dos direitos humanos no Irã	---
	2022	49/24	Situação dos direitos humanos no Irã	ABSTENÇÃO
Belarus	2023	52/29	Situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente	---
		53/19	Situação dos direitos humanos em Belarus	---
	2022	49/26	Situação dos direitos humanos em Belarus na preparação para a eleição presidencial de 2020 e no período subsequente	FAVORÁVEL
		50/20	Situação dos direitos humanos em Belarus	FAVORÁVEL
Síria	2023	52/30	Situação dos direitos humanos na Síria	---
		53/18	Situação dos direitos humanos na Síria	

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
	2022	49/27	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
		50/19	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
		51/26	Situação dos direitos humanos na Síria	ABSTENÇÃO
Geórgia	2023	52/40	Cooperação com a Geórgia	---
	2022	49/33	Cooperação com a Geórgia	ABSTENÇÃO
Mali	2023	52/42	Assistência técnica e capacitação para o Mali no campo de direitos humanos	---
	2022	49/34	Assistência técnica e capacitação para o Mali	<i>sem votação</i>
Eritreia	2023	53/2	Situação dos direitos humanos na Eritreia	---
	2022	50/2	Situação dos direitos humanos na Eritreia	<i>sem votação</i>
Afeganistão	2023	54/1	Situação dos direitos humanos no Afeganistão	---
	2022	50/14	Situação dos direitos humanos de mulheres e crianças no Afeganistão	<i>sem votação</i>
		51/20	Situação dos direitos humanos no Afeganistão	FAVORÁVEL
Líbia	2023	52/41	Assistência técnica e capacitação para a melhora dos direitos humanos na Líbia	---
	2022	50/23	Assistência técnica e capacitação para a melhora dos direitos humanos na Líbia	<i>sem votação</i>
Sri Lanka	2023	---	---	---
	2022	51/1	Promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka	ABSTENÇÃO
Rússia	2023	54/23	Situação dos direitos humanos na Rússia	---
	2022	51/25	Situação dos direitos humanos na Rússia	ABSTENÇÃO
Etiópia	2023	---	---	---
	2022	51/27	Situação dos direitos humanos na Etiópia	FAVORÁVEL
Burundi	2023	54/21	Situação dos direitos humanos no Burundi	---
	2022	51/28	Situação dos direitos humanos no Burundi	FAVORÁVEL

Região	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Venezuela	2023	---	---	---
	2022	51/29	Situação dos direitos humanos na Venezuela	FAVORÁVEL
RDC	2023	54/34	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RDC	---
	2022	51/36	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RDC	<i>sem votação;</i>
RCA	2023	54/31	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RCA	---
	2022	51/37	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos na RCA	<i>sem votação</i>
Somália	2023	54/32	Assistência à Somália em direitos humanos	---
	2022	51/38	Assistência à Somália em direitos humanos	<i>sem votação</i>
Iêmen	2023	54/29	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no Iêmen	---
	2022	51/39	Assistência técnica e capacitação em direitos humanos no Iêmen	<i>sem votação</i>
Haiti	2023	52/39	Assistência técnica e capacitação para a melhora da situação de direitos humanos no Haiti	---
Colômbia	2023	53/22	Otimização da cooperação técnica e da capacitação no campo de direitos humanos na Colômbia para implementar as recomendações da Comissão para o Esclarecimento da Verdade, Convívio e Não Repetição	---
Honduras	2023	54/30	Sistema penitenciário, segurança e justiça: melhora da cooperação técnica e da capacitação para a proteção dos direitos humanos em Honduras	---
Camboja	2023	54/36	Serviços de assessoramento e assistência técnica para Camboja	---

Resoluções do CDH sobre temas específicos

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Liberdades	2023	52/6	Liberdade de crença ou religião	---
	2022	49/05	Liberdade de crença e religião	<i>sem votação</i>
		50/14	Liberdade de opinião e de expressão	<i>sem votação</i>
Saúde/Pandemia	2023	52/12	Saúde mental e direitos humanos	---
		53/8	Eliminação da discriminação contra pessoas afetadas pela lepra (hanseníase) e seus familiares	---
		54/16	Mortalidade e morbidade materna evitáveis e direitos humanos	---
	2022	49/19	Promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto de enfrentamento das desigualdades na recuperação da pandemia de COVID-19	FAVORÁVEL
		49/25	Garantia de acesso equitativo, acessível, universal e oportuno a vacinas a todos os países em resposta à pandemia de COVID-19	<i>sem votação</i>
		50/13	Acesso a medicamentos, vacinas e outros bens de saúde no contexto do direito de todos de gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	<i>sem votação</i>
		51/21	Direito de todos ao gozo do maior padrão possível de saúde física e mental	<i>sem votação</i>
Direitos humanos e grupos específicos	2023	53/9	Tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças	---
		54/12	Direitos humanos e povos indígenas	---
		54/13	Direitos humanos de pessoas idosas	---
	2022	49/14	Direito de pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou linguísticas	<i>sem votação</i>
		49/20	Direitos da criança	<i>sem votação</i>
		51/4	Direitos humanos de pessoas idosas	<i>sem votação</i>
		51/17	Juventude e direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/18	Direitos humanos e povos indígenas	<i>sem votação</i>
		49/12	Participação de pessoas com deficiência no esporte	<i>sem votação</i>
Cultura	2023	52/18	Promoção do proveito dos direitos culturais de todos e do respeito pela diversidade cultural	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
	2022	49/07	Direitos culturais e proteção da herança cultural	<i>sem votação</i>
		49/16	Promoção do proveito de direitos culturais e do respeito pela diversidade cultural	<i>sem votação</i>
Meio Ambiente e desenvolvimento sustentável	2023	52/8	Promovendo direitos humanos e os objetivos de desenvolvimento sustentável por meio da entrega de serviço público transparente, responsável e eficiente	---
		52/14	Promoção e proteção dos direitos humanos e a implementação da Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável	---
		52/23	O direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável	---
		53/6	Direitos humanos e mudanças climáticas	---
	2022	50/9	Direitos humanos e mudanças climáticas	<i>sem votação</i>
Educação em direitos humanos	2023	54/5	Garantindo educação de qualidade para a paz e a tolerância para todas as crianças	---
		54/7	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos	---
	2022	51/2	Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos	<i>sem votação</i>
Direito a (...)	2023	52/16	Direito à alimentação	---
		53/7	Direito à educação	---
		54/18	Direito ao desenvolvimento	---
		54/21	Direito à privacidade na era digital	---
	2022	49/8	Direito ao Desenvolvimento <i>49/8 comemorou o 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento</i>	FAVORÁVEL
		51/7		ABSTENÇÃO
		51/19	Direito humano à água potável segura e saneamento	<i>sem votação</i>
		49/11	Direito ao Trabalho	<i>sem votação</i>
Discriminação e intolerância	2023	49/17	Habitação adequada como componente do direito à adequada qualidade de vida	<i>sem votação</i>
		52/38	Combatendo a intolerância, a estereotipização negativa e a	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
			estigmatização, a discriminação, a incitação à violência e a violência contra pessoas, baseadas na religião ou crença	
		53/1	Combatendo o ódio religioso que constitui incitação à discriminação, hostilidade ou violência	---
		53/21	A incompatibilidade entre democracia e racismo	---
		54/25	O mundo dos esportes livre do racismo, da discriminação racial, da xenofobia e da intolerância relacionada	---
		54/27	Da retórica à realidade: uma chamada global para a ação concreta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada	---
	2022	49/31	Combate à intolerância, discriminação e violência contra pessoas baseada em religião ou crença	<i>sem votação</i>
		51/32	Apelo global para a ação concreta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância relacionada	FAVORÁVEL
Questões de gênero/ Violência contra mulheres	2023	53/27	Acelerando esforços para a eliminação de todas as formas de violência contra meninas e mulheres: prevenção e resposta a todas as formas de violência contra meninas e mulheres na detenção pela justiça criminal	---
		54/19	Concretização do igual proveito do direito à educação por toda menina	---
	2022	50/16	Eliminação da mutilação genital feminina	<i>sem votação</i>
		50/18	Eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas	<i>sem votação</i>
Cooperação/ Assistência Técnica/ Solidariedade	2023	52/15	Cooperação com organizações regionais de direitos humanos	---
		52/21	O impacto negativo da não repatriação de fundos de origem	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
Internacional e direitos humanos			ilícita para seus países de origem no proveito dos direitos humanos, e a importância do aperfeiçoamento da cooperação internacional	
		53/11	Aperfeiçoamento da cooperação internacional no campo de direitos humanos	---
		54/24	Cooperação com as Nações Unidas, seus representantes e mecanismos no campo dos direitos humanos	---
		54/28	Aperfeiçoamento da cooperação técnica e da capacitação no campo de direitos humanos	---
	2022	51/33	Promoção internacional da cooperação para o apoio de mecanismos nacionais para a implementação, a comunicação e o seguimento	<i>sem votação</i>
		51/34	Fortalecimento da cooperação técnica e da cooperação em direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/35	Assistência técnica e capacitação para o enfrentamento das implicações sobre direitos humanos do legado nuclear nas Ilhas Marshall	<i>sem votação</i>
		50/8	Direitos humanos e solidariedade internacional	FAVORÁVEL
		50/4	Fortalecimento da cooperação internacional no âmbito dos direitos humanos	ABSTENÇÃO
Temas/Contextos específicos e sua relação com os direitos humanos	2023	52/13	O impacto negativo das medidas coercitivas unilaterais no proveito dos direitos humanos	---
		52/24	Contribuição do CDH em relação às implicações das políticas de drogas sobre os direitos humanos	---
		53/3	Negócios e direitos humanos	---
		53/10	Pobreza extrema e direitos humanos	---
		53/15	Impacto da transferência de armas sobre os direitos humanos	---
		53/17	O impacto negativo da corrupção no proveito dos direitos humanos	---
		53/29	Tecnologias digitais novas e emergentes e os direitos humanos	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		54/3	Uso de mercenários como meios de violação de direitos humanos e de impedimento do exercício do direito dos povos à autodeterminação	---
		54/15	Medidas coercitivas unilaterais e direitos humanos	---
		54/17	Contribuição da implementação dos objetivos do Ano Internacional da Família e seus processos de seguimento na promoção e proteção dos direitos humanos	---
		54/22	Promoção e proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no contexto do enfrentamento de desigualdades	---
	2022	51/3	Neurotecnologia e direitos humanos	<i>sem votação</i>
		50/21	Promoção e proteção dos direitos humanos no contexto de protestos pacíficos	<i>sem votação</i>
		51/24	Terrorismo e direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/22	Implicações das tecnologias novas e emergentes no âmbito militar sobre os direitos humanos	<i>sem votação</i>
		50/12	Direitos humanos e a regulação de aquisição, posse e uso de armas de	<i>sem votação</i>
Sistema/Ordem Internacional e direitos humanos	2022	49/15	Efeitos da dívida externa/obrigações internacionais no pleno proveito dos direitos humanos	CONTRÁRIO
		51/11	Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa	ABSTENÇÃO
Papel do Estado/ Governança	2022	49/21	Papel dos Estados no enfrentamento dos impactos negativos da desinformação no proveito dos direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/5	Papel da governança na promoção e proteção dos direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/12	Governo local e direitos humanos	<i>sem votação</i>
		51/31	Instituições nacionais de direitos humanos	<i>sem votação</i>
Nacionalidade e migrantes	2023	53/16	O direito à nacionalidade: igualdade de direitos de nacionalidade na lei e na prática	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
		53/24	Direitos humanos dos migrantes: prevenção e responsabilização por violações de direitos humanos em trânsito	---
Outros temas	2023	52/10	Habitação adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e o direito à não discriminação nesse contexto	---
		52/11	A questão da concretização em todos os países dos direitos econômicos, sociais e culturais	---
		52/22	Direitos humanos, democracia e o primado do direito	---
		52/25	Registro de nascimento e o direito de todos ao reconhecimento como uma pessoa perante a lei em qualquer lugar	---
		53/13	Espaço da sociedade civil	---
		53/23	Casamento infantil, precoce e forçado: fim e prevenção do casamento forçado	---
		53/28	A contribuição do desenvolvimento para o proveito de todos os direitos humanos	---
		54/6	A centralidade do cuidado e do apoio sob a perspectiva dos direitos humanos	---
		54/14	Desaparecimento forçado e involuntário	---
		54/35	A questão da pena de morte	---
	2022	51/6	Objeção de consciência ao serviço militar	<i>sem votação</i>
		51/8	Detenção arbitrária	<i>sem votação</i>
		51/9	Segurança dos jornalistas	<i>sem votação</i>
		51/10	Enfrentamento do <i>cyberbullying</i>	<i>sem votação</i>
		51/14	Papel da prevenção na promoção e proteção dos direitos: primado do direito e responsabilização	<i>sem votação</i>
Questões organizacionais	2023	52/19	Comemoração do 75º aniversário da DUDH e do 30º aniversário da Declaração e Programa de Ação de Viena	---

Tema	Ano	Resolução	Título	Posição do Brasil (2022)
	2022	53/20	Fórum Social ⁶³⁸	---
		54/33	Estabelecimento de um escritório regional do ACNUDH para a CARICOM	---
		49/32	Fortalecimento do Fundo de Assistência Técnica Voluntário para o apoio à participação dos países menos desenvolvidos e dos países insulares em desenvolvimento no trabalho do CDH	<i>sem votação</i>
		51/30	Fortalecimento dos fundos voluntários para o mecanismo de RPU do CDH	<i>sem votação</i>
		50/22	Fórum Social	<i>sem votação</i>

Resoluções do CDH sobre Procedimentos Especiais e Investigações Independentes (Temáticos)

2023	52/4	Mandato do relator especial sobre a situação de defensores de direitos humanos
	52/5	Mandato do relator especial sobre questões ligadas a minorias
	52/7	Tortura e outra forma de punição ou tratamento cruel, desumano ou degradante: mandato do relator especial
	52/9	Liberdade de opinião e de expressão: mandato do relator especial sobre a promoção e a proteção do direito à liberdade de opinião e expressão
	52/10	Mandato do especialista independente sobre os efeitos da dívida externa e de outras obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados no pleno proveito de todos os direitos humanos, particularmente os direitos econômicos, sociais e culturais
	52/20	Direitos humanos dos migrantes: mandato do relator especial sobre os direitos humanos dos migrantes
	52/26	Mandato do relator especial sobre a venda, a exploração sexual e o abuso sexual de crianças
	52/36	Mandato do relator especial sobre as formas contemporâneas de racismo, de discriminação racial, de xenofobia e de intolerância relacionadas
	52/37	Mandato do grupo de trabalho intergovernamental sobre a implementação efetiva da Declaração e do Programa de Ação de Durban
	53/4	Mandato do relator especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias
	53/5	Mandato do especialista independente sobre direitos humanos e solidariedade internacional

⁶³⁸ Trata-se de um evento anual realizado pelo CDH, para promover o diálogo entre a sociedade civil e de representantes dos Estados-Membros da ONU e de organizações intergovernamentais. A cada ano, é escolhido um tema. Em 2023, o Fórum Social focou-se sobre a contribuição da ciência, tecnologia e inovação para a promoção dos direitos humanos, inclusive no contexto de recuperação pós-pandêmica.

	53/12	Mandato do relator especial sobre a independência de juízes e advogados
	53/14	Relator especial sobre os direitos das pessoas com deficiência
	54/4	Mandato do especialista independente sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa
	54/8	Relator especial sobre a promoção da verdade, da justiça, da reparação e de garantias de não repetição
	54/9	GT sobre os direitos dos camponeses e outras pessoas trabalhando em áreas rurais
	54/10	Mandato do relator especial sobre as implicações sobre o meio ambiente da correta gestão e eliminação de substâncias e resíduos perigosos
	54/11	Mandato do grupo intergovernamental aberto para a elaboração do conteúdo de um quadro regulatório internacional sobre a regulação, o monitoramento e a supervisão das atividades de empresas militares e de segurança privadas
	54/26	Mandato do grupo de trabalho de especialistas sobre pessoas afrodescendentes
2022	49/10	Extensão do mandato do relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais em meio ao enfrentamento do terrorismo
	49/12	Extensão do mandato do Relator Especial sobre o direito à alimentação
	50/6	Mandato do relator especial sobre os direitos humanos dos deslocados internos
	50/7	Mandato do relator especial sobre violência contra mulheres e meninas
	50/10	Mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero
	51/13	Mandato do GT sobre o uso de mercenários como meio de violação dos direitos humanos e impedimento do exercício do direito dos povos de autodeterminação
	51/15	Relator Especial sobre as formas contemporâneas de escravidão

Observação: resoluções sobre países, incluindo dispositivos ligados a esses mecanismos, estão na tabela anterior.

Decisões do CDH

Resultado da RPU	52ª sessão	Bahrein (52/101); Equador (52/102); Tunísia (52/103); Marrocos (52/104); Indonésia (52/105); Argélia (52/106); Reino Unido (52/107); Índia (52/108); Finlândia (52/109); Filipinas (52/110); Brasil (52/111); Polônia (52/112); Países Baixos (52/113); África do Sul (52/114)
	53ª sessão	Tchéquia (53/101); Argentina (53/102); Gabão (53/103); Gana (53/104); Peru (53/105); Guatemala (53/106); Benim (53/107); Coreia do Sul (53/108); Suíça (53/109); Zâmbia (53/110); Paquistão (53/111); Japão (53/112); Sri Lanka (53/113)
	54ª sessão	França (54/101); Tonga (54/102); Botsuana (54/103); Romênia (54/104); Mali (54/105); Montenegro (54/106); Bahamas (54/107); Burundi (54/108); Luxemburgo (54/109); Zâmbia (54/110); EAU (54/111); Israel (54/112); Liechtenstein (54/113); Sérvia (54/114)

Sessões Especiais do CDH

2023	36ª sessão especial	<u>Pedido:</u> Reino Unido (com apoio de 19 Estados-Membros e 33 Estados observadores) <u>Resolução adotada:</u> S-36/1 (Impacto dos direitos humanos do conflito em curso no Sudão), com voto favorável de 18 Estados-Membros, 15 votos contrários e 14 abstenções
2022	35ª sessão especial	<u>Pedido:</u> Alemanha e Islândia (apoio de 17 Estados-Membros – não estando o Brasil neste grupo – e 27 membros observadores)
	34ª sessão especial	<u>Pedido:</u> Ucrânia (com apoio de 16 Estados-Membros – não estando presente o Brasil – e 39 Estados observadores) <u>Resoluções adotadas:</u> S-34/1 (Deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia em decorrência da agressão russa) – voto FAVORÁVEL do Brasil

h) Conselho de Direitos Humanos em 2022

No ano de 2022, ocorreram as três sessões regulares⁶³⁹ do CDH, além de duas sessões especiais⁶⁴⁰: a primeira, realizada em 12 de maio, tratou da deterioração da situação dos direitos na Ucrânia em razão da agressão russa; a segunda, em 24 de novembro de 2022, teve como tema a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente com relação a mulheres e crianças. Houve, além disso, em outubro de 2022, a eleição de 14 membros para o CDH⁶⁴¹. Ademais, conforme dados de dezembro de 2023, há 59 procedimentos especiais em curso sob o âmbito do CDH: 45 mandatos temáticos⁶⁴² e 14 mandatos relacionados a países⁶⁴³. O CDH aprovou tanto resoluções ligadas a países, especificamente, quanto a temas diversos em direitos humanos. Os principais destaques foram:

⁶³⁹ 49ª sessão regular, entre 28 de fevereiro e primeiro de abril: foram adotadas 35 resoluções e treze decisões. 50ª sessão, entre 13 de junho e 8 de julho: foram adotadas 23 resoluções e uma decisão. 51ª sessão, entre 12 de setembro e 7 de outubro: foram adotadas 35 resoluções e uma decisão. Além disso, um projeto de decisão foi rejeitado (Debate sobre a situação dos direitos humanos na Região Autônoma Uigur do Xinjiang).

⁶⁴⁰ O apoio de um terço dos membros do CDH é necessário para realização de sessão especial: 16 ou mais membros.

⁶⁴¹ África: Argélia, Marrocos, África do Sul, Sudão. Ásia e Pacífico: Bangladesh, Quirguistão, Maldivas, Vietnã. América Latina e Caribe: Chile e Costa Rica. Europa Ocidental e outros Estados: Bélgica e Alemanha. Europa Central e Oriental: Geórgia e Romênia. Alemanha e Bélgica foram reeleitas, enquanto a Venezuela não conseguiu a reeleição, o que gerou a interpretação de fortalecimento do Conselho, em razão da situação dos direitos humanos no país. Ainda no contexto da eleição, dois aspectos são pontos de preocupação: a candidatura de Estados com sérios problemas no âmbito dos direitos humanos e a reduzida competitividade do processo, que enfraquece o sistema de eleições – dos cinco grupos geográficos, apenas dois tinham mais Estados competindo do que assentos disponíveis (América Latina e Caribe; Ásia e Pacífico). Os mandatos de Armênia, Brasil, Alemanha, Indonésia, Japão, Líbia, Ilhas Marshall, Mauritânia, Namíbia, Países Baixos, Polônia, Coreia do Sul, Sudão e Venezuela encerram-se em 2022.

⁶⁴² Compreendem, entre outros temas, a detenção arbitrária, direitos humanos e corporações transnacionais, mudanças climáticas, direitos culturais, desenvolvimento, desaparecimento forçado, direito à alimentação, liberdade de expressão e de religião, racismo, proteção dos direitos humanos no contexto de enfrentamento do terrorismo, discriminação contra mulheres e meninas e saúde.

⁶⁴³ Mandatos atuais relacionados a países: Afeganistão, Belarus, Burundi, Camboja, República Centro-Africana (RCA), Coreia do Norte, Eritreia, Irã, Mali, Myanmar, territórios palestinos ocupados, Rússia, Somália, Síria.

i. Nicarágua

O Conselho decidiu estabelecer um grupo de peritos em direitos humanos para a investigação de violações na Nicarágua desde 2018 (GHRE, na sigla em inglês; via RES 49/3)⁶⁴⁴. Para mais detalhes sobre a Nicarágua, ver a seção específica no capítulo 9.

ii. Questão palestina

Foram aprovadas quatro resoluções, todas no contexto da 49ª sessão regular. As resoluções trataram de temas semelhantes àqueles discutidos nas resoluções aprovadas em 2021, durante a 46ª sessão regular⁶⁴⁵. Para além da demanda de saída dos territórios palestinos ocupados e da cessação do estabelecimento de assentamentos e da construção do muro na área ocupada, as resoluções também reafirmaram o direito do povo palestino à autodeterminação e trataram da necessidade de respeito aos direitos humanos e da garantia de acesso à água e a vacinas de forma não discriminatória nessa região. Ademais, foi solicitada, ao ACNUDH, a finalização do relato acerca da implementação das Resoluções S-9/1 (2009; sobre as graves violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados, particularmente em razão dos recentes ataques militares israelenses contra a Faixa de Gaza) e S-12/1 (2009; sobre a situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados) do CDH, e foi aprovada resolução específica sobre a situação dos direitos humanos nas Colinas de Golã⁶⁴⁶ (49/30). Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver seção específica no capítulo 9.

iii. Myanmar

Foram aprovadas duas novas resoluções relativas à situação em Myanmar (49/23 e 50/3). Para além da discussão específica sobre a situação dos direitos humanos dos *rohingya* e de outras minorias, houve condenação do golpe militar no país, do uso desproporcional da força e dos atos de violência perpetrados pelas forças armadas governamentais, além de apelo para a libertação das pessoas arbitrariamente detidas. As forças armadas de Myanmar foram instadas a garantir a total proteção dos direitos humanos no país, incluindo dos *rohingya* e de outras minorias. Houve menção específica à necessidade do governo de Myanmar de tomar todas as medidas necessárias para evitar os atos relativos ao Artigo 2 da Convenção sobre a Prevenção e a Punição do Crime de Genocídio (1948)⁶⁴⁷. Outra questão relevante discutida foi a importância da implementação de esforços voltados para o retorno seguro e voluntário dos deslocados internos e refugiados, e para a eliminação da apatridia, que compreende, entre outras medidas, a reforma da Lei de Cidadania de 1982. Houve, ainda, decisão de extensão do mandato do relator especial sobre a situação dos

⁶⁴⁴ O grupo será composto por três especialistas que atuarão por um ano. Esse grupo faz parte do mecanismo de monitoramento dos “órgãos investigativos/investigações independentes” do CDH, que, ao lado dos “procedimentos especiais” e da “revisão periódica universal” (RPU), contribuem para a proteção internacional dos direitos humanos.

⁶⁴⁵ Situação dos direitos humanos no território palestino ocupado e obrigação de responsabilização e justiça; direito à autodeterminação do povo palestino; assentamentos no território ocupado; direitos humanos nas Colinas de Golã.

⁶⁴⁶ O texto demanda que Israel cesse as mudanças das características físicas, demográficas, da estrutura institucional e do *status* legal da área ocupada. Além disso, apela à potência ocupante para que deixe de impor cidadania israelense aos cidadãos sírios nas Colinas de Golã e para que desista do projeto de construção de usina eólica na região.

⁶⁴⁷ O Artigo 2 da Convenção sobre o Genocídio dispõe os atos que, cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso, configuram crime de genocídio.

direitos humanos em Myanmar, por um ano, por meio da resolução 49/23⁶⁴⁸. Ademais, o Conselho solicitou ao ACNUDH que monitore e acompanhe a implementação das recomendações feitas pelo Mecanismo Investigativo Independente para Myanmar (IIMM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre Myanmar, ver a seção específica no capítulo 9.

iv. Síria

O CDH aprovou três resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Síria. O Conselho determinou a extensão do mandato da comissão de inquérito sobre a Síria (COI, na sigla em inglês; estabelecida em 2011⁶⁴⁹) e condenou os atos de violência sexual e baseados em gênero, cometidos por todas as partes, desde o início do conflito, em 2011. Houve manifestação de preocupação quanto à continuidade da crise no país e, particularmente, quanto à ocorrência de graves violações dos direitos humanos. Foram reiteradas, em 2022, as consequências desproporcionais da precária condição dos direitos humanos, na Síria, sobre mulheres e crianças. Para mais detalhes sobre a Síria, ver a seção específica no capítulo 9.

v. Irã

A situação dos direitos humanos no Irã foi discutida não só no âmbito da 49ª sessão regular, mas também da 35ª Sessão Especial do CDH⁶⁵⁰. Decidiu-se, por meio da resolução 49/24, ampliar o mandato do relator especial para o Irã por um ano. Ademais, o governo do Irã foi instado a cooperar totalmente com o relator e a permitir acesso para visita ao país. No âmbito da 35ª Sessão Especial, foi adotada a resolução S-35/1, que determina a criação de uma nova missão de apuração de fatos para examinar violações de direitos humanos ligadas aos protestos iniciados em 16 de setembro de 2022, com abstenção do Brasil na votação da resolução⁶⁵¹. Para mais detalhes sobre o Irã, ver a seção específica no capítulo 9.

vi. Ucrânia

Quanto à discussão do conflito na Ucrânia e os consequentes efeitos sobre a situação dos direitos humanos no país, em primeiro lugar, em maio de 2022, a Tchécua foi eleita para substituir

⁶⁴⁸ A situação dos direitos humanos em Myanmar é acompanhada por diferentes mecanismos de monitoramento: relator especial; do IIMM (criado em 2018, via resolução 39/02, para a coleta e análise de evidências sobre os mais sérios crimes do Direito Internacional, cometidos desde 2011, especialmente nos estados de Rakhine, Kachin e Shan); e do enviado especial do secretário-geral da ONU (SGNU). A Missão de Apuração de Fatos Internacional Independente (IIFMM, na sigla em inglês; criada em 2017 pelo CDH) teve mandato concluído em setembro de 2019.

⁶⁴⁹ Via resolução S-17/1, em 2011, e desde então, o CDH tem repetidamente estendido o mandato da comissão. Para além de seu mandato geral, foram concedidos mandatos especiais para a análise de eventos particulares pela comissão: em 2012, inquérito especial acerca dos eventos em El-Houleh (S/19-1); em 2016, acerca dos eventos em Aleppo (S/25-1); em 2018, acerca dos eventos em Ghouta oriental (resolução 37/1); em 2020, acerca dos eventos em Idlib (resolução 22 de junho de 2020); em 2020, para a preparação de relatório especial sobre a detenção arbitrária (resolução 44/21).

⁶⁵⁰ A 35ª Sessão Especial sobre a deterioração da situação dos direitos humanos no Irã, especialmente em relação às mulheres e crianças, ocorreu em 24 de novembro de 2022. A sessão realizou-se a pedido da Alemanha e da Islândia, tendo obtido apoio de 17 Estados-Membros do CDH – estando o Brasil fora desse grupo – e 27 membros observadores.

⁶⁵¹ Ao manifestar-se acerca da posição brasileira, o diplomata André Simas Magalhães esclareceu que, embora o Brasil considere o CDH como fórum adequado para lidar com a questão, o País preferiria que se recorresse a um dos procedimentos especiais no lugar da criação de novo mecanismo.

a Rússia como membro do CDH⁶⁵². Foram aprovadas, ainda, resoluções sobre a situação dos direitos humanos no país, em decorrência da agressão russa, tanto no contexto da 49ª sessão regular (49/1) quanto no da 34ª Sessão Especial (S-34/1). A resolução 49/1 condena as violações dos direitos humanos na Ucrânia, em meio à agressão externa, e insta a Rússia a cessar tais abusos e a pôr fim a ações militares contra a Ucrânia. Além disso, o documento estabelece uma comissão de inquérito internacional independente⁶⁵³ e incentiva titulares de mandatos ligados a procedimentos especiais temáticos a proverem especial atenção, no que couber, à situação dos direitos humanos na Ucrânia. A resolução aprovada no contexto da 34ª Sessão Especial trata da deterioração da situação dos direitos humanos na Ucrânia decorrente da ação russa e solicitou a imediata cessação das hostilidades. Ademais, solicitou-se que a Comissão Internacional Independente de Inquérito conduzisse uma investigação, incluindo a dimensão de gênero. O CDH instou a Rússia a fornecer aos representantes e funcionários de instituições internacionais de direitos humanos total acesso a pessoas que foram transferidas de áreas afetadas por conflitos na Ucrânia e que foram mantidas no território da Rússia ou em áreas controladas ou ocupadas por ela. A resolução apontou, ainda, que execuções sumárias e violência sexual e de gênero podem constituir crimes de guerra e que as ações russas representaram violações do direito internacional equivalentes a crimes de guerra e crimes contra a humanidade. A destruição quase total da infraestrutura civil de Mariupol também foi criticada, pois gerou crescimento da insegurança alimentar mundial. O CDH também repudiou os ataques russos a jornalistas (com episódios de tortura, tratamento cruel, desumano e degradante, sequestros e assassinatos). Criticou-se também a repressão da Rússia na Crimeia ocupada, já que houve continuidade de prisões arbitrárias, tortura, condenações criminais por motivos políticos e desaparecimentos forçados. Concluindo, o CDH reiterou sua demanda pela cessação imediata das hostilidades militares contra a Ucrânia e pelo fim a toda desinformação patrocinada pelo Estado, à propaganda de guerra e à defesa do ódio nacional, racial ou religioso contra esse país⁶⁵⁴. Para mais detalhes sobre a guerra na Ucrânia, ver o tópico sobre Rússia e espaço pós-soviético no capítulo 9.

vii. Rússia

Foi aprovada uma resolução sobre a situação dos direitos humanos na Rússia (51/25)⁶⁵⁵, com abstenção do Brasil, na qual se afirmou a existência de uma relação entre a repressão doméstica e a guerra externa e a deterioração da situação dos direitos humanos no país, principalmente aqueles relacionados à liberdade de expressão e de opinião. A Rússia foi instada a respeitar as obrigações internacionais relativas a direitos humanos, e o CDH decidiu indicar um relator especial para a Rússia.

⁶⁵² Resolução aprovada pela AGNU em 7 de abril de 2022 suspendeu a Rússia do CDH, com 93 votos favoráveis e 24 contrários. A posição do Brasil foi de abstenção. Após aprovação da resolução, o governo russo anunciou que já havia decidido que sairia do Conselho antes do fim de seu mandato.

⁶⁵³ A COI sobre a Ucrânia é composta por três peritos em direitos humanos e terá duração inicial de um ano. O mecanismo deverá complementar os trabalhos da Missão de Monitoramento de Direitos Humanos da ONU na Ucrânia (HRMMU, na sigla em inglês), estabelecida em 2014.

⁶⁵⁴ A resolução foi adotada por 33 votos a favor, dois contra e doze abstenções. Votaram a favor: Alemanha, Argentina, Brasil, Catar, Emirados Árabes Unidos (EAU), Estados Unidos (EUA), França, Japão, México, Países Baixos, Paraguai, Polônia, Reino Unido, Coreia do Sul e Ucrânia. Apenas China e Eritreia votaram contra. Abstiveram-se: Armênia, Bolívia, Cameroun, Cazaquistão, Cuba, Índia, Paquistão, Senegal, Sudão, Uzbequistão e Venezuela.

⁶⁵⁵ Foram 17 votos favoráveis e seis contrários, com 24 abstenções. Votaram contrariamente à resolução: Bolívia, China, Cuba, Eritreia, Cazaquistão e Venezuela.

viii. Belarus

Na resolução sobre a situação dos direitos humanos em Belarus, o Conselho condenou a morte de pessoas sob custódia, manifestou preocupação com o recurso à pena capital e prorrogou o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por um ano.

ix. Afeganistão

Com relação ao Afeganistão, avanços na análise da situação dos direitos humanos no país compreendem a visita do ACNUDH⁶⁵⁶, em março de 2022, e a divulgação de relatório pelo relator especial para o Afeganistão – cujo mandato foi estabelecido em 2021 (48/21) e estendido em 2022 (51/20). As duas resoluções aprovadas, referentes ao país, condenam severamente todas as violações no Afeganistão e conferem especial atenção à necessidade de garantia do proveito dos direitos humanos pelas mulheres, meninas e por todas as crianças. De fato, a resolução 50/14 trata especificamente da situação dos direitos humanos das mulheres e crianças, e, nela, o Conselho solicitou medidas para garantir que as organizações locais de direitos das mulheres – ou lideradas por mulheres – possam continuar seu trabalho em todo o país⁶⁵⁷. Também se defendeu o restabelecimento da Comissão de Direitos Humanos do Afeganistão, comissão nacional independente, dissolvida em 2022 por decisão do governo talibã⁶⁵⁸. O Conselho solicitou, ademais, ao ACNUDH que organizasse um diálogo interativo durante a 51ª sessão, com a participação do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país. Para mais detalhes sobre o Afeganistão, ver a seção específica no capítulo 9.

x. Etiópia

Quanto à Etiópia, que havia sido tema da 33ª Sessão Especial do CDH (2021), foi aprovada uma resolução, no âmbito da 51ª sessão regular. Reconheceu-se que as limitações de natureza orçamentária e de pessoal da Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para a Etiópia (ICHRE, na sigla em inglês), estabelecida em dezembro 2021, obstam o cumprimento do mandato da comissão em sua totalidade⁶⁵⁹. Embora tenha condenado as violações de direitos humanos por todas as partes envolvidas no conflito, ocorridas no norte da Etiópia, e manifestado preocupação com a continuidade das hostilidades e dos abusos, a resolução celebrou as medidas tomadas pelo governo etíope para implementação das recomendações realizadas pelo ACNUDH

⁶⁵⁶ Michelle Bachelet ocupava o cargo naquele momento. Volker Türk sucedeu Bachelet e está no exercício da função desde outubro de 2022. Türk exercerá um mandato de cinco anos, em cargo já ocupado por Sérgio Vieira de Mello (2002-2003). Anteriormente, Volker Türk exerceu as funções de subsecretário-geral da ONU sobre Políticas e secretário-geral assistente para Assuntos de Coordenação Estratégica da ONU, além de várias posições no ACNUR.

⁶⁵⁷ O Conselho reafirmou seu compromisso com o gozo pleno e equitativo de todos os direitos humanos por todas as mulheres e meninas no Afeganistão, incluindo o direito à liberdade de circulação, à educação, ao gozo do mais alto padrão alcançável de saúde física e mental – compreendendo a saúde sexual e reprodutiva –, o direito ao trabalho e o direito de acesso à justiça em igualdade de condições.

⁶⁵⁸ Michelle Bachelet (então no cargo de ACNUDH) manifestou desapontamento com a decisão, ressaltando que a comissão foi parceiro importante. Durante a visita de Bachelet ao país (março de 2022), foi discutida a necessidade de restabelecimento de um mecanismo independente de direitos humanos com as autoridades de fato.

⁶⁵⁹ Apesar disso, ocorreu a primeira visita da comissão à Etiópia, entre 25 e 30 de julho de 2022. Ademais, o mandato da comissão foi estendido pela resolução 51/27.

e pela Comissão de Direitos Humanos da Etiópia (EHCR, na sigla em inglês)⁶⁶⁰. Em setembro de 2022, no entanto, a ICHRE afirmou que há indicações razoáveis de que tenham ocorrido crimes contra a humanidade no contexto do conflito. Para mais detalhes sobre a Etiópia, ver a seção específica no capítulo 9.

xi. Eritreia

Ademais, na resolução sobre a situação dos direitos humanos na Eritreia, o Conselho decidiu prorrogar o mandato do relator especial sobre a situação dos direitos humanos no país por mais um ano.

xii. Venezuela

A resolução 51/29 tratou da situação dos direitos humanos na Venezuela⁶⁶¹, tendo condenado as violações perpetradas no país e mencionado especificamente questões como a continuidade da erosão do primado do Direito, a falta de transparência na indicação de juízes e procuradores, a detenção arbitrária e a repressão política. O governo venezuelano foi instado a participar de um processo que resulte em eleições – parlamentares e presidencial – justas e livres. Menções positivas, por sua vez, compreenderam o reconhecimento da crescente cooperação do governo venezuelano com o ACNUDH e com os procedimentos especiais do CDH. Houve, ademais, extensão do mandato da Missão Internacional Independente de Apuração de Fatos para a Venezuela (FFM, na sigla em inglês). Para mais detalhes sobre a Venezuela, ver a seção específica no capítulo 9.

xiii. China

Em relação à questão dos direitos humanos na China, houve rejeição do projeto de decisão relativo ao debate acerca da situação dos direitos humanos da Região Autônoma Uigur do Xinjiang, liderada por países ocidentais – entre os quais EUA, Canadá e Reino Unido –, no contexto da 50ª sessão regular do CDH. Foram 19 votos contrários – compreendendo o Catar, a Indonésia, os Emirados Árabes Unidos (EAU) e o Paquistão – opostos a 17 favoráveis e onze abstenções – inclusive de Brasil, Argentina e Índia. Para mais detalhes sobre a questão dos uigures, ver a seção específica no tópico de China do capítulo 9.

xiv. Outros países

O Conselho solicitou ao ACNUDH que apresentasse atualização oral sobre a situação dos direitos humanos no Sudão, bem como um relatório abrangente sobre o tema no país. O CDH, além disso, aprovou resolução acerca da promoção da reconciliação, da responsabilização e dos direitos humanos no Sri Lanka; resolução acerca da situação dos direitos humanos no Burundi e na Coreia do Norte; e resoluções concernentes a assistência técnica e capacitação para o enfrentamento dos desafios em direitos humanos – ou assistência no campo de direitos humanos, de forma geral – para o Sudão do Sul⁶⁶², o Mali, as Ilhas Marshall, a República Democrática do

⁶⁶⁰ Comissão nacional, estabelecida pelo governo etíope.

⁶⁶¹ O Brasil copatrocinou o projeto de resolução junto com Canadá, Chile, Equador, Guatemala e Paraguai.

⁶⁶² Também foi aprovada resolução sobre a promoção dos direitos humanos no Sudão do Sul.

Congo (RDC), a República Centro-Africana (RCA), a Somália, o Iêmen e a Líbia. Com relação à Líbia, o Conselho estendeu o mandato da missão de apuração de fatos no país, por um período final improrrogável de nove meses, para apresentar suas recomendações finais.

xv. Resoluções temáticas

O CDH também tratou de ampla diversidade temática, aprovando resoluções ligadas à liberdade de crença e de expressão, à saúde, à relação entre os direitos humanos e grupos e contextos específicos, ao combate à discriminação e à intolerância, à cultura, ao meio ambiente, ao desenvolvimento, à violência contra a mulher, à ligação entre cooperação internacional e direitos humanos, à ordem internacional, ao papel do Estado, entre outros assuntos.

Foi reafirmada, nesse contexto, a importância das liberdades fundamentais, por meio de resoluções como a 49/05, relativa à liberdade de crença e de religião que, para além de defender o direito à liberdade de pensamento, de consciência, de crença e de religião, ressaltou a interdependência, a inter-relação e o fortalecimento mútuo existentes entre a liberdade de expressão e a liberdade de crença e de religião. Também foi ressaltada a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no contexto de enfrentamento do terrorismo e de assistência às vítimas do terrorismo (51/24).

O Conselho tratou novamente do tema de meio ambiente. Nesse sentido, na resolução sobre direitos humanos e mudanças climáticas, o Conselho instou os Estados que ainda não haviam ratificado o Acordo de Paris (2015) a fazê-lo.

Diversas resoluções acerca da relação entre direitos humanos e determinados grupos foram aprovadas pelo CDH. Compreendem-se, nesse contexto, as resoluções sobre os direitos da criança (49/20), que conferiu especial atenção para a reunificação familiar, para a proteção das crianças migrantes e para o tratamento das crianças ligadas a grupos armados ou terroristas como vítimas; sobre os direitos humanos dos idosos (51/4), que determinou a extensão do mandato do especialista independente na matéria, no âmbito dos procedimentos especiais, por três anos; e sobre os direitos humanos e os povos indígenas (51/18), que decidiu continuar a discussão acerca dos próximos passos para facilitar a participação dos representantes dos povos indígenas no trabalho do CDH.

Em relação à discriminação e à intolerância, o CDH avançou na discussão dos temas, por meio, por exemplo, da resolução para o combate à discriminação baseada em religião ou crença (49/31) e da resolução para a eliminação de todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas (50/18). A resolução 50/10 estendeu, pela segunda vez, o mandato do especialista independente sobre a proteção contra a violência e a discriminação baseada na orientação sexual e na identidade de gênero⁶⁶³. Além disso, nas resoluções relativas a países, para além das determinações específicas, as resoluções também trataram de aspectos mais gerais, inclusive o pedido aos Estados para que emendassem ou revogassem leis e políticas que discriminam pessoas com base em sua orientação sexual e identidade de gênero. Foram, ainda, debatidos o direito ao trabalho, à água potável e ao desenvolvimento. A resolução 49/8 foi adotada no contexto da comemoração do 35º aniversário da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento⁶⁶⁴, e a resolução 51/7 ressaltou a necessidade urgente de tornar o direito ao desenvolvimento uma realidade para todos, além de ter estendido o mandato do relator especial no tema.

⁶⁶³ O especialista independente para o tema foi apontado em 2016, por determinação da resolução 32/2, cujo texto foi apresentado pelo Brasil, com o apoio de Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai.

⁶⁶⁴ Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 4 de dezembro de 1986, pela resolução 41/128.

No âmbito da saúde, foram aprovadas quatro resoluções, sendo duas especificamente sobre a pandemia de COVID-19. Foi ressaltada a necessidade de garantia de que todos tenham direito ao proveito do maior padrão possível de saúde física e mental, o que foi corroborado pela extensão do mandato do relator especial para o tema (51/21). Assim como em 2021, o CDH aprovou, por consenso, resolução acerca da garantia de acesso equitativo a vacinas para todos nos países, no contexto da pandemia. Ademais, a resolução 49/19 tratou da proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais durante a recuperação da crise ocasionada pela pandemia. Ainda nesse contexto, o CDH também exortou os Estados a promoverem o acesso equitativo a medicamentos, vacinas, diagnósticos e terapias. Nesse sentido, solicitou ao perito independente em direitos humanos e solidariedade internacional que compilasse e disseminasse boas práticas de solidariedade internacional no contexto da pandemia e de esforços na recuperação pós-pandemia.

Assim como em 2021, o Conselho aprovou uma resolução pela promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (51/11). Ademais, o tema dos efeitos das dívidas externas e outras obrigações financeiras internacionais sobre o proveito dos direitos humanos também ensejou aprovação de resolução (49/15), que reconheceu que as dívidas podem agravar os diversos problemas já enfrentados pelos países em desenvolvimento e contribuir para a extrema pobreza.

A resolução sobre o enfrentamento do *cyberbullying* (51/10) reitera a posição presente em resolução do ano anterior (47/16) de que os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser protegidos tanto no ambiente *online* quanto *offline*.

xvi. Participação do Brasil

Com relação ao Brasil, o País posicionou-se favoravelmente ou optou pela abstenção na maior parte das resoluções votadas. O País votou contrariamente à resolução acerca da situação dos direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (49/04) e, assim como em 2021, à resolução que tratava dos efeitos da dívida externa e obrigações internacionais no pleno proveito dos direitos humanos (49/15). Ademais, em outubro, o Procurador da República Aldo de Campos Costa foi eleito membro do Comitê Assessor do Conselho de Direitos Humanos⁶⁶⁵ até 2024.

xvii. Revisão Periódica Universal

No que se refere à RPU, entre os dias 24 de janeiro e 11 de fevereiro de 2022, ocorreu sua 40ª sessão, ocasião em que houve a análise dos seguintes países: Haiti, Islândia, Lituânia, Moldávia, Síria, Sudão, Sudão do Sul, Timor-Leste, Togo, Uganda, Venezuela e Zimbábue.

Entre os dias 7 e 18 de novembro de 2022, por sua vez, ocorreu a 41ª sessão, inaugurando o quarto ciclo de RPU. Na ocasião, houve a análise dos seguintes países: África do Sul, Argélia, Brasil⁶⁶⁶, Bahrein, Equador, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Marrocos, Países Baixos, Polônia, Reino Unido e Tunísia.

i) Conselho de Direitos Humanos em 2021

O CDH reúne-se anualmente, em ao menos três sessões regulares, em geral nos meses de março, junho e setembro. O CDH também pode convocar sessões especiais, para debater assuntos

⁶⁶⁵ O Comitê Assessor de Direitos Humanos é um órgão do CDH que o orienta, a pedido, com base em estudos e pesquisas em temas ligados ao mandato do CDH, particularmente a promoção e a proteção de direitos humanos.

⁶⁶⁶ Para mais detalhes, ver a subseção anterior.

que julgue urgentes, conforme requisição de um Estado-Membro ou observador, desde que um terço dos Estados-Membros endosse o pedido. Em 2021, além das três sessões regulares (46^a a 48^a), houve cinco sessões especiais, para debater as situações de Myanmar, Palestina, Afeganistão, Sudão e Etiópia. Durante o ano, o CDH tratou, além das situações específicas de alguns países, de temas relacionados a direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais; temas transversais; e relacionados a assistência técnica e a capacitação em direitos humanos.

O CDH aprovou resoluções que tratam de temas que têm consequências gerais sobre a fruição de direitos humanos. A proteção de grupos vulneráveis, em especial mulheres, crianças, migrantes, minorias étnicas e religiosas, idosos, grupos indígenas, foi destacada em diversas resoluções do Conselho. As consequências da pandemia de COVID-19, compreendidas como fatores de agravamento das vulnerabilidades, também foram destacadas nas resoluções, além de terem sido objeto de pelo menos três resoluções específicas (acesso a vacinas, papel da sociedade civil, consequências para jovens). Foram aprovadas resoluções sobre a situação de violações de direitos humanos no Afeganistão, Belarus, Burundi, Coreia do Norte, Eritreia, Etiópia (Tigré), Iêmen, Irã, Líbia, Mali, Myanmar, Nicarágua, Palestina, RCA, RDC, Síria, Somália, Sri Lanka, Sudão, Sudão do Sul e Ucrânia

Em outubro de 2021, Argentina, Benim, Cameroun, EAU, Eritreia, EUA, Finlândia, Gambia, Honduras, Índia, Cazaquistão, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, Montenegro, Paraguai, Catar e Somália foram eleitos como membros do CDH para o período 2022-2024.

Segue resumo sobre questões de interesse específicas:

i. Xinjiang

Na 47^a sessão, um grupo de 40 países, liderado pelos EUA, enviou uma carta à ACNUDH denunciando as violações de direitos humanos da população *uigur* e de outras minorias em Xinjiang e pedindo que a China permita o acesso de observadores independentes para apurar essas denúncias. A China, por sua vez, liderou um grupo de 69 países que pede respeito à soberania, à integridade territorial e ao princípio de não intervenção em assuntos internos. O Brasil não assinou nenhuma das cartas. Para mais detalhes sobre a questão dos uigures, ver a seção específica no tópico de China no capítulo 9.

ii. Revisão Periódica Universal

Em 2021, 41 países passaram pela RPU. O CDH decidiu que a 4^a rodada iniciará em outubro-novembro de 2022 (47/115). Os 46 países são: Andorra, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Croácia, Dinamarca, EUA, Estônia, Geórgia, Honduras, Jamaica, São Kitts e Nevis, Letônia, Líbano, Libéria, Líbia, Malawi, Maldivas, Ilhas Marshall, Mauritânia, Micronésia, Moçambique, Mongólia, Namíbia, Níger, Nauru, Nepal, Níger, Omã, Palau, Panamá, Paraguai, Ruanda, Ilhas Salomão, Santa Lúcia, São Tomé e Príncipe, Seicheles, Serra Leoa, Singapura e Somália.

iii. Direitos civis e políticos

Foi destacada a importância do Estado de Direito e da democracia (46/3) para a proteção dos direitos humanos e expressou-se preocupação em relação à situação de repressão política por exemplo na Nicarágua, Belarus, Myanmar e Sudão do Sul. Além disso, aprovou-se uma resolução

defendendo a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa (48/8). Ao tratar de liberdade religiosa (46/6), o CDH exortou os países a fomentarem um ambiente de tolerância e de segurança a grupos vulneráveis que evite a violência, estigmatização e discriminação com base na religião (46/27).

iv. Direitos econômicos, sociais e culturais

Adotaram-se por consenso resoluções gerais sobre direitos econômicos, sociais e culturais (46/10), chamando a atenção para as consequências das novas tecnologias sobre esses direitos; e sobre migrações (47/12), destacando o agravamento da vulnerabilidade dos migrantes e refugiados, conforme relatório do SGNU *COVID-19 and people on the move*, e exortando os países a aderirem ao Pacto de Migrações. Estendeu-se, ainda, o mandato do relator especial na área de direitos culturais (46/9). Aspectos econômicos que prejudicam os direitos humanos também foram objeto de resoluções:

- 1) 46/5: The negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights;
- 2) 47/11: The contribution of development to the enjoyment of all human rights;
- 3) 48/10: The right to development;
- 4) 46/8: Effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights;
- 5) 46/11: The negative impact of the non-repatriation of funds of illicit origin to the countries of origin on the enjoyment of human rights, and the importance of improving international cooperation; e
- 6) 47/7: The negative impact of corruption on the enjoyment of human rights.

v. Pandemia de COVID-19

No contexto da COVID-19, o CDH destacou que a pandemia agravou diversas situações de violação de direitos humanos. O Conselho adotou por consenso resolução sobre acesso equitativo de vacinas (46/14), classificando a imunização como um bem público global. O Conselho alertou, contudo, para uso da pandemia como argumento para violação do Estado de Direito e da democracia, para a disseminação de discursos de ódio por meio da *internet* e destacou o papel essencial da sociedade civil na recuperação socioeconômica pós-pandemia (47/3). As consequências da pandemia sobre os jovens foi objeto de resolução específica (48/12), na qual se exortam os países a implementarem políticas públicas visando apoiar os mais jovens na superação dos desafios da crise sanitária.

vi. Gênero

O CDH aprovou diversas resoluções especificamente relacionadas às mulheres e meninas:

- 1) 47/4: Menstrual hygiene management, human rights and gender equality;
- 2) 47/25: Preventable maternal mortality and morbidity and human rights;
- 3) 47/5: Realization of the equal enjoyment of the right to education by every girl; e
- 4) 47/15: Accelerating efforts to eliminate all forms of violence against women and girls: preventing and responding to all forms of violence against women and girls with disabilities.

Também adotou resoluções sobre o direito à educação (47/6) e à alimentação (46/19) de forma genérica. A Resolução 48/6 abordou a questão dos casamentos infantil, precoce e forçado como uma forma de violação de direitos humanos.

vii. Racismo e preconceito

Na esteira da morte de George Floyd, o Conselho aprovou resoluções condenando a tortura e o uso excessivo da força por policiais ou agentes de *law enforcement* (46/15), em especial contra a população afrodescendente (47/21). Adotada por consenso, a resolução condenou o racismo e criou um mecanismo internacional de especialistas independentes, que contará com três especialistas com mandato de três anos, para examinar essas situações. O CDH também fez aprovar resoluções reconhecendo os impactos negativos do colonialismo (48/7) sobre os direitos humanos e fazendo um chamado global para ações concretas contra o racismo e outras formas de intolerância (48/18).

viii. Novas tecnologias digitais

O Conselho também analisou o impacto de novas tecnologias digitais (47/23) sobre o gozo dos direitos humanos, defendendo que tais direitos são igualmente vigentes nas esferas *online* e *offline* (47/16). O Conselho destacou o papel de governos, sociedade civil, empresas, setores de tecnologia e da Academia na construção de um ambiente propício ao exercício de direitos humanos no ambiente digital, no qual tecnologias de monitoramento, inteligência artificial, reconhecimento facial não violem o direito à privacidade (48/4), e em que outras tecnologias digitais tampouco aprofundem a desigualdade em seus vários aspectos ou criem riscos à segurança de crianças e outros grupos vulneráveis. O Conselho exorta os países a colocarem os direitos humanos no centro de suas políticas de regulamentação dessas tecnologias. Além disso, o CDH estendeu o mandato do relator especial sobre o direito à privacidade (46/16).

ix. Meio ambiente e mudança do clima

O Conselho aprovou resoluções sobre o meio ambiente e sobre mudança do clima (47/24). O CDH destacou que os efeitos da mudança do clima são mais intensamente sentidos pela população mais pobre e vulnerável, com sério potencial para gerar ameaças a seus direitos humanos. Merecem destaque a resolução 48/13, que reconheceu, de modo inédito, que o acesso a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano; e a resolução 48/14, que estabeleceu um relator especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos no contexto das mudanças climáticas⁶⁶⁷. Essas resoluções foram aprovadas poucas semanas antes da COP26, e a resolução 48/13 foi enviada para a consideração da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O CDH renovou o mandato do relator especial sobre meio ambiente limpo, saudável e sustentável por mais três anos (46/7). Para mais detalhes sobre meio ambiente e mudança do clima, ver seções específicas mais adiante neste capítulo.

⁶⁶⁷ O relator terá um mandato de três anos, com competências como estudar e identificar como os efeitos adversos das mudanças climáticas afetam o gozo pleno e efetivo dos direitos humanos e fazer recomendações sobre como enfrentar esses efeitos; identificar os desafios, inclusive financeiros, relacionados aos esforços dos Estados em promover e proteger os direitos humanos enquanto enfrentam as mudanças climáticas; e atuar em coordenação com o ACNUDH, demais órgãos da ONU e outros atores interessados da sociedade civil.

x. Conflito árabe-israelense

A situação humanitária gerada pelo conflito árabe-israelense é objeto de cinco resoluções, incluindo a resultante da 30ª Sessão Especial do CDH. O Conselho classifica Israel como “potência ocupante” e condena a construção de muro separando áreas ocupadas por Israel na Palestina (46/3), a ocupação das Colinas do Golã na Síria (46/24) e a construção de assentamentos israelenses nesta região (46/26). O CDH reitera o direito de autodeterminação dos palestinos (46/25) e afirma que Israel tem violado o Direito Internacional, em especial a IV Convenção de Genebra (S-30/1). O Conselho estabeleceu um Comitê de Investigação sobre a violação de direitos humanos na Palestina. Para mais detalhes sobre a questão israelo-palestina, ver o capítulo 9.

xi. Myanmar

Myanmar foi objeto de três resoluções (46/21; 47/1) do CDH, incluindo a que resultou da 29ª Sessão Especial do Conselho (S-29/1). O CDH conta com um relator especial, um enviado especial do SGNU, um mecanismo independente para o Myanmar e uma missão de apuração de fatos, porém não tem conseguido convencer o governo militar a realizar uma transição democrática nem a colaborar para o retorno ordenado e pacífico dos refugiados *rohingya* (47/1) que fugiram para o Bangladesh. O Myanmar passa por uma dupla crise: uma política e outra humanitária. A crise política decorre da deposição do governo civil pelas Forças Armadas em fevereiro de 2021. A crise humanitária refere-se à violação dos direitos humanos dos *rohingya* e outras minorias, em especial na província de Rakhine. Essa crise gerou um movimento de refugiados em direção ao Bangladesh e levou o Tribunal Penal Internacional (TPI) e outros organismos multilaterais a investigarem o país por crimes contra a humanidade. Para mais detalhes sobre as crises em Myanmar, ver o capítulo 9.

xii. Síria

A Síria foi objeto de duas resoluções do Conselho (46/22; 47/18), destacando a situação de pessoas desaparecidas, principalmente homens e meninos, e suas consequências para mulheres e crianças, que acabam ficando ainda mais vulneráveis a abusos de direitos humanos. A gravidade da situação na Síria e em Myanmar levou o CDH a remeter os casos à apreciação da AGNU.

xiii. Afeganistão

O Afeganistão foi objeto da Resolução 48/1 e da 31ª Sessão Especial, que ocorreu em 24 de agosto com vistas a debater a situação no país, de onde, naquele momento, após abrupto processo de transição de poder, as tropas norte-americanas se retiravam. Foi uma proposta dos representantes do Paquistão e do Afeganistão, que foi apoiada inicialmente por 29 Estados-Membros do Conselho e 60 observadores – mais países, como Brasil e EUA, endossaram a proposta em um segundo momento. A sessão teve como resultado a Resolução S-31/1, “Fortalecendo a promoção e proteção dos direitos humanos no Afeganistão”, adotada por consenso. A resolução condena o terrorismo, clama por um processo de paz inclusivo e convoca a comunidade internacional a prestar ajuda humanitária ao Afeganistão, inclusive em termos de combate à pandemia de COVID-19.

xiv. Sudão

A 32ª Sessão Especial teve como tema a situação do Sudão (golpe militar de final de outubro). Foi uma proposta do representante do Reino Unido, endossada por 16 Estados-Membros do Conselho, dentre eles o Brasil, e 30 observadores. Teve como resultado a Resolução S-32/1 (“Situação dos direitos humanos no Sudão”), adotada por consenso, que requisitou ao ACNUDH a designação de um especialista em direitos humanos para monitorar a situação no Sudão até o restabelecimento de um governo civil, devendo formular um relatório abrangente sobre a situação para ser apresentado na 50ª Sessão Ordinária do CDH.

xv. Etiópia

A 33ª Sessão Especial discutiu a situação da Etiópia (guerra civil). Foi uma proposta da Eslovênia, endossada por 17 Estados-Membros do Conselho (sem o Brasil) e 35 observadores. Teve como resultado a Resolução S-33/1 (“Situação dos direitos humanos na Etiópia”), que decidiu pelo estabelecimento de uma Comissão Internacional de Especialistas em Direitos Humanos para investigar as alegações de abusos cometidos na Etiópia desde 3 de novembro de 2020. A votação foi acirrada (21 a favor, quinze contra e onze abstenções).

xvi. Outros países

O Conselho debruçou-se ainda sobre a situação de violação de direitos humanos em Belarus (46/20; 47/19), na Coreia do Norte (46/17), no Sudão do Sul (46/23) e no Tigré etíope (47/13). O Conselho aprovou a renovação dos mandatos dos relatores especiais ou *experts* independentes para Belarus (47/19), Irã (46/18), Eritreia (47/2) e Mali (46/28). O CDH adotou resoluções pedindo maior cooperação da comunidade em temas de direitos humanos para países como Camboja, Geórgia, Iêmen, Líbia, Mali, RCA, RDC, Somália, Sudão do Sul e Ucrânia.

xvii. Participação do Brasil

O Brasil votou a favor da maioria das resoluções, absteve-se em onze resoluções e votou contra em apenas três delas. Chama a atenção a mudança de posicionamento do Brasil em relação à Palestina: sob a chancelaria de Ernesto Araújo, o Brasil votou contra resolução que condenava violações de direitos humanos nos territórios palestinos ocupados (46/3), enquanto, já sob chancelaria de Carlos França, o Brasil, com outros treze países, absteve-se em resolução sobre o mesmo assunto (S-30/1: foi aprovada por 24 votos a favor, nove contrários e 14 abstenções. A favor: Argentina, Armênia, Bahrain, Bangladesh, Bolívia, Burkina Faso, China, Côte d’Ivoire, Cuba, Eritreia, Gabão, Indonésia, Líbia, Mauritânia, México, Namíbia, Paquistão, Filipinas, Rússia, Senegal, Somália, Sudão, Uzbequistão e Venezuela. Contra: Áustria, Bulgária, Cameroun, Tchêquia, Alemanha, Malawi, Ilhas Marshall, Reino Unido, Uruguai. Abstenções: Bahamas, Brasil, Dinamarca, Fiji, França, Índia, Itália, Japão, Nepal, Países Baixos, Polônia, Coreia do Sul, Togo e Ucrânia). O Brasil votou contra resolução sobre os impactos negativos de sanções unilaterais (46/5) e sobre os efeitos da dívida externa sobre a efetivação de direitos humanos (46/8). Entre as abstenções destacam-se as resoluções sobre: o uso de mercenários para impedir a autodeterminação dos povos (48/5) e sobre a promoção de uma ordem internacional democrática

e igualitária (48/8), ambas propostas por Cuba; a situação na Síria (48/15) e no Sudão do Sul (46/18); e sobre cooperação com a Ucrânia (47/22) e com a Geórgia (46/30). O Brasil copatrocinou resoluções sobre pessoas idosas, privacidade, *internet*, novas tecnologias, cooperação, corrupção, HIV/AIDS e a situação na Nicarágua. O Brasil cumpre o último ano do mandato em 2022, sem possibilidade de reeleição, pois já se reelegeu uma vez.

IV. Sistemas regionais de proteção dos direitos humanos

a) Aspectos gerais

Atualmente, há três sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: o interamericano, o europeu e o africano. Estes são estruturas de âmbito regional que têm em comum o fato de estarem organizadas em torno de três elementos:

- 1) instituição de uma convenção regional de direitos humanos:
 - a. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH);
 - b. Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH); e
 - c. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP);
- 2) inserção no quadro institucional de alguma organização de âmbito regional:
 - a. Organização dos Estados Americanos (OEA);
 - b. Conselho da Europa; e
 - c. União Africana (UA);
- 3) estruturação de um mecanismo jurisdicional:
 - a. Comissão (CIDH) e Corte (CtIDH) Interamericanas de Direitos Humanos;
 - b. Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH); e
 - c. Comissão (ACHPR, na sigla em inglês) e Corte (AfCHPR, na sigla em inglês) Africanas de Direitos Humanos e dos Povos.

b) Sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano

Para os sistemas de proteção dos direitos humanos no âmbito interamericano, ver seções sobre o tema no capítulo 4.

c) Sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito europeu

O sistema europeu de proteção dos direitos humanos (SEDH) é o mais antigo dos sistemas regionais mencionados. Ele tem origem no período posterior à Segunda Guerra Mundial, no qual se verificou a necessidade de implementar mecanismos jurídicos eficazes de garantia da vida e da dignidade humanas, diante das atrocidades cometidas no conflito. É unicameral desde 1998, composto somente pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH). O sistema foi estabelecido no âmbito do Conselho da Europa, organização internacional autônoma que não deve ser confundida com a União Europeia (UE)⁶⁶⁸ ou os “conselhos” do bloco. Ademais, a CtEDH não se confunde com o Tribunal de Justiça da UE (TJUE) e tampouco integra a estrutura da UE⁶⁶⁹.

⁶⁶⁸ Não deve ser confundida com o Conselho Europeu ou com o Conselho da União Europeia, que são órgãos da UE. Isso não significa que não haja cooperação entre o Conselho da Europa e o bloco europeu: a UE é parte de doze convenções do Conselho da Europa e existem cerca de 47 programas de cooperação técnica em andamento. Para mais detalhes sobre o Conselho da Europa, ver o capítulo 9.

⁶⁶⁹ Valerio Mazzuoli fala da emergência de um “sistema europeu internormativo de direitos humanos”, por considerar que, paralelamente ao sistema europeu de direitos humanos, surgiu o sistema de proteção de direitos humanos da UE, erigido em torno da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (que não deve ser confundida com a CEDH). A Carta foi elaborada a partir de uma declaração proclamada em Nice, em 2000, e passou a ter força vinculante em 1º de dezembro de 2009, data da entrada em vigor do Tratado de Lisboa. A Polônia recebeu um *opt-out*. Existiriam, hoje, pois, dois modelos de proteção dos direitos fundamentais na Europa: o do Conselho da Europa e o da UE. Trata-se de visão

i. Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH)

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), também chamada de Convenção Europeia de Direitos Humanos, foi adotada pelo Conselho da Europa em 1950 e entrou em vigor em 1953. Todos os 46 membros do Conselho da Europa são partes da CEDH⁶⁷⁰. Originalmente, a CEDH estabeleceu um sistema alicerçado em dois órgãos, a Comissão Europeia de Direitos Humanos, que fazia relatórios, estudos e projetos de tratados, e a Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), concebida para que Estados Partes pudessem acusar outros Estados Partes de violações. Em 1998, porém, com a abolição da Comissão por meio do Protocolo nº 11, houve a unificação dos trabalhos na CtEDH.

Em termos de conteúdo, a CEDH prevê somente direitos humanos civis e políticos, como o direito à vida (Artigo 2), a proibição da tortura (Artigo 3) e a proibição da escravidão e do trabalho forçado (Artigo 4), além dos direitos à liberdade e segurança (Artigo 5), ao devido processo legal (Artigo 6), à liberdade religiosa (Artigo 9) e, ainda, a proibição da discriminação (Artigo 14). Assim, a convenção-base do SEDH prevê apenas direitos humanos ditos de primeira geração, que não exigem prestação positiva do Estado, mas tão somente a prestação negativa, ou seja, a obrigação de não fazer. O texto da CEDH divide-se em três partes: na primeira (Título I, Artigos 2 a 18), são elencados os direitos e liberdades fundamentais, essencialmente civis e políticos. Na segunda parte (Título II, Artigos 19 a 51) a convenção regulamenta a estrutura e o funcionamento da CtEDH. Na terceira parte (Título III, Artigos 52 a 59), ela estabelece algumas disposições diversas, como as requisições do secretário-geral do Conselho da Europa, poderes do Comitê de Ministros, reservas à convenção e denúncia, dentre outros.

Até o momento, a CEDH já foi emendada pelos Protocolos nº 11, 14 e 15, e complementada pelos Protocolos nº 1, 4, 6, 7, 12, 13 e 16⁶⁷¹. Os protocolos cumprem a função de ampliar o corpo normativo da CEDH ou de introduzir modificações de ordem processual em seus mecanismos. Assim, o Protocolo nº 2, aprovado em 1963 e vigente a partir de 1970, introduziu a função consultiva da CtEDH, quando provocada pelo Comitê de Ministros. Ele foi substituído em 1994 (em vigor em 1998) pelo Protocolo nº 11, que compilou uma série de reformas anteriores e introduziu novidades.

doutrinária, porém. A União Europeia afirma que a Carta é compatível com a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH) e fortalece os direitos fundamentais nela contidos, dando maior visibilidade. A Carta deve ser aplicada pelas instituições comunitárias em todas as suas ações e pelas autoridades nacionais quando estiverem aplicando legislação comunitária. Desde 2007, a UE conta com uma Agência dos Direitos Fundamentais (FRA, na sigla em inglês), que provê assistência sobre direitos fundamentais para as instituições europeias, bem como para os Estados quando implementam legislação comunitária. A FRA também coleta e publica informações sobre a situação dos direitos fundamentais nos países-membros e promove diálogo com a sociedade civil. Em 2010, a Comissão Europeia adotou estratégia para monitorar e assegurar a implementação mais efetiva dos direitos da Carta.

⁶⁷⁰ Entre os países europeus, Belarus não é membro do Conselho da Europa, e a Rússia pediu sua retirada da organização no mesmo dia em que seria expulsa, em 2022, por decisão da Assembleia Parlamentar. Com a saída da Rússia do Conselho da Europa, o país deixou de ser parte da CEDH em setembro de 2022.

⁶⁷¹ Protocolo 1: direito de propriedade, à instrução e de sufrágio; Protocolo 4: proibição da prisão civil por dívidas, proibição da expulsão de nacionais e proibição da expulsão coletiva de estrangeiros; Protocolo 6: abolição da pena de morte em tempos de paz; Protocolo 7: adoção de garantias processuais na expulsão de estrangeiros, garantia ao duplo grau de jurisdição em matéria criminal, direito à indenização em caso de erro judiciário, o princípio do non bis in idem e o princípio da igualdade conjugal; Protocolo 12: direito à não discriminação; Protocolo 13: abolição completa da pena de morte, mesmo em situações de exceção; Protocolo 16: possibilita a emissão de pareceres consultivos quando solicitados pelas mais altas instâncias judiciais de uma parte.

A mais relevante alteração procedimental introduzida pelo Protocolo nº 11⁶⁷² foi a extinção da Comissão Europeia de Direitos Humanos e a ampliação das competências da CtEDH. No sistema original, o indivíduo de um determinado Estado que reconhecesse a competência da antiga Comissão só poderia peticionar diretamente a ela, a quem cabia realizar juízo de admissibilidade e emitir recomendações iniciais ao Estado pretensamente violador. Caso essas recomendações não fossem observadas, a Comissão poderia representar o indivíduo perante a Corte, desde que o Estado tivesse reconhecido também a jurisdição da CtEDH por meio de cláusula facultativa. O Protocolo nº 11, tecnicamente, extinguiu as antigas Comissão e Corte Europeias e as substituiu por um órgão único: a nova CtEDH, órgão permanente, com funções de juízo de admissibilidade e análise de mérito. Foi extinta, também, a jurisdição facultativa, passando a Corte a ter jurisdição obrigatória – vinculante a todos os Estados Partes da CEDH. Com essa mudança substancial, indivíduos, organizações não governamentais e grupos de indivíduos passaram a poder acessar diretamente a CtEDH, sem a necessidade de órgão preliminar de análise dos requisitos de admissibilidade de petições. Isso teve como consequência a ampliação do acesso à justiça no sistema, caracterizada por Cançado Trindade como “expansão da jurisdição internacional”. A CtEDH não foi, porém, o primeiro tribunal internacional a permitir a petição de indivíduos: isso já havia sido feito pela Corte Centro-Americana de Justiça (1908-1918).

ii. Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH)

A Corte Europeia de Direitos Humanos (CtEDH), também chamada em português de Portugal “Tribunal Europeu dos Direitos do Homem”, está prevista na Seção II da CEDH e goza de competência judicial, cabendo-lhe analisar o mérito e decidir sobre as denúncias que lhe são apresentadas, bem como aplicar a CEDH em casos concretos e determinar as sanções pertinentes aos Estados violadores. Ela foi instituída em 20 de abril de 1959, por ocasião do 10º aniversário do Conselho da Europa, e foi o primeiro tribunal de direitos humanos criado no mundo. É composta por 46 juízes, um de cada Estado Parte, eleitos pela Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa a partir de lista tríplice apresentada por cada Estado Parte, para exercer mandatos de nove anos, sem possibilidade de reeleição. Desde 1998, a CtEDH goza de jurisdição compulsória: isso significa que Estados Partes da CEDH submetem-se, necessariamente, à jurisdição da Corte. Como mencionado, indivíduos podem peticionar diretamente à Corte, único órgão do SEDH.

A CtEDH apresenta duas competências: 1) contenciosa, no exercício da qual emite sentenças juridicamente vinculantes, e 2) consultiva, por meio da emissão de pareceres consultivos juridicamente não vinculantes (pedidos pelo Comitê de Ministros, conforme o Artigo 47 da CEDH, ou pelos supremos tribunais das Partes, conforme o 16º Protocolo Adicional). No âmbito da competência contenciosa da Corte, há dois tipos de petição que podem ser apresentados (legitimados ativos): 1) petições interestatais (queixas estatais), da parte de Estados Partes da CEDH (Artigo 33); ou 2) petições (queixas) individuais, da parte de indivíduos, grupos de indivíduos e organização não governamentais (Artigo 34).

Para que a CtEDH exerça qualquer uma de suas competências, é necessário contemplar os requisitos de admissibilidade. O chamado juízo de admissibilidade antecede o juízo de mérito, e este só será exercido caso aquele seja positivo. O Artigo 35 da CEDH prevê os requisitos de admissibilidade que devem ser observados para que um caso possa ser aceito pela CtEDH. Dentre eles, destacam-se o esgotamento dos recursos internos no âmbito da jurisdição do Estado parte (princípio da subsidiariedade) e a tempestividade, observância necessária do prazo de seis meses

⁶⁷² Foi ratificado por todos os Estados-Membros do Conselho da Europa.

a contar da decisão interna definitiva. Além disso, a petição não pode ser anônima ou idêntica a outra anteriormente analisada ou já submetida a outra instância internacional (não pode haver litispendência). Tampouco pode ela ser incompatível com os limites materiais, de titularidade ou temporais da jurisdição da Corte.

A jurisdição *ratione materiae* da CtEDH diz respeito ao limite material de seu juízo de mérito, que, nos termos do Artigo 32, se resume à CEDH e seus protocolos adicionais. A jurisdição *ratione personae* refere-se ao polo passivo, que é sempre um Estado Parte, não existindo a possibilidade de indivíduos responderem perante a CtEDH.

No âmbito do SEDH, é possível a adoção de medidas provisórias (*interim measures*) quando se verificar a existência de dois elementos: *fumu boni iuris* (“fumaça do bom direito”) e *periculum in mora* (perigo na demora). São medidas cautelares, de urgência, concedidas por decisão preliminar. Existem, ainda, dois outros institutos processuais importantes. O primeiro deles é o *amicus curiae*, no qual o presidente da Corte poderá autorizar a submissão de peças escritas ou a participação em audiências, de indivíduos, Estados Partes ou organização não governamentais que, não sendo parte dos procedimentos ou tendo interesse específico no julgamento, apresentem motivos razoáveis que justifiquem sua intervenção. O segundo é a intervenção de terceiros (Artigo 36.2), que permite que, a convite do Presidente da CtEDH, Estados ou pessoas com interesse direto no julgamento apresentem observações escritas e participem de audiências.

Em 2010, entrou em vigor o Protocolo nº 14⁶⁷³, que estabeleceu subdivisões da CtEDH, de modo a garantir a eficiência de longo termo do órgão diante do número crescente de demandas que se seguiu ao Protocolo 11⁶⁷⁴. Assim, hoje, a Corte funciona por meio de Comitês, formados por três juízes, Seções, de sete juízes, e o Tribunal Pleno, com 17 juízes. Não tendo sido declarada inadmissível (por unanimidade) uma petição pelo Comitê, cabe a uma das Seções se pronunciar quanto à admissibilidade e, após tentativa de mediação, quanto ao mérito da petição individual formulada. A sentença proferida pela Seção é obrigatória. Em questões graves, porém, a Seção pode encaminhar o litígio ao Tribunal Pleno. Em seu âmbito, um painel de cinco juízes realizará o juízo de admissibilidade, aceitando ou não a petição; somente após a aceitação o Tribunal Pleno pronunciar-se-á sobre a matéria por meio de sentença. As decisões da Corte, quer de Seções ou do Tribunal Pleno, são definitivas e juridicamente vinculantes para as partes envolvidas, além de inapeláveis.

A primeira sentença da CtEDH foi emitida em 1960, no Caso *Lawless vs. Irlanda*. A Corte aplica o método dinâmico de interpretação de tratados, concebendo a CEDH como diploma legal que se modifica conforme a sociedade vai transformando sua interpretação dos direitos humanos. Essa metodologia foi adotada pela primeira vez no Caso *Tyrer vs. Reino Unido* (1978), referente ao uso de punição corporal em escolas britânicas, que a Corte reconheceu como violação.

A Corte também inaugurou o chamado princípio da margem de apreciação nacional, que preconiza que as particularidades culturais e socioeconômicas dos Estados Partes, em sua aplicação e interpretação da CEDH, devem ser levadas em conta pela CtEDH em seu juízo de mérito. Isso ficou evidente no Caso *Handyside vs. Inglaterra* (1976), no qual a CtEDH reconheceu

⁶⁷³ O protocolo também estabeleceu novas regras de procedimento para emissão de decisões monocráticas e estendeu o mandato dos juízes para nove anos, sem possibilidade de reeleição.

⁶⁷⁴ O fim da Comissão e o estabelecimento de jurisdição obrigatória da CtEDH sobre petições individuais levou, por um lado, ao fortalecimento do sistema de justiça e, por outro, ao desafio do significativo aumento do número de casos submetidos à Corte. Hoje, a Corte analisa cerca de 50 mil casos por ano.

o direito do país de fazer sua própria análise moral sobre materiais escolares, em juízo de ponderação frente ao direito à liberdade de expressão.

Outro caso relevante da CtEDH foi *Al-Skeini e outros vs. Reino Unido* (2011), no qual a Corte reconheceu sua jurisdição sobre o caso, ao decidir sobre sua jurisdição *ratione loci*, já que a violação teria sido cometida no território iraquiano, Estado não Parte da CEDH, mas por forças britânicas que estariam exercendo poder de controle (*control power*) sobre o local da violação. Por fim, o caso *S.A.S vs. França* (2014), relativo à liberdade religiosa, foi paradigmático: a Corte entendeu que o Estado francês não havia violado a CEDH ao editar lei que proibia o uso de roupas que cobrissem o rosto em lugares públicos, e manteve a sua validade. Em sua decisão, considerada polêmica pela opinião pública europeia, a Corte invocou o argumento da convivência em comum (*living together*) que foi incorporado de modo definitivo em sua jurisprudência.

Em setembro de 2023, a CtEDH começou a analisar um processo “sem precedentes”, movido por seis jovens portugueses contra 32 países europeus⁶⁷⁵, acusando-os de não terem conseguido enfrentar a crise climática. Trata-se do primeiro caso levado à CtEDH com relação direta com a mudança do clima. Os requerentes argumentam que o fracasso na resposta à crescente crise climática viola os direitos humanos, incluindo os direitos à vida e à vida familiar. Eles pedem ao tribunal que determine que os países que alimentam a crise climática sejam obrigados a proteger, não só seus próprios cidadãos, mas também aqueles que estão fora das suas fronteiras, mas são impactados pelas suas ações. A CtEDH rejeitou o caso por razões procedimentais. Em abril de 2024, entretanto, a CtEDH pronunciou favoravelmente a outro caso sobre mudança do clima, apresentado por um grupo de 2,5 mil mulheres, que denunciaram o governo suíço por colocar em risco a população ao não cumprir com suas obrigações climáticas e não agir para atenuar os efeitos do aquecimento global sobre a qualidade de vida e a saúde das pessoas.

d) Sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito africano

O sistema africano de proteção dos direitos humanos (SADH) é o mais novo dos sistemas regionais. Foi estabelecido em 1981, com a adoção da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP), ou Carta de Banjul, que entrou em vigor em 1986. O SADH é bicameral, formado pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR, na sigla em inglês) e pela Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR, na sigla em inglês), que apresentam mandatos complementares.

i. Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP)

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (CADHP) foi aprovada na Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA), em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da OUA, em Nairóbi, em junho de 1981. A Carta entrou em vigor em 21 de outubro de 1986, ao atingir o número mínimo de ratificações. Desde 1995, conta com ampla adesão: 54 dos 55 membros da União Africana (UA) – apenas o Marrocos não é parte.

⁶⁷⁵ Os 27 países da UE, além de Noruega, Rússia, Suíça, Turquia e Reino Unido.

A principal característica da Carta de Banjul é o fato de ter incluído em seu texto, de modo uno⁶⁷⁶, direitos de primeira e de segunda geração, além de ter inovado ao prever expressamente os direitos dos povos. Assim, diferentemente da CEDH e da CADH, a Carta Africana não atribuiu qualquer ênfase aos direitos civis e políticos em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais. Ao ver de Mazzuoli, ao adotar uma postura “coletivista” dos direitos humanos, que enfatiza os direitos dos povos, a CADHP acaba por compreender a proteção do indivíduo não sob a ótica liberal ou individualista, mas sob a ótica social ou coletiva. O preâmbulo da Carta de Banjul afirma que “os direitos fundamentais do ser humano” são aqueles baseados “nos atributos da pessoa humana, o que justifica sua proteção internacional” e que a realidade e o respeito dos direitos dos povos “devem necessariamente garantir os direitos humanos”. Fica evidente, desse modo, a adoção de uma abordagem compatível à indivisibilidade dos direitos humanos.

Outro aspecto peculiar da Carta de Banjul é a menção a “deveres individuais”, de novo em contraste aos sistemas europeu e interamericano. Assim, os Artigos 27 a 29 da Carta preveem: deveres para com a família e a sociedade, para com o Estado e outras coletividades legalmente reconhecidas, e para com a comunidade internacional (Artigo 27); dever de respeitar e de considerar os seus semelhantes sem nenhuma discriminação, reforçando o respeito e a tolerância recíprocos (Artigo 28); e deveres de preservar o desenvolvimento harmonioso da família, de servir a sua comunidade nacional, de não comprometer a segurança do Estado de que é nacional ou residente, de preservar e reforçar a solidariedade social e nacional, dentre outros relativos à vida em comunidade (Artigo 29).

A despeito de suas inovações, a CADHP é frequentemente criticada pela imprecisão de alguns dos conceitos por ela mencionados, o que amplia a margem de apreciação e discricionariedade dos intérpretes de seu texto. Outro ponto de crítica é a ausência de uma cláusula de reservas na Carta, o que implica a aplicação do costume internacional ou dos artigos pertinentes da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, de 1969, mais amplos. Na realidade, porém, apenas Egito e Zâmbia formularam reservas à Carta⁶⁷⁷.

Em 1998, foi adotado o Protocolo à Carta para o Estabelecimento de uma Corte Africana de Direitos Humanos, que entrou em vigor em janeiro de 2004. O documento menciona, em seu Artigo 2º, que o trabalho da AfCHPR será complementar ao mandato da ACHPR. Até o momento, foram adotados diversos outros protocolos à Carta de Banjul, a exemplo do Protocolo sobre os Direitos das Mulheres na África, e do Protocolo sobre os Direitos dos Idosos na África.

ii. Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR)

A Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR, na sigla em inglês) foi o primeiro e único órgão criado pela Carta de Banjul, que não previa a Corte em seu texto original. A Comissão encontra-se em funcionamento desde 1987 e tem sede em Banjul, alternando suas sessões entre essa cidade e outras capitais africanas. A ACHPR é composta por onze membros, eleitos entre “personalidades africanas” que gozem da “mais alta consideração, conhecidas por sua alta moralidade, sua integridade e sua imparcialidade, e que possuam competência em matéria dos

⁶⁷⁶ Em contraste ao sistema interamericano, no qual há a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), contendo direitos civis e políticos, e o Protocolo de San Salvador, contendo direitos econômicos, sociais e culturais; e ao sistema europeu, no qual a CEDH prevê somente direitos humanos civis e políticos.

⁶⁷⁷ No caso do Egito, sobre liberdade religiosa e direitos das mulheres. No caso da Zâmbia, sobre liberdade de circulação, pois o país restringe em locais públicos.

direitos humanos e dos povos”. O mandato dos membros da ACHPR é de seis anos, renovável (Artigo 36). É vedado à Comissão ter mais de um natural de cada Estado (Artigo 32).

As competências da ACHPR relacionam-se à promoção e à proteção dos direitos humanos e dos povos e estão elencadas no Artigo 45 da CADHP, abrangendo: reunir documentação, fazer estudos e pesquisas sobre problemas africanos no domínio dos direitos humanos e dos povos, organizar informações, encorajar os organismos nacionais e locais que se ocupam dos direitos humanos e, se necessário, dar pareceres ou fazer recomendações aos governos; formular e elaborar, com vistas a servir de base à adoção de textos legislativos pelos governos africanos, princípios e regras que permitam resolver os problemas jurídicos relativos ao gozo dos direitos humanos e dos povos e das liberdades fundamentais; cooperar com as outras instituições africanas ou internacionais que se dedicam à promoção e à proteção dos direitos humanos e dos povos. Ademais, cabe à Comissão interpretar qualquer disposição da presente Carta a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da UA ou de uma organização africana reconhecida pela UA, além de executar tarefas que lhe sejam eventualmente atribuídas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA.

No que diz respeito ao procedimento de petições, o texto da CADHP não menciona expressamente a possibilidade de indivíduos peticionarem à ACHPR: do Artigo 47 ao 54, a Carta regula a possibilidade de um Estado demandar outro Estado, somente. Não obstante a omissão do texto, na prática, a Comissão aceita petições individuais, mecanismo que é, hoje, o mais utilizado perante ela. No sistema africano, portanto, de maneira geral, a ACHPR é o órgão competente para recebimento das petições individuais. Há, contudo, previsão de acesso direto de indivíduos à AfCHPR, em seu Protocolo Adicional de 1998, que deve ser expressamente aceita pelos países, nos termos do Artigo 34, §6º. Ao final da análise dos casos submetidos à apreciação da Comissão, esta elabora recomendações, que devem ser submetidas à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da UA, à qual cabe a decisão final. Durante esse procedimento, impera a confidencialidade das petições (ou comunicações), outra peculiaridade do sistema africano.

A ACHPR pode criar mecanismos subsidiários, como relatorias especiais, comitês e grupos de trabalho. Para isso, no entanto, deve haver consenso entre os membros da Comissão. Cada mecanismo subsidiário deverá elaborar termo de referência específico e apresentar relatórios sobre seus trabalhos perante a ACHPR, em suas sessões ordinárias. Dentre esses mecanismos, destacam-se: o Comitê de Proteção dos Direitos das Pessoas Vivendo com HIV (PVHIV) e em Risco, Vulneráveis e Acometidos pelo HIV, criado em 2010, os grupos de trabalho sobre indústrias extrativas, sobre os direitos das pessoas idosas e pessoas com deficiência e sobre a pena de morte, execuções sumárias, judiciais ou arbitrárias e desaparecimentos forçados na África, criados entre 2005 e 2009. Ademais, há relatorias especiais sobre migrantes e refugiados, sobre defensores de direitos humanos e sobre liberdade de expressão.

iii. Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR)

A Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos (AfCHPR, na sigla em inglês) foi instituída por meio de Protocolo Adicional à Carta de Banjul, adotado em 1998 e em vigor desde 2004, com sede em Arusha, na Tanzânia. Dos 52 países que assinaram o protocolo, 34 já o ratificaram e 18 estão pendentes de ratificação. Sua estrutura somente foi definida em 2006, na 8ª Sessão Ordinária do Conselho Executivo da UA, no Sudão, com a eleição de seus primeiros juízes. A AfCHPR é composta por onze juízes, nacionais de Estados-Membros da UA, eleitos para mandatos de seis anos, renováveis uma única vez (Artigo 15, §1º). Os juízes da AfCHPR são

eleitos por sua capacidade individual, dentre juristas de elevada reputação moral e reconhecida competência prática, judicial e acadêmica, além de experiência na área de direitos humanos e dos povos. O período de trabalho dos juízes é parcial, exceto o do presidente da Corte, que é em tempo integral.

A AfCHPR goza de competências consultiva e contenciosa. A exemplo da CtIDH, a AfCHPR apresenta ampla base jurisdicional no âmbito de sua função consultiva. Podem solicitar pareceres consultivos à Corte os Estados-Membros da UA (inclusive aqueles que ainda não assinaram ou não ratificaram a CADH ou o Protocolo Adicional), a própria UA, qualquer de seus órgãos ou, ainda, qualquer organização africana reconhecida pela UA. Os pareceres consultivos – ou opiniões consultivas (*advisory opinions*) –, podem dizer respeito a qualquer questão jurídica referente não só à Carta de Banjul, mas também a qualquer outro tratado internacional de direitos humanos. Questões pendentes de exame pela Comissão ou pela Corte no âmbito contencioso não podem ser objeto de parecer consultivo. Ademais, o Protocolo à CADHP inovou ao prever expressamente a legitimidade de organização não governamentais na solicitação de pareceres consultivos à AfCHPR.

No âmbito de sua competência contenciosa, a AfCHPR também pode adotar medidas provisórias, à semelhança da CtIDH e da CtEDH. Há previsão de direito de petição de indivíduos perante AfCHPR (Artigo 34, §6º, do Protocolo Adicional de 1998), que deve ser expressamente aceito pelos países – atualmente, apenas oito países reconhecem expressamente essa competência (outros quatro já chegaram a reconhecer, mas retiraram o reconhecimento). Outra questão regulamentada pelo protocolo é o prazo para o julgamento pela Corte, que deve ser de 90 dias após finalizadas suas deliberações (Artigo 28, §1º). As decisões da Corte são tomadas por maioria de votos e são definitivas e, portanto, inapeláveis. É facultado à própria Corte, e somente a ela, rever suas decisões à luz de novas provas.

A primeira decisão da AfCHPR foi proferida no caso *Michelot Yogogombaye vs. Senegal*, em 2009. A controvérsia referia-se a recurso interno interposto pelo Sr. Yogogombaye que buscava impedir que o Senegal realizasse o julgamento do ex-chefe de Estado do Chade Hissene Habré. A Corte entendeu não ter competência para decidir sobre a matéria, já que o Senegal não havia expressamente aceito o acesso direto de indivíduos à Corte, rejeitando a petição.

V. Direitos humanos de mulheres

a) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

Em 1979, adotou-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês, em vigor: 1981). A convenção define “discriminação contra a mulher” como sendo: “(...) toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, com base na igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer outro campo”.

O documento é dividido em seis partes. A Parte I (Artigos 1-6) enfoca a não discriminação, estereótipos sexuais e tráfico sexual. A Parte II (Artigos 7-9) descreve os direitos das mulheres na esfera pública com ênfase na vida política, representação e direitos à nacionalidade. A Parte III (Artigos 10-14) descreve os direitos econômicos e sociais das mulheres, focalizando especialmente a educação, o emprego e a saúde; a Parte III também inclui proteções especiais para mulheres rurais e os problemas que enfrentam. A Parte IV (Artigos 15-16) descreve o direito das mulheres à igualdade no casamento e na vida familiar, juntamente com o direito à igualdade perante a lei. A Parte V (Artigos 17-22) estabelece o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), bem como o procedimento de relatório dos Estados Partes. A Parte VI (Artigos 23-30) descreve os efeitos da convenção sobre outros tratados, o compromisso dos Estados Partes e a administração da convenção. Contém 189 Partes. Estados Unidos (EUA) e Palau não a ratificaram; seis países não a assinaram: Irã, Niue, Santa Sé, Sudão, Somália e Tonga.

O Brasil é parte desde 1984 e formulou reservas aos Artigos 15, §4º, e Artigo 16, §1º, alíneas (a), (c), (g) e (h), e Artigo 29. As reservas aos Artigos 15 e 16, retiradas em 1994, foram feitas devido à incompatibilidade entre a legislação brasileira, então pautada pela assimetria entre os direitos do homem e da mulher. A reserva ao Artigo 29, que não se refere a direitos substantivos, é relativa a disputas entre Estados Partes quanto à interpretação da convenção e continua em vigor. Em 30 de dezembro de 2021, o Brasil submeteu, de forma combinada, o oitavo e o nono relatórios periódicos do País, que estavam com prazo vencido desde 2016 (o Brasil havia submetido o seu relatório periódico anterior, o sétimo, em 2010). O Comitê CEDAW examinou a situação da mulher no Brasil em maio de 2024, em uma sabatina que contou com a presença de ampla delegação brasileira, chefiada pela ministra das Mulheres, Cida Gonçalves. Após o exame, o comitê emitiu as suas conclusões finais em informe ao País, no qual constam dezenas de sugestões e recomendações, que abordam temas como a descriminalização e legalização do aborto; a baixa representação de mulheres no Congresso Nacional, nos cargos governamentais, no serviço estrangeiro, no judiciário e no serviço público nos níveis nacional, estadual e local; a necessidade de maior alocação de recursos para o Ministério das Mulheres e para os departamentos de gênero em todos os setores; o direito à terra de mulheres indígenas e quilombolas; o enfrentamento da violência contra mulheres no meio digital, por meio de estabelecimento de legislação própria.

A CEDAW foi complementada por um Protocolo Opcional, de 1999, que permite que o Comitê receba petições individuais e conduza inquéritos. Esse protocolo conta com 115 Estados Partes, incluindo o Brasil desde 2002.

O Comitê CEDAW é composto por 23 peritos (em geral, peritas) “de grande prestígio moral e competência na área abarcada pela convenção”, eleitas pelos Estados Partes para exercerem o mandato por um período de quatro anos. As peritas desempenham sua função a título

pessoal e não como delegadas ou representantes de seu país de origem. Já serviram no Comitê as brasileiras Ruth Escobar (1987-1990) e Silvia Pimentel (2005-2008; 2009-2012; e 2013-2016). O Comitê celebra sessões regulares anuais que duram cerca de duas semanas. São funções do Comitê:

- 1) examinar os relatórios periódicos apresentados pelas partes (Artigo 18 da CEDAW);
- 2) formular sugestões e recomendações gerais (Artigo 21 da CEDAW);
- 3) instaurar inquéritos confidenciais (Artigos 8º e 9º do Protocolo);
- 4) examinar comunicações apresentadas por indivíduos ou grupo de indivíduos que aleguem ser vítimas de violação dos direitos da CEDAW (Artigos de 2º a 7º do Protocolo).

De acordo com o Artigo 18 da convenção, os Estados Partes devem apresentar relatórios periódicos sobre as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta convenção e dos progressos alcançados a respeito. O primeiro relatório deve ser apresentado um ano após a ratificação da convenção e os demais a cada quatro anos e toda vez que o Comitê vier a solicitar. Para auxiliar os Estados Partes, o Comitê adotou algumas recomendações para os Estados elaborarem seus relatórios. Após receber o relatório do Estado Parte, um grupo de trabalho do Comitê composto por cinco partes se reúne antes da sessão para preparar uma lista de questões e perguntas para serem enviadas aos Estados antes da apresentação do relatório. Durante o período de sessão, oito Estados Partes apresentam oralmente seus relatórios. Após a apresentação, o Comitê faz observações e comentários gerais, e faz perguntas sobre artigos específicos da convenção que são posteriormente respondidas pelo Estado. Enfim, o Comitê elabora comentários finais sobre os relatórios apresentados, que serão incluídos em seu relatório final à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). O exame dos relatórios busca alcançar um diálogo construtivo entre os Estados Partes e o Comitê.

Caso emblemático envolvendo o Brasil no CEDAW, com base no direito de petição assegurado pelo protocolo, foi o “Alyne” (denúncia em 2007, decisão em 2011), o primeiro relativo à mortalidade materna, em que se constatou responsabilidade do Estado brasileiro em violação de diferentes dispositivos da convenção.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Em geral, o tratamento dado ao tema na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e nos dois pactos de 1966 é o de “não discriminação” entre homens e mulheres. O preâmbulo da Carta da ONU reafirma a fé “na igualdade de direito dos homens e das mulheres”. Recorde-se da importância da brasileira Bertha Lutz para a inclusão dessa referência. O Artigo 1º (e outros no mesmo sentido) coloca como propósito da ONU a promoção e o estímulo ao respeito aos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 8º afirma: “As Nações Unidas não farão restrições quanto à elegibilidade de homens e mulheres destinados a participar em qualquer caráter e em condições de igualdade em seus órgãos principais e subsidiários.” Na DUDH, repete-se a previsão preambular, bem como a referência à promoção dos direitos humanos, sem distinção de sexo. O Artigo 16 trata de casamento, com referência à mulher. O Artigo 2º tanto do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) quanto do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) referem-se à não discriminação no respeito e garantia dos direitos previstos. O Artigo 3º afirma: “Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a assegurar a homens e mulheres igualdade no gozo de todos os direitos civis e políticos (ou econômicos, sociais e culturais) enunciados no presente Pacto.” Outros artigos também estão baseados em não discriminação, em especial o Artigo 7º do PIDESC, sobre igualdade de remuneração, e o Artigo 6º do PIDCP, que proíbe pena

de morte a mulher grávida. Não há qualquer referência ao conceito de gênero nos textos. O Brasil é parte da Carta da ONU, do PIDCP e do PIDESC (com exceção de seu Protocolo Opcional).

Há outros tratados ou documentos internacionais de grande importância que tratam, mesmo que de maneira tangencial, sobre direitos humanos das mulheres. Entre eles, pode-se mencionar: a Convenção para a Repressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio (1950, ratificada pelo Brasil em 1958); a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953, ratificada pelo Brasil em 1963); a Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957, ratificada pelo Brasil em 1968); o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000, ratificado pelo Brasil em 2004). A AGNU aprovou a Declaração sobre a Participação das Mulheres na Promoção da Paz Internacional e da Cooperação, em 1982.

Como antecedentes na área de tráfico de mulheres e exploração sexual, pode-se apontar: Acordo Internacional de 18 de maio de 1904 para a repressão do tráfico de mulheres brancas, emendado pelo protocolo aprovado pela AGNU a 3 de dezembro de 1948; Convenção Internacional de 4 de maio de 1910, Relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Brancas, emendada pelo protocolo acima mencionado; Convenção Internacional de 30 de setembro de 1921 para a Repressão do Tráfico das Mulheres e Crianças, emendada pelo protocolo aprovado pela AGNU a 20 de outubro de 1947; Convenção Internacional de 11 de outubro de 1933 relativa à Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores, emendada pelo protocolo acima referido. Para além das questões de tráfico, direitos de mulheres e crianças também têm interface com o Direito Internacional Humanitário e com questões de migração e refúgio.

A Declaração e o Programa de Ação de Viena, de 1993, traz o seguinte parágrafo de interesse: “Os Direitos Humanos das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação plena das mulheres, em condições de igualdade, na vida política, civil, econômica, social e cultural, aos níveis nacional, regional e internacional, bem como a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo, constituem objetivos prioritários da comunidade internacional. A violência baseada no sexo da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, nomeadamente as que resultam de preconceitos culturais e do tráfico internacional, são incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana e devem ser eliminadas. Isto pode ser alcançado através de medidas de caráter legislativo e da ação nacional e cooperação internacional em áreas tais como o desenvolvimento socioeconômico, a educação, a maternidade segura e os cuidados de saúde, e a assistência social. Os Direitos Humanos das mulheres deverão constituir parte integrante das atividades das Nações Unidas no domínio dos Direitos Humanos, incluindo a promoção de todos os instrumentos de Direitos Humanos relativos às mulheres. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta os Governos, as instituições e as organizações intergovernamentais e não governamentais a intensificarem os seus esforços com vista à proteção e à promoção dos Direitos Humanos das mulheres e das meninas”. Também traz seção específica sobre “A igualdade de estatuto e os Direitos Humanos das mulheres”.

A Declaração e Plano de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) é importante para o assunto em razão da definição do conceito de saúde reprodutiva, incluindo metas de redução de mortalidade materna e infantil e referência ao aborto como grave problema de saúde pública.

Há diversas convenções no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que tratam da mulher, como aquelas relativas a trabalho noturno de mulheres (n^{os} 4, 41 e 89, de 1919, 1934 e 1948, todas ratificadas pelo Brasil, com destaque à terceira, única ainda em vigor, ratificada

em 1957), igualdade de remuneração (nº 100, de 1951, ratificada em 1957), não discriminação (nº 111, de 1958, ratificada em 1965), trabalhadores com responsabilidades familiares (nº 156, de 1981, não ratificada pelo Brasil) e amparo à maternidade (nºs 3, 103 e 183, de 1921, 1952 e 2000; a primeira foi ratificada pelo Brasil em 1934, denunciada em 1961; a segunda foi ratificada em 1965; e a terceira não foi ratificada).

Na área de segurança, diversos tratados internacionais fazem referência à questão das mulheres, como o Tratado para a Proibição das Armas Nucleares (TPAN, 2017), que reconhece seu papel no desarmamento nuclear, sua importância para a sustentação da paz e o impacto desproporcional do uso de armas nucleares sobre mulheres e meninas. O Estatuto de Roma (1998) tipifica, entre os crimes contra a humanidade, a perseguição por motivo de gênero, indicando que “termo ‘gênero’ abrange os sexos masculino e feminino, dentro do contexto da sociedade, não lhe devendo ser atribuído qualquer outro significado”, além de singularizar a escravidão de mulheres e crianças e a gravidez à força no rol desses mesmos crimes.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) também tratam do tema – particularmente o ODM 3: “Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres”; e o ODS 5: “Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas”.

Há ainda uma série de resoluções da AGNU sobre mulheres, como a Declaração sobre Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, de 1967, e a Declaração sobre a Proteção de Mulheres e Crianças em Estado de Emergência e em Conflitos Armados, de 1974. Em novembro de 2024, foi adotada uma resolução em favor da eliminação da violência contra mulheres e meninas no ambiente digital, que recebeu apenas um voto contrário, da Argentina.

c) Tratamento institucional multilateral

Em termos institucionais, destaca-se o tratamento da questão das mulheres pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) e pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). As principais áreas de trabalho nessa questão são “integração de gênero”, “violência contra as mulheres”, “mulheres, paz e segurança”, “direitos econômicos, sociais e culturais das mulheres” e “direitos civis e políticos das mulheres”. Em “integração de gênero”, o ACNUDH possui uma política a respeito, de 2011, e um plano estratégico. Em “violência contra as mulheres”, desde 1994, a então Comissão tem relator especial para o tema. A atual relatora é a jordaniana Reem Alsalem, que assumiu o posto em agosto de 2021; ela sucedeu a croata Dubravka Šimonovic (2015-2021). Dia 25 de novembro é comemorado o Dia Internacional da Eliminação da Violência contra a Mulher⁶⁷⁸. Em “mulheres, paz e segurança”, o Escritório do ACNUDH participa do Comitê Permanente da ONU sobre o tema, do monitoramento da implementação da Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e das demais que a sucederam e da “Ação da ONU contra a Violência Sexual em Conflito”. Sobre “direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais”, em 2017, o CDH aprovou por consenso, a resolução “O pleno exercício dos direitos humanos por todas as mulheres e meninas e a transversalização sistêmica da perspectiva de gênero na implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável” (36/8), de iniciativa brasileira e proposta conjunta da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que firma o entendimento de que a promoção e proteção

⁶⁷⁸ A respeito de violência contra a mulher, em março de 2021, a Turquia se retirou da Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (Convenção de Istambul), de 2011, alegando que a convenção havia sido “sequestrada para normalizar a homossexualidade”.

dos direitos humanos das mulheres e meninas é parte necessária da implementação dos ODS e reforçam-se mutuamente.

Ainda em termos de direitos humanos, há iniciativas do ACNUDH e resoluções do CDH que tratam de temas como “direitos humanos sexuais e reprodutivos”, mortalidade materna, direitos das mulheres à propriedade, moradia e terra, acesso à justiça, participação das mulheres na vida política e pública e não discriminação de mulheres por motivo de nacionalidade. Em 2010, foi estabelecido um grupo de trabalho sobre discriminação contra mulheres e meninas, cujo mandato foi estendido em 2022. Em 2004, a antiga Comissão criou uma relatoria especial para tráfico de pessoas, em especial de mulheres e crianças, cujo mandato foi estendido em 2023. Em 2022, foram aprovadas no CDH as seguintes resoluções conexas ao tema: “*Mandate of Special Rapporteur on violence against women and girls, its causes and its consequences*” (50/7, consenso); “*Situation of human rights of women and girls in Afghanistan*” (50/14, consenso); “*Elimination of female genital mutilation*” (50/17, consenso); “*Elimination of all forms of discrimination against women and girls*” (50/18, consenso); e “*Recognizing the contribution of human rights defenders, including women human rights defenders, in conflict and post-conflict situations, to the enjoyment and realization of human rights*” (49/18, 39 votos a zero, oito abstenções).

Na AGNU, em especial em sua Terceira Comissão, tramitam anualmente diversas resoluções sobre a promoção e a proteção dos direitos de mulheres e de meninas. O Brasil copatrocinou ou apoiou, na 76ª AGNU, documentos sobre meninas, viuvez, melhoria da situação de mulheres e meninas em áreas rurais, violência contra trabalhadoras migrantes e plena implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim.

A Comissão sobre o *Status* da Mulher (CSW, na sigla em inglês) é uma instância da ONU, criada pelo ECOSOC em 1946 (Resolução 11 II) para, entre outras funções, preparar relatórios e recomendações ao ECOSOC sobre a promoção dos direitos das mulheres nas áreas política, econômica, civil, social e educacional. Além disso, a CSW formula recomendações ao ECOSOC sobre problemas de caráter urgente que requerem atenção imediata aos direitos das mulheres. Outra importante função da CSW (Resolução 1996/6), criada a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, a Conferência de Pequim, é a de acompanhar a implementação do Plano (ou Plataforma) de Ação de Pequim. A CSW é composta por 45 membros, eleitos pelo ECOSOC por um período de quatro anos. O Brasil cumpriu mandato entre 2021-2024 e foi reeleito para o período 2025-2028. O Brasil também já a presidiu recentemente, com o embaixador Antonio Patriota em 2016 e 2017. Com base nos programas de trabalho aprovados em 2018 e 2020, as áreas de foco da atuação da CSW nos últimos anos foram:

- 1) 2020: Revisão e avaliação da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e dos resultados da 23ª sessão especial da AGNU, e sua contribuição para a plena realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
- 2) 2021: Participação plena e efetiva das mulheres e tomada de decisões na vida pública, bem como a eliminação da violência, para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Empoderamento das mulheres e a ligação com o desenvolvimento sustentável (tema de revisão; conclusões acordadas da 60ª sessão);
- 3) 2022: Alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas no contexto da mudança climática, políticas e programas ambientais e de redução de risco de desastres (tema prioritário); e Empoderamento econômico das mulheres no mundo do trabalho em mudança (tema de revisão; conclusões acordadas da 61ª sessão);

- 4) 2023: Inovação e mudança tecnológica e educação na era digital para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas (tema prioritário); e Desafios e oportunidades para alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas rurais (tema de revisão; conclusões acordadas da 62ª sessão);
- 5) 2024: Acelerar o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, abordando a pobreza e fortalecendo as instituições e o financiamento com uma perspectiva de gênero (tema prioritário); e Sistemas de proteção social, acesso a serviços públicos e infraestrutura sustentável para a igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres e meninas (tema de revisão; conclusões acordadas da 63ª sessão).

Em 2025, a 69ª CSW terá como foco principal a revisão e avaliação da implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim e dos resultados da 23ª sessão especial da AGNU. A revisão incluirá uma avaliação dos desafios atuais que impactam a implementação da Plataforma de Ação e a consecução da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres e a sua contribuição para a plena realização da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Em dezembro de 2022, os 54 membros do ECOSOC aprovaram resolução determinando a remoção do Irã do CSW e a subsequente interrupção de seu mandato (originalmente previsto até 2026). A resolução, proposta pelos EUA, expressava preocupação com a situação dos direitos das mulheres no Irã, à luz dos protestos que se seguiram à morte da jovem iraniana Mahsa Amini sob custódia da “polícia da moralidade”. Para mais detalhes sobre os protestos, ver a seção sobre o Irã no capítulo 9.

A ONU Mulheres, por sua vez, “foi criada, em 2010, para unir, fortalecer e ampliar os esforços mundiais em defesa dos direitos humanos das mulheres. Segue o legado de duas décadas do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM, na sigla em inglês) em defesa dos direitos humanos das mulheres, especialmente pelo apoio a articulações e movimento de mulheres e feministas, entre elas mulheres negras, indígenas, jovens, trabalhadoras domésticas e trabalhadoras rurais. São seis áreas prioritárias de atuação:

- 1) liderança e participação política das mulheres;
- 2) empoderamento econômico;
- 3) fim da violência contra mulheres e meninas;
- 4) paz e segurança e emergências humanitárias;
- 5) governança e planejamento; e
- 6) normas globais e regionais.”

A ONU Mulheres tem sede em Nova York, nos EUA. Seu nome originalmente é “Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres” e é dirigida por uma diretora executiva, que tem status de subsecretaria-geral-adjunta. Possui escritórios regionais e em países da África, Américas, Ásia e Europa. Nas Américas e Caribe, o escritório regional está situado no Panamá. No Brasil, o escritório opera em Brasília. “No Brasil desde 1992, o Escritório Regional do UNIFEM para Países do Cone Sul virou escritório-país em janeiro de 2013, passando a se chamar ONU Mulheres Brasil.” Ela sucede não apenas o UNIFEM, mas também outras três unidades do sistema ONU: Divisão para o Avanço da Mulher (DAW, na sigla em inglês, criada em 1946), Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para o Avanço da Mulher (INSTRAW, na sigla em inglês) e Escritório do Consultor Especial sobre Questões de Gênero e Promoção da Mulher (OSAGI, na sigla em inglês). “A ONU Mulheres apoia os Estados-Membros da ONU enquanto eles estabelecem padrões globais para alcançar a igualdade de gênero e trabalha com governos e a sociedade civil para elaborar leis, políticas, programas e serviços necessários para garantir que os padrões sejam implementados com eficácia e beneficiem verdadeiramente

mulheres e meninas em todo o mundo. Ela funciona globalmente para tornar a visão dos ODS uma realidade para mulheres e meninas e apoia a participação igualitária das mulheres em todos os aspectos da vida. A ONU Mulheres também coordena e promove o trabalho do sistema das Nações Unidas no avanço da igualdade de gênero e em todas as deliberações e acordos vinculados à Agenda 2030. A entidade trabalha para posicionar a igualdade de gênero como fundamental para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e um mundo mais inclusivo. A ONU Mulheres atua como secretariado da Comissão da ONU sobre a Situação das Mulheres (CSW), que se reúne, no mês de março, em Nova York, há mais de 60 anos.” Em fevereiro de 2024, a ONU Mulheres Brasil, a ABC, os ministérios das Mulheres e do Desenvolvimento Social e a Prefeitura de Belém, realizaram o Seminário Internacional “Entre o Global e o Local: Experiências de construção e territorialização de políticas e sistemas de cuidados na América Latina e no Caribe”, em Belém.

Em março de 2024, a brasileira Najla Nassif Palma, procuradora de justiça militar e ouvidora do Ministério Público Militar, foi nomeada pelo SGNU, António Guterres, para o cargo de defensora da ONU dos Direitos das Vítimas (“*UN Victims Rights Advocate*”). Em 2021, Najla Nassif Palma assumiu a função de Coordenadora da Política Institucional de Gênero e Raça no Ministério Público Militar do Brasil e atua, desde 2022, como Ouvidora e Coordenadora do canal especial para Reclamações de Mulheres no órgão. Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Genebra, a procuradora Nassif Palma também integrou a comissão de cooperação técnica do Brasil para elaboração do primeiro Código Penal Militar de Angola. Como defensora da ONU dos Direitos das Vítimas, a procuradora brasileira terá a responsabilidade de formular estratégias e promover assistência às vítimas de abuso e exploração sexual em coordenação com diversas agências, fundos e programas do Sistema das Nações Unidas, bem como com os Estados-Membros e instituições da sociedade civil.

A ONU possui ainda a iniciativa UN-SWAP, para aprimorar a “igualdade de gênero” e o empoderamento feminino dentro do próprio sistema ONU, com base em quinze indicadores. A paridade de “gênero” no sistema ONU é uma das grandes diretrizes do atual SGNU, António Guterres, principalmente nos cargos de chefia (alcançada em 2018).

Órgãos de monitoramento da implementação de direitos humanos previstos em outros acordos, como os dois pactos de 1966, tratam tangencialmente dos direitos de mulheres. Também de maneira tangencial, pode-se recordar o estabelecimento, em 2016, pelo CDH, do cargo de especialista independente sobre proteção contra a violência e a discriminação baseada em “orientação sexual e identidade de gênero”.

d) Conferências mundiais sobre a mulher

Já houve quatro conferências mundiais sobre a mulher: México, em 1975 (considerado o Ano Internacional da Mulher, seguido da Década das Nações Unidas para as Mulheres 1976-1985 e da celebração pela ONU desde 1977 do 8 de março como Dia Internacional da Mulher); Copenhague, em 1980; Nairóbi, em 1985; e Pequim, em 1995. Ademais, a 23ª Sessão Especial da AGNU, em 2000, é conhecida como *Beijing+5 Women 2000*, porque foi conferência de revisão. Todas essas conferências tiveram a DAW, antecessora da ONU Mulheres, como secretariado técnico e substantivo.

De acordo com a embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, a IV Conferência “foi sem dúvida a maior e a mais importante delas: pelo número de participantes que reuniu, pelos avanços conceituais e programáticos que propiciou, e pela influência que continua a ter na promoção da situação da mulher. Intitulada ‘Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz’, a Conferência

de Pequim partiu de uma avaliação dos avanços obtidos desde as conferências anteriores (Nairóbi, 1985; Copenhague, 1980; e México, 1975) e de uma análise dos obstáculos a superar para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas. Identificaram-se doze áreas de preocupação prioritária, a saber: a crescente proporção de mulheres em situação de pobreza (fenômeno que passou a ser conhecido como a feminização da pobreza); a desigualdade no acesso à educação e à capacitação; a desigualdade no acesso aos serviços de saúde; a violência contra a mulher; os efeitos dos conflitos armados sobre a mulher; a desigualdade quanto à participação nas estruturas econômicas, nas atividades produtivas e no acesso a recursos; a desigualdade em relação à participação no poder político e nas instâncias decisórias; a insuficiência de mecanismos institucionais para a promoção do avanço da mulher; as deficiências na promoção e proteção dos direitos da mulher; o tratamento estereotipado dos temas relativos à mulher nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso a esses meios; a desigualdade de participação nas decisões sobre o manejo dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; e a necessidade de proteção e promoção voltadas especificamente para os direitos da menina. Consubstanciado na Declaração e na Plataforma de Ação de Pequim, o legado da conferência é um conjunto de objetivos estratégicos – com a identificação das ações necessárias para atingi-los – naquelas doze áreas. Trata-se de um guia abrangente para orientar governos e sociedade no aperfeiçoamento do marco legal, na formulação de políticas e na implementação de programas para promover a igualdade e para evitar a discriminação.”

“A Plataforma de Ação de Pequim consagrou três inovações dotadas de grande potencial transformador na luta pela promoção da situação e dos direitos da mulher: o conceito de gênero, a noção de empoderamento e o enfoque da transversalidade. As relações de gênero, com seu substrato de poder, passam a constituir o centro das preocupações e a chave para a superação dos padrões de desigualdade. O empoderamento da mulher – um dos objetivos centrais da Plataforma de Ação – consiste em realçar a importância de que a mulher adquira o controle sobre o seu desenvolvimento, devendo o governo e a sociedade criar as condições para tanto e apoiá-la nesse processo. A noção de transversalidade busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental. A essas inovações conceituais veio juntar-se a ênfase no tratamento da situação da mulher sob a perspectiva de direitos, o que implica reconhecer que a desigualdade entre homens e mulheres é uma questão de direitos humanos, e não apenas uma situação decorrente de problemas econômicos e sociais a serem superados.”

“O Brasil teve participação ativa na Conferência de Pequim e em seu seguimento. A participação brasileira beneficiou-se de intenso diálogo entre Governo e sociedade civil, assim como de interação construtiva com os demais Poderes do Estado, em especial parlamentares e representantes de conselhos estaduais e municipais sobre a condição feminina. A forte articulação com o movimento de mulheres, estabelecida desde então, tornou-se elemento essencial à formulação das políticas públicas no Brasil, que hoje incorporam a perspectiva de gênero de forma transversal, e não mais em ações pontuais.”

Passados cinco anos, foi feita uma avaliação da Plataforma de Ação na Pequim + 5, sendo adotada uma nova declaração de princípios, confirmando e consolidando *acquis* anteriores, e atualizando-se o programa de ação para o futuro, designado “Iniciativas e Ações Futuras para implementação da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim”. Nesse documento, faz-se uma avaliação do caminho percorrido e dos novos problemas decorrentes das grandes mudanças ocorridas no mundo, designadamente políticas, sociais e tecnológicas, com reflexos na situação das mulheres e na “igualdade de gênero”. Em 2005 e 2010, houve revisões dos compromissos de

Pequim pela CSW. Em 2015, vinte anos após a conferência, durante a realização da 59ª Sessão da Comissão sobre o *Status* das Mulheres (CSW59), ocorreram debates acerca dos avanços e dos desafios que ainda permanecem para o alcance dos objetivos listados na plataforma. Houve reconhecimento de que nenhum país da comunidade internacional alcançou a plena igualdade de gênero. Em razão da pandemia de COVID-19, a CSW64, que celebrou os 25 anos da Declaração e Plataforma de Ação de Pequim, teve apenas um dia de sessões, com adoção de declaração política comemorativa.

e) Tratamento no sistema interamericano

Assim como no sistema universal, em geral, o tratamento dado no sistema interamericano é o de “não discriminação” entre homens e mulheres. A Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) afirma, em seu Artigo 3º, a não discriminação na promoção dos direitos humanos, assim como aplica o princípio para a contratação de pessoal para instâncias da organização. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH) é ainda mais vaga sobre direitos da mulher, mencionando apenas que “toda mulher em estado de gravidez ou em época de lactação, assim como toda criança, têm direito à proteção, cuidados e auxílios especiais”. A Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) proíbe pena de morte a mulheres grávidas, proíbe o tráfico de mulheres e reconhece o direito da mulher ao matrimônio, além de defender a promoção e o respeito aos direitos humanos sem discriminação por motivo de sexo. O Protocolo de San Salvador, que expande a CADH no sentido de direitos econômicos, sociais e culturais, refere-se aos direitos da mulher ao trabalho e à licença-maternidade.

Durante a IX Conferência Interamericana, em Bogotá, em 1948, foram assinadas a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Políticos à Mulher e a Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Cíveis à Mulher, ratificadas pelo Brasil em 1950 e 1952, respectivamente. A Convenção Interamericana contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, de 2013, que o Brasil assinou, mas ainda não ratificou, contém cláusulas de não discriminação em relação a sexo e “identidade e expressão de gênero”.

Deve-se dar destaque especial à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, concluída em Belém do Pará, em 9 de junho de 1994. O Brasil ratificou o documento em 1995. Baseia-se na definição do conceito de “violência contra a mulher” pela AGNU em 1993, por meio da Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher. Trata-se de padrão de violência específico, baseado no “gênero”, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher. A Convenção de Belém do Pará é o primeiro tratado internacional de proteção aos direitos humanos das mulheres a reconhecer expressamente a violência contra a mulher como um problema generalizado na sociedade. Em 2004, foi criado o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI), que tem como objetivo dar seguimento e analisar como a Convenção de Belém do Pará está sendo implementada, promover sua implementação e facilitar a cooperação entre os Estados Partes entre si e o conjunto de Estados-Membros da OEA, contribuindo assim para a consecução dos propósitos da convenção. O Mecanismo é regulado por um estatuto próprio, e sua secretaria técnica é exercida pela Comissão Interamericana de Mulheres (CIM). Ele está estruturado na cooperação técnica e nos intercâmbios entre as partes da convenção (reunidas na forma de conferência) e um comitê de peritas.

“Em 1998, o Centro para a Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), juntamente com Maria da Penha Maia Fernandes, encaminharam à Comissão Interamericana de Direitos Humanos da

OEA petição contra o Estado brasileiro, relativo ao caso de violência doméstica por ela sofrido. Em 1983, Maria da Penha sofreu uma tentativa de homicídio por parte de seu marido, que atirou em suas costas, deixando-a paraplégica. Na ocasião, o agressor tentou eximir-se de culpa, alegando para a polícia que se tratava de um caso de tentativa de roubo. Duas semanas após o atentado, Maria da Penha sofreu nova tentativa de assassinato por parte de seu marido, que, dessa vez, tentou eletrocutá-la durante o banho. Até a apresentação do caso ante a OEA, passados quinze anos da agressão, ainda não havia uma sentença condenatória pelos tribunais brasileiros. Ademais, o agressor ainda se encontrava livre. Diante desse fato, as peticionárias denunciaram a tolerância da violência doméstica contra Maria da Penha pelo Estado brasileiro, haja vista não ter adotado por mais de quinze anos medidas efetivas necessárias para processar e punir o agressor, apesar das denúncias da vítima. Denunciou-se a violação aos Artigos 1º (Obrigação de respeitar os direitos), 8º (Garantias judiciais), 24 (Igualdade perante a lei) e 25 (Proteção judicial) da Convenção Americana de Direitos Humanos; dos artigos II e XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres dos Homens bem como os artigos 3º, 4º, ‘a’, ‘b’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’, ‘g’, 5º e 7º da Convenção Interamericana para Prevenir, Prevenir e Erradicar a Violência Contra a Mulher. Como no caso Maria da Penha não haviam sido esgotados os recursos da jurisdição interna, ou seja, o caso ainda estava sem uma decisão final, condição essa imposta pela Convenção Americana para a admissibilidade de uma petição, utilizou-se a exceção prevista pelo inciso II, ‘c’, do artigo 46, que exclui essa condição nos casos em que houver atraso injustificado na decisão dos recursos internos. Em 2001, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu informe nº 54, responsabilizou o Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando diversas medidas. O Caso Maria da Penha foi o primeiro de aplicação da Convenção de Belém do Pará⁶⁷⁹. Nesse contexto, a CIDH responsabilizou o Brasil por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres, recomendando diversas medidas. A utilização desse instrumento internacional de grande relevância para a proteção e promoção dos direitos humanos das mulheres e o seguimento das peticionárias perante a CIDH sobre o cumprimento da decisão pelo Estado brasileiro, foram decisivas para que o processo fosse concluído em âmbito nacional e, posteriormente, para que o agressor fosse levado à prisão em outubro de 2002. Portanto, quase vinte anos após ter cometido o crime e poucos meses antes de ocorrer a prescrição.”

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) possui relatoria temática sobre os direitos das mulheres, desde 1994, a cargo atualmente da comissária Roberta Clarke. Em fevereiro de 2019, a CIDH publicou comunicado à imprensa em que “expressa sua profunda preocupação frente à alarmante prevalência de assassinatos de mulheres em razão de estereótipo de gênero no Brasil”. Em 2012, no Caso Artavia Murillo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) decidiu que o direito à vida desde a concepção, conforme o Pacto de San José, não tem caráter absoluto.

Entre os órgãos e conferências especializados do sistema interamericano, pode-se mencionar também a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), criada em 1928. É entidade

⁶⁷⁹ Entre os efeitos da responsabilização, está a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006): “A Lei Maria da Penha é uma lei federal brasileira, cujo objetivo principal é estipular punição adequada e coibir atos de violência doméstica contra a mulher. Decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006, a lei entrou em vigor no dia 22 de setembro de 2006. Desde a sua publicação, a lei é considerada pela ONU como uma das três melhores legislações do mundo no enfrentamento à violência contra as mulheres.” Em 2015, o Brasil adotou a Lei do Feminicídio (Lei nº 13.104/2015): classifica esse crime um homicídio qualificado e o coloca no rol de crimes hediondos, com penas mais altas, de 12 a 30 anos; é considerado feminicídio quando o assassinato envolve violência doméstica e familiar, menosprezo ou discriminação à condição de mulher da vítima.

especializada, encarregada de supervisionar o trabalho da organização em seus esforços para promover a igualdade de gênero na região. Foi o primeiro órgão intergovernamental criado para assegurar o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres e é o único foro político hemisférico para os direitos humanos das mulheres e “igualdade de gênero”.

A igualdade entre homens e mulheres foi um dos temas constantes de intervenções do Brasil no âmbito da OEA, do CDH e da AGNU durante o governo Bolsonaro.

Em novembro de 2023, o Conselho Permanente da OEA adotou, por consenso, resolução de iniciativa brasileira intitulada “Promoção e fortalecimento de boas práticas em matéria de combate ao assédio sexual”. Trata-se de iniciativa inédita no âmbito da OEA, a qual ilustra o firme compromisso do Brasil com a agenda de igualdade de gênero e de combate à violência contra as mulheres. A resolução prevê a realização de diálogo entre os Estados-Membros para o intercâmbio de experiências, realizado já em novembro, no contexto das comemorações do Dia Internacional para a Eliminação da Violência contra a Mulher. Também prevê a elaboração de compêndio de instrumentos legais e boas práticas adotados pelos Estados no combate ao assédio sexual. Aponta, por fim, a importância de atualizar e alinhar as normas de conduta da OEA aos melhores padrões adotados por organismos internacionais.

No mesmo mês, o Brasil ingressou no grupo de articulação informal pelos direitos de mulheres e meninas e igualdade de gênero da OEA. O grupo está integrado por: Argentina, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, EUA, México, Panamá e Uruguai.

f) Tratamento em outros foros de que participa o Brasil

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), criou-se em dezembro de 2011 (Decisão 24/11), a Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM), como instância de diálogo entre as máximas autoridades sobre o tema dentro da estrutura institucional do MERCOSUL, substituindo a Reunião Especializada da Mulher (REM), criada em 1998. Em reunião da instância em 2020, o Brasil apresentou o projeto Mais Mulheres na Política, que busca incentivar a participação feminina em cargos eletivos. Também em 2011, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), foi criado “Grupo de Trabalho Gênero e Direitos Humanos das Mulheres”, que evoluiu para Comissão Permanente. Entre as normas do MERCOSUL que tratam especificamente da questão da mulher, estão a Decisão 26/14, sobre tráfico internacional de mulheres, a Decisão 13/14, sobre diretrizes da política de “igualdade de gênero” do MERCOSUL, a Resolução 84/00, sobre a incorporação da “perspectiva de gênero” no âmbito do MERCOSUL, a Resolução 83/00, sobre bancos de dados e harmonização metodológica de indicadores sobre a situação da mulher e a Decisão 7/12, que adota o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas Protetivas para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero. Em 2020, foi publicado relatório sobre mortes de mulheres por gênero no MERCOSUL, elaborado pela Comissão Permanente. Na presidência *pro tempore* brasileira (PPTB) de 2021, sobre a questão de gênero, destacam-se a realização do 4º Seminário de “Gênero e Comércio nos Blocos Regionais”, organizado pela Convergência Empresarial das Mulheres do MERCOSUL (CEMM), e o lançamento da campanha “MERCOSUL Livre de Feminicídio”, articulada pelas Reuniões de Ministros da Justiça e de Ministros do Interior e Segurança e pela RMAAM, com o apoio do Foro de Consulta e Concertação Política. Em 2022, foi assinado, no âmbito do MERCOSUL, o Acordo sobre Reconhecimento Mútuo de Medidas Protetivas para as Mulheres em Situação de Violência de Gênero⁶⁸⁰. No primeiro semestre de 2023,

⁶⁸⁰ Em meados de 2023, o Chile, Estado Associado do MERCOSUL, foi o primeiro país a ratificá-lo.

a RMAAM aprovou, por consenso, uma lista de dez recomendações de enfrentamento à violência política de gênero e à misoginia, em linha com a Marcha contra a Misoginia promovida pelo Ministério das Mulheres brasileiro em diversos estados da federação, com o Grupo de Trabalho Interministerial criado para elaborar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Política contra as Mulheres e com o envio ao Congresso Nacional de projeto de lei que cria o Dia Nacional Marielle Franco de Enfrentamento à Violência Política de Gênero e Raça.

Na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), adotou-se em 2017 Declaração Especial sobre “Promoção da Igualdade e Equidade de Gênero e Erradicação da Violência contra as Mulheres”. Desde 1977, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) realiza “Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe”, que teve sua última edição em 2022. Em 2016, adotou a “Estratégia de Montevideu para a Implementação da Agenda Regional de Gênero no Marco do Desenvolvimento Sustentável até 2030”.

Na CPLP, já houve sete reuniões de “Ministras(os) Responsáveis pela Igualdade de Gênero”, a última em 2022, em Luanda, em que se aprovaram a “Resolução sobre o Fomento do Empreendedorismo Feminino na CPLP”, vinculada à meta 5.a do ODS 5, e o Plano de Ação 2022-2024. O Brasil sediou a quinta reunião sobre o tema, em 2017, durante sua presidência. A primeira reunião foi em 2000. Em 2008, ocorreu a I Reunião Ministerial de políticas para mulheres e HIV/AIDS, no Rio de Janeiro. 2018 foi escolhido como “Ano da CPLP por uma vida livre de violência contra mulheres e meninas”. Em 2019 renovou-se o “Plano de Ação para a igualdade de gênero e empoderamento das mulheres”. Em 2020, foi realizado seminário virtual sobre “desafios para a igualdade de gênero em contexto de pandemia”.

No BRICS, em 2020, foi firmada “Declaração sobre o estabelecimento da Aliança Empresarial de Mulheres do BRICS”, que fornece uma plataforma sólida para a promoção do empoderamento econômico das mulheres nos países do BRICS, com o objetivo de expandir o papel das mulheres como impulsionadoras do crescimento econômico. A Aliança foi criada em 2019.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), um dos foros da sociedade civil é o de mulheres. Apesar de normalmente reunir-se à margem das cúpulas, o foro reuniu-se virtualmente em 2021.

No Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há Grupo de Trabalho sobre Cultura, Juventude, Gênero e Esportes e Rede de Empreendedoras.

No caso do G20, há o grupo de engajamento W20, a iniciativa EMPOWER, as conferências ministeriais sobre empoderamento feminino e o GT de Empoderamento de Mulheres. O W20, estabelecido em 2015, é formado por uma rede transnacional de delegados que representam organizações não governamentais de mulheres, sociedade civil, mulheres empresárias, empresas e grupos de reflexão em todos os Estados-Membros do G20. Seu objetivo principal é garantir que as considerações de “gênero” sejam integradas às discussões do G20 e se traduzam na Declaração dos Líderes do G20 como políticas e compromissos que promovam a “igualdade de gênero” e o empoderamento econômico das mulheres. Em declarações do G20, costuma haver parágrafo em que se reafirma o comprometimento do agrupamento em colocar os temas de “igualdade de gênero” e do “empoderamento feminino” no centro dos esforços direcionados a uma recuperação inclusiva e ao desenvolvimento sustentável. Na Declaração de Bali, os Líderes: reconhecem que mulheres e meninas continuam a ser afetadas desproporcionalmente pela pandemia de COVID-

19; comprometem-se a implementar o Roteiro do G20 em direção e além da meta de Brisbane⁶⁸¹, promover a inclusão financeira e o acesso a tecnologias digitais, e trabalhar em fatores-chave como igualdade de acesso à educação e oportunidades, incluindo os setores STEM (*science, technology, engineering and mathematics*), promoção do empreendedorismo (sobretudo em micro, pequenas e médias empresas – MPMEs) e liderança femininas, eliminação da violência de gênero, melhoria dos serviços sociais, de saúde, de assistência e educacionais, superação de estereótipos de gênero e da distribuição desigual de cuidados não remunerados e trabalho doméstico, com foco na redução da disparidade salarial em detrimento das mulheres; comprometeram-se também a melhorar a qualidade de vida das mulheres que vivem em áreas rurais e das mulheres com deficiência; saudaram novamente o trabalho da Aliança EMPOWER e seu envolvimento com o G20 e apoiaram a realização de nova Conferência Ministerial do G20 sobre o Empoderamento Feminino. Esses temas, em sua maioria, já figuravam em declarações anteriores. A questão das mulheres também aparece em outras seções do texto. Na PPT saudita, em 2020, deu-se início à Aliança do Setor Privado para o EMPOWER, lançada no ano anterior, que visa a acelerar a liderança e o empoderamento das mulheres no setor privado, alavancando sua aliança única entre líderes empresariais e governos nos países do G20. Até o momento, foram três conferências ministeriais sobre empoderamento feminino no âmbito do G20, entre 2021 e 2023. Na presidência indiana, em 2023, foi criado o Grupo de Trabalho de Empoderamento de Mulheres, cuja primeira reunião foi realizada, sob a presidência brasileira, em janeiro de 2024.

Na Organização Mundial do Comércio (OMC), em Buenos Aires, em 2017, foi adotada, com apoio do Brasil, declaração conjunta sobre mulheres e comércio.

Na União Parlamentar Internacional (UIP, na sigla em inglês), há foro de mulheres parlamentares, formato que foi utilizado em encontro do BRICS em 2016.

Bilateralmente, o destaque precisaria ser dado para projetos de cooperação técnica na vertente Sul-Sul, com participação do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), em áreas como “igualdade de gênero” e combate à violência contra a mulher, com Haiti, Guiné-Bissau e Moçambique.

g) Posição do governo Bolsonaro

A posição esteve baseada na Constituição Federal, que, em seu Artigo 5º, inciso I, afirma que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Por esse motivo, o governo Bolsonaro não apoiava discussões que busquem substituir o conceito de igualdade entre homens e mulheres por “igualdade de gênero”, termo que tampouco existe nos documentos fundacionais de direitos humanos da mulher.

Outro tema relacionado aos direitos da mulher de especial preocupação para o governo Bolsonaro foi o da interpretação que pode ser dada aos conceitos de “direitos humanos sexuais e reprodutivos” e de “igualdade de gênero”. O termo “educação sexual” também foi objeto de preocupação. O Brasil procurou evitar associar-se àquelas expressões ou conceitos que não contam com consenso internacional e que pudessem imprimir conotação positiva ao aborto, a exemplo do

⁶⁸¹ Durante a Cúpula de Brisbane (2014), os Líderes do G20 traçaram o objetivo de reduzir a lacuna nas taxas de participação de mulheres no mercado de trabalho em 25% até 2025, a fim de inserir 100 milhões de mulheres no mercado de trabalho, o que ficou conhecido como “meta de Brisbane”. Houve progressos nos anos seguintes, mas não houve plena implementação da meta consensuada. Durante a Cúpula de Riade (2020), em face da deterioração das condições de trabalho das mulheres por conta da pandemia de COVID-19, os líderes decidiram pela elaboração de um *roadmap* em direção não apenas à plena implementação da meta de Brisbane, mas também à melhora na qualidade dos empregos das mulheres, o “além da meta”.

termo “direitos sexuais e reprodutivos”, em especial em organismos de cunho político, e procurou favorecer o uso das expressões “saúde sexual reprodutiva” e “igualdade entre mulheres e homens em obrigações e direitos”. Apesar disso, é importante frisar que o Brasil não deixou de apoiar textos sobre o tema, mesmo que mantivessem as formulações consideradas controversas.

Entre os temas de interesse do Brasil durante o governo Bolsonaro, conforme sua candidatura para o CDH, no mandato para 2020-2022, estiveram os direitos da mulher e a violência contra as mulheres. Em relação aos direitos das mulheres, “o governo reconhece o papel central das mulheres para assegurar o usufruto pleno dos direitos humanos. Durante o próximo mandato, o Brasil deverá persistir com iniciativas concretas, no âmbito nacional e internacional, para garantir e promover os direitos humanos das mulheres e meninas. Tomará como premissa o texto constitucional brasileiro que estabelece que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. Quanto à violência contra as mulheres, afirma que, “no Brasil, as políticas de proteção e defesa dos direitos da mulher têm tratamento prioritário. Não pouparemos esforços no enfrentamento da discriminação e da violência contra as mulheres. Nesse contexto, o país deverá favorecer, nos planos nacional e internacional, programas e iniciativas destinadas a prevenir, punir e erradicar a discriminação e a violência contra mulheres e meninas nas esferas pública e privada, sobretudo o feminicídio e o assédio sexual”.

Ainda sobre o tema violência contra as mulheres, destacam-se as seguintes ações recentes do Ministério das Relações Exteriores nos planos doméstico e internacional, durante governo Bolsonaro: o Itamaraty se somou à campanha “21 dias de ativismo pelo fim da violência contra a mulher”, promovida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em novembro de 2022; os 191 postos com serviços consulares aderiram à campanha “Sinal Vermelho”, que facilita a denúncia silenciosa; o Espaço da Mulher Brasileira em Nova York (EMuB) foi inaugurado em 2022⁶⁸²; a Agenda de Mulheres, Paz e Segurança foi definida como uma das sete prioridades do mandato brasileiro no CSNU no biênio 2022-2023 e durante o mês de sua presidência no Conselho, o Brasil “destacou a importância da comunicação estratégica das missões de paz na ONU na prevenção e no combate à violência sexual”.

No âmbito interno, o governo Bolsonaro possuía ministério que justamente tratava dos três temas interrelacionados no Consenso de Genebra: Mulher, Família e Direitos Humanos (que surgiu, em 1997, como Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, tendo ganhado *status* de ministério em 2015, sob o nome Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos). Especificamente sobre o Ministério das Relações Exteriores, pode-se discutir a realidade fática e os desafios para a participação de mulheres no corpo diplomático brasileiro. Em 2019, foi extinto o Comitê Gestor de Gênero e Raça no Itamaraty.

h) Posição no governo Lula

Em janeiro de 2023, o governo Lula desmembrou o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos e foi recriado, a título individual, o Ministério das Mulheres. No mesmo mês, o Brasil anunciou seu desligamento do Consenso de Genebra. Ademais, associou-se o Compromisso de Santiago (“Um instrumento regional para responder à crise da COVID-19 com igualdade de gênero”), adotado em 2020, por ocasião da XIV Conferência Regional sobre a Situação da Mulher da América Latina e do Caribe (CRM/CEPAL), assim como à Declaração do Panamá (“Construindo pontes para um novo pacto social e econômico gerido por mulheres”), aprovado

⁶⁸² Em 2017, foi inaugurado o primeiro EMuB, em Boston. Desde então, foram inaugurados outros EMuBs, num total de 7 até novembro de 2024, por exemplo nas jurisdições de Londres, Madri, Miami e Bruxelas.

pela 39ª Assembleia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM/OEA), realizada em 2022.

Em janeiro de 2024, o Itamaraty divulgou cartilha, elaborada em coordenação estreita com o Ministério das Mulheres, voltada à prevenção de violências contra mulheres brasileiras no exterior. O documento contém orientações e fornece elementos para identificar as diferentes formas de violência contra as mulheres, além de detalhar os meios para sua proteção e canais de denúncia disponibilizados pelo governo para as brasileiras no exterior, independentemente de sua situação migratória. A cartilha trata também da Convenção de Haia sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças, alertando sobre as consequências legais do deslocamento internacional de menores sem a autorização de ambos os genitores. O documento aborda, ainda, os riscos de relacionamentos virtuais com pessoas no exterior e de golpes pela internet.

Em novembro de 2024, o Observatório da Mulher contra a Violência do Senado Federal lançou uma nova edição do Mapa da Violência de Gênero, agregando pela primeira vez estatísticas colhidas pela rede consular sobre casos de violência contra as brasileiras no exterior. Em 2023, 1556 brasileiras registraram violência doméstica ou de gênero no exterior, com predomínio de casos na Itália (350), nos EUA (240), no Reino Unido (188) e em Portugal (127).

Avanços na agenda de direitos das mulheres e política externa refletiram-se na estrutura e nas atividades do Itamaraty. Em abril de 2023, foi instituído o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão do Ministério das Relações Exteriores, que contempla comitês de gênero, étnico-racial, de pessoas com deficiência e de pessoas LGBTQIA+. O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça, o estabelecimento da paridade de gênero de avaliadores para a admissão à carreira de diplomata e medidas de reconhecimento simbólico. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição. Para mais detalhes, ver as seções sobre política externa feminista no capítulo 1 e sobre participação feminina no Itamaraty no capítulo 2.

i) Consenso de Genebra

Deve-se recordar, igualmente, a assinatura pelo governo Bolsonaro, em outubro de 2020, da “Declaração de Consenso de Genebra sobre Saúde da Mulher e Fortalecimento da Família”. O documento foi assinado por mais de trinta países, entre eles outros cinco que, além do Brasil, lideraram sua negociação (EUA, Egito, Hungria, Indonésia e Uganda). Em janeiro de 2021, no primeiro mês do governo Joe Biden, os EUA se retiraram da declaração. No mesmo ano, foi realizada “Conferência na Região do *Intermarium*”, ou seja, na Europa Central, que contou com representante brasileira; além disso, Rússia e Guatemala acederam ao instrumento. Em 2022, a Colômbia assinou a declaração, mas dela se retirou poucos meses depois, após a eleição de Gustavo Petro. Entre outras disposições, a declaração reforça o papel da família como “unidade de grupo natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado”; reafirma que “os direitos humanos das mulheres são uma parte inalienável, integral e indivisível de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; enfatiza “o direito igualitário de homens e mulheres ao gozo de todos os direitos civis e políticos”, bem como dos direitos econômicos,

sociais e culturais; afirma que os signatários se comprometeram a trabalhar para “melhorar e garantir o acesso aos ganhos de saúde e desenvolvimento das mulheres, incluindo a saúde sexual e reprodutiva, que deve sempre promover a saúde ideal, o mais alto padrão de saúde atingível, sem incluir o aborto”; enfatiza que “em nenhum caso o aborto deve ser promovido como método de planejamento familiar” e que “quaisquer medidas ou mudanças relacionadas ao aborto no sistema de saúde só podem ser determinadas em nível nacional ou local de acordo com o processo legislativo nacional”; e reafirma “que não há direito internacional ao aborto, nem qualquer obrigação internacional por parte dos Estados de financiar ou facilitar o aborto, consistente com o consenso internacional de longa data de que cada nação tem o direito soberano de implementar programas e atividades condizente com suas leis e políticas”.

Em janeiro de 2023, no marco do novo governo de Lula da Silva, o Brasil também anunciou seu desligamento do Consenso de Genebra⁶⁸³. Ademais, comunicou aos secretariados da CEPAL e da Comissão Interamericana de Mulheres da OEA a decisão brasileira de associar-se ao Compromisso de Santiago (“Um instrumento regional para responder à crise da COVID-19 com igualdade de gênero”), adotado em 31 de janeiro de 2020, por ocasião da XIV Conferência Regional sobre a Situação da Mulher da América Latina e do Caribe (CRM/CEPAL), assim como à Declaração do Panamá (“Construindo pontes para um novo pacto social e econômico gerido por mulheres”), aprovado pela 39ª Assembleia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM/OEA), realizada entre 25 e 26 de maio de 2022. Segundo o novo governo, o Compromisso de Santiago e a Declaração do Panamá estão plenamente alinhados com a legislação brasileira pertinente, em particular no que respeita à promoção da igualdade e da equidade de gênero em diferentes esferas, à participação política das mulheres, ao combate a todas as formas de violência e discriminação, bem como aos direitos sexuais e reprodutivos. Ao associar-se aos referidos instrumentos, o Brasil passará a dispor de ferramentas valiosas para coordenação e promoção de políticas a fim de garantir os direitos das mulheres no âmbito regional e hemisférico, fortalecendo, desse modo, a interlocução técnica e o potencial para cooperação multilateral sobre os temas.

⁶⁸³ Para mais informações, consulte a nota oficial do governo à imprensa a respeito: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/desligamento-do-brasil-do-consenso-de-genebra.

VI. Discriminação racial e direitos humanos

a) Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1966, aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) no ano anterior, é desdobramento da Declaração das Nações Unidas sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 20 de novembro de 1963 (A/RES/1904), que afirma a necessidade de eliminar rapidamente a discriminação racial através do mundo em todas as suas formas e manifestações e de assegurar a compreensão e o respeito à dignidade da pessoa humana. É interessante notar que, conforme seu próprio preâmbulo, a convenção foi adotada no contexto de rejeição ao colonialismo e de todas as práticas de segregação e discriminação a ele associados, em qualquer forma e onde quer que existam (em linha com a A/RES/1514, de 14 de dezembro de 1960, que adotou a Declaração sobre a Concessão de Independência a Partes e Povos Coloniais). A convenção possui 182 Partes. Há três signatários que não a ratificaram⁶⁸⁴. Angola esteve entre os últimos a ratificar. Entre as ausências notórias estão Coreia do Norte, Malásia e Myanmar.

Por meio da convenção, os “Estados Partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem tardar, uma política de eliminação da discriminação racial em todas as suas formas e de promoção de entendimento entre todas as raças e para esse fim”. Além disso, “os Estados Partes especialmente condenam a segregação racial e o *apartheid* e comprometem-se a proibir e a eliminar nos territórios sob sua jurisdição todas as práticas dessa natureza” e “os Estados Partes condenam toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em ideias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica ou que pretendem justificar ou encorajar qualquer forma de ódio e de discriminação raciais e comprometem-se a adotar imediatamente medidas positivas destinadas a eliminar qualquer incitação a uma tal discriminação, ou quaisquer atos de discriminação com este objetivo”.

Em seu Artigo 8º, prevê o estabelecimento de um Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD, na sigla em inglês), composto de 18 peritos conhecidos por sua alta moralidade e conhecida imparcialidade, que serão eleitos pelos Estados-Membros dentre seus nacionais e que atuarão a título individual, levando-se em conta uma repartição geográfica equitativa e a representação das formas diversas de civilização assim como dos principais sistemas jurídicos. Se um Estado Parte julgar que outro Estado Parte não aplica as disposições da presente convenção poderá chamar a atenção do Comitê sobre a questão. O Artigo 14 permite que um Estado Parte reconheça a competência do Comitê para receber e examinar petições de pessoas ou grupos. O Comitê transmitirá, então, a comunicação ao Estado Parte interessado, demandando explicações. Depois que o Comitê obtiver e consultar as informações que julgar necessárias, o presidente do CERD nomeará uma Comissão de Conciliação *ad hoc* com o objetivo de chegar a uma solução amigável da questão, baseada no respeito à convenção. O Comitê examinará as comunicações recebidas e remeterá sugestões eventuais ao Estado Parte interessado e ao peticionário.

O Brasil é parte da convenção desde 1969 (ratificou em 1968, entrando em vigor no ano seguinte) e reconhece, desde 2002, a competência do CERD sob o Artigo 14. Em 2020, o Brasil

⁶⁸⁴ Butão, Nauru e Palau.

submeteu ao Comitê informe sobre o que tem feito para lidar com a discriminação racial no País, referente ao período de 2004 a 2017. Trata-se de relatório periódico, conforme o Artigo 9º da Convenção, que deveria ter sido encaminhado em 2008. O embaixador brasileiro Silvano Albuquerque e Silva integrou o CERD até 31 de dezembro de 2021. Antes dele, o embaixador José Augusto Lindgren Alves serviu no CERD por quatro mandatos consecutivos.

Entre as principais questões em discussões recentes no CERD estão: os trágicos eventos ocorridos na fronteira entre Espanha e Marrocos em junho de 2022; a discriminação racial e o direito à saúde (falta de acesso equitativo e não discriminatório a vacinas); a discriminação racial contra pessoas fugindo do conflito armado na Ucrânia; aumento da discriminação racial contra asiáticos e seus descendentes; a situação dos *uigures* na China; acusações de antissemitismo na Palestina e políticas segregacionistas entre judeus e não judeus em Israel.

b) Outros documentos multilaterais relacionados

Como antecedente, em 1919, o Japão propôs, durante a Conferência de Paz de Paris, a inclusão de linguagem sobre igualdade racial no Pacto da Liga das Nações (LDN), que não foi adotada, mas que contou com voto positivo do Brasil. A maior oposição veio do Reino Unido, mas também não contou com o apoio, por exemplo, dos Estados Unidos (EUA) e de Portugal.

A Carta das Nações Unidas (ONU) afirma que um de seus propósitos é conseguir cooperação internacional que promova e estimule o respeito aos direitos humanos, sem distinção de raça. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu Artigo 2º, menciona que todos os seres humanos, sem distinção de raça, podem invocar os direitos previstos no documento; o Artigo 16 trata do direito ao casamento e de constituição de família, sem distinção de raça. No caso do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Artigo 2º traz compromisso com respeito e garantia de direitos dos indivíduos, sem discriminação por motivo de raça, assim como no Artigo 2º do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC); o Artigo 20 proíbe apologia do ódio racial; o Artigo 26, sobre igualdade perante a lei, também faz referência a discriminação racial. O cumprimento do PIDCP é monitorado pelo Comitê de Direitos Humanos (CCPR, na sigla em inglês). O Brasil é membro fundador da ONU, contribuiu para as negociações que culminaram com a DUDH e é Estado Parte do PIDCP e do PIDESC desde 1992.

Outros tratados guardam relação direta ou indireta com discriminação racial, como a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), a Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de *Apartheid* (1973) e o Estatuto de Roma (1998). A convenção de 1948, ratificada pelo Brasil em 1952, define o genocídio como qualquer um dos atos descritos que tenham por intenção destruir no todo ou em parte um grupo, que pode ser racial (ou étnico, nacional ou religioso). O Brasil não assinou a convenção de 1973 (tampouco o fizeram EUA, Reino Unido e França), que conta com 110 partes. O Estatuto de Roma retoma essa definição de genocídio, além de incluir o crime de *apartheid* no rol de crimes contra a humanidade. O primeiro protocolo adicional às Convenções de Genebra, em 1977, definiu o “*apartheid*” como “infração grave” ao Direito Internacional Humanitário e crime de guerra. 1977 foi o ano também da Conferência Mundial de Ação Internacional contra o *Apartheid* (com participação do Brasil). Diversas resoluções da AGNU lidam com discriminação em geral, inclusive a racial, e com casos em particular; bem como há resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre o “*apartheid*” sul-africano (como o embargo de armas adotado em 1977), ou da AGNU, como a famosa Resolução 3.379 de 1975 (que não apenas incluiu o

sionismo, mas também o *apartheid* entre as formas de racismo). Em 1985, foi adotada Convenção Internacional contra o *Apartheid* nos Esportes, que conta com 62 partes e não foi assinada pelo Brasil. A Declaração e Programa de Ação adotada pela Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos em junho de 1993 clama pela rápida e abrangente eliminação de todas as formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.

A Agenda 2030 e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) trazem pontos de tangência com o combate à discriminação racial, em especial a meta 10.2: “Até 2030, empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente da idade, gênero, deficiência, raça, etnia, origem, religião, condição econômica ou outra”.

Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) também lidam, mesmo que tangencialmente, com o tema: Convenção de Igualdade de Remuneração (nº 100), Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 107), Convenção sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (nº 111) e Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais (nº 169).

No âmbito da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), destacam-se Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação na Educação, de 1960, a Declaração sobre Raça e Preconceitos Raciais, de 1978, e a Declaração de Princípios sobre a Tolerância, de 1995.

Há declarações de direitos de minorias em geral (como a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas, de 1992, que se baseou no trabalho da Subcomissão para Prevenção de Discriminações e Proteção das Minorias, da CDH, de 1947) ou os documentos e marcos existentes sobre populações indígenas, como o Fórum Permanente sobre Assuntos Indígenas (2000) no âmbito do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas (2007), o Mecanismo de Especialistas do CDH sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007) ou os Anos e as Décadas Internacionais das Populações Indígenas.

Na lista não exaustiva de normas de *jus cogens* identificadas pelo membro da Comissão de Direito Internacional (CDI) e relator especial sobre normas peremptórias de Direito Internacional Geral, Dire Tladi, consta “a proibição da discriminação racial e do *apartheid*”, além de outras proibições, como da escravidão, da tortura, da agressão, do genocídio e de crimes contra a humanidade, além do direito à autodeterminação e as normas básicas do Direito Internacional Humanitário.

c) Tratamento institucional multilateral

Em 2002, a antiga Comissão de Direitos Humanos estabeleceu novos mecanismos de avaliação de progressos e desafios no combate ao racismo e a todas as formas de discriminação, como desdobramento da Conferência de Durban (2001). Foram criadas as seguintes instâncias, que atuam com apoio logístico do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH): Grupo de Trabalho de Peritos sobre Afrodescendentes/Pessoas de Ascendência Africana (teve seu mandato renovado diversas vezes, a última em 2023, pelo período de três anos), Grupo de Trabalho Intergovernamental sobre a Efetiva Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban (cuja 22ª reunião aconteceu em 2024) e Grupo de Trabalho de Peritos Eminentes sobre a Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban (entre seus integrantes já esteve a brasileira Edna Roland, relatora-geral da Conferência de Durban). Em 2007, o Conselho de Direitos Humanos criou o Comitê *Ad Hoc* para a Elaboração de Padrões Complementares à CERD, que poderia vir a redundar em Protocolo Adicional à Convenção ou

uma nova convenção. Em julho de 2021, o CDH estabeleceu o Mecanismo Internacional de Peritos Independentes para Promover a Justiça Racial e a Equidade no Contexto da Aplicação da Lei⁶⁸⁵ (EMLER, na sigla em inglês), “para fazer recomendações, *inter alia*, sobre as medidas concretas necessárias para garantir o acesso à justiça, responsabilização e reparação pelo uso excessivo da força e outras violações dos direitos humanos por agentes da lei contra africanos e pessoas de descendência africana”.

Também no CDH, há diversas resoluções a respeito de discriminação racial, com destaque para uma que foi historicamente proposta brasileira: sobre incompatibilidade entre democracia e racismo, que começou a ser aprovada ainda na AGNU, em 2003, e foi aprovada pela última vez, em 2023, no CDH, sob autoria dos países do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), após cinco anos de hiato. Como resultado de resolução aprovada também no CDH, em 2018, no ano seguinte foi realizado painel de alto nível sobre o tema, que relatou ao ACNUDH. O Brasil também impulsiona, junto com o Grupo Africano, as resoluções do CDH intitulada "O mundo dos esportes livre do racismo, discriminação racial, xenofobia e formas correlatas de intolerância".

Mais recentemente, destacam-se as negociações que culminaram na resolução “*Promotion and protection of the human rights and fundamental freedoms of Africans and of people of African descent against excessive use of force and other human rights violations by law enforcement officers*” (43/1). O contexto das discussões foi a morte de George Floyd, em 2020, nos EUA, que ensejou debate urgente no CDH sobre “violações de inspiração racial, racismo sistemático, brutalidade policial contra pessoas de ascendência africana e violência contra protestos pacíficos”. Grupo de países africanos propôs que o CDH criasse uma comissão de inquérito internacional para investigar os crimes cometidos nos EUA e em outros países que vivem a mesma situação. Aliados dos EUA (que se haviam retirado do CDH em 2018), como Brasil, Austrália, Japão e alguns países europeus, se opuseram à singularização de qualquer país. A criação de uma comissão internacional e independente, com duração de um ano, para apurar fatos e circunstâncias referentes ao racismo sistêmico também foi rejeitada. O documento final, adotado por consenso, pede a investigação de “racismo sistêmico” e violações de direitos humanos contra africanos e pessoas de ascendência africana, demandando atenção especial ao assassinato de George Floyd, que é citado cinco vezes no documento. A investigação foi realizada pela então ACNUDH, Michelle Bachelet, auxiliada por relatores especiais do Conselho. A alta comissária também deveria examinar a maneira como os governos responderam aos protestos antirracismo que se seguiram à morte de Floyd, incluindo “o uso excessivo da força contra manifestantes, transeuntes e jornalistas”. O Brasil manifestou apoio à adoção de uma resolução do CDH como uma maneira de aumentar a conscientização sobre o racismo e afirmou que discriminação racial em ações policiais não deve ser tolerada em nenhum lugar do mundo. Em junho de 2021, a investigação supramencionada da ACNUDH resultou em um relatório que apresenta uma “agenda transformadora” sobre o assunto – a “Agenda do ACNUDH para a Mudança Transformadora para a Justiça e Igualdade Raciais” – com recomendações detalhadas aos países para dismantlar o racismo sistêmico. Em agosto de 2022, a ACNUDH apresentou novo relatório e constatou pouco avanço no combate ao racismo estrutural.

Atualmente, sob o ACNUDH, com mandato dado pelo CDH, há relatoria especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada, criada pela antiga Comissão, em 1993. O escopo do mandato cobre todas as formas

⁶⁸⁵ A secretária-geral do Itamaraty, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu a perita do EMLER, Tracie Keesee, em novembro de 2024, ocasião em que trataram da importância da cooperação do Brasil com os mecanismos internacionais de direitos humanos, tendo em conta as recomendações do recente relatório publicado pelo EMLER, após visita ao País, no final do ano passado.

contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada em razão de raça, cor, descendência ou origem nacional e étnica. Quando múltiplas formas de discriminação se cruzam, o mandato também aborda outros motivos de discriminação, como gênero ou religião. A relatoria especial tem o mandato de abordar o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada contra africanos e pessoas de ascendência africana, árabes e muçulmanos, asiáticos e pessoas de ascendência asiática, migrantes e não nacionais, pessoas pertencentes a povos indígenas e minorias, como bem como todas as outras vítimas mencionadas na Declaração e Programa de Ação de Durban. A relatoria especial visitou o Brasil em 1995 e 2005. A atual relatora (a sexta no cargo) é K.P. Ashiwini, da Índia, que foi designada em 2023, para mandato de três anos.

Em agosto de 2021, a AGNU adotou a Resolução 75/314, que operacionalizou o Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Afrodescendentes como “um mecanismo consultivo para afrodescendentes e outras partes interessadas relevantes”, além de servir “como uma plataforma para melhorar a segurança e a qualidade de vida e meios de subsistência de pessoas de ascendência africana”. O Fórum Permanente, cuja criação estava prevista desde a Resolução 69/16, da AGNU, de 2014, também atua como órgão consultivo do CDH, em consonância com o programa de atividades para a implementação da Década Internacional dos Afrodescendentes e em coordenação com os mecanismos existentes da ONU que promovem ações de combate ao racismo contra os afrodescendentes. A primeira reunião do fórum ocorreu em Genebra, entre os dias 5 e 8 de dezembro de 2022.

A segunda reunião ocorreu em Nova York, entre 30 de maio e 2 de junho de 2023, e contou com a presença da ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, e com a participação gravada do presidente Lula. Ambos condenaram os ataques racistas contra Vinícius Jr. A ministra afirmou que o governo brasileiro buscará atuar como líder global no combate ao racismo e defendeu que seja renovada a Década Internacional de Afrodescendentes, que irá até 2024, e o Brasil ofereceu-se para sediar a terceira reunião do fórum. A agenda da segunda edição do evento contemplou tratativas em torno de declaração sobre promoção, proteção e pleno respeito aos direitos humanos dos afrodescendentes.

A 3ª Edição do Fórum Permanente foi realizada, com participantes de governos e sociedade civil, em Genebra, em abril de 2024. Foram debatidos memória, reparações, desenvolvimento sustentável, educação, cultura e a 2ª Década Internacional de Afrodescendentes. A ministra brasileira de Igualdade Racial, Anielle Franco, defendeu a elaboração de uma declaração universal dos direitos humanos dos afrodescendentes e de um pacto de igualdade racial e a adoção de uma nova década internacional dedicada à luta contra o racismo e desigualdade (entre 2025 e 2034).

d) Conferências mundiais de combate ao racismo e à discriminação racial

Foram realizadas, até o momento, três conferências mundiais para combate ao racismo e à discriminação racial (expandidas depois para xenofobia e formas conexas de intolerância), em 1978, 1983 e 2001, as duas primeiras em Genebra e a última em Durban.

Adotados em 8 de setembro de 2001, na África do Sul, a Declaração e o Programa de Ação de Durban (DDPA) foram os principais documentos acordados na conferência de 2001. A Declaração de Durban traz seção sobre origens, causas, formas e manifestações contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, em que trata de escravidão, tráfico escravo, colonialismo, *apartheid* e genocídio. Ademais, afirma: “Enfatizamos que a pobreza, o subdesenvolvimento, a marginalização, a exclusão social e as disparidades econômicas

estão intimamente associadas ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, e contribuem para a persistência de práticas e atitudes racistas as quais geram mais pobreza.” Ademais, traz seções sobre vítimas, sobre medidas de prevenção e sobre estabelecimento de recursos e medidas eficazes para reparação, ressarcimento e indenização. O Programa de Ação de Durban traz abordagem específica para casos de migrantes, refugiados e povos indígenas, jovens e setor privado. Conclama os países a adotar planos nacionais de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada.

O Brasil adotou o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial, em 2009 (Decreto nº 6872). O Comitê para sua implementação foi extinto em 2019, mas, durante o governo Bolsonaro, o Brasil ainda contava com Secretaria Nacional de Políticas e com Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Em 1º de janeiro de 2023, foi recriado o Ministério da Igualdade Racial, a quem se subordina, como órgão colegiado, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Quanto ao monitoramento da implementação da Declaração e Programa de Ação de Durban, durante a conferência faltou consenso entre as delegações sobre a forma e a periodicidade da revisão. O documento de Durban, no item final do Programa de Ação, limitou-se a requerer ao ACNUDH que cooperasse com os cinco especialistas eminentes, a serem indicados pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) dentre os candidatos propostos pela presidência da antiga Comissão de Direitos Humanos, e apoiasse a intenção do ACNUDH de estabelecer uma Unidade Antidiscriminação. Convidou ainda a então Comissão de Direitos Humanos a estabelecer um grupo de trabalho para estudar os problemas de discriminação racial enfrentados pelos afrodescendentes e a considerar a adoção de “meios apropriados de monitorar os resultados da conferência”.

Em 2009, foi realizada uma conferência de revisão da implementação do mandato da conferência e do programa de ação de Durban, também em Genebra.

Conquanto represente um enfoque inovador e holístico, por promover medidas práticas e efetivas em níveis nacionais, regionais e internacionais, os resultados efetivos da Declaração de Durban ainda se encontram aquém do esperado. Diante dessa realidade e em comemoração aos vinte anos desde a adoção da DDPa, a AGNU, por meio da Resolução 75/237, de dezembro de 2020, decidiu realizar um evento de um dia, em nível de chefes de Estado e de Governo, sobre o tema “Reparações, justiça racial e igualdade para as pessoas de ascendência africana”. Durante o encontro, realizado em setembro de 2021, à margem da AGNU, os representantes puderam discutir e apresentar os sucessos e desafios na luta contra o racismo, a discriminação, a xenofobia e intolerâncias correlatas, desde a adoção da DDPa, bem como os desafios contemporâneos na temática e maneiras de seguir adiante com o Programa de Ação.

A AGNU também decidiu adotar uma declaração política destinada a mobilizar a vontade política em nível nacional, regional e internacional para a implementação plena e efetiva da DDPa e seus processos de acompanhamento na reunião plenária de abertura. Essa Declaração, adotada por meio da Resolução 76/1, em 22 de setembro de 2021, reafirma os compromissos de 2001, bem como aqueles assumidos na Conferência de Revisão de Durban, em 2009, e na Declaração em comemoração aos dez anos da DDPa (Resolução 66/3 da AGNU, de 22 de setembro de 2011). Também reafirma a importância da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial como o principal instrumento internacional para prevenir, combater e erradicar o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e intolerância correlata, assim como a necessidade de sua ratificação universal e implementação efetiva. Apesar de reconhecer os avanços ocorridos nas últimas duas décadas, a resolução salienta que o flagelo do racismo, da

discriminação, da xenofobia e da intolerância, incluindo novas formas de manifestação, ainda persiste em diversas partes do mundo. Também demonstra preocupação com a proliferação de discursos de ódio, principalmente contra minorias étnicas e religiosas, bem como com a maior vulnerabilidade de crianças e mulheres. Por fim, reitera que a responsabilidade primária pelo combate eficaz a atos de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata cabe aos Estados. Nesse sentido, insta-os a tomarem medidas preventivas adequadas, incluindo medidas legislativas, e também reconhece a necessidade de integrar uma perspectiva de gênero nas políticas, estratégias e programas relevantes de ação, a fim de abordar formas múltiplas e intersectoriais de discriminação.

Passados vinte anos da DDPA, a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata continua tema importante da agenda internacional contemporânea; não apenas porque novas formas de discriminação surgiram, mas também porque novos atores impulsionaram o surgimento de novas demandas em relação à temática. A mobilização dos Estados em nível nacional, regional e internacional é, portanto, fundamental para a proteção das incontáveis vítimas desses crimes.

e) Principais eventos em memória

Em 1966, o dia 21 de março foi proclamado como Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial. Cada ano há uma celebração temática da data. Em 2020, o tema foi *“Recognition, justice and development: The midterm review of the International Decade for People of African Descent”* (a *midterm review* ocorreu apenas em julho de 2021, em razão da pandemia). Em 2021, o tema foi *“Youth standing up against racism”*. Em 2022, o Dia Internacional da Eliminação da Discriminação Racial trouxe como tema *“Voices for action against racism”*. Em 2023, o tema foi *75th anniversary of UDHR - an impetus to combat racism*. Desde 2018, a OEA celebra em torno do 21 de março a “Semana Interamericana das e dos Afrodescendentes nas Américas”. Outras datas existentes são o Dia Internacional em Memória do Tráfico de Escravos e da Abolição da Escravidão (25 de março; o da UNESCO é em 23 de agosto), o Dia Internacional Nelson Mandela (18 de julho) e a Semana da Solidariedade com os Povos que Lutam Contra o Racismo e a Discriminação Racial (21 a 27 de março). Resoluções da AGNU consideraram alguns anos específicos para memória e celebração: 1971 (ação de combate ao racismo e à discriminação racial), 1978/1979 (*antiapartheid*), 2001 (mobilização contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas de intolerância conexas), 2004 (comemoração da luta contra a escravidão e sua abolição) e 2011 (pessoas afrodescendentes).

Ademais, houve três décadas de combate ao racismo e discriminação racial (1973-1982, 1983-1993 e 1993-2003). De acordo com a Declaração de Durban (2001), os principais objetivos das três Décadas de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial não foram alcançados e um número incontável de seres humanos continuam, até o presente momento, a serem vítimas de várias formas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Em 2024, encerrou-se a Primeira Década Internacional para as Pessoas Afrodescendentes (2015-2024)⁶⁸⁶,

⁶⁸⁶ No âmbito da Década Internacional para as Pessoas Afrodescendentes, o Brasil apoia ativamente nas negociações a respeito de uma Declaração sobre os Direitos Humanos das Pessoas Afrodescendentes.

tendo sido recentemente concluída, ainda, a Década dos Afrodescendentes Latino-Americanos e Caribenhos (2014-2023)⁶⁸⁷.

Em agosto de 2024, a AGNU proclamou a data de 25 de julho como Dia Internacional das Mulheres e Meninas Afrodescendentes, por iniciativa de Brasil e Colômbia. O objetivo da data é marcar a importância da luta global contra a escravidão e o racismo, ressaltar o compromisso para alcançar a igualdade de gênero, bem como destacar a contribuição significativa de todas as mulheres e meninas afrodescendentes para o desenvolvimento de nossas sociedades. A resolução também encoraja os Estados a tomarem medidas concretas para prevenir a discriminação racial e de gênero, e eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas afrodescendentes, de modo a assegurar o pleno respeito aos direitos humanos.

Em dezembro de 2024, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou por consenso, resolução que proclama a Segunda Década Internacional para os Afrodescendentes, de 1º de janeiro de 2025 a 31 de dezembro de 2034, sob o tema “reconhecimento, justiça e desenvolvimento”. O Brasil apresentou o texto, junto a Colômbia, Costa Rica, Jamaica e Estados Unidos, que estende o Programa de Atividades da Primeira Década para implementação de medidas de inclusão das pessoas afrodescendentes e para combate ao racismo, à discriminação racial, à xenofobia e à intolerância correlata. A Primeira Década contribuiu para a consolidação progressiva de agenda internacional para a promoção e defesa dos direitos das pessoas de ascendência africana. A proclamação da Segunda Década representa nova oportunidade para que pessoas afrodescendentes possam usufruir plena e efetivamente dos benefícios do desenvolvimento sustentável e de todos os seus direitos humanos. O engajamento do Brasil nas atividades da Primeira Década e na proclamação da Segunda Década reflete a prioridade conferida pelo governo brasileiro a iniciativas de combate ao racismo e de promoção da igualdade racial.

f) Tratamento no sistema interamericano

Os principais documentos da Organização dos Estados Americanos (OEA) trazem referência à discriminação racial. Na Carta da OEA, os Estados proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça (Artigo 3º). Conforme seu Artigo 45, todos os seres humanos, sem distinção de raça, têm direito ao bem-estar material e a seu desenvolvimento espiritual em condições de liberdade, dignidade, igualdade de oportunidades e segurança econômica. A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADDH), em seu Artigo 2º, proclama a igualdade de todas as pessoas perante a lei, sem distinção de raça. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), em seu Artigo 1º, traz compromisso dos Estados Partes em respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos, sem discriminação alguma por motivo de raça. Seu Artigo 22 afirma que estrangeiros não podem ser expulsos ou entregues a outro Estado em que sua vida ou liberdade estejam em risco por causa de sua raça. A suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público ou outra emergência contra a independência ou segurança de um Estado Parte, conforme Artigo 27, não pode ensejar discriminação fundada em raça. O Brasil é membro fundador da OEA, adotou a DADDH e é parte da CADH desde 1992.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), respeitadas condições específicas, podem atuar no monitoramento do cumprimento da Carta da OEA e da CADH. Em 2005, foi criada, no âmbito da CIDH, a Relatoria

⁶⁸⁷ A década foi proclamada pelos ministros de Relações Exteriores da CELAC em 27 de setembro de 2013. Em 2015, foi realizada a Conferência Regional da Década Internacional de Afrodescendentes, que culminou na adoção da Declaração de Brasília.

Especial da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre os Direitos das Pessoas Afrodescendentes e contra o Racismo.

Na década de 1990, a Assembleia Geral da OEA (AG-OEA) se pronunciou sobre o tema em resoluções como a 1271 “Não discriminação e tolerância” e a 1695 “Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância”. No ano 2000, de forma preparatória à Conferência de Durban, houve concertação de posição na Conferência Regional das Américas, em Santiago.

Em 2013, foi aprovada a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, além da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. A partir de 2000, a AG-OEA passou a focar suas resoluções na elaboração de projeto de convenção interamericana contra o racismo e toda forma de discriminação e intolerância, como exemplificam as AG-OEA/RES. 1712, 1774, 1905, 1930 e 2038. Os textos das duas convenções foram resultado de longa negociação, iniciada em 2005, quando a Missão Permanente do Brasil junto à OEA apresentou à AG-OEA projeto de resolução (adotado como resolução AG-OEA/RES. 2126 “Prevenção do racismo e de toda forma de discriminação e intolerância e consideração da elaboração de um projeto de convenção interamericana”) que criou o grupo de trabalho (GT) encarregado de criar uma convenção contra o racismo e todas as formas de discriminação, em resposta aos compromissos assumidos pelos Estados da região no processo preparatório à III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, realizada em Durban em 2001. O Brasil assumiu a presidência do GT por quatro vezes e desempenhou papel de liderança no processo de negociação.

A Convenção Interamericana Contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância reafirmou e aprimorou os parâmetros de proteção internacionalmente consagrados, além de incluir formas contemporâneas de racismo e suprir lacuna no âmbito regional, pois até o momento inexistia documento vinculante específico sobre o tema da discriminação racial no âmbito da OEA. O documento define discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, em qualquer área da vida pública ou privada, cujo propósito ou efeito seja anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais direitos humanos e liberdades fundamentais consagrados nos instrumentos internacionais aplicáveis aos Estados Partes. A discriminação racial pode basear-se em raça, cor, ascendência ou origem nacional ou étnica”. O racismo, por sua vez, segundo a convenção, “consiste em qualquer teoria, doutrina, ideologia ou conjunto de ideias que enunciam um vínculo causal entre as características fenotípicas ou genotípicas de indivíduos ou grupos e seus traços intelectuais, culturais e de personalidade, inclusive o falso conceito de superioridade racial. O racismo ocasiona desigualdades raciais e a noção de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificadas. Toda teoria, doutrina, ideologia e conjunto de ideias racistas descritas neste Artigo são cientificamente falsas, moralmente censuráveis, socialmente injustas e contrárias aos princípios fundamentais do Direito Internacional e, portanto, perturbam gravemente a paz e a segurança internacional, sendo, dessa maneira, condenadas pelos Estados Partes”.

As convenções de 2013 estabeleceram um mecanismo de monitoramento. O Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância deverá acompanhar a implementação de ambas as convenções. Ele foi estabelecido com a entrada em vigor da Convenção sobre o Racismo, mas só será convocado quando alguma das duas convenções atingir a décima ratificação.

Entre as inovações apresentadas pelas convenções, até então sem precedente no Direito Internacional dos direitos humanos, figura a possibilidade de os Estados que não tiverem aceitado a competência da CtIDH em matéria contenciosa o façam especificamente em matérias referentes à interpretação ou aplicação das Convenções sobre Racismo e sobre Discriminação e Intolerância. Além disso, qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental juridicamente reconhecida em um ou mais Estados-Membros da OEA, pode apresentar à CIDH petições que contenham denúncias ou queixas de violação desta convenção por um Estado Parte. Qualquer Estado Parte pode, quando do depósito de seu instrumento de ratificação desta convenção ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado Parte alegue que outro Estado Parte incorreu em violações dos direitos humanos dispostas nesta convenção.

A Convenção Interamericana contra o Racismo entrou em vigor em novembro de 2017, após duas ratificações. Até o momento, o texto conta com apenas seis ratificações (Antígua e Barbuda, Brasil, Costa Rica, Equador, México e Uruguai), de modo que o Comitê ainda não foi convocado para sua primeira reunião. O Congresso Nacional promulgou o decreto legislativo que aprovou o texto da convenção em fevereiro de 2021 e o Executivo anunciou sua ratificação em maio de 2021. Foi internalizada por meio do Decreto nº 10.932, de 10 de janeiro de 2022. Por ter sido aprovada pelo Congresso Nacional conforme o procedimento de que trata o § 3º do Artigo 5º da Constituição, a convenção integra o ordenamento jurídico brasileiro com *status* hierárquico equivalente ao de Emenda Constitucional.

A Convenção sobre Discriminação e Intolerância, que inova ao “expressamente condenar a discriminação baseada em orientação sexual, identidade e expressão de gênero”, ainda não foi enviada para apreciação pelo Congresso brasileiro, entrou em vigor em 2020 e tem apenas três ratificações (Equador, México e Uruguai).

Está em curso a Década dos Afrodescendentes nas Américas 2016-2025. Em seguimento a plano de ação aprovado em 2016, foi estabelecida a Rede Interamericana de Autoridades sobre Políticas para a População Afrodescendente (RIAFRO), com a participação de doze Estados da região, entre eles o Brasil.

Em março de 2024, foi realizada a VII Semana Interamericana dos Afrodescendentes da OEA. Na sessão do Conselho Permanente da OEA que encerrou o evento, o Brasil copatrocinou proposta colombiana com vistas a negociações de declaração em prol da cooperação regional para a promoção dos direitos dos afrodescendentes nas Américas.

g) Tratamento no âmbito do MERCOSUL

A Reunião de Autoridades sobre os Direitos dos Afrodescendentes (RAFRO) foi criada em 2015. Foi uma demanda da Comissão Permanente sobre Discriminação, Racismo e Xenofobia da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADH). A RAFRO tem o objetivo de assessorar e propor medidas, políticas e ações voltadas à promoção da igualdade racial e ao combate ao racismo. Ademais, tem como função coordenar as políticas e iniciativas que beneficiam as populações afrodescendentes dos Estados do bloco, além de promover e proteger seus direitos e sua inclusão nos processos de transformação econômica, política, social e cultural como atores fundamentais para o desenvolvimento da região. A RAFRO é coordenada pelos organismos responsáveis pela promoção da igualdade racial e combate ao racismo.

h) Brasil, discriminação racial, direitos humanos e política externa

Entre os elementos gerais da política externa brasileira sobre o tema está o repúdio ao racismo como um dos princípios que orientam as relações internacionais do País, conforme o Artigo 4º da Constituição Federal.

Em 2003, foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (SEPPIR). Sua condição era a de uma secretaria vinculada à Presidência da República com *status* de ministério. Em 2015, no governo Dilma Rousseff, a SEPPIR foi incorporada ao Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

No governo Bolsonaro, foi extinto o comitê para a implementação do Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial. O governo Bolsonaro manteve a Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, no âmbito do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, e o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

Durante a cúpula do G20 de 2020, o presidente Bolsonaro afirmou: “O Brasil tem uma cultura diversa, única entre as nações. Somos um povo miscigenado. Foi a essência desse povo que conquistou a simpatia do mundo. Contudo, há quem queira destruí-la, e colocar em seu lugar o conflito, o ressentimento, o ódio e a divisão entre raças, sempre mascarados de ‘luta por igualdade’ ou ‘justiça social’. Tudo em busca de poder.” Denunciou “tentativas de importar para o nosso território tensões alheias à nossa história” e disse que “aqueles que instigam o povo à discórdia (...) atentam não somente contra a nação, mas contra nossa própria história”.

Em 1º de janeiro de 2023, foi recriado o Ministério da Igualdade Racial, a quem se subordina, como órgão colegiado, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial. A ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco, anunciou, em 2024, que planeja renovar o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (SINAPIR), criado em 2010, para melhorar a interação das políticas públicas federal, estaduais e municipais, além de fortalecer as leis de cotas para a entrada e permanência de negros nas universidades e empresas, com o objetivo é aumentar a visibilidade de servidores negros na administração pública e combater o racismo de forma coletiva.

Durante a visita do presidente brasileiro aos EUA em fevereiro de 2023, os mandatários dos dois países se comprometeram com a revitalização do Plano de Ação Conjunta para a Eliminação da Discriminação Étnico-Racial e Promoção da Igualdade (JAPER, na sigla em inglês). Antes do encontro, dez organizações da sociedade civil componentes do movimento negro haviam enviado carta aos líderes, demandando a retomada inclusiva do JAPER, firmado em 2008. Em maio, houve reunião do Grupo Diretor do JAPER.

Como parte da comemoração do Dia Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial, em 21 de março 2023, o Itamaraty anunciou a criação do prêmio “Milena Oliveira de Medeiros”, a ser concedido a aluno cotista negro ou aluna cotista negra com melhor desempenho no Curso de Formação de Diplomatas, além de medalha e estágio em posto no exterior ou matrícula em curso relacionado à atividade diplomática. O prêmio reconhece o desempenho dos alunos cotistas. Presta também homenagem à diplomata Milena Oliveira de Medeiros, bolsista do Programa de Ação Afirmativa, que veio a falecer prematuramente no exercício de suas funções, mas continua a ser fonte de inspiração para seus colegas. Foi anunciada, ainda, a criação, no âmbito do Curso de Formação de Diplomatas, Curso de Promoção da Diversidade, a ser inaugurado por ciclo de aulas e palestras sobre a promoção da igualdade racial. Na mesma semana, o chanceler Mauro Vieira ofereceu almoço aos embaixadores do grupo africano em Brasília.

Também em 21 de março de 2023, todo o governo federal celebrou os vinte anos do início das políticas públicas voltadas para a igualdade racial, com o governo anunciando um pacote com

medidas que visam a fortalecer a luta contra o racismo no País. Entre as ações promovidas pelo governo federal está a ampliação do percentual de pessoas negras em cargos do poder público, o programa Aquilomba Brasil, a assinatura de titulação de territórios quilombolas e a criação de grupos de trabalho voltados para educação, cidadania, memória e tolerância religiosa.

Em 17 de abril, foi instituído o Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão do Ministério das Relações Exteriores, que contemplará comitês de Gênero, Étnico-Racial, de Pessoas com Deficiência e de Pessoas LGBTQIA+. Em maio, nota interministerial repudiou, nos mais fortes termos, os ataques racistas que o atleta brasileiro Vinícius Júnior vem sofrendo reiteradamente na Espanha.

Na AGNU, em setembro de 2023, o presidente Lula anunciou compromisso de incluir o alcance da igualdade racial na sociedade brasileira como ODS voluntário.

Em novembro, a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e o Instituto Rio Branco (IRBr) realizaram o seminário “Relações Internacionais, Política Externa e Igualdade Racial: Reflexões em Homenagem a Mônica de Menezes Campos”, organizado pelo Itamaraty, para marcar o mês da consciência e negra e os 21 anos do Programa de Ação Afirmativa. O evento contou com a participação da secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, e da ministra da Igualdade Racial, Anielle Franco. O seminário tratou do Programa de Ação Afirmativa, da igualdade racial como objetivo transversal da política externa brasileira, do impacto de personalidades acadêmicas negras na teoria das relações internacionais e da igualdade racial e diversidade no serviço exterior do Brasil. Os parceiros do Programa de Ação Afirmativa (os dois ministérios, a Fundação Cultural Palmares e o Conselho Nacional de Pesquisas – CNPq) assinaram novo Acordo de Cooperação sobre a Ação Afirmativa no IRBr, para fortalecer o programa e atualizar as diretrizes das ações afirmativas para pessoas negras.

O ministro Mauro Vieira presidiu, em dezembro de 2023, sessão inaugural da Comissão de Promoção da Diversidade e da Inclusão do Itamaraty, juntamente com representantes dos comitês étnico-racial, de gênero, de pessoas com deficiência e LGBTQIA+. Passaram-se em revista as medidas adotadas em 2023, como a produção e divulgação de censo de funcionários desagregados por gênero e por raça. Foram discutidas ações previstas para 2024, como a realização de curso contra assédio e seminários, ampliação do Programa de Ação Afirmativa e elaboração de plano de metas para ingresso, ascensão e liderança de mulheres e pessoas negras na instituição. Diplomatas negras e negros correspondem a cerca de 5% do total dos diplomatas brasileiros. No entanto, entre o total de diplomatas promovidos no primeiro semestre de 2023, 17,71% são negros. Duas mulheres negras destacaram-se na promoção a altos cargos.

Em maio de 2023, ganhou notoriedade internacional o caso de injúrias raciais sofridas pelo jogador Vinicius Júnior, do Real Madri, por parte de torcedores do Valencia Club de Fútbol, durante uma partida do campeonato espanhol. Em junho de 2024, o governo brasileiro expressou satisfação com a conclusão do processo, pela Justiça espanhola, no sentido da condenação de torcedores que perpetraram os ataques racistas. O governo brasileiro tem atuado em cooperação com o governo da Espanha para coibir e reprimir atos e manifestações racistas, bem como para promover políticas de igualdade racial e compartilhar conhecimento e melhores práticas.

VII. Direitos humanos e povos indígenas

Os povos indígenas são herdeiros e praticantes de culturas e de formas de se relacionar com as pessoas e com o meio ambiente únicas. Preservam características sociais, culturais, econômicas e políticas que os distinguem das sociedades dominantes com as quais convivem⁶⁸⁸. Apesar das diferenças culturais, os povos indígenas ao redor do mundo compartilham problemas comuns relacionados à proteção dos seus direitos como povos distintos. Estima-se que haja 476 milhões de pessoas indígenas no mundo, vivendo em 90 países. Os indígenas correspondem a menos de 5% da população mundial, mas a 15% dos mais pobres. Eles falam a maior parte das sete mil línguas existentes e representam cinco mil culturas diferentes⁶⁸⁹.

a) Povos indígenas nas Nações Unidas

Como antecedente histórico, ainda na década de 1920, povos indígenas tentaram apresentar demandas à Liga das Nações (LDN). Entre 1923 e 1925, o chefe dos iroqueses (ou Haudenosaunee) Deskaheh esteve em Genebra para discursar na LDN em defesa do direito de seu povo de viver sob as próprias leis, de viver na própria terra e de seguir a própria fé. Deskaheh, porém, nunca foi autorizado a discursar. De modo semelhante, o líder religioso maori T. W. Ratana foi a Genebra, em 1925, para clamar pelo direito de seu povo à terra⁶⁹⁰. O líder maori também teve seu acesso à LDN negado.

Já na Organização das Nações Unidas (ONU), apenas na década de 1980 houve maior progresso no tema indígena, com o estabelecimento do Grupo de Trabalho (GT) sobre Populações Indígenas em Genebra, órgão subsidiário da Subcomissão para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos⁶⁹¹. No GT, povos indígenas tiveram a oportunidade de compartilhar experiências e de apresentar suas preocupações na ONU.

Em 1989, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais⁶⁹², único tratado internacional aberto a ratificações que trata

⁶⁸⁸ Não há uma definição multilateral única e substantiva de “povos indígenas” no sistema onusiano. Um dos conceitos mais utilizados é o de José R. Martínez Cobo, relator especial da Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e a Proteção das Minorias, no Estudo sobre o Problema da Discriminação contra Populações Indígenas: “as comunidades, os povos e as nações indígenas são aqueles que, contando com uma continuidade histórica das sociedades anteriores à invasão e à colonização que foi desenvolvida em seus territórios, consideram a si mesmos distintos de outros setores da sociedade, e estão decididos a conservar, a desenvolver e a transmitir às gerações futuras seus territórios ancestrais e sua identidade étnica, como base de sua existência continuada como povos, em conformidade com seus próprios padrões culturais, as instituições sociais e os sistemas jurídicos”.

⁶⁸⁹ Dados apresentados na página virtual da ONU em celebração do Dia Internacional dos Povos Indígenas: <https://www.un.org/en/observances/indigenous-day/background>.

⁶⁹⁰ O Tratado de Waitangi (1840), firmado entre representantes da Coroa Britânica e chefes de tribos maori, na Nova Zelândia, estabelecia direitos à posse das terras pelos maori, o que não estava sendo respeitado.

⁶⁹¹ O GT estava no nível mais baixo da hierarquia do corpo de direitos humanos da ONU, de modo que suas recomendações deveriam ser consideradas e aceitas primeiro pela subcomissão, depois pela Comissão de Direitos Humanos e pelo ECOSOC, antes de chegar à AGNU.

⁶⁹² Em 1957, adotou-se, na OIT, a Convenção sobre Populações Indígenas e Tribais (Convenção nº 107), dedicada a melhorar as condições de vida dos povos indígenas em todo o mundo. Na década de 1980, grupos indígenas questionaram o tom etnocêntrico da convenção, o que levou à revisão. Com a Convenção nº 169, chegou-se a uma solução de compromisso, que ainda recebe críticas, pois, apesar de os povos indígenas deverem ser consultados a respeito de mudanças nas políticas ou nas leis que podem afetá-los, eles não têm o direito de vetar tais projetos. De todo modo, o Artigo 6º da Convenção nº 169 estabelece que “as consultas realizadas na aplicação desta Convenção

exclusivamente dos direitos desses povos. A convenção reconhece, em seus 44 artigos, o direito à autodeterminação dos povos indígenas dentro de um Estado-nação e estabelece padrões mínimos de direitos econômicos, socioculturais e políticos, inclusive o direito à terra. Trata-se, hoje, do instrumento internacional vinculante mais atualizado e abrangente em respeito às condições de vida e trabalho dos indígenas. No entanto, apenas 24 Estados ratificaram a Convenção nº 169⁶⁹³, número menor do que sua antecessora, a Convenção nº 107. Essa redução pode ser atribuída à inclusão do direito à autodeterminação, o que é visto por alguns Estados como ameaça à soberania. A maioria dos países que ratificaram estão na América Latina e enfrentam desafios para a aplicação da lei. Apesar das restrições, a Convenção nº 169 é considerada um passo significativo nos direitos humanos dos povos indígenas⁶⁹⁴.

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) reconheceu, no princípio 22, que “os povos indígenas e suas comunidades, bem como outras comunidades locais, têm um papel vital no gerenciamento ambiental e no desenvolvimento, em virtude de seus conhecimentos e de suas práticas tradicionais. Os Estados devem reconhecer e apoiar adequadamente sua identidade, cultura e interesses, e oferecer condições para sua efetiva participação no atingimento do desenvolvimento sustentável”.

A Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) proclamou 1994 como Ano Internacional dos Povos Indígenas do Mundo⁶⁹⁵, com o objetivo de encorajar uma nova relação entre Estados e os povos indígenas e entre a comunidade internacional e os povos indígenas, baseada em respeito e entendimento mútuo. No ano seguinte, a AGNU proclamou a Década Internacional dos Povos Indígenas (1995-2004)⁶⁹⁶. Como parte da década, agências especializadas da ONU trabalharam com povos indígenas para montar e implementar projetos sobre saúde, educação, moradia, meio ambiente. Ainda em 1994, a AGNU estabeleceu o Dia Internacional dos Povos Indígenas, a ser comemorado anualmente no 9 de agosto⁶⁹⁷.

Em 2005, a AGNU proclamou a Segunda Década Internacional dos Povos Indígenas e adotou um programa de ação. Um dos maiores destaques da segunda década foi a adoção da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP, na sigla em inglês)⁶⁹⁸, em 2007. Trata-se da mais abrangente declaração de direitos dos povos indígenas, destacando os direitos coletivos de forma sem precedentes no regime internacional de direitos humanos. O documento registra o compromisso dos Estados para tomarem medidas a fim de ajudar e garantir que os povos indígenas tenham respeitados os seus anseios e decisões sobre os assuntos que lhes dizem respeito. A UNDRIP foi o ápice do processo que se iniciou com o GT da década de 1980 e que contou com a participação de centenas de organizações indígenas. A UNDRIP reconhece o direito dos povos indígenas ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta da ONU, pela Declaração Universal dos Direitos

deverão ser efetuadas com boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas”.

⁶⁹³ O Brasil ratificou a Convenção nº 169 da OIT em 2002, em vigor a partir de 2003. O documento tem baixa adesão, com pouco mais de vinte partes. EUA, Canadá, França e Reino Unido não fazem parte. O mais recente país a ratificar essa convenção foi a Alemanha, em junho de 2021.

⁶⁹⁴ Note-se que, para o Brasil, a Convenção nº 169 é aplicável para povos indígenas e quilombolas, uma vez que os últimos são reconhecidos como povos tribais em jurisprudência nacional.

⁶⁹⁵ A/RES/47/75, de 1993.

⁶⁹⁶ A/RES/48/163, de 1994.

⁶⁹⁷ A data marca a primeira reunião do GT sobre Populações Indígenas, de 1982.

⁶⁹⁸ A Declaração foi adotada pela AGNU com 143 votos a favor, onze abstenções e quatro votos contrários (EUA, Nova Zelândia, Canadá e Austrália). Desde a adoção, os quatro reverteram suas posições e expressaram apoio a ela.

Humanos (DUDH) e pelo Direito Internacional dos direitos humanos (Artigo 1); à autodeterminação (Artigo 3); a uma nacionalidade (Artigo 6). Destaca-se ainda o Artigo 19, segundo o qual “os Estados consultarão e cooperarão de boa-fé com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas, a fim de obter seu consentimento livre, prévio e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem”.

A 1ª Conferência Mundial sobre Povos Indígenas (CMPI) ocorreu em 2014⁶⁹⁹, com um encontro histórico de mais de mil delegados indígenas, governamentais e da sociedade civil de todo o mundo. Foi considerado um marco na história das Nações Unidas, ao contar com a ativa participação de indígenas em um espaço tipicamente interestatal. O objetivo principal era de fortalecer compromissos e discutir possibilidades de atuação dos Estados e das instituições da ONU para a implementação da UNDRIP. O Brasil advoga pela implementação integral do documento final da conferência.

Como resultado do engajamento de povos indígenas, a resolução final da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que foi adotada pela AGNU em 2015 e define 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), apresenta referências diretas aos povos indígenas, como no ODS 2 (sobre fome zero) e no ODS 4 (sobre educação). Além das menções diretas, vários dos ODS são relevantes para os povos indígenas, notadamente na defesa da redução de desigualdades, já que os povos indígenas vivem, em geral, situação de desvantagem quanto aos outros segmentos das sociedades.

A AGNU proclamou 2019 como Ano Internacional das Línguas Indígenas⁷⁰⁰, alertando para a situação crítica de desaparecimento das línguas indígenas e para a urgência de preservar, revitalizar e promover essas línguas⁷⁰¹. A AGNU anunciou a Década Internacional das Línguas Indígenas (2022-2032)⁷⁰², para gerar mudanças sustentáveis com vistas à preservação, revitalização e promoção das línguas indígenas.

A AGNU adota todos os anos, usualmente por consenso, resolução sobre os direitos dos povos indígenas. O Brasil tem votado favorável à elevação do texto ao plenário, no âmbito da Terceira Comissão. Em 2024, a Argentina foi o único país a votar contrariamente à resolução.

O sistema onusiano apresenta ainda tratados que reconhecem direitos pertinentes aos indígenas, ainda que não exclusivamente, reafirmando os direitos indígenas fundamentais de caráter individual e coletivo: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966); o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966)⁷⁰³; a Convenção pela Eliminação de Todos os Tipos de Discriminação Racial (1965)⁷⁰⁴; a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1990).

Há três órgãos consultivos da ONU com mandato específico para questões indígenas: o Fórum Permanente da ONU sobre Assuntos Indígenas (UNFPII, na sigla em inglês), a Relatoria Especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas e o Mecanismo de Peritos da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas (EMRIP, na sigla em inglês). O UNPFII, órgão consultivo do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), foi estabelecido em 2000. Ele é composto por 16 membros – oito designados pelos Estados-Membros da ONU e eleitos pelo

⁶⁹⁹ Conferência Mundial dos Povos Indígenas (CMPI) foi um evento paralelo à 66ª Sessão da AGNU, de 2014.

⁷⁰⁰ A/RES/71/178, de 2016.

⁷⁰¹ Embora representem apenas 5% da população mundial, os povos indígenas falam a maioria das sete mil línguas que existem no mundo e 2680 delas correm o risco de desaparecer.

⁷⁰² A/RES/74/396, de 2019

⁷⁰³ Os pactos de 1966 foram ratificados pelo Brasil em 1992.

⁷⁰⁴ Ratificado pelo Brasil em 1969.

ECOSOC e oito diretamente designados por organizações indígenas⁷⁰⁵ e apontados pelo presidente do ECOSOC. O Brasil é membro do Grupo de Amigos do Fórum. Em 2023, a ministra brasileira dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, participou da 22ª sessão do UNPFII, que teve como tema “Povos indígenas, saúde humana, saúde planetária e territorial e mudança climática: uma abordagem baseada em direitos”. Guajajara anunciou a demarcação de novas terras indígenas e pediu que a pauta indígena seja integrada aos debates internacionais sobre mudança do clima. Em abril de 2024, no âmbito da cerimônia de abertura da 23ª sessão do UNPFII, a ministra demandou que houvesse maior participação indígena nas decisões concernentes ao meio ambiente e à demarcação de territórios. Para além de defender a justiça climática, a ministra argumentou que não só cerca de metade das reservas de minerais da transição energética estão em territórios indígenas, mas também boa parte do potencial de energia renovável, de modo que os povos indígenas devem desempenhar papel relevante nas negociações ambientais. A ministra Sonia Guajajara defendeu, ainda, a integração da agenda ambiental com a dos direitos humanos e dos conhecimentos ancestrais ao conhecimento científico, além da criação de um grupo de trabalho para a mobilização dos povos indígenas para a 30ª Conferência das Partes (COP30, na sigla em inglês), no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC ou UNFCCC, na sigla em inglês).

A Relatoria Especial sobre Direitos dos Povos Indígenas foi estabelecida pela então Comissão de Direitos Humanos, em 2001, como parte do sistema de procedimentos especiais⁷⁰⁶. Seu objetivo é promover boas práticas de legislação, programas governamentais e acordos sobre os direitos dos povos indígenas, por meio de relatórios com recomendações e propostas específicas. O Brasil recebeu por três vezes visitas de relator especial, em 2008, 2013 e 2016.

O EMRIP, por sua vez, foi estabelecido pelo Conselho de Direitos Humanos (CDH) em 2007 (Resolução 6/36), como órgão subsidiário. O mecanismo fornece ao CDH experiência e aconselhamento sobre os direitos dos povos indígenas. É composto por sete peritos independentes, indicados pelo CDH. Há sessões anuais do EMRIP, geralmente em julho, das quais participam representantes dos Estados, organizações de povos indígenas, sociedade civil, organizações intergovernamentais e acadêmicos. O relator especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas e um membro do UNPFII também são convidados a participar, para promover a coordenação e a cooperação entre os mecanismos sobre os povos indígenas. O Brasil mantém interação frequente com o EMRIP, que emitiu relatoria com recomendações ao País em maio de 2021.

Em maio de 2023, a Assembleia Mundial da Saúde aprovou uma resolução sem precedentes sobre a saúde dos povos indígenas. O texto foi apresentado pelo Brasil, com o apoio de países, incluindo Estados Unidos, México e Nova Zelândia, além da União Europeia. A resolução apela aos Estados-membros a, entre outras ações, desenvolver conhecimento sobre a situação de saúde dos povos indígenas, com seu consentimento livre, prévio e informado.

Em março de 2024, por iniciativa do governo brasileiro, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês) adotou, por consenso, decisão como objetivo de fortalecer e expandir seu apoio aos povos indígenas em todos os

⁷⁰⁵ Representam sete regiões socioculturais distintas, representativas dos povos indígenas: África; Ásia; Américas do Sul e Central e Caribe; Europa Central e Oriental, Rússia, Ásia Central e Transcaucásia; América do Norte; e Pacífico. A oitava vaga é rotativa entre as três primeiras regiões sobremencionadas.

⁷⁰⁶ Os procedimentos especiais do CDH são conduzidos por peritos em direitos humanos independentes, com mandatos para relatar e aconselhar sobre os direitos humanos, em uma perspectiva temática ou específica sobre um país. Em outubro de 2022, havia 45 mandatos de procedimentos especiais temáticos e 14 mandatos sobre países. O mandato do relator especial sobre os Direitos dos Povos Indígenas foi renovado pelo CDH em 2007 e em 2022, pela Resolução 51/16.

programas da organização. Como líder dos esforços globais da Década Internacional das Línguas Indígenas (2022-2032) proclamada pela ONU, a UNESCO dispõe de programas e iniciativas para temas como educação indígena, proteção do patrimônio cultural material e imaterial dos povos indígenas e valorização dos saberes locais e de sua importância para a preservação do meio ambiente e para o enfrentamento da mudança do clima.

b) Povos indígenas no sistema interamericano

Na Organização dos Estados Americanos (OEA), a temática indígena tem sido objeto de múltiplas resoluções da Assembleia Geral (AG-OEA), com destaque para a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI), de 2016⁷⁰⁷. Em abril de 2024, o secretário-executivo do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), Eloy Terena, foi eleito para o GT do Mecanismo de Seguimento para a Implementação da DADPI, criado em 2023.

Diversas áreas da OEA realizam projetos específicos com o objetivo de promover a proteção, o bem-estar e o desenvolvimento dos povos e comunidades indígenas do hemisfério. Igualmente, a Cúpula das Américas e os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos cumprem um papel fundamental e realizam esforços constantes na defesa e promoção dos direitos dos povos indígenas.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) declarou, em 1972, que, por razões históricas, princípios morais e humanitários, os Estados tinham o compromisso sagrado de proteger especialmente os povos indígenas. Em 1990, criou a Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas, com o objetivo de dar atenção aos povos indígenas da América e de impulsionar e sistematizar o trabalho da própria CIDH nesse tema. Desde a década de 1980, a CIDH tem se pronunciado reiteradamente sobre os direitos dos povos indígenas, inclusive por meio de solicitações de medidas cautelares e provisórias interpostas ante a Corte Interamericana.

O caso *Awas Tingni vs. Nicarágua* (2001) foi o primeiro relativo aos povos indígenas a ser levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH). Com base no Artigo 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), a CtIDH reconheceu o caráter coletivo do direito à terra dos índios do povo *Awas Tingni*, bem como a relação intrínseca entre a terra, a cultura e a espiritualidade desse povo. A CtIDH afirmou que os povos indígenas têm o direito coletivo à propriedade das terras que tradicionalmente usam e ocupam e que esse direito se fundamenta no direito costumeiro dos próprios povos indígenas, independentemente do reconhecimento por meio de títulos do governo sobre essas terras. Esses direitos têm sido reafirmados pela CtIDH em casos que tratam de terras e recursos naturais de povos indígenas.

A CtIDH condenou o Brasil em um contencioso envolvendo povos indígenas. No Caso do Povo Indígena *Xucuru* e seus membros *vs. Brasil* (2018), a CtIDH afirmou que a falta de uma demarcação efetiva dos limites do território de um povo indígena pode criar um clima de incerteza permanente entre os membros desse povo, por não saberem até onde se estende geograficamente seu direito de propriedade coletiva e, conseqüentemente, desconhecem até onde podem usar os respectivos bens e deles usufruir livremente. A CtIDH reforçou que é necessário adotar medidas legislativas e administrativas para a criação um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação, sem que se restrinja à titulação formal da propriedade coletiva, mas se efetue a retirada das pessoas não indígenas que se encontrem nesse território.

⁷⁰⁷ Resolução 2888 da AG-OEA.

c) Povos indígenas no MERCOSUL

A Reunião de Autoridades sobre Povos Indígenas do MERCOSUL (RAPIM), criada em 2014⁷⁰⁸, é uma reunião especializada em temas relacionados à promoção dos direitos dos povos indígenas no marco do processo de integração regional. Com foco nos direitos territoriais, sociais e de cidadania, a RAPIM congrega os órgãos indigenistas dos países, bem como especialistas e representantes dos povos indígenas para avançar e subsidiar discussões de outras instâncias do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Além dos países-membros do bloco, outros Estados, como Bolívia e Chile, têm participado das discussões.

Entre os temas do plano de trabalho estabelecido na RAPIM, destacam-se as ações voltadas ao acesso dos povos indígenas a seus direitos individuais e coletivos, ao enfrentamento do preconceito e do baixo número de registro civil de indígenas, à valorização da diversidade cultural e à promoção de práticas sustentáveis das comunidades.

Em junho de 2022, ocorreu a XV RAPIM, em formato virtual, com foco no intercâmbio de experiências e políticas públicas sobre mudança climática e povos indígenas e a participação das mulheres indígenas. Os Estados acordaram uma proposta de temas para a elaboração de um programa de trabalho 2023-2024, com destaque para o empoderamento econômico dos povos indígenas; protocolo regional sobre gestão ambiental para populações transfronteiriças; regimes prisionais – pessoas privadas de liberdade; guias de boas práticas sobre a promoção e proteção das mulheres indígenas.

O Brasil organizou a XVIII RAPIM, em novembro de 2023, com participação dos Estados Partes e de Bolívia e Peru. Na ocasião, foram criadas comissões sobre a Década das Línguas Indígenas e temas afetos a povos indígenas fronteiriços, além de grupo sobre a COP30.

d) Povos indígenas na OTCA

A Declaração de Belém, de agosto de 2023, estabelece o Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas para promover o diálogo entre governos e povos indígenas da Amazônia, tendo em vista a gestão e coordenação de questões relativas aos povos indígenas que contribuam para os objetivos da OTCA. Em abril de 2024, a ministra dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, participou de uma ação da OTCA concernente à promoção do mecanismo, que ocorreu paralelamente à cerimônia de abertura da UNPFII.

e) Povos indígenas na CELAC

A CELAC costuma incluir em suas declarações referências a questões indígenas, como é o caso dos direitos dos povos indígenas ou originários e da Década Internacional sobre as Línguas Indígenas.

f) Povos indígenas no sistema ibero-americano

Em 1992, foi criado, na II Cúpula Ibero-Americana, o Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas na América Latina e Caribe (FILAC). O Brasil assumiu a presidência do FILAC em maio de 2024, conforme decisão da XVII Assembleia Geral do Fundo. A ministra dos Povos Indígenas, Sonia Guajajara, foi eleita presidenta, representando o governo do Brasil. É a primeira

⁷⁰⁸ Decisão nº 14/14 do Conselho Mercado Comum (CMC).

vez que representante do governo brasileiro ocupa a presidência do FILAC. O Brasil foi eleito, ainda, para o Conselho Diretivo do Fundo para o período 2024-2026, juntamente a Nicarágua e a Espanha.

g) Povos indígenas no Brasil: crises e desdobramentos recentes

Existem 305 etnias indígenas no território brasileiro⁷⁰⁹, falantes de mais de 270 línguas diferentes. Segundo o Censo do IBGE de 2022, o Brasil tem 1.693.535 de pessoas indígenas, o que representa 0,83% do total de habitantes do país e um incremento de 88,8% em relação a 2010.

Mais da metade (51,2%) da população indígena está concentrada na Amazônia Legal. No Censo de 2022, foram identificadas 573 terras indígenas (68 a mais que em 2010); 622,1 mil indígenas (36,73%) residem em terras indígenas e 1,1 milhão (63,27%) fora delas. A terra com maior população indígena é *yanomami*, no Amazonas e em Roraima.

A constituição brasileira de 1988⁷¹⁰ postula que as terras indígenas devem ser demarcadas e proíbe a mineração nessas terras, a não ser que o Congresso Nacional adote legislação que a autorize. Segundo o mais recente relatório Estado dos Povos Indígenas no Mundo (elaborado pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU em 2021), houve significativo declínio na demarcação de terras indígenas brasileiras nos últimos anos. Não houve demarcação durante o governo Temer. Em 2017, ruralistas conseguiram que fosse expedido o Parecer Consultivo nº 001/2017⁷¹¹, que tornava inviável, na prática, a demarcação de novas terras. Ainda de acordo com o relatório, uma das prioridades do governo Bolsonaro foi a abertura de terras indígenas para a mineração. Declarações polêmicas do presidente Bolsonaro foram criticadas ao longo do governo⁷¹².

A Relatoria Especial da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas produziu estudos sobre a situação dos povos indígenas no Brasil, em 2009 e em 2016, após visitas do relator especial. Nesses relatórios, há uma série de recomendações para o governo nacional, como medidas para demarcação e proteção das terras indígenas e para a proteção da saúde indígena. Esses relatórios são considerados na adoção de políticas públicas nacionais⁷¹³.

Quanto à pandemia de coronavírus, o relatório sobre os povos indígenas e a COVID-19⁷¹⁴ apresenta algumas medidas adotadas pelo Brasil e voltadas aos povos indígenas para a vacinação.

⁷⁰⁹ O Censo 2010 foi o primeiro que investigou o número de etnias indígenas (comunidades definidas por afinidades linguísticas, culturais e sociais). A maior das etnias é a *tikúna*, com 6,8% da população indígena.

⁷¹⁰ Art. 231, CF/88: São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

⁷¹¹ O parecer determina que toda a administração pública federal adote uma série de restrições à demarcação de terras indígenas, com base nas condicionantes do Caso Raposa Serra do Sol (2009), inclusive a tese do “marco temporal”, segundo a qual os povos indígenas só teriam direito às terras das quais tivessem posse na data da promulgação da Constituição Federal (05/10/1988). A CIDH demonstra, reiteradamente, preocupação sobre essa tese jurídica.

⁷¹² Em janeiro de 2019, por exemplo, Bolsonaro declarou, em suas redes sociais, que os povos indígenas deveriam ser integrados à sociedade brasileira e que nenhum centímetro de terra seria demarcado. Em resposta, a Relatora da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, Victoria Tauli-Corpuz, disse que a fala era discriminatória e racista, em desacordo com as obrigações legais do Brasil em relação ao Direito Internacional dos direitos humanos.

⁷¹³ O Judiciário também já fez uso dos relatórios. Por exemplo, em 2016, a Justiça Federal anulou a licença ambiental de um projeto de *resort* espanhol em Itapipoca (CE), nas terras indígenas do povo *tremembé*. Na sentença, foi citada a Relatoria Especial da ONU, com menção à ameaça à subsistência das comunidades indígenas diante da implementação de grandes projetos de infraestrutura e à exploração pela iniciativa privada em seus territórios.

⁷¹⁴ *Indigenous peoples and coronavirus disease (COVID-19) recovery*. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos povos indígenas, José Francisco Calí Tzay, 2021.

Na Amazônia, as vacinas chegaram a comunidades isoladas com altas taxas de contágio e de óbito. Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) ordenou que o governo federal instalasse barreiras sanitárias para populações indígenas vivendo em isolamento. Ainda no contexto da pandemia, defensores dos direitos dos povos indígenas denunciaram a transmissão do vírus por mineradores, madeireiros e missionários religiosos, que, ao não se testarem nem passarem por quarentena antes de entrar nos territórios indígenas, colocam em risco as populações que vivem isoladas.

No sistema interamericano, ante a situação de emergência, a CtIDH outorgou medidas provisórias⁷¹⁵, em 2022, para a proteção efetiva da sobrevivência dos povos *yanomami*⁷¹⁶, *ye'kwana* e *munduruku*. A CIDH tem se pronunciado sobre a situação dos *guarani kaiowá* e dos *yanomami* em diversos comunicados, informes, além de medidas cautelares em favor de membros desses povos⁷¹⁷. Também emitiu medidas cautelares em favor da União dos Povos Indígenas do Vale do Javari (UNIJAVA), devido às ameaças sofridas por seus integrantes no contexto dos assassinatos do indigenista brasileiro Bruno Araújo Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips⁷¹⁸.

Com as denúncias da grave crise humanitária do povo *yanomami*, em fevereiro de 2023, a CIDH e sua Relatoria Especial sobre os Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (REDESCA)⁷¹⁹ emitiram nota clamando que o Estado brasileiro de esforce para garantir a sobrevivência dessa população. Instam que o Brasil investigue e sancione os delitos e violações de direitos humanos cometidos contra os *yanomami*, além de garantir o acesso à justiça e à reparação, com enfoque intercultural, interseccional e intergeracional. A CIDH e a REDESCA demonstraram interesse em fazer uma visita de trabalho, para verificar o alcance da crise no local.

O governo brasileiro redobrou esforços para a proteção dos povos indígenas em 2023. Nesse sentido, criou o Ministério dos Povos Indígenas, o primeiro dedicado às demandas exclusivamente indígenas, sob comando de Sônia Guajajara, primeira mulher indígena a assumir um ministério. Dois importantes órgãos, antes vinculados ao Ministério da Justiça e da Segurança

⁷¹⁵ Em cumprimento às medidas provisórias, o Estado brasileiro enviou relatórios à CtIDH, ainda em 2022, sobre as ações adotadas. O caso segue sob supervisão da CtIDH.

⁷¹⁶ Note-se que, em 2006, o STF condenou pelo crime de genocídio os quatro indivíduos responsáveis pela morte de doze pessoas do povo *yanomami* em 1993. O chamado “Massacre de Haximu” completou trinta anos em julho de 2023. Apesar de ter acontecido no lado venezuelano da fronteira, o crime foi julgado no Brasil, por ter envolvido garimpeiros brasileiros que fugiram para o País. Foi a primeira condenação por genocídio no Brasil.

⁷¹⁷ Segundo a CIDH, há sistemática invasão do Território Yanomami para mineração ilegal, a qual avançou 46% em 2021 em comparação com o ano anterior, nas terras desse povo. A CIDH constatou que a mineração ilegal leva ao aumento de casos de malária e outras enfermidades, à contaminação por mercúrio e ao recrudescimento da violência e da violência sexual perpetrada por garimpeiros contra mulheres e meninas *yanomami*.

⁷¹⁸ Em dezembro de 2023, foi instalada a Mesa de Trabalho Conjunta, um desenvolvimento inédito no relacionamento do Brasil com o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, e foi lançado o Plano de Ação para implementação das medidas cautelares MC-449-22, outorgadas em junho de 2022, com o objetivo de determinar a situação e o paradeiro de Bruno Araújo Pereira e Dom Phillips, que desapareceram na região do vale do Javari durante visita de trabalho à equipe de vigilância indígena local, e posteriormente ampliadas, em outubro de 2022, de modo a resguardar representantes da UNIVAJA. O Plano de Ação foi elaborado conjuntamente pelo Estado brasileiro, pela representação dos beneficiários e pela CIDH, tem duração prevista de dois anos e estabelece o compromisso das partes em trabalhar para dar cumprimento a ações categorizadas em três eixos: medidas diretamente relacionadas aos beneficiários, medidas estruturais de não repetição e medidas de cooperação e assistência técnica internacional. Ambas as medidas se somam à cerimônia realizada em novembro de 2023, na qual familiares de Bruno Pereira e Dom Phillips receberam do presidente Lula insígnias da Ordem do Rio Branco em reconhecimento do trabalho realizado por ambos em defesa da Amazônia e dos direitos dos povos indígenas da região do vale do Javari.

⁷¹⁹ A REDESCA é um escritório autônomo da CIDH, criada para apoiar a promoção dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais no continente americano.

Pública, passaram a integrar o novo ministério: a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI), maior órgão de política indigenista do País desde 1967, e o Conselho Nacional de Política Indigenista, criado em 2015 para garantir a participação de representantes dos povos indígenas na formulação de políticas públicas, mas que havia sido extinto durante o governo Bolsonaro. Pela primeira vez, a FUNAI é presidida por uma mulher indígena, Joenia Wapichana. Além disso, a política de demarcação de territórios indígenas foi retomada.

Em meio à grave crise de desassistência sanitária e nutricional do povo *yanomami*, em janeiro de 2023⁷²⁰, foi estabelecida uma série de medidas ministeriais e interministeriais. O Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e instalou o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública, como mecanismo da gestão coordenada da resposta à emergência no âmbito nacional. No Ministério dos Povos Indígenas, foi estabelecido um GT para ações de enfrentamento da crise humanitária no âmbito da FUNAI. O governo federal criou ainda o Comitê de Coordenação Nacional para Enfrentamento à Desassistência Sanitária das Populações em Território Yanomami, e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, em parceria com outros ministérios, distribui cestas de alimentos.

O Ministério das Relações Exteriores também contribui nos esforços de enfrentamento à crise e de desenvolvimento de ações preventivas relacionadas à desassistência aos indígenas da região. Em fevereiro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, Maria Laura da Rocha, coordenou reunião de várias áreas do Itamaraty sobre a situação dos povos indígenas na Terra Indígena Yanomami. Em outra frente, o Itamaraty foi ainda instado⁷²¹ a atuar junto a países compradores de ouro brasileiro, como a Suíça, para reduzir ocorrências de garimpo ilegal.

Delegação da Corte Interamericana de Direitos Humanos realizou missão ao Brasil, no fim de outubro de 2023, que incluiu visita *in situ* à Terra Indígena Yanomami, em supervisão ao cumprimento das medidas provisórias relativas aos povos indígenas *yanomami*, *ye'kwana* e *mundurucu*, emitidas em julho de 2022.

Em agosto de 2024, em celebração ao Dia Internacional dos Povos Indígenas durante a 2ª Reunião do Conselho Nacional da Política Indigenista, os ministros das Relações Exteriores, do Meio Ambiente e Mudança do Clima e dos Povos Indígenas lançaram o Programa “Kuntari Sa: Líderes Indígenas na Política Global”. O foco do programa é preparar lideranças indígenas para atuar em favor dos interesses e direitos dos povos originários em negociações internacionais de meio ambiente, mudança do clima, direitos humanos e demais temas de interesse dos povos indígenas, tendo em vista a COP16 da CDB, que ocorrerá na Colômbia, em 2024, e a COP30 da CQNUMC, em 2025. “Kuntari Sa” é uma expressão nheengatu, que significa “aquele que fala (para o povo e em nome do povo)”, usada em culturas Aruak para referência aos líderes que dialogam dentro dos clãs, entre os clãs e para fora dos clãs indígenas. O Instituto Rio Branco

⁷²⁰ Atualmente, mais de 30,4 mil pessoas vivem no território indígena *yanomami*. Equipes do Ministério da Saúde e da FUNAI foram à região para avaliar a situação da saúde dos indígenas. Entre as constatações, estão crianças e idosos em estado grave de saúde, com desnutrição acentuada, além de muitos casos de malária e infecção respiratória aguda. O ministro da Justiça e da Segurança Pública, Flávio Dino, determinou a abertura de inquérito policial para apurar o crime de genocídio e crimes ambientais no território. Dados de 2022, divulgados pelo Ministério dos Povos Indígenas, revelam que 99 crianças *yanomami* morreram em função do avanço do garimpo ilegal na região – e as vítimas foram crianças de até quatro anos, acometidas de desnutrição, pneumonia e diarreia. Adaptado de: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/conheca-as-medidas-de-socorro-aos-yanomami-ja-anunciadas-pelo-governo-federal>.

⁷²¹ Em reunião com o ministro Mauro Vieira, o Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) pediu que a pasta atue junto aos governos de outros países, por meio das embaixadas brasileiras, para aprimorar instrumentos que controlam a origem do ouro brasileiro.

apoiará a organização conjunta de seminários e palestras ministradas por diplomatas, especialistas em política ambiental, líderes indigenistas e atuantes em negociações sobre meio ambiente e mudança do clima. Em outubro de 2024, a CIDH e o Escritório do ACNUR para a América do Sul expressaram profunda preocupação com a "onda de violência contra os povos indígenas no Brasil", tendo indicado a existência de diversos atos violentos contra as comunidades indígenas no País.

VIII. Direitos humanos de populações LGBTQIA+

a) Âmbito multilateral

Direitos de pessoas LGBTQIA+ (lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais ou transgêneros, *queers*, intersexuais, assexuais e o sinal de “+” designando a inclusão de outras pessoas não abarcadas pelas iniciais anteriores) passaram a ser discutidos em âmbito multilateral a partir dos anos 1990, no contexto de expansão da agenda de direitos humanos do imediato pós-Guerra Fria. Considera-se uma resolução em favor de pessoas LGBTQIA+ aprovada em 1994 no Comitê de Direitos Humanos (caso Toonen vs. Austrália)⁷²² como marco inicial desse processo. Por meio dessa resolução, interpretou-se extensivamente o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) em prol de pessoas LGBTQIA+, movimento que seria replicado em outros órgãos de monitoramento de tratados. Em 1995, durante a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, a ativista lésbica sul-africana Beverly Palesa Ditsie defendeu que direitos de mulheres lésbicas são direitos humanos, algo inédito em um fórum da Organização das Nações Unidas (ONU). Na mesma conferência, tentou-se incluir o conceito de “orientação sexual” em seus documentos finais, o que não prosperou e explicitou, publicamente, divergências sobre o tema entre membros da ONU. Os direitos de pessoas LGBTQIA+ passariam a ser pautados nos anos seguintes em espaços intergovernamentais, o que geraria novas divergências. Contudo, apesar de fortes resistências, houve avanços.

No primeiro semestre de 2000, a então Comissão de Direitos Humanos (CoDH) incluiu, de forma inédita, menção à orientação sexual na Resolução 2000/31, sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. A Resolução 2000/31 é considerada a primeira a referenciar o conceito de orientação sexual, introduzindo, com isso, a linguagem “SOGI” (*sexual orientation and gender identity*) nos documentos e debates interestatais da ONU, além de, por conseguinte, afirmar o direito à vida das pessoas LGBTQIA+. No semestre seguinte, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou, como de costume⁷²³, a Resolução 55/111, de mesmo tema, mencionando a Resolução 2000/31 da CoDH em seu preâmbulo. As deliberações ocorreram na esteira de atuações pioneiras de relatores especiais, grupos de trabalho e representantes especiais em relação

⁷²² Nicholas Toonen apresentou uma queixa ao Comitê de Direitos Humanos alegando que uma antiga lei contra a sodomia que ainda vigia na Austrália feria direitos humanos consagrados no PIDCP. A lei, última de uma série de leis semelhantes que remontam ao século XVIII, foi revogada após o posicionamento do Comitê de Direitos Humanos, que estendeu a compreensão do termo “sexo” nos Artigos 2, §1º, e 26 do Pacto para “orientação sexual”. Os acadêmicos João Paulo Ribeiro Rodrigues e Matheus de Carvalho Hernandez identificam eventos que antecederam a resolução de 1994, mas que não geraram resoluções ou declarações, com destaque para: o caso Hertzberg vs. Finlândia, decidido em 1982 também pelo Comitê de Direitos Humanos, mas em desfavor das pessoas LGBTQIA+; o primeiro discurso a abordar a questão da orientação sexual em reunião oficial da ONU, feito por ministra holandesa durante a III Conferência Mundial sobre a Mulher, de 1985; a primeira pessoa abertamente homossexual a ter falado em um fórum da ONU em 1992 – Douglas Sanders, que, durante a 44ª sessão da então Subcomissão de Proteção à Discriminação e Proteção de Minorias, fez uma crítica ao fato de que nenhuma organização representativa das pessoas LGBTQIA+ tinha *status* consultivo nos espaços da ONU; a ILGA, federação de organização não governamentais LGBTQIA+, ter-se tornado, em 1993, a primeira organização na matéria a ter *status* consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), que seria suspensa no ano seguinte. Rodrigues e Hernandez também destacam que houve tentativas de incluir temas que afetam as populações LGBTQIA+ nos documentos finais de algumas das grandes conferências dos anos 1990, como a de Viena (1993) e a de Pequim (1995), iniciativas que foram barradas por ausência de consenso. Adicione-se, ainda, que até os anos 1990, menções a pessoas LGBTQIA+ em fóruns e documentos da ONU costumavam estar relacionadas apenas a questões de saúde, especificamente à pandemia de HIV/AIDS.

⁷²³ Resoluções sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias são adotadas a cada dois anos pela AGNU.

à violência contra pessoas LGBTQIA+⁷²⁴. A Resolução 57/214 sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias adotada em 2002 pela AGNU, já traria menção explícita à orientação sexual e, dez anos depois, a Resolução 67/168 mencionaria, de forma inédita, o conceito de “identidade de gênero”. Apenas em 2021 os temas SOGI seriam mencionados em resolução da AGNU tratando de outra temática: a Resolução 76/176 relativa ao fortalecimento do papel das Nações Unidas na promoção da democratização e o aprimoramento de eleições periódicas e genuínas. A/RES/67/168 e A/RES/76/176 são as duas únicas resoluções da AGNU a mencionar SOGI até então.

A introdução, manutenção e ampliação de debates sobre SOGI, iniciados na virada dos anos 1990 para os anos 2000, encontraram e seguem encontrando fortes resistências no âmbito da ONU. A título de exemplo, emendas propondo a retirada ou a substituição da linguagem SOGI da resolução sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais vêm sendo propostas desde 2010⁷²⁵. Além disso, houve dificuldades para a criação de mecanismos dedicados aos direitos de pessoas LGBTQIA+, como demonstra o imbróglie envolvendo a pioneira “Resolução Brasileira”, de 2003.

O Brasil é, historicamente, um dos principais atores do processo de consolidação dos direitos LGBTQIA+ em âmbito multilateral. O Brasil defende que o princípio da igualdade e o combate a toda e qualquer forma de discriminação passam pelo pleno reconhecimento dos direitos humanos de indivíduos LGBTQIA+. O País era membro da CoDH em 2000 e contribuiu para a inclusão do conceito de orientação sexual na já mencionada Resolução 2000/31. Internamente, o País vinha ampliando o diálogo com a população LGBTQIA+ e estabelecendo iniciativas de combate à discriminação contra essa população em políticas de enfrentamento à epidemia de HIV/AIDS, desde os anos 1990, sobretudo durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Entretanto, é durante o governo Lula que se constrói um campo próprio de políticas para pessoas LGBTQIA+ para além de políticas na área da saúde, o que ecoa e se reflete na atuação externa do País. Em 2001, durante a III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, o País ganha protagonismo internacional ao tentar incluir a linguagem SOGI nos debates sobre intolerância e discriminação. A atuação na CoDH se dá no mesmo sentido, não apenas nos continuados debates sobre execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais.

⁷²⁴ O primeiro relatório técnico nesse sentido foi o da então relatora especial da ONU sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, Asma Jahangir, produzido para a CDH em 1999 (E/CN.4/1999/39). Jahangir não foi apenas a primeira relatora a incluir a questão da perseguição a minorias sexuais em relatório, mas também uma reconhecida estudiosa e defensora de direitos LGBTQIA+. Evelyne Paradis, antiga funcionária do ACNUDH e atual diretora executiva da ILGA-Europa, afirma que outros relatórios tangenciaram o tema à época, mas ainda sem grande aprofundamento. Paradis afirma que houve uma inflexão em maio de 2001, quando seis relatores especiais lançaram declaração conjunta convidando ativistas LGBTQIA+ a lhes enviar informações sobre violações de direitos humanos em relação a orientação sexual e identidade de gênero, o que foi uma abertura simbólica de um canal de comunicação entre a ONU e as populações LGBTQIA+ locais. Nos meses seguintes, outros funcionários do ACNUDH realizaram eventos marcantes: em junho de 2001, o relator especial sobre liberdade de expressão, Abid Hussain, realizou reunião histórica com ativistas transgênero em missão oficial na Argentina; em novembro, a representante especial para defensores dos direitos humanos, Hina Jilani, encontrou-se com organizações LGBTQIA+ colombianas que trabalhavam com minorias sexuais, pessoas vivendo com HIV/AIDS e trabalhadores do sexo; no mesmo mês, o relator especial sobre tortura, Nigel Rodley, levantou a questão da tortura e discriminação contra minorias sexuais em fala na AGNU. Paradis também destaca o trabalho conjunto à época do grupo de trabalho sobre detenção arbitrária e dos relatores especiais sobre juízes e advogados e sobre tortura para denunciar a prisão e tortura de homens suspeitos de “prática habitual de devassidão” no Egito.

⁷²⁵ Em 2022, houve nova proposta de emenda à resolução, que propunha a substituição de “orientação sexual e identidade de gênero” por “sexo”. A emenda foi derrotada – 88 votos contra, incluso o Brasil, 51 favoráveis, 26 abstenções. Como de costume, o Brasil votou a favor de texto contendo a linguagem SOGI.

Em 2003, durante a 59ª Sessão da CoDH, foi apresentada a proposta de Resolução E/CN.4/2003/L.92, “Resolução sobre Orientação Sexual e Direitos Humanos”, de iniciativa brasileira, que seria apelidada de “Resolução Brasileira”. Foi a primeira proposta de resolução a tratar especificamente de direitos humanos de pessoas LGBTQIA+. Concisa (apenas seis parágrafos) e atenuada (não propunha ações específicas dos governos; não mencionava identidade de gênero, tema ainda sem precedentes na ONU), a Resolução Brasileira reconhecia a existência de discriminação por motivo de orientação sexual, afirmava que esse tipo de discriminação feria direitos humanos e instava todos os Estados a promover e proteger os direitos humanos de todas as pessoas, independentemente de sua orientação sexual. A resolução foi copatrocinada por 19 países europeus, quase todos da União Europeia (UE), e pelo Canadá; teve apoio inicial de México e Costa Rica, perdido devido à oposição da Santa Sé. Os principais opositores da resolução seriam os países da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), liderados pelo Paquistão. Os debates foram bastante acalorados, e a votação da resolução foi adiada para 2004, mesmo ano em que o governo brasileiro lançaria o programa “Brasil sem homofobia”, marco histórico nas políticas públicas do País. Apesar de o Brasil ter se esforçado em campanha para a aprovação da resolução na sessão seguinte da CoDH, a proposta acabou sendo diferida indefinidamente, e a CoDH deixou de existir em 2006. Contudo, essa derrota não arrefeceu os debates sobre direitos de pessoas LGBTQIA+.

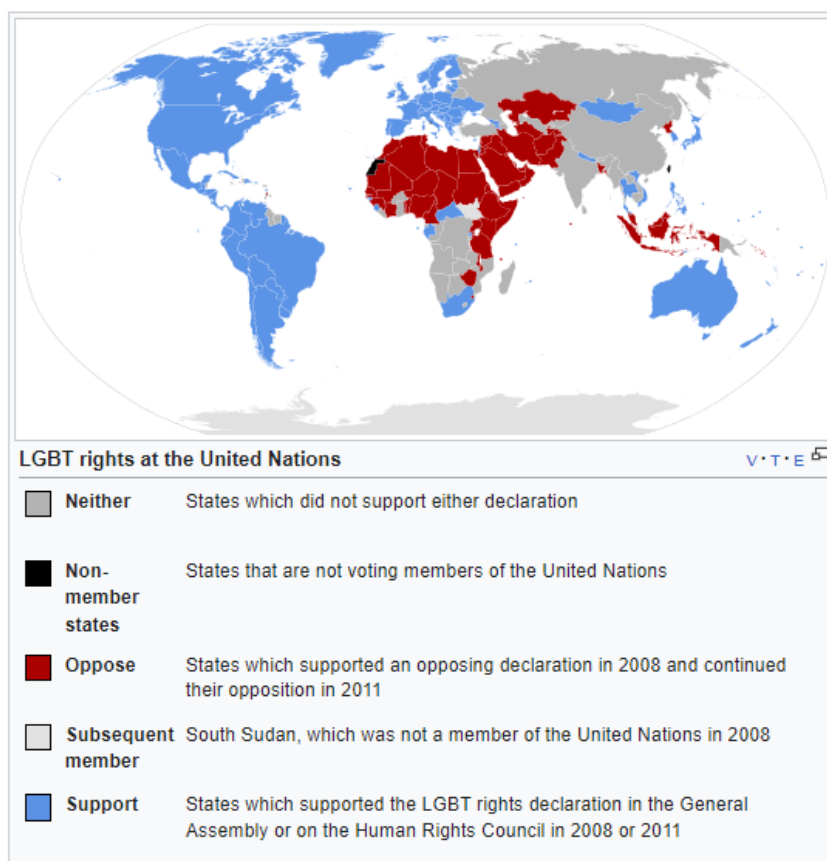
Em 2005, ainda no âmbito da CoDH, a Nova Zelândia, em nome de um grupo de 32 países, incluso o Brasil, apresentou a primeira declaração conjunta sobre orientação sexual e direitos humanos, que mencionava a Resolução Brasileira e reafirmava seus pontos centrais. No ano seguinte, já no Conselho de Direitos Humanos (CDH), a Noruega apresentou, em nome de 54 países, incluso o Brasil, a primeira declaração conjunta sobre violações de direitos humanos baseadas em SOGI⁷²⁶. Ato contínuo, nova declaração conjunta sobre direitos humanos e SOGI é apresentada em 2008, mas dessa vez à AGNU. A Argentina, em nome de 66 países, incluso o Brasil, apresentou o texto da declaração, a mais extensa até então sobre a matéria. Nele, reafirma-se o princípio da universalidade dos direitos humanos e o da não discriminação, inclusive com base em SOGI; expressa-se a profunda preocupação dos países com as contínuas violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; e insta os Estados a tomarem medidas legislativas ou administrativas para garantir que SOGI não sejam, em nenhuma circunstância, motivos para sanções penais, em particular, execuções, prisões ou detenções. Em resposta, a Liga dos Estados Árabes (LEA) e a OCI patrocinaram declaração opondo-se aos direitos de pessoas LGBTQIA+. Nenhuma das duas foi adotada pela AGNU.

Também em 2008, estabelece-se o *UN LGBTI Core Group* em Nova York, que tem o Brasil como membro fundador e conta, entre seus integrantes, com países como Estados Unidos (EUA), Israel, Itália, Chile e Argentina. O agrupamento tem como objetivo avançar na promoção e na proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ pelo mundo. Em março de 2024, a alta representante para Temas de Gênero do Itamaraty, Vanessa Dolce de Faria, participou de recepção do grupo, à margem da sessão da CSW. Em Genebra, o Brasil também passaria a integrar outro *core group* ao lado dos demais LAC-7⁷²⁷, o dos países que impulsionaram todas as resoluções do CDH sobre o tema. Ao todo, foram adotadas seis resoluções sobre direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ no CDH, sendo que duas delas, em 2011 e 2024, ensejaram a elaboração de relatórios

⁷²⁶ A declaração reafirma que evidências de extensas de violações de direitos humanos baseadas em SOGI foram apresentadas ao CDH, elogia o papel dos “procedimentos especiais” do CDH, dos órgãos de tratados e da sociedade civil, e requer ao presidente do CDH uma oportunidade para discutir tais violações.

⁷²⁷ Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, México e Uruguai.

temáticos pelo ACNUDH. As Resoluções 17/19 (2011) – a histórica “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero” – e 27/32 (2014)⁷²⁸ ensejaram a elaboração de relatórios temáticos pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)⁷²⁹. Já a também histórica Resolução 32/2 (2016) estabeleceu o mandato do perito independente sobre SOGI (IE-SOGI, na sigla em inglês), grande avanço institucional no tema, atualmente exercido pelo sul-africano Graeme Reid, cujo mandato foi renovado, por três anos, pelas Resoluções 41/18 (2019) e 50/10 (2022). Materiais e relatórios temáticos produzidos recentemente pelo IE-SOGI abordam questões como educação sexual, direito à saúde, conflitos armados e *peacebuilding*, autonomia e integridade corporal e impactos da COVID-19 sobre as pessoas LGBTQIA+. Por fim, a Resolução 40/5 (2019) abordou de forma inédita questões relativas a pessoas intersexuais, especificamente no que tange a regras discriminatórias em práticas esportivas.



Fonte: Wikipedia

⁷²⁸ África do Sul e Brasil lideraram a elaboração da resolução de 2011; a de 2014, que serviria para atualizar o relatório do ACNUDH, foi liderada sobretudo pelos LAC-7. Domesticamente, o Brasil já havia incluído ação orçamentária exclusiva para políticas LGBTQIA+ (2005); realizado a “1ª Conferência Nacional GLBT” (2008), já preparando uma segunda edição (2011); lançado o “Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos GLBT” (2009); e reformulado o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2010), que se tornou CNDC/GLBT, dedicado exclusivamente a políticas LGBTQIA+. Além dessas credenciais, o País foi um dos principais patrocinadores da inclusão da linguagem SOGI na OEA, tendo por isso, à época, reconhecida expertise no tema.

⁷²⁹ *Discriminatory Laws and Practices and Acts of Violence against Individuals Based on their Sexual Orientation and Gender Identity* (A/HRC/19/41), 2011, e *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity* (A/HRC/29/23), 2015.

Em 2012, o ACNUDH lançou a cartilha *Born Free and Equal* visando auxiliar Estados, ativistas e defensores dos direitos humanos a melhor compreenderem a natureza e a situação dos direitos das pessoas LGBTQIA+. Naquele momento, publicações importantes a nível internacional sobre o tema realizadas por organizações da sociedade civil já tinham sido amplamente divulgadas, como os “Princípios de Yogyakarta” (2007)⁷³⁰ e o guia “Orientação Sexual, Identidade de Gênero e Direito Internacional dos Direitos Humanos” (2009) da Comissão Internacional de Juristas, que vincula os direitos das pessoas LGBTQIA+ aos direitos humanos previamente existentes por meio de tópicos específicos como “direito à vida privada”, “direito à vida” e “asilo e refúgio”. Na cartilha *Born Free and Equal* é apresentada a primeira versão do conjunto de cinco principais obrigações dos Estados em relação à proteção dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+, que sofreriam readequações lexicais nos próximos anos por meio da segunda cartilha *Born Free and Equal* (2019) e atualizações posteriores. Hoje, tem-se como as cinco obrigações nucleares:

- 1) proteger indivíduos de violências homofóbicas e transfóbicas;
- 2) prevenir a tortura e o tratamento cruel, inumano e degradante;
- 3) revogar leis que criminalizam relações homoafetivas e a existência de pessoas transgênero;
- 4) proibir a discriminação baseada em orientação sexual e identidade de gênero; e
- 5) garantir as liberdades de expressão, associação e reunião pacífica para a população LGBTQIA+.

As duas cartilhas *Born Free and Equal* apresentam direitos das pessoas LGBTQIA+ (a segunda de forma ampliada, tendo em conta avanços nos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos), relacionando-os aos tratados previamente existentes de direitos humanos, semelhantemente ao que fizeram a Comissão Internacional de Juristas em seu guia de 2009 e o Comitê de Direitos Humanos ao analisar o caso *Toonen vs. Austrália* em 1994. Em 2016, o ACNUDH expediu uma publicação irmã, *Living Free and Equal*, que mapeava o que os Estados estavam fazendo para combater a violência e discriminação contra pessoas LGBTQIA+. No período entre a publicação das cartilhas, o ACNUDH criou a campanha global quase homônima *Free and Equal* (2013), direcionada à promoção dos direitos das pessoas LGBTQIA+ por meio da divulgação de vídeos e documentos informativos em mídias sociais e por meio da realização de eventos em distintos países. Lançada na Cidade do Cabo, África do Sul, e apoiada pelo Brasil desde a criação, a *Free and Equal* lança campanhas temáticas e publica relatórios anuais sobre o seu progresso.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) realizou, no formato *Arria-formula*⁷³¹, a primeira reunião para debater direitos das pessoas LGBTQIA+ em 2015, coorganizada por Chile e EUA. A reunião foi realizada especialmente para discutir a situação das pessoas LGBTQIA+ em cenários de conflito no Oriente Médio, reafirmando-se que a violência baseada em SOGI é inaceitável. Também em 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em colaboração com outras agências da ONU, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), realizou

⁷³⁰ Resultado de um encontro internacional de grupos de direitos humanos em Yogyakarta, ou Jogjacarta, Indonésia, em 2006. Um documento ampliado e atualizado (YG+10) foi publicado no marco dos dez anos da primeira publicação.

⁷³¹ Conforme publicação da ONU, “*Arria-formula meetings are not formal meetings of the Security Council. They are convened at the initiative of a member or members of the Security Council in order to hear the views of individuals, organizations or institutions on matters within the competence of the Security Council.*”

uma série de iniciativas de promoção de direitos de pessoas LGBTQIA+ em relação às populações na região Ásia-Pacífico⁷³².

Em 2022, o Comitê para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês) concluiu que o Sri Lanka violou os direitos de Rosanna Flamer-Caldera, fundadora e diretora executiva da *Equal Ground*, organização que defende os direitos da comunidade LGBTQIA+ naquele país. O caso analisou uma lei do Sri Lanka que criminaliza a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo, concluindo que Flamer-Caldera havia sido vítima de discriminação e violência de gênero por conta daquele dispositivo legal. Em decisão histórica, o CEDAW recomendou a descriminalização da atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo no Sri Lanka, considerando tal criminalização uma violação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres.

Em 2023, diversos funcionários dos “procedimentos especiais”, a começar pelo IE-SOGI, condenaram as duras leis anti-LGBTQIA+ aprovadas pelo parlamento de Uganda em março como “flagrantes violações aos direitos humanos” e instaram o presidente daquele país a vetar tais medidas. Apesar dos protestos, a lei foi sancionada pelo presidente de Uganda no final de maio⁷³³, e o presidente dos EUA, Joe Biden, ameaçou sancionar o país caso a lei não seja revogada.

Em março de 2023, o Brasil copatrocinou a realização de uma segunda reunião no formato *Arria-formula* no âmbito do CSNU, a fim de debater como melhor integrar questões relativas aos direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ ao mandato do CSNU para a manutenção da paz e da segurança internacionais. Pela primeira vez, o CSNU recebeu um *briefing* do IE-SOGI.

Em 16 de maio de 2023, véspera do Dia Internacional Contra a Homofobia, a Transfobia e a Bifobia (IDAHOBIT, na sigla em inglês)⁷³⁴, múltiplos mecanismos do Secretariado das Nações Unidas (SGNU) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) emitiram declaração reafirmando a interseccionalidade das opressões sofridas por pessoas LGBTQIA+, bem como a continuidade da importância dos conceitos de SOGI para a realização de análises adequadas sobre discriminação e violência e para a construção de caminhos para sua erradicação.

Em junho de 2023, no Dia Internacional do Orgulho LGBTQIA+, o Brasil anunciou a adesão ao Grupo de Amigos do mandato do IE-SOGI, no CDH. O Grupo, criado em 2021, tem a participação de 35 países, com representação de todos os cinco grupos regionais de Estados-Membros da ONU. O Brasil apoia o mandato desde a sua criação, em 2016, e, em 2025, defenderá sua renovação. O Brasil defende a promoção e defesa dos direitos das pessoas LGBTQIA+ nos foros internacionais, pois entende que reconhecer os direitos humanos de pessoas LGBTQIA+ reflete a aplicação do princípio da igualdade ao exercício de direitos humanos consagrados e o combate a toda e qualquer forma de discriminação. No CDH, por meio da Revisão Periódica Universal (RPU), o Brasil tem feito recomendações a países que ainda criminalizam relações entre pessoas de mesmo sexo e proíbem manifestações de identidade de gênero para que removam essas tipificações penais e adotem ampla legislação antidiscriminatória. A entrada do Brasil no Grupo

⁷³² O PNUD promoveu um Diálogo Regional sobre Direitos Humanos LGBTI e Saúde na Ásia-Pacífico, do qual resultaram: *Report of the Regional Dialogue on LGBTI Human Rights and Health in Asia-Pacific*; *Report of the Workshop on the Role of NHRIs in Promoting and Protecting the Rights, including Health, of LGBTI People in Asia and the Pacific*; *Meeting Report: Asia-Pacific Consultation on School Bullying Based on Sexual Orientation and Gender Identity/Expression*. No mesmo ano, o PNUD publicou o relatório *Leave no one behind: Advancing social, economic, cultural and political inclusion of LGBTI people in Asia and the Pacific – Summary*.

⁷³³ A lei prevê dispositivos como a prisão perpétua para a prática de atos sexuais homoafetivos e a pena de morte para a prática de atividade sexual homoafetiva com pessoas soropositivas.

⁷³⁴ Em 17 de maio de 1990, a Organização Mundial de Saúde (OMS) retirou a homossexualidade do Código Internacional de Doenças (CID). A data passou a ser comemorada em 2005.

de Amigos IE-SOGI ocorreu no contexto da participação da secretária nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Symmy Larrat, na 53ª Sessão do CDH, que incluiu diálogo com o atual especialista independente SOGI, jurista Victor Madrigal-Borloz.

Em outubro de 2023, Brasil aderiu à *Equal Rights Coalition*, aliança intergovernamental de Estados⁷³⁵ comprometidos em pôr fim à violência e à discriminação contra lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros, intersexuais e outras identidades de gênero e orientações sexuais em todo o mundo.

b) Âmbito regional

Os direitos de pessoas LGBTQIA+ também passaram a ser pautados no sistema interamericano de direitos humanos nos anos 2000, simultaneamente aos debates que ocorriam na ONU, mas com menos divergências do que no sistema universal. O Brasil também teve protagonismo nesse tema no âmbito das discussões hemisféricas, o que lhe garantiu credenciais nas discussões do CDH dos anos 2010.

Em 2008, foi aprovada, no âmbito da Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (AG-OEA), a primeira de uma série⁷³⁶ de resoluções intituladas “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero” – AG/RES-2435(XXXVIII-O/08) –, que serviria de inspiração para a resolução homônima do CDH de 2011. Tanto a resolução de 2008 da AG-OEA quanto a resolução de 2011 do CDH constituiriam marcos regulatórios do Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência Contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, instituído no Brasil em 2013 pelo Ministério dos Direitos Humanos.

Em 2011, a CIDH estabeleceu a Relatoria sobre Direitos das Pessoas LGBTI, que começou a funcionar em fevereiro de 2012. Roberta Clarke é a relatora atual e suas funções compreendem monitoramento da situação dos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ na região, produção de relatórios e prestação de assistência técnica sobre o tema. Em 2015, a CIDH publicou o “Relatório sobre violência contra pessoas LGBTI”, um esforço que motivou, no ano seguinte, durante a AG-OEA, juntamente ao impacto do trágico ataque a uma boate gay de Orlando que deixou 50 mortos nos EUA, o estabelecimento de um *core group* da OEA, em 2016, para a promoção dos direitos das pessoas LGBTQIA+, integrado por treze países, entre eles Brasil, Argentina, Canadá, Chile, Colômbia, EUA, México, Uruguai e Bolívia. A CIDH publicou mais dois relatórios concernentes aos direitos das pessoas LGBTQIA+: “Reconhecimento dos direitos das pessoas LGBTI” (2019) e “Pessoas trans- e gênero-diversas e seus direitos econômicos, sociais culturais e ambientais” (2020).

A proteção aos direitos humanos das pessoas LGBTQIA+ é garantida também por outras instâncias do sistema interamericano. Em 2012, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH) emitiu a sua primeira decisão relativa especificamente a direitos das pessoas

⁷³⁵ Albânia, Alemanha, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Canadá, Chile, Chipre, Costa Rica, Dinamarca, Equador, Eslovênia, Espanha, EUA, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Honduras, Irlanda, Israel, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Macedônia do Norte, Malta, México, Montenegro, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Tchêquia, Sérvia, Suécia, Suíça, Ucrânia e Uruguai.

⁷³⁶ Sete resoluções de mesmo título foram publicadas até 2014. Em anos posteriores, como 2016 e 2017, foram adotadas as resoluções “Promoção e Proteção de Direitos Humanos”, que contemplam seções sobre “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade e Expressão de Gênero”. Mais recentemente, como em 2022 e 2023, a seção nas resoluções “Promoção e Proteção de Direitos Humanos” foi intitulada “Direitos humanos e prevenção à discriminação e à violência contra pessoas LGBTI”.

LGBTQIA+. Trata-se do caso *Atala Riffo e filhas vs. Chile*, que condenou este Estado por negar a Riffo, uma mulher lésbica divorciada, a guarda de suas filhas por conta de sua orientação sexual. O caso havia sido submetido à CIDH em 2004, sendo levado à CtIDH em 2010 após análise de admissibilidade. Em 2016, a Costa Rica requisitou opinião consultiva da CtIDH sobre a proteção conferida pela Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) em relação à retificação de nome em função da identidade de gênero e aos direitos patrimoniais decorrentes de casamento entre pessoas do mesmo sexo. A CtIDH se manifestou favoravelmente aos direitos das pessoas trans, especificamente o de retificação do nome, e reiterou que a CADH não protege uma conformação específica de família, logo famílias homoafetivas estão protegidas por ela.

Existem instâncias específicas sobre SOGI ou direitos de pessoas LGBTQIA+ na estrutura do Conselho Permanente da OEA, do Departamento de Direito Internacional (DIL), da Comissão Interamericana de Mulheres, além do *core group* já mencionado. No âmbito da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), há três resoluções sobre saúde de pessoas LGBTQIA+. Cabe mencionar, ainda a Convenção Interamericana contra Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, adotada pela AG-OEA em 2013, juntamente à Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. O instrumento é bastante abrangente e estabelece normas inéditas no sistema internacional, prevendo o combate a manifestações de discriminação e intolerância, que incluem linguagem SOGI, mesmo em ambiente virtual, e estabelecendo normas afirmativas para os Estados. Contudo, até o momento, a convenção foi assinada por apenas doze Estados, incluindo o Brasil, e somente três países, Equador, Uruguai e México, já a ratificaram. Com a segunda ratificação (a mexicana), a convenção entrou em vigor em fevereiro de 2020, mas a sua relevância internacional ainda é bastante limitada. As convenções preveem um mecanismo de monitoramento, o Comitê Interamericano para a Eliminação do Racismo, Discriminação Racial e Todas as Formas de Discriminação e Intolerância, que foi estabelecido com a entrada em vigor da Convenção sobre o Racismo, mas só será convocado quando alguma das duas convenções atingir a décima ratificação.

No que diz respeito a outros sistemas regionais de direitos humanos, pode-se mencionar a Resolução 275⁷³⁷ da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, adotada em 2014, e a Unidade de SOGI do Conselho da Europa, estabelecida também em 2014.

Foi criado em 2008, no âmbito da Reunião de Altas Autoridades sobre Direitos Humanos do MERCOSUL (RAADH), o Grupo de Trabalho “Diversidade Sexual, Identidade e Gênero”. O grupo decorre da realização do Seminário sobre Diversidade Sexual, Identidade e Gênero, em 2007, também no âmbito da RAADH, onde foi expressa a necessidade urgente de trabalhar para erradicar a discriminação por orientação sexual e identidade/expressão de gênero nos países do bloco e reconhecer os direitos da diversidade sexual como direitos humanos fundamentais. Posteriormente, em 2010, o grupo passou a ser chamado de Grupo de Trabalho LGBTI, com o objetivo de incentivar a integração das políticas públicas de promoção e proteção dos direitos da população LGBTI e do enfrentamento homo-lesbo-transfobia.

c) Âmbito nacional

Durante o governo Bolsonaro, houve uma série de medidas relacionadas ao afrouxamento das ações direcionadas às pessoas LGBTIA+. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD) deixou de tratar, explicitamente, de direitos das pessoas

⁷³⁷ Resolution 275 on Protection against Violence and other Human Rights Violations against Persons on the basis of their real or imputed Sexual Orientation or Gender Identity.

LGBTQIA+ (2019), houve nova exclusão da ação orçamentária exclusiva para políticas LGBTQIA+ (2020)⁷³⁸, revogação do decreto do governo Temer que convocava a 4ª Conferência Nacional LGBT (2020) e fechamento do Departamento de Promoção dos Direitos de LGBT (2021) do então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos, que se fundiria ao Departamento de Proteção de Direitos de Minorias Sociais e Populações em Situações de Risco. O Ministério das Relações Exteriores deixou de fazer publicações relativas ao IDAHOBIT entre 2019 e 2022⁷³⁹, tendo retornado à comemoração da data apenas em 17 de maio de 2023. Também partindo de 2019, Brasil adotou discurso mais conservador em debates no CDH e passou a tentar modificar textos que incluíssem a expressão “igualdade de gênero” para “igualdade entre homem e mulher”, embora sem deixar de adotá-los quando a proposta não prosperou. O Brasil manteve-se, portanto, como um dos principais apoiadores das resoluções SOGI na ONU (por exemplo, votou favoravelmente às duas resoluções que renovaram o mandato do IE-SOGI no período).

Atualmente no Brasil, questões relativas à população LGBTQIA+ são coordenadas pela Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas LGBTQIA+, vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. A secretária atual é Sammy Larat, uma mulher trans. Em maio de 2011, o plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheceu a união homoafetiva como núcleo familiar no Brasil e determinou que as uniões entre pessoas do mesmo sexo se equiparam, no âmbito do direito civil, às uniões entre pessoas de sexos opostos. É imperioso ressaltar, entretanto, que, atualmente, no Brasil, o casamento homoafetivo não está previsto em lei, e há iniciativas parlamentares para proibi-lo. Além disso, também devido a decisões do STF, hoje a discriminação a pessoas LGBTQIA+ pode ser equiparada ao crime de racismo. No Ministério das Relações Exteriores, no âmbito do Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão estabelecido em 2023, há um comitê de pessoas LGBTQIA+. Além disso, atualmente há uma alta representante para Temas de Gênero no Itamaraty, e, em abril de 2023, promoveu-se um ciclo de diálogos para promoção da diversidade e da inclusão. Em junho de 2024, o Itamaraty organizou o seminário “Relações Internacionais, Política Externa e Direitos LGBTQIA+”, que reuniu servidores do ministério e representantes de organizações internacionais, Congresso e sociedade civil para discutir os avanços e desafios da promoção dos direitos LGBTQIA+ no cenário global. Foi a primeira vez que o Itamaraty sediou um debate com autoridades internacionais e brasileiras em torno do tema.

Por fim, cabe salientar que apesar de todos os avanços, cerca de 70 países ainda mantêm leis que criminalizam práticas ou a vida de pessoas LGBTQIA+, havendo uma minoria de Estados que continua a sustentar penas de morte em razão de SOGI.

⁷³⁸ Havia sido extinta pela primeira vez em 2015 e recriada em 2018.

⁷³⁹ Até 2023, a última publicação do Itamaraty relativa ao 17 de maio era de 2018, a qual afirmava que “Para o Brasil, reconhecer os direitos de pessoas LGBT não implica a criação de novos direitos, mas a aplicação do princípio da igualdade ao exercício de direitos humanos e o combate a toda e qualquer forma de discriminação.”

IX. Direitos humanos das crianças

a) Características gerais

A perspectiva universalista dos direitos humanos deriva tanto da tradição do Direito natural quanto da propagação do Iluminismo e do combate ao despotismo tradicional do Estado vestfaliano. A formatação contemporânea dos direitos humanos, entretanto, observou um salto qualitativo ao longo do século XX, principalmente a partir da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), com referências à promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais como um de seus propósitos já no artigo 1º da Carta de São Francisco (1945), o que abarca também a proteção das crianças e dos adolescentes. Se outrora não existiam padrões de proteção para as crianças – sendo comum que trabalhassem junto de adultos em condições insalubres e inseguras nos países industrializados no início do século XX –, o crescente reconhecimento de injustiça em sua situação, impulsionado por um maior entendimento das necessidades para o desenvolvimento infantil, levou a um movimento para melhor protegê-las.

Hodiernamente, crianças e adolescentes são titulares dos mesmos direitos humanos que protegem indivíduos adultos, mas contam, também, com direitos específicos, que reconhecem suas necessidades diferenciadas. A importância dos direitos das crianças pode ser identificada em alguns pilares: crianças são indivíduos (e não propriedades de seus pais ou do Estado); crianças começam a vida como seres completamente dependentes (de cuidados e orientação dos adultos, em seu crescimento rumo à independência); as ações e omissões do governo geram maior impacto sobre crianças que outros grupos sociais; as perspectivas das crianças devem ser ouvidas e consideradas no processo político; muitas mudanças na sociedade impactam de forma desproporcional e, muitas vezes, negativa, as crianças (mudança do clima, globalização, migração em massa, desemprego, conflitos armados e afins); o desenvolvimento saudável das crianças é crucial para o bem-estar social no futuro; e os custos de falhar com suas crianças são enormes para a sociedade (o curso de seu desenvolvimento determina sua contribuição ou seu custo econômico, político e social para a sociedade durante suas vidas).

b) Direitos das crianças no sistema universal

i. Aspectos gerais

A respeito dos direitos das crianças, a Liga das Nações adotou a Declaração de Genebra sobre os Direitos das Crianças em 1924, sendo o primeiro documento universal sobre o tema. Elaborada por Eglantyne Jebb, fundadora do “Save the Children Fund”, a Declaração afirma que todas as pessoas devem às crianças o direito a: meios para seu desenvolvimento; ajuda especial em tempos de necessidade; liberdade econômica e proteção contra a exploração; e uma educação que instile consciência social.

Já sob a égide das Nações Unidas, em 1946 foi estabelecido, pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), Fundo Internacional de Emergência para Crianças (ou “International Children’s Emergency Fund”, UNICEF na sigla em inglês), com ênfase em crianças em todo o mundo.

Em 1948, foi adotada pela AGNU a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Embora não seja vinculante, a Declaração consagrou direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais e é entendida pelo Direito Internacional como fonte consuetudinária de caráter

imperativo (*jus cogens*). No documento, houve menção a que “a maternidade e a infância requerem tratamento especial e assistência” e a que “toda criança receberá a mesma proteção social”.

Em 1959, a AGNU adotou a Declaração sobre os Direitos da Criança, que reconhece, entre outros direitos, o direito infantil à educação, a brincar, a um ambiente de apoio e a cuidados com saúde - é o marco do reconhecimento de crianças como sujeitos de direito e, embora tenha caráter de *soft law*, iniciou os debates que culminariam, trinta anos depois, na Convenção Internacional dos Direitos da Criança (1989). No marco dos vinte anos da Declaração sobre os Direitos da Criança, 1979 será declarado do Ano Internacional da Criança.

Na década de 1960, foram negociados e aprovados os apelidados “Pactos de 1966”, dois tratados sobre direitos humanos – o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que aprofundaram o tema nas Nações Unidas. O PIDCP, em seu artigo 24, dispõe acerca de diferentes direitos das crianças, como o direito de toda criança “sem discriminação alguma por motivo de cor, sexo, língua, religião, origem nacional ou social, situação econômica ou nascimento, às medidas de proteção que a sua condição de menor requerer por parte de sua família, da sociedade e do Estado”.

Em 1973, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) adotou a Convenção 138, que determina que a idade mínima para trabalhos potencialmente perigosos à saúde, à segurança e à moral seria de 18 anos. Cerca de duas décadas depois, em 1999, a OIT adotaria a Convenção sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil, pedindo a proibição e a eliminação imediatas de qualquer forma de trabalho que possa ser prejudicial à saúde, à segurança ou à moral infantil. Importa dizer que, desde 1996, o UNICEF trabalha em conjunto com a OIT para promover a ratificação de padrões e políticas internacionais de trabalho sobre o trabalho infantil.

Em 1974, devido à preocupação com a vulnerabilidade de mulheres e crianças em situações de emergência e de conflito, a AGNU adotou a Resolução 3318, que proíbe ataques ou prisão de mulheres e crianças civis, além de defender a inviolabilidade dos direitos de mulheres e crianças durante conflitos armados. Já em 1980, na Haia, foi elaborada a Convenção sobre os Aspectos Civis do Sequestro Internacional de Crianças, que busca assegurar o retorno imediato de crianças ilicitamente transferidas para qualquer Estado Contratante ou nele retidas indevidamente, que vigora desde 1983 e teve adesão brasileira em 1999.

Como consequência da Reunião Inter-regional de Perigos sobre os Jovens, a Criminalidade e a Justiça (Pequim, 1984), a AGNU adotou as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça da Infância e da Juventude (“Regras de Pequim”, 1985), que tratam da prevenção e do tratamento de delitos cometidos por crianças e adolescentes, traçando, também, diretrizes para a Justiça da Infância e Juventude e almejando a constituição de órgãos nacionais especializados, garantidores do bem-estar da criança e do adolescente. Em 1986, foi a vez de a AGNU adotar a “Declaração sobre os princípios sociais e jurídicos relativos à proteção e ao bem-estar das crianças, com particular referência à colocação em lares de guarda, nos planos nacional e internacional”.

Trinta anos depois da Declaração sobre os Direitos da Criança, em 1989, a Convenção sobre os Direitos da Criança, cujas discussões foram iniciadas em 1978, é adotada pela AGNU. A Convenção, que é amplamente aclamada como uma conquista histórica para os direitos humanos, com o reconhecimento do papel das crianças como atores sociais, econômicos, políticos, civis e culturais, estabelece padrões mínimos para a proteção dos direitos das crianças em todas as suas capacidades. O UNICEF, que ajudou em sua elaboração, é nomeado no documento como uma “fonte de expertise”.

No ano seguinte, a Cúpula Mundial sobre a Criança é realizada em Nova Iorque. Na ocasião, as “Diretrizes para a Prevenção da Delinquência Juvenil” tomam forma, descrevendo estratégias para a prevenção da criminalidade e proteção de jovens em alto risco social.

Em 1993, a AGNU expressou preocupação acerca da deterioração da condição infantil ao redor do mundo em decorrência de conflitos armados e, junto ao Comitê sobre os Direitos da Criança (órgão estabelecido pela Convenção de 1989), pediu a nomeação, pelo secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), Boutros Boutros-Ghali, de especialista para conduzir estudo sobre o impacto de conflitos armados sobre crianças, inclusive sua participação em guerras como soldados. Graça Machel, ministra da educação de Moçambique e defensora dos direitos das crianças, foi escolhida para guiar o projeto, que redundaria no relatório “Impact of Armed Conflict on Children” (1996), que destacou o impacto desproporcional da guerra sobre crianças e identificou-as como vítimas primárias de conflitos armados. A partir de então, a AGNU estabeleceu o mandato para o representante especial da AGNU sobre Crianças e Conflitos Armados, que funciona como o principal defensor da ONU para a proteção e o bem-estar das crianças afetadas por conflitos armados. Desde 2001, a proteção infantil passou a ser incluída nos mandatos das operações de paz da ONU. Uma vez que conflitos armados afetam crianças desproporcionalmente, sendo estas vítimas de sequestros, recrutamento militar, mutilação e diversas formas de exploração, as operações de paz podem ser seu principal baluarte em países afetados por conflitos armados.

Após reunião de especialistas de UNICEF, “Save the Children” e outras organizações para a discussão de informações coletadas no processo de relatórios da Convenção sobre Direitos da Criança, foi estabelecida a Rede Internacional dos Direitos da Criança (CRIN, na sigla em inglês) em 1995, uma organização não governamental focada nos direitos das crianças.

Um marco na agenda universal é a Sessão Especial sobre a Criança das Nações Unidas, realizada em 2002, na qual meninos e meninas delegados se dirigiram à AGNU pela primeira vez. Na mesma sessão, foi adotada a agenda “World Fit for Children”, delineando metas específicas para a melhoria das perspectivas das crianças na década seguinte.

Com base em proposta brasileira, em 2009 houve a aprovação das Diretrizes da ONU sobre Cuidados Alternativos para Crianças, que têm como propósito reforçar a implementação das normas internacionais de direitos humanos e especialmente dos dispositivos da Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes à proteção e ao bem-estar de crianças necessitadas de cuidados alternativos ou que correm o risco de vir a deles necessitar. No seguinte, foram adotadas pela AGNU, por recomendação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), as regras das Nações Unidas para o tratamento de mulheres presas e medidas não privativas de liberdade para mulheres infratoras (“Regras de Bangkok”), que versam de forma reflexa sobre direitos das crianças, como a ênfase à preferência por medidas não privativas de liberdade ao sentenciar ou aplicar medidas cautelares a uma mulher gestante ou a pessoa que seja fonte principal ou única de cuidado de uma criança.

Em 2022, houve o lançamento das Diretrizes da ONU para a Proteção a Crianças em Movimento, marco global que pretende ajudar a proteger, incluir e capacitar crianças e adolescentes em movimento no contexto da mudança do clima. Essas diretrizes fornecem nove princípios orientadores que abordam as vulnerabilidades particulares e em diversas camadas de crianças e adolescentes em movimento, interna e internacionalmente, como resultado dos impactos adversos da mudança do clima.

Cabe adicionar que o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos das Nações Unidas (OHCHR, na sigla em inglês) detém mandato para apoiar trabalhos sobre direitos das crianças no sistema ONU. Dentre suas principais ações estão o seu relatório anual sobre a situação

dos direitos das crianças ao redor do mundo e a organização de atividades para o encontro anual sobre os direitos da criança. Destaque-se aqui a existência da Relatoria Especial sobre a venda, exploração sexual e abuso sexual de crianças, com mandato criado em 1990 pela Comissão de Direitos Humanos e prorrogado em 2023 por mais três anos, sendo guiado pela Convenção sobre Direitos da Criança e seus Protocolos Adicionais, e da Relatoria Especial sobre tráfico de pessoas, especialmente mulheres e crianças, com mandato criado em 2004 e também prorrogado por mais três anos em 2023, único mecanismo internacional de direitos humanos com foco exclusivo em combate ao tráfico de pessoas.

No contexto da guerra na Ucrânia, iniciada em 2022, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança pediu à Rússia, em 2024, que acabasse com a transferência forçada de crianças de áreas ocupadas da Ucrânia, sob a alegação de ser uma violação do direito internacional, e demandou que as crianças sejam devolvidas às suas famílias - nessa seara, Kiev afirma que cerca de 20 mil crianças teriam sido levadas da Ucrânia para a Rússia sem o consentimento de familiares ou tutores. A situação já havia redundado na emissão de mandados de prisão pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) para o presidente russo Vladimir Putin e para a comissária russa para o direito das crianças Maria Lvova-Belova, acusados pelos crimes de guerra de deportação ilegal de população (crianças) e transferência ilegal de população (também crianças) da Ucrânia para a Rússia. O Kremlin rejeita as acusações; ademais, a Rússia não é membro do TPI, e o tribunal não realiza julgamentos à revelia do réu. De acordo com o OHCHR e o UNICEF, metade dos refugiados da guerra na Ucrânia são crianças e adolescentes.

No Oriente Médio, de acordo com a Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), ao menos 4.500 crianças morreram na Faixa de Gaza entre outubro de 2023 e fevereiro de 2024 - uma criança morre a cada 15 minutos em Gaza, em decorrência do conflito entre Israel e o Hamas. Além disso, foram relatadas 1270 crianças desaparecidas em Gaza. Tanto Israel quanto a Palestina (ainda que não seja um membro da ONU) ratificaram a Convenção sobre os Direitos da Criança. O Comitê da ONU sobre os Direitos da Criança emitiu declarações em apelo por um cessar-fogo imediato, com crianças enfrentando fome iminente em toda a Faixa de Gaza; o texto aponta que o “poder ocupante” bloqueou ou restringiu severamente o fornecimento de alimentos e outros suprimentos e ajuda essenciais.

ii. Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês, que erroneamente é acompanhada pelo artigo feminino em diversas referências em português) era originalmente conhecido como Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas e foi criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 11 de dezembro de 1946, para fornecer alimentos e cuidados emergenciais de saúde a crianças e mães em países que haviam sido devastados pela Segunda Guerra Mundial. O UNICEF recebeu mandato da AGNU para advogar pela proteção dos direitos da criança e ajudar a alcançar suas necessidades básicas e a expandir suas oportunidades. O fundo é orientado pela Convenção sobre os Direitos da Criança e busca estabelecer direitos infantis como princípios éticos duradouros, além de padrões internacionais de comportamento acerca de crianças. O órgão entende-se como não partidário e livre de discriminação, pregando pela imparcialidade em sua atuação, priorizando situações de maior vulnerabilidade.

O UNICEF é dirigido por uma Junta Executiva, que provê apoio intergovernamental e supervisiona a organização, de acordo com as diretrizes da AGNU e do ECOSOC. A Junta Executiva analisa suas atividades e aprova suas políticas, programas nacionais e orçamentos. Sua composição é de 36 membros, representando os cinco grupos regionais de Estados-membros das Nações Unidas (oito assentos para a África, sete para a Ásia, quatro para a Europa Oriental, cinco para a América Latina e Caribe - sem nenhum brasileiro em sua composição na presente data - e doze para a Europa Ocidental e outros), com o trabalho coordenado pelo *Bureau*, composto por cinco membros da Junta Executiva, o presidente (atualmente, Ernest Rwamucyo, de Ruanda) e quatro vice-presidentes, também representando os cinco grupos regionais. A Junta Executiva se reúne três vezes ao ano na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. O Escritório do Secretário da Junta Executiva apoia e atende a Junta Executiva, sendo responsável por manter um relacionamento eficaz entre a Junta Executiva e o secretariado do UNICEF. O Escritório também fornece serviços editoriais e técnicos para toda a documentação relacionada a sessões e reuniões da Junta Executiva, decisões, relatórios de sessões e arquivo de documentos do programa do país. Ademais, a presença de especialistas em diferentes áreas é marcante na organização, assim como a existência de “embaixadores da boa vontade” nomeados entre grandes figuras do mundo artístico, musical, cinematográfico, esportivo e afins. O UNICEF é dirigido por um diretor executivo, nomeado pelo secretário-geral da ONU (SGNU), para coordenar o funcionamento institucional da organização; desde 2022, a diretora executiva é estadunidense Catherine Russell, oitava diretora executiva, sendo a quarta mulher a liderar a organização em seus pouco mais de 75 anos de existência.

Os programas do UNICEF são sustentados por contribuições voluntárias de governos, organizações intergovernamentais, fundações, empresas do setor privado e indivíduos. Tais contribuições podem ser realizadas de forma direta ou indireta (como por meio do provimento de voluntários, consultores, pessoal de apoio, parcerias, equipamentos e afins). De acordo com o Relatório Anual de 2022, a organização recebeu US\$ 9,3 bilhões de dólares, sendo 6,5 bilhões advindos do setor público (por meio de governos a parceiros intergovernamentais). Os principais contribuintes foram o governo dos EUA (US\$ 1,3 bilhão), Alemanha (US\$ 1 bilhão) e o Banco Mundial (US\$ 542 milhões). Do setor privado (Comitês Nacionais, doadores individuais, ONGs e fundações), as doações corresponderam a US\$ 2,7 bilhões, sendo os principais doadores: o Fundo Estadunidense para o UNICEF (US\$ 680 milhões), o comitê nacional alemão para o UNICEF (US\$ 234 milhões) e o comitê nacional japonês para o UNICEF (US\$ 233 milhões).

Entre 1947 e 1965, Maurice Pate, o primeiro diretor executivo do Fundo, expandiu o trabalho do UNICEF para abarcar as necessidades das crianças em uma abordagem mais holística, além de fortalecer o consenso de que "as crianças estariam acima da política", isto é, seus direitos deveriam estar sobrepostos a disputas políticas travadas no cenário internacional. Em 1947, foi estabelecido nos Estados Unidos o primeiro Comitê Nacional do UNICEF⁷⁴⁰.

Em 1950, devido à necessidade de ação contínua para aliviar o sofrimento infantil, a ONU estendeu o mandato do UNICEF (originalmente voltado a atender às necessidades emergenciais das crianças durante o período pós-guerra na Europa e na China), dando ênfase no apoio a crianças e mulheres em todo o planeta, com destaque para os países em desenvolvimento. Três anos depois,

⁷⁴⁰ Os Comitês Nacionais do UNICEF são organizações não governamentais que estruturam uma rede nacional de apoio de instituições de caridade independentes com o objetivo de arrecadar fundos para promover o trabalho do UNICEF em todo o mundo, inclusive pela venda de produtos da marca UNICEF, de promover os direitos da infância, de estabelecer parcerias, entre outras atividades.

o UNICEF se tornaria uma agência permanente das Nações Unidas (e, embora as palavras “Internacional” e “Emergencial” tenham sido retiradas de seu título, a sigla foi mantida).

O UNICEF implementou campanhas bem-sucedidas na tentativa de erradicação de doenças como a boubá, a lepra e tracoma, além de projetos voltados para acesso à água, ao saneamento básico e à higiene, visando reduzir a mortalidade infantil. Após a Declaração dos Direitos da Criança (1959), o UNICEF ampliou, em 1961, seu foco para incluir a educação infantil. Em seguida, a Conferência de Bellagio (1964), que destacou a importância de associar o bem-estar infantil a planos nacionais de desenvolvimento, transformaria o UNICEF, efetivamente, em uma agência internacional de desenvolvimento (deixando de ser apenas um fundo de alívio), isto é, não mais dependeria da renovação de um mandato para sua atuação. O UNICEF receberia o prêmio Nobel da Paz em 1965, coroando o período de Maurice Pate à frente da instituição.

A ajuda do UNICEF para o planejamento familiar, no contexto da saúde materna e infantil, é aprovada em 1967. Nos anos seguintes, o UNICEF fornece ajuda a mães e crianças nos conflitos civis na Nigéria e no Vietnã, sustentando sua filosofia de auxílio não politizado e não discriminatório e expande seu trabalho para incluir crianças situadas em comunidades e favelas, além de auxílio para educação não formal (isto é, fora de escolas regulares), particularmente para crianças e jovens do campo.

Um marco na existência da organização foi o ano de 1985, no qual ocorreu um cessar-fogo na guerra civil de El Salvador, baseada nos conceitos apoiados pelo UNICEF de “crianças como uma zona de paz” e “períodos de tranquilidade” para assistência humanitária, permitindo três dias de imunização em massa de crianças. Essa abordagem foi repetida posteriormente no Líbano (1987), Sudão (1989), Iraque (1991) e diversos outros países, com frequência cada vez maior a partir dos anos 1990.

Durante a década de 2010, novos desafios se apresentaram para os direitos das crianças, como ilustram o terremoto devastador no Haiti e a Primavera Árabe, junto às crises que dela derivaram. Apesar de avanços tecnológicos que permitiram uma atuação mais eficiente da organização, a década seria encerrada com a pandemia mundial de COVID-19, na qual o UNICEF teve papel relevante na resposta global das Nações Unidas e como parte do plano de distribuição global da vacina contra o vírus (*COVID-19 Vaccine Global Access Facility – COVAX*).

Os resultados da atuação do Fundo são inúmeros, porém, destacam-se: o acesso à água potável por cerca de 2 bilhões de pessoas nos últimos vinte anos, a distribuição da primeira vacina contra a malária (2022), a entrega de quase 1 bilhão de vacinas contra a COVID-19 a 92 países e a vacinação de mais de 27 milhões de crianças contra o sarampo (2022).

Atualmente, o UNICEF atua em mais de 190 países e territórios, buscando auxiliar crianças a sobreviver, prosperar e realizar seu potencial. Sendo um dos maiores responsáveis pela imunização infantil mediante vacinação, a organização auxilia na saúde e nutrição infantil, além de apoiar a ampliação do acesso à água potável e ao saneamento básico, educação de qualidade e construção de habilidades, junto à prevenção e ao tratamento de AIDS/HIV para mães e bebês, e a proteção de crianças e adolescentes contra a violência e a exploração.

O Plano Estratégico 2022-2025, publicado em 2021 pelo UNICEF, é o primeiro de dois planos sequenciais até 2030, representando sua contribuição para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) focados na criança em todos os cenários e fornecendo estrutura global para programas nacionais e Comitês Nacionais. O Plano orientará a ação sincronizada em direção a uma recuperação inclusiva da COVID-19, aceleração para a realização dos ODS e a consecução de uma sociedade na qual cada criança está incluída, sem discriminação, e tenha agência, oportunidade e seus direitos cumpridos. Ele descreve os principais objetivos

programáticos e um conjunto relacionado de áreas de resultados, estratégias de mudança e facilitadores, incluindo abordagens novas ou aceleradas sobre tópicos como ação climática, saúde mental e proteção social.

O UNICEF atua no Brasil desde 1950 - seu primeiro escritório no território brasileiro foi instituído em João Pessoa (PB) -, tendo participado de campanhas de imunização e aleitamento materno, atuado na mobilização que resultou no artigo 227 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88)⁷⁴¹ e apoiado a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). Existe, no Brasil, um Comitê Nacional do UNICEF.

Historicamente, o UNICEF tornou-se mais reconhecido no país após o desenvolvimento do projeto Criança Esperança, uma campanha nacional de mobilização social, objetivando a conscientização da sociedade acerca dos direitos da criança e do adolescente; anualmente, são realizados shows que incentivam doações feitas por telespectadores e instituições distintas pela Rede Globo em parceria com a organização entre 1986 e 2003 (desde 2004, a UNESCO assumiu a parceria, no lugar do UNICEF). O comediante Renato Aragão, que já colaborava com o UNICEF desde meados da década de 1980, foi nomeado embaixador do UNICEF no Brasil em 1991, sendo um dos nove embaixadores mais antigos da organização em todo mundo.

Atualmente, programas como o Selo UNICEF⁷⁴² e a #AgendaCidadeUNICEF⁷⁴³ destacam-se dentre as formas de atuação da organização no país. Na área da educação, a organização atua junto ao Ministério da Educação na manutenção de projetos, como o programa de rematrícula escolar, Busca Ativa Escolar, e a iniciativa Um Milhão de Oportunidades⁷⁴⁴. No âmbito da saúde, destacam-se o programa Primeira Infância⁷⁴⁵ e a Busca Ativa Vacinal⁷⁴⁶. No contexto da crise migratória venezuelana, da qual o Brasil é grande receptor de migrantes, o UNICEF apoia a população com ações de avaliação nutricional e identificação precoce, encaminhamento e monitoramento de casos de desnutrição infantil e afins. Contribuição técnica especializada também ocorre no país, apoiando grupos de trabalho, comitês e comissões sobre violência a nível nacional e local, a exemplo dos Comitês de Prevenção de Homicídios na Adolescência no Ceará, no Rio de Janeiro, em Salvador e em São Paulo e do auxílio na elaboração da Lei 13.431/2017 (Lei da Escuta Protegida), que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência.

⁷⁴¹ Art. 227, CF/88: É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

⁷⁴² O Selo UNICEF é uma estratégia para fortalecer as políticas públicas municipais voltadas às crianças e aos adolescentes que vivem na Amazônia e no Semiárido.

⁷⁴³ A #AgendaCidadeUNICEF promove direitos e oportunidades das crianças e dos adolescentes mais vulneráveis de grandes centros urbanos, contribuindo com a prevenção da violência.

⁷⁴⁴ Envolve as dimensões de formação profissional, oportunidades de emprego e geração de renda, reunindo empresas do setor privado, organizações da sociedade civil, estados e municípios.

⁷⁴⁵ Busca investir na sobrevivência e no desenvolvimento da criança em seus primeiros anos de vida. Trata-se de iniciativa municipal apoiada pelo UNICEF nos municípios inscritos no Selo UNICEF.

⁷⁴⁶ Para ajudar a resgatar os bons indicadores da cobertura vacinal, o UNICEF desenvolveu uma estratégia intersetorial que conta com uma plataforma tecnológica de forma a envolver diferentes atores na identificação de crianças sem vacina, encaminhamento e monitoramento.

iii. Convenção sobre os Direitos da Criança

A Convenção sobre os Direitos da Criança (adotada em 1989 pela Resolução 44/25 da AGNU, em vigor desde 1990, após a vigésima ratificação) é dotada de incontestável universalidade: são 196 Estados Partes (à exceção dos EUA⁷⁴⁷, apenas signatário), após a ratificação pela Somália e pelo Sudão do Sul. O instrumento revolucionou com o paradigma do “interesse superior da criança”, conferindo a elas papel protagônico no processo decisório, passando a ser vistas como sujeitos de direito e não meros seres tutelados. Apresenta, ainda, três protocolos facultativos: crianças em conflitos armados (2002, com 173 partes); venda, prostituição e pornografia infantil (2002, com 178 partes); e procedimento de petições (2014, com 50 partes).

O Brasil ratificou todos esses documentos com celeridade⁷⁴⁸. O Brasil teve atuação destacada no grupo de trabalho que elaborou a convenção e liderou os esforços que resultaram na aprovação, em 2009, das Diretrizes da ONU sobre Cuidados Alternativos para Crianças. Desde 2017, com a ratificação do terceiro protocolo adicional, o Brasil aceita procedimentos de petição individual. Em 2019, diversos autores peticionaram ao Comitê sobre o Direito das Crianças (CRC, na sigla em inglês) alegando que o Estado brasileiro falhou em prevenir e mitigar as consequências das mudanças do clima, impactando o direito inalienável à vida das crianças; o comitê, contudo, emitiu parecer em 2021 considerando a petição inadmissível por falta de esgotamento dos recursos internos no Brasil. Os últimos relatórios do Brasil foram submetidos em 2021.

Fundamentando-se na concepção de crianças enquanto sujeitos de direito, e não seres tutelados ou propriedades de seus pais, a Convenção dita que a infância é separada da idade adulta e dura até os 18 anos, sendo um momento especial e protegido, no qual as crianças devem poder aprender, brincar e se desenvolver com dignidade. A Convenção inspirou governos a alterar legislação interna e políticas, além de realizar investimentos para que mais crianças possam obter cuidados de saúde e nutrição necessários à sobrevivência e ao seu pleno desenvolvimento, estabelecendo salvaguardas para protegê-las da violência e da exploração, assim como permitir que mais crianças e adolescentes tenham suas vozes ouvidas e participem da sociedade. Alguns dos direitos apresentados pelo documento são: a não discriminação infantil, o melhor interesse da criança, nome e nacionalidade, proteção contra sequestros, liberdade de pensamento e religiosa, proteção da privacidade, responsabilidade parental, proteção contra a violência, acesso à educação, proteção em situações de conflito armado, entre outros.

A principal maneira pela qual a Convenção é aplicada é por meio do monitoramento contínuo por uma equipe independente de especialistas, o Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança. Os governos que ratificam a Convenção ou um de seus Protocolos Opcionais devem se reportar ao Comitê, que é composto por 18 especialistas no campo dos direitos das crianças de diferentes países e sistemas jurídicos. Eles são nomeados e eleitos pelos Estados partes, mas atuam a título pessoal, não como representantes de seus países.

Relatórios ao Comitê descrevem a situação das crianças no país e explicam as medidas tomadas pelo Estado para realizar seus direitos. Os relatórios são apresentados pelo Estado dentro de dois anos após a ratificação e a cada cinco anos depois. O Comitê adotou diretrizes detalhando

⁷⁴⁷ Em 2018, o Escritório do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU apresentou preocupação com a “política de tolerância zero” imposta na fronteira dos EUA com o México durante a administração Trump, com informações de centenas de crianças sendo separadas dos pais que buscavam asilo no país, uma violação grave dos direitos da criança. O Escritório apelou pela adoção de alternativas que permitissem que as crianças permanecessem junto às suas famílias.

⁷⁴⁸ A convenção foi ratificada em 1990; os dois primeiros protocolos facultativos, em 2004; e o terceiro, em 2007. O Brasil apresentou uma declaração ao primeiro protocolo optativo, esclarecendo aspectos do serviço militar no País.

as informações que os Estados devem fornecer em seus relatórios de implementação. Ao revisar os relatórios dos Estados, o Comitê analisa o quão bem os governos estão estabelecendo e atendendo aos padrões para a realização e proteção dos direitos das crianças, conforme descrito na Convenção ou no Protocolo Facultativo. Juntamente com este relatório regular, o Comitê pode solicitar informações adicionais ou relatórios complementares. Em suas revisões, o Comitê fornece recomendações de implementação e melhoria para cada Estado individualmente, que revisará na próxima vez que o país for examinado.

Há requisitos específicos adicionais para a apresentação de relatórios relacionados aos protocolos facultativos. Por exemplo, o Protocolo Facultativo sobre a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil exige que os Estados forneçam serviços legais e outros serviços de apoio às crianças vítimas e, especificamente, apela à cooperação internacional para prevenir e punir esses abusos.

A atuação de organizações não governamentais (ONGs) é bem-vinda, e a Convenção as convidou a participar do processo de relatoria e monitoramento, um pioneirismo nos tratados de direitos humanos. Ademais, a Convenção sobre os Direitos da Criança é o primeiro tratado de direitos humanos que concede um papel em sua implementação a uma agência especializada das Nações Unidas – o UNICEF. Sob a Convenção, o UNICEF tem o direito de estar presente quando o Comitê analisa a implementação da Convenção em um determinado país. O UNICEF pode ser convidada a fornecer aconselhamento especializado e a enviar relatórios. O Comitê também pode exigir que o Estado recorra ao UNICEF para aconselhamento técnico ou assistência.

c) Direitos das crianças no sistema interamericano

A discussão acerca dos direitos da criança no sistema interamericano não é uma novidade. Já em 1927, durante o IV Congresso Panamericano da Criança, seria fundado por dez países (entre eles, Argentina, Brasil, Cuba, Estados Unidos e Uruguai) o Instituto Interamericano da Criança, buscando o zelo efetivo pelos direitos das crianças, além de assessoramento legislativo e político-social aos Estados-membros. O instituto será posteriormente vinculado à Organização dos Estados Americanos (OEA).

A Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica, 1969) também versa sobre o tema, preconizando medidas de proteção à criança por parte da família, sociedade e Estado. Em 1994, foi assinada a Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, buscando prevenir e sancionar o tráfico internacional de menores, além de regulamentar seus aspectos civis e penais, com adesão brasileira em 1998.

No âmbito de sua 100ª sessão ordinária, realizada em Washington D.C. em 1998, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decidiu criar a Relatoria sobre os Direitos da Criança com o objetivo de fortalecer o respeito pelos direitos humanos das crianças e adolescentes nas Américas. A relatoria está a cargo de um comissário nomeado pelo plenário da Comissão.

O relator sobre os Direitos da Criança da CIDH colabora na análise e na avaliação da situação dos direitos humanos das crianças e adolescentes nas Américas. A Relatoria assessora a CIDH no processamento de petições, casos e pedidos de medidas cautelares e provisórias em matéria de infância e adolescência. Da mesma forma, realiza visitas aos Estados, e elabora estudos e relatórios. Em 2024, a Comissão apresentou à Corte Interamericana de Direitos Humanos caso contra o México, pelo desaparecimento, violência sexual e morte de adolescente em Ciudad Juárez.

A Carta Democrática Interamericana estabelece que a participação cidadã nas decisões relativas ao seu próprio desenvolvimento é um direito humano fundamental, que se estende a meninas, meninos e adolescentes. Da mesma forma, o direito à participação desta população é reconhecido em vários instrumentos internacionais, pela jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e na Resolução AG/RES. 2905 de 2017 da Assembleia Geral da OEA que estabelece diálogos intergeracionais como forma de promover a participação da infância.

A CIDH adotou, em 2023, a Resolução n°. 05/23 sobre a participação de meninas, meninos e adolescentes, com objetivo de fortalecer o trabalho interno da Comissão e promover a participação transversal, efetiva e a longo prazo entre os mecanismos que integram seu mandato. É um avanço rumo ao empoderamento da infância e adolescência nos processos de tomada de decisões. A CIDH estabeleceu como prioridade, no seu Plano Estratégico 2023-2027, ampliar os espaços de participação de meninas, crianças e adolescentes, tendo em conta todos os componentes do direito à participação, do direito à liberdade de expressão e do acesso à informação. Assim, a resolução incorpora os princípios aplicáveis de forma transversal a todas as ações que envolvam a participação de meninas, meninos e adolescentes no âmbito da CIDH. Da mesma forma, desenvolve as medidas necessárias para a implementação desta resolução, de forma progressiva, no decurso da execução do Plano Estratégico 2023-2027.

Entre elas, contemplam-se:

- i) a adequação dos conteúdos e documentos publicados pela CIDH;
- ii) a elaboração e difusão de explicações de fácil compreensão sobre a utilização dos diferentes mecanismos, e
- iii) o fomento de um papel de destaque para meninas, meninos e adolescentes durante os períodos de sessões nos temas que lhes dizem respeito, em particular, nas audiências temáticas, bem como, na qualidade de mecanismo de gestão e acompanhamento, o estabelecimento do planejamento anual de atividades para promover a participação de meninas, meninos e adolescentes nos diversos mecanismos da CIDH.

d) Direitos das crianças em mecanismos sub-regionais de que o Brasil participa

O tema também é trabalhado no MERCOSUL, com destaque para a Comissão Permanente Iniciativa Niñ@sur, estabelecida em 2005 na I Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), cujo objetivo geral é articular os esforços nacionais e promover acordos regionais orientados ao cumprimento dos instrumentos internacionais de direitos humanos universais e regionais como piso mínimo de direitos humanos de crianças e adolescentes. Ainda no MERCOSUL, é importante mencionar o Acordo entre os Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados sobre Cooperação Regional para a Proteção dos Direitos das Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade, assim como o Acordo para a Implementação de Bases de Dados Compartilhadas de Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade do MERCOSUL e Estados Associados, ambos assinados em 2008 e ratificados pelo Brasil em 2021. Em 2017, foi aprovado o Guia Regional do MERCOSUL para a Identificação e Atenção às Necessidades Especiais de Proteção dos Direitos dos Meninos e Meninas Migrantes, com o objetivo de estabelecer critérios e diretrizes para a identificação de situações de violação de direitos ou necessidades internacionais de proteção de meninos, meninas e adolescentes migrantes por parte de autoridades estatais.

É habitual, ainda, que o tema também seja discutido no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), como ilustrado na Declaração da III Reunião de

Ministros do Fórum China-CELAC (2022), em que houve o apelo para o avanço na causa global dos direitos humanos, “especialmente para intensificar a proteção dos direitos de crianças, adolescentes, jovens (...)”, e na Declaração da III Cúpula União Europeia-CELAC (2023), em que os Estados comprometeram-se a promover os direitos das crianças.

e) Direitos humanos das crianças e adolescentes no Brasil

Os direitos humanos das crianças e adolescentes não são uma novidade no Brasil. Já em 1927, foi editada a Lei de Assistência e Proteção aos Menores, que determinou a maioridade penal aos dezoito anos, circunstância que prevalece até os dias de hoje. Cerca de 25 anos depois, em 1950, o UNICEF assinaria seu primeiro programa de cooperação com o governo brasileiro. Em 1979, seguindo a toada mundial de comemoração de 20 anos da Declaração dos Direitos da Criança (1959), é promulgado, no Brasil, um novo Código de Menores, trazendo a doutrina de proteção integral da criança e do adolescente.

A Constituição brasileira de 1988, ademais, apresentou um salto qualitativo na temática no país. Adicionou-se dispositivo específico sobre os direitos das crianças, o artigo 227, que passou por emenda em 2010 e determina: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

Dois anos depois da entrada em vigor da Constituição, seria aprovado o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, um marco legal regulatório que assegura garantias fundamentais às crianças, com absoluta prioridade, no que se refere à educação, saúde, segurança e tudo que envolve a proteção integral da infância. Desde a sua publicação, o ECA é o principal instrumento normativo de combate a evasão escolar, analfabetismo, mortalidade e trabalho infantil.

Ainda em 1990, ocorreriam a ratificação brasileira da Convenção sobre os Direitos da Criança e a participação do Presidente da República, Fernando Collor de Mello, na Cúpula Mundial sobre a Criança. Em 2004, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Venda de Crianças, à Prostituição Infantil e à Pornografia Infantil e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Em 2017, o país ratificou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo a um Procedimento de Comunicações.

Atualmente, cabe à Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNDCA), órgão vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o desenvolvimento de ações intersetoriais e a articulação política para que essas ações sejam implementadas. Dentre alguns programas e iniciativas, pode-se destacar: o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM), a Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes, entre outros.

Em 2024, a Conferência da Haia de Direito Internacional Privado aprovou proposta, apoiada pelo Brasil, de realização de fórum sobre violência doméstica e a convenção da Haia de 1980 sobre subtração internacional de menores de idade. O encontro será realizado em junho de 2024.

f) Principais desafios para os direitos humanos das crianças

Pode-se arguir a existência de três principais desafios para os direitos das crianças: os conflitos armados, a violência contra a criança e a relação entre crianças e desenvolvimento sustentável.

Em 2022, mais de dois terços das crianças do mundo viviam em um país afetado por conflitos armados. Mais de uma em cada seis crianças estavam vivendo a menos de 50 quilômetros de distância do campo de batalha. Milhões de crianças, muitas desacompanhas ou separadas de suas famílias, têm sido deslocadas em razão de conflitos armados. Essas crianças correm graves riscos de violações nos acampamentos e seus arredores, entre outras áreas de refúgio. Ademais, o recrutamento e uso de crianças por forças e grupos armados permanece uma das violações graves mais prevalentes contra os direitos da criança durante conflitos armados. Em 2022, descobriu-se que 7.622 foram recrutadas e usadas como espiãs, cozinheiras, em papéis de combate ou escudos humanos. Independentemente de seu papel, crianças utilizadas em conflitos são expostas a crueldades terríveis, com sérias implicações no seu bem-estar físico e psicológico.

Apesar do direito à proteção contra a violência seja consagrado na Convenção sobre os Direitos da Criança, cerca de um bilhão de crianças sofre alguma forma de violência emocional, física ou sexual todos os dias, e uma criança morre em razão de violência a cada sete minutos. A violência contra a criança ocorre em instituições, escolas e em casa – além da violência entre os pares ser cada vez mais comum, como sinaliza o crescimento do *cyberbullying*. Ademais, características de gênero, deficiência, vulnerabilidade econômica, nacionalidade ou credo religioso podem aumentar o risco de violência contra a criança, especialmente por sua vulnerabilidade e dificuldade em se impor e buscar ajuda. Em 2006, as Nações Unidas publicaram um estudo com recomendações para a erradicação da violência contra a criança e, desde então, progresso tem sido observado: diversos Estados, tal qual o Brasil, possuem legislação proibindo violência física, mental e sexual, além de suporte às vítimas; campanhas têm tentado conscientizar sobre os impactos negativos da violência; e *bullying*, violência sexual e práticas deletérias contra as crianças vem sendo abordadas. A erradicação da violência contra a criança foi incluída na Agenda 2030⁷⁴⁹, o que demonstra o compromisso do mundo contra essa situação.

Durante quinze anos, os Objetivos do Milênio foram a diretriz para o encaminhamento de diversas questões afetando as vidas infantis, jovens e suas famílias. Durante esse período, procurou-se prevenir a mortalidade infantil, aumentar a frequência e adesão escolar, reduzir a extrema pobreza e garantir maior acesso à água potável e nutrição adequada. Entretanto, o progresso tem ocorrido de forma desigual. Em 2015, com a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, líderes mundiais assumiram o compromisso de erradicar a pobreza até 2030, entretanto, caso não ocorram mudanças drásticas, cerca de 52 milhões de crianças podem morrer antes do seu quinto aniversário entre 2019 e 2030; a morte de crianças na África subsaariana antes do seu quinto aniversário será dezesseis vezes mais comum que em países desenvolvidos; nove de cada dez crianças vivendo em extrema pobreza estarão situadas na África subsaariana; mais de 60 milhões de crianças em idade estudantil estarão fora das escolas, com mais da metade sendo da África subsaariana; mais de 150 milhões de meninas se casarão antes do seu décimo oitavo aniversário até 2030.

⁷⁴⁹ No ODS 16, a meta 16.2 é a seguinte: "Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças".

Embora a mortalidade infantil tenha caído a um mínimo histórico no ano de 2022, de acordo com relatório do *UN Inter-agency Group for Child Mortality Estimation* (UN IGME)⁷⁵⁰, abaixo de cinco milhões de vítimas (4,9 milhões), com avanços notórios em países como Malauí, Ruanda, República Democrática do Congo, Camboja e Mongólia, trata-se de “êxito precário”. O relatório afirmou que “avanços correm o risco de estagnar ou até mesmo de retroceder se não forem feitos esforços para neutralizar as numerosas ameaças à saúde e sobrevivência de recém-nascidos e crianças”. O relatório adiciona que “a menos que sejam tomadas medidas urgentes para acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças, muitos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo não alcançarão os ODS para a mortalidade infantil”.

g) 1ª Conferência Ministerial Global pelo Fim da Violência contra Crianças

A 1ª Conferência Ministerial Global pelo Fim da Violência contra Crianças foi realizada nos dias 7 e 8 de novembro de 2024, em Bogotá, na Colômbia. A conferência foi organizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e os governos da Colômbia e da Suécia. Reuniu delegações de 119 países e contou com a participação da representante especial do secretário-geral das Nações Unidas sobre Violência contra Crianças, além de instituições internacionais, organizações da sociedade civil, empresas, sobreviventes da violência e jovens. Objetivou impulsionar mudanças políticas em torno de uma visão compartilhada para eliminar todas as formas de violência contra crianças e adolescentes ao redor do mundo. A Conferência pretendeu, ainda, redefinir as ambições coletivas para a concretização da meta da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS 16.2) de que todas as crianças vivam livres da violência.

No evento, o UNICEF defendeu que é necessário fortalecer lideranças políticas firmes, que invistam financeiramente de forma adequada na temática. Para isso, devem ser tomadas medidas em três áreas fundamentais: 1) acesso universal a programas de apoio à criação de filhos, que promovam um cuidado afetuoso e sensível; 2) promoção universal de ambientes escolares seguros e confiáveis; e 3) oferta de serviços de resposta e apoio específicos para todas as crianças que necessitem.

A comitiva brasileira foi chefiada pela ministra dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), Macaé Evaristo, e integrada por outros funcionários daquela Pasta e por representantes dos ministérios das Relações Exteriores, do Planejamento e Orçamento, da Saúde e da Justiça e Segurança Pública. A ministra assumiu perante a comunidade internacional oito compromissos pela eliminação da violência contra crianças. Entre os compromissos divulgados pelo governo brasileiro estão o desenvolvimento de um protocolo nacional unificado para atender crianças e adolescentes vítimas de violência, incluindo as formas de violência em ambiente digital, e o fortalecimento de iniciativas de segurança escolar e prevenção contra discriminação e discurso de ódio, além do diálogo entre níveis governamentais e diversos setores sociais para difundir a prevenção da violência contra as crianças e adolescentes. Em relação ao desenvolvimento de um ambiente digital seguro, o Brasil comprometeu-se a aprimorar métodos de verificação etária e proteção de dados, além de fornecer apoio universal aos pais e cuidadores. Também foram

⁷⁵⁰ O UN IGME foi criado em 2004 para compartilhar dados sobre a mortalidade infantil, melhorar seus métodos de estimativa, informar sobre progressos realizados no tema e reforçar a capacidade dos países para a produção de estimativas adequadas e corretamente avaliadas da mortalidade infantil. O IGME é liderado pelo UNICEF e inclui a Organização Mundial da Saúde (OMS), o Banco Mundial e a Divisão de População das Nações Unidas do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais como membros de pleno direito.

pactuadas ações voltadas para a prevenção ao uso de substâncias ilícitas, violência e criminalidade, com foco em proteção social e na prevenção de homicídios em territórios periféricos. Todas as ações serão monitoradas e relatadas anualmente no Plano Plurianual 2024-2027. A ministra também participou de reunião bilateral com o diretor da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) e OMS, Jarbas Barbosa, com o objetivo de estabelecer cooperação na agenda de combate à violência contra a criança.

X. Direitos humanos dos idosos

a) Características gerais

O sistema de proteção dos direitos humanos de pessoas idosas se torna tão mais importante quando se percebe que, de acordo com projeções do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (OHCHR, na sigla em inglês), em 2050 haverá mais de 1,5 bilhão de pessoas com mais de 65 anos e um sexto da população mundial será idosa. Recentemente, a pandemia de COVID-19 exacerbou vulnerabilidades existentes entre os idosos, revelando lacunas significativas na proteção de seus direitos humanos. Questões como discriminação por idade, falta de proteção social e acesso a serviços de saúde, ausência de autonomia e participação nas tomadas de decisão, bem como liberdade de violência, negligência e abuso, foram amplamente evidenciadas.

Além disso, os conflitos recentes também escancararam a falta de proteção de idosos no Direito Internacional Humanitário. Pesquisas com refugiados *rohingya* em Bangladesh revelaram que indivíduos com mais de 50 anos foram os mais visados durante o ataque do exército de Mianmar a suas aldeias em 2017⁷⁵¹. Na Ucrânia, a ONU constatou que pessoas idosas representavam pelo menos 34% dos civis mortos, uma porcentagem significativamente maior do que sua representação na população. Durante o conflito entre Azerbaijão e Armênia em 2020, mais da metade das mortes civis entre os armênios étnicos eram de pessoas com mais de 60 anos.

Prover uma definição exata do que é uma pessoa idosa é uma tarefa complexa. No âmbito do direito internacional, não há consenso normativo sobre o que constitui um indivíduo idoso. Geralmente, as convenções e declarações internacionais delegam essa definição às legislações nacionais, com certos limites. Prova disso é a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos, que, em seu artigo 2º, define "idoso" da seguinte forma: "*Pessoa com 60 anos ou mais, exceto se a lei interna determinar uma idade base menor ou maior, desde que esta não seja superior a 65 anos.*". Ou seja, embora, em princípio, defina 60 anos de idade como o marco a partir do qual se deve considerar uma pessoa como idosa, diz que a lei interna prevalecerá sobre esse conceito. Ao mesmo tempo, a convenção também restringe a discricionariedade das leis nacionais, ao determinar que um país não poderá estabelecer uma idade mínima superior a 65 anos em sua definição nacional. O Plano de Madri, por sua vez, implicitamente considera idosos aqueles com 60 anos ou mais, embora não forneça uma definição explícita. Em várias partes do texto, faz referência a "pessoas acima de 60 anos".

Alternativamente, uma posição interessante é da organização não governamental Anistia Internacional. Ela reconhece que a maioria dos países adota a idade limite seja de 60 seja 65 anos para considerar uma pessoa idosa. No entanto, reconhece também que, na realidade, ser idoso é uma construção social que varia conforme o contexto. Por ser uma construção social, alguém na faixa dos 40 ou 50 anos pode ser considerado idoso no ambiente de trabalho, mas não necessariamente em outros contextos sociais, por exemplo.

⁷⁵¹ O ataque do exército de Mianmar contra os *rohingya*, uma minoria étnica muçulmana, intensificou-se significativamente em agosto de 2017. Naquele mês, ataques coordenados por um grupo militante *rohingya* contra postos de segurança em Mianmar levaram a uma resposta massiva do exército de mianmarenses. Esta resposta envolveu operações militares extensivas, com alta carga de violência. Como resultado, mais de 700.000 *rohingya* fugiram de Mianmar para o vizinho Bangladesh, buscando refúgio, algo que vários grupos de direitos humanos descreveram como uma limpeza étnica, e em alguns casos, como genocídio.

Como outros sistemas de direitos humanos, o sistema de proteção dos idosos pode ser dividido em três esferas: (i) o sistema universal; (ii) o sistema regional; e (iii) o sistema nacional.

b) O tratamento do tema no sistema universal

O OHCHR analisou, em 2021, as evoluções dos padrões normativos relativos aos direitos dos idosos desde o último relatório, que havia sido elaborado em 2012. Foi constatado que, apesar de ter havido desenvolvimentos normativos significativos, principalmente no nível regional, o quadro de direitos humanos no nível internacional continuou a oferecer uma cobertura fragmentada e inconsistente dos direitos dos idosos.

Boa parte das regras internacionais que tratam sobre o direito de idosos derivam de instrumentos gerais, como a Declaração Universal de Direitos Humanos e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Para além disso, resoluções e recomendações de órgãos da ONU e de grupos de trabalho também compõem o escopo normativo desses direitos.

É importante ressaltar, ainda, que regras oriundas de instrumentos criados para outros fins, que não especificamente a proteção de idosos, podem ser insuficientes para combater o etarismo em alguns casos. Por exemplo, no caso Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, uma norma em seu âmbito pode prevenir a discriminação no trabalho contra alguém que possua uma deficiência, mas pode não servir para proteger um idoso a quem o mercado de trabalho possa indevidamente atribuir um determinado tipo de deficiência que não possui.

Em 1982, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) realizou a primeira conferência mundial sobre a questão do envelhecimento, intitulada Assembleia Mundial sobre Envelhecimento. Na ocasião, acordou-se o Plano Internacional de Ação de Viena sobre o Envelhecimento (“Vienna Plan”). Essa primeira conferência foi seguida, em 2002, pela Segunda Assembleia Mundial sobre Envelhecimento, que, por sua vez, adotou o Plano Internacional de Ação de Madri sobre o Envelhecimento (Plano de Madri).

A segunda conferência foi precedida, mais de uma década antes, pela Resolução 46/91 da AGNU, que estabeleceu os “Princípios das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas”. A Resolução 46/91 insta os governos a incorporarem, em suas legislações nacionais para a proteção dos idosos, dezoito princípios nas seguintes cinco áreas: independência, participação, cuidado, auto-realização e dignidade dos idosos.

A independência significa garantir às pessoas idosas acesso às necessidades básicas de vida, como comida, água e abrigo. Isso se traduz em renda familiar, apoio da comunidade e programas de assistência social que possibilitem a autonomia e a escolha individual. Oportunidades de trabalho e renda em igualdade de condições com as demais pessoas completam este pilar, assegurando que a velhice não seja sinônimo de dependência e inatividade. A participação se traduz na integração social e do reconhecimento da voz das pessoas idosas na formulação e na implementação de políticas públicas que afetam suas vidas. O cuidado se traduz em acesso à saúde de qualidade, com foco na manutenção ou na recuperação do bem-estar físico, mental e emocional, tendo o apoio familiar e comunitário como complementação deste pilar. A autorrealização é o direito de perseguir oportunidades para o desenvolvimento pleno de seu potencial, enquanto a dignidade significa poder viver uma vida livre de exploração, abusos físicos e mentais, além de ser tratado com dignidade e respeito.

O Plano Internacional de Ação de Madri sobre o Envelhecimento, adotado em 2002, representa um compromisso global para responder aos desafios do envelhecimento da população no século XXI. Ele se baseia nos princípios estabelecidos pelo Plano Internacional de Ação de

Viena sobre o Envelhecimento de 1982 e pela Resolução 49/91 da AGNU e busca promover o desenvolvimento de uma sociedade para todas as idades.

O Plano de Madri está estruturado em três direções prioritárias. Em primeiro lugar, o pilar “Desenvolvimento” representa a promoção de condições que permitam a todos os idosos participarem na sociedade, permanecendo ativos e protegidos em termos econômicos e sociais, o que compreende desde a sua participação no processo decisório até garantia de emprego para aqueles idosos que quiserem continuar o trabalho. Inclui, ainda, questões específicas, como a melhoria das condições de vida no campo, local onde ainda vivem milhões de pessoas idosas em diversos países do mundo. Em segundo lugar, o pilar “Saúde e bem-estar” visa a assegurar acesso a cuidados de saúde e programas de prevenção específicos para os idosos, visando a manutenção da saúde física, mental e emocional. Por fim, o pilar “Ambientes favoráveis e de suporte” implica a criação de ambientes que promovam a autonomia dos idosos e facilitem sua interação social, segurança e proteção, o que abrange medidas para combater a discriminação e a violência contra os idosos, melhorar habitação e transporte acessível, para promover independência, e apoiar os cuidadores.

Quanto à sua implementação, o Plano de Madri deixa claro que os principais atores responsáveis por implementar as recomendações gerais são os governos, embora reconhecendo também o papel de ONGs e de setores da sociedade civil. No entanto, também explicitamente requer apoio da comunidade internacional, inclusive conclamando países desenvolvidos a dedicarem 0,7% de seu Produto Nacional Bruto como assistência oficial a países em desenvolvimento. Além disso, também trata do papel da ONU e de seus órgãos na implementação do plano.

Em resposta aos desafios vividos quanto ao tratamento dos direitos humanos dos idosos, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou, em 2010, o Grupo de Trabalho Aberto sobre Envelhecimento (OEWSGA, na sigla em inglês), com o objetivo de endereçar as lacunas na proteção internacional dos idosos e desenvolver propostas para instrumentos vinculantes. Notavelmente, a Resolução 67/139 de 2012 encarregou esse grupo de apresentar propostas para um documento legal que promova e proteja a dignidade dos idosos. A décima-quarta sessão deste grupo será em maio de 2024, em Nova Iorque.

Em 2021, teve início a Década de Envelhecimento Saudável da ONU (2021 – 2030). A iniciativa se traduz em uma colaboração global, alinhada com os 10 anos finais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), adotada no âmbito da ONU e liderada pela OMS (que atua como secretariado desta iniciativa), para promover a saúde dos idosos. Uma grande ênfase é colocada na necessidade de melhores medição, coleta de dados e análise para apoiar o monitoramento global, regional e nacional das iniciativas sob a Década do Envelhecimento Saudável.

No final de 2023, a OMS publicou o primeiro relatório sobre a Década do Envelhecimento Saudável. Relatórios similares deverão ser feitos em 2026 e 2029 para acompanhar o progresso das metas. No relatório, acompanha-se o progresso de 10 indicadores nacionais fundamentais, criados para a Estratégia Global da OMS e o Plano de Ação sobre Envelhecimento e Saúde (2016-2020), os quais foram aprovados pelos Estados-Membros daquela organização para a Década. O relatório é elaborado com base no fornecimento de informações pelos próprios Estados-Membros.

De acordo com o relatório, foram alcançados avanços na primeira fase da Década. Em quatro indicadores, o aumento na taxa de implementação entre 2020 e 2022 superou 20%: (i) possuir legislação contra discriminação baseada em idade, (ii) possuir legislação para apoiar o acesso de pessoas idosas a produtos de assistência, (iii) ter um programa nacional para cidades e

comunidades amigas do idoso e (iv) possuir uma política nacional sobre avaliações abrangentes das necessidades de saúde e assistência social.

No entanto, o relatório também identifica que os recursos para trabalhar em prol do envelhecimento saudável são limitados e que um maior compromisso e maiores investimentos são essenciais. De igual forma, reconhece que ações coordenadas e aceleradas são necessárias para apoiar o envelhecimento saudável em países de média e baixa renda, onde, de acordo com projeções, 80% da população idosa do mundo viverá até 2050.

Vem sendo aventada a possibilidade de adoção de uma convenção multilateral vinculante, em muito inspirada pelo sucesso da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (a qual foi universalmente adotada, com exceção dos EUA). O apoio a uma convenção multilateral está tornando-se cada vez mais popular, ao passo que grupos e instâncias de direitos humanos, incluindo o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR, na sigla em inglês), a HelpAge International, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Anistia Internacional e muitas outras ONGs e Estados, já expressaram apoio a um instrumento universal.

O avanço mais recente foi uma iniciativa proposta pela Argentina durante a 12ª sessão do OEWSA. Na ocasião, a Argentina propôs a formação de um grupo trans-regional informal, composto por Estados com visões alinhadas, que atuaria durante o intervalo entre as sessões. O propósito deste grupo seria elaborar um projeto de decisão para ser apresentado ao OEWSA, além de debater potenciais deficiências no sistema internacional de direitos humanos relativas às pessoas idosas. Este projeto de decisão visaria à criação de um grupo de trabalho formal para o período entre sessões, dedicado a elaborar e submeter um documento detalhando as principais lacunas identificadas no sistema de direitos humanos internacional, servindo assim de fundamentação para futuras negociações sobre uma convenção.

Para além desses fóruns, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) figura como uma importante organização no seio da qual ocorrem diversos debates envolvendo direito previdenciário e trabalhista de idosos. A OIT tem diversos estudos e convenções que abrangem os direitos humanos dos idosos, como, por exemplo:

- a. A Convenção 128 sobre Prestações de Invalidez, Velhice e Sobreviventes (1967), que visa a estabelecer normas internacionais para a proteção dos trabalhadores em caso de invalidez, velhice e morte. Vale ressaltar que esta convenção deixa a cargo dos Estados a definição de quem pode ser considerado idoso, mas estabelece que a idade mínima não pode ser superior a 65 anos;
- b. A Recomendação 162 (1980), que é considerada uma referência no sistema normativo internacional da OIT, porque visa a identificar e a eliminar os riscos relacionados à saúde ocupacional e às condições de trabalho dos trabalhadores idosos; e
- c. A Convenção 118 (1962), que trata de igualdade de nacionais e não nacionais na Previdência Social.

c) O tratado do tema no sistema interamericano

No âmbito do sistema interamericano, foi firmado em 2015, um tratado específico para regular o tema: a Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos. O tratado destaca a importância do respeito incondicional aos direitos humanos, conforme estabelecido em declarações e convenções anteriores, fazendo referência explícita aos Princípios das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas de 1991 e o Plano de Madri de 2002. Vale

ressaltar que o artigo 3º da mencionada convenção, que trata dos princípios da proteção aos idosos, inclui vários dos princípios mencionados na resolução da AGNU de 1991, enquanto acrescenta diversos outros, como igualdade e equidade de gênero e proteção judicial efetiva. O artigo 4º, por sua vez, detalha os deveres dos Estados Partes para proteger os direitos dos idosos, incluindo a adoção de medidas para prevenir, punir e erradicar violações, promover a consciência dos direitos dos idosos, e fomentar a cooperação internacional.

O Capítulo IV, que compreende os artigos 5º ao 31, detalha os direitos concretos dos idosos, que incluem direito à vida, à independência, à autonomia, à liberdade de expressão e ao acesso à informação, à nacionalidade e à livre circulação, à privacidade e à intimidade, à segurança social, entre outros. O artigo 32 incentiva a adoção de medidas para a disseminação e educação sobre a convenção e promove uma imagem positiva do envelhecimento, incentivando a participação dos idosos na formulação de programas.

O artigo 33 e os seguintes estabelecem um mecanismo de acompanhamento para monitorar o cumprimento dos compromissos sob a convenção, incluindo a Conferência de Estados Partes e um Comitê de Peritos, que deveria passar a valer a partir da décima ratificação de um Estado-parte. A Conferência dos Estados Partes é o órgão principal do mecanismo e tem a função de monitorar o progresso das partes do tratado, além de receber e analisar as recomendações do Comitê de Peritos. O Comitê de Peritos, por sua vez, deve assistir a Conferência no monitoramento do progresso dos Estados Partes na implementação da convenção e submeter recomendações para a conformidade progressiva com a convenção baseada nos relatórios apresentados pelos Estados Partes. Por fim, o artigo 36 permite que qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da OEA submeta petições à Comissão Interamericana de Direitos Humanos contendo relatórios ou reclamações de violações das disposições da convenção por um Estado Parte.

Por ora, a Convenção conta com apenas 11 ratificações, sendo que a décima⁷⁵² foi depositada em 28/03/2023 (o que torna operante o mecanismo de acompanhamento previsto). Entretanto, ainda não há notícias da realização de uma Conferência dos Estados Parte. O Brasil é signatário, mas ainda não ratificou o instrumento. Em outubro de 2018, foi aprovado parecer pela constitucionalidade na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Em novembro de 2018, foi aprovado parecer pela aprovação na Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Idosa (CIDOSO). A última movimentação foi a solicitação para a inclusão do tema na ordem do dia em outubro de 2023. Os EUA e o Canadá não assinaram nem ratificaram a convenção.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em seu comunicado 268/18, reconheceu que a plena vigência dos direitos estabelecidos na Convenção Interamericana sobre a Proteção dos Direitos Humanos dos Idosos é essencial para a proteção dos direitos humanos nas Américas. Nesse sentido, instou todos os membros da OEA a ratificarem a Convenção.

Além de fazer referência ao Princípios das Nações Unidas em Favor das Pessoas Idosas de 1991 e o Plano de Madri de 2002, já abordados anteriormente, o preâmbulo da Convenção faz referências também a outras resoluções, declarações ou compromissos. Entre eles, está a Declaração de Brasília, que foi aprovada em dezembro de 2007 durante a II Conferência Regional Intergovernamental sobre Envelhecimento na América Latina e Caribe. Nela, já se tratava sobre o

⁷⁵² A décima ratificação foi feita pelo México. Uma nota oficial do governo do México declara que: “In accordance with Article 33 of the Convention, now that Mexico has deposited its instrument of ratification, a Follow-up Mechanism will be established, comprised of a Conference of States Parties and a Committee of Experts. Mexico will attend the first Conference of States Parties that is convened, with the leadership that has characterized our country in these forums.”

compromisso de erradicação de todas as formas de discriminação e violência e de criar redes de proteção das pessoas idosas a fim de tornar efetivos os seus direitos. A Declaração de Brasília também trata da importância das alianças estratégicas entre os governos, o sistema das Nações Unidas, a cooperação internacional e a cooperação Sul-Sul. Solicita-se, ainda, aos países membros do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que avaliem a possibilidade de designar um relator especial encarregado de velar pela promoção e proteção dos direitos humanos das pessoas idosas.

Outro documento citado na convenção interamericana é a Declaração de Compromisso de Port of Spain, aprovada na V Cúpula das Américas, realizada na capital de Trinidad e Tobago, em abril de 2009. A declaração pode ser apontada como um importante antecedente da convenção, porque registra o seguinte compromisso dos signatários: “Nesse contexto, promoveremos, no âmbito regional e com o apoio da OPAS e da CEPAL, uma análise da viabilidade de uma convenção interamericana sobre os direitos dos idosos.”

d) O tratamento do tema no Brasil

O Brasil possui a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos da Pessoa Idosa (SNDPI) vinculada ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. É responsabilidade da SNDPI elaborar e sugerir políticas e estratégias que objetivam a promoção e proteção dos direitos das pessoas idosas. Tais políticas devem visar à diminuição de vulnerabilidades e ao enfrentamento de violações de direitos, com o intuito de reconhecer e valorizar a diversidade das experiências de envelhecimento.

Em questão de legislação, destaca-se a Lei 10.741/2003, também conhecida como Estatuto do Idoso, destinado a regular os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos. O Estatuto reconhece que é dever do poder público e da efetivar assegurar à pessoa idosa, com absoluta prioridade, a efetivação de seus direitos, o que compreende atendimento preferencial em órgãos públicos e privados, priorização do atendimento da pessoa idosa por sua própria família, em detrimento do atendimento asilar, prioridade no recebimento da restituição do imposto de renda, entre outros.

O Estatuto traz uma série de proteções como:

- 1) Oferece gratuidade ou desconto em transportes coletivos públicos urbanos e semiurbanos para pessoas acima de 65 anos, além de garantir a reserva de vagas para idosos nos estacionamentos;
- 2) Garante acesso prioritário e gratuito aos serviços de saúde públicos ou privados, assim como a medicamentos, próteses, órteses, e tratamentos necessários;
- 3) Assegura a oferta de programas de amparo aos idosos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade ou risco social;
- 4) Transforma em crime, punível com reclusão de 6 meses a 1 ano e multa, a discriminação do idoso.

A SNDPI introduziu, em 2021, o Pacto Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (PNDPI), uma iniciativa destinada a reforçar a colaboração entre os governos federal, estadual e municipal na implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos dos idosos, conforme estabelecido pelo Estatuto da Pessoa Idosa. O Pacto abrange a disseminação da Política Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa e do Estatuto em todo o país, a expansão dos Conselhos dos Direitos das Pessoas Idosas, a redução da violência contra os idosos, a criação de Fundos Estaduais e Municipais da Pessoa Idosa e o estabelecimento de uma Rede de Cuidados e

Proteção. Esta estratégia visa garantir uma sociedade mais segura e inclusiva para os idosos, assegurando recursos e suporte adequados para atender às suas necessidades e direitos.

XI. Direito à privacidade na era digital

a) Privacidade e privacidade na era digital

O direito à privacidade é o direito fundamental correspondente à inviolabilidade de um conjunto de dados vinculados à vida pessoal, profissional e social de um indivíduo, os quais não podem, por isso, ser expostos além do necessário ao público. O direito à privacidade surgiu como reação à intromissão estatal sobre o indivíduo e encontra amparo em instrumentos como o Artigo 12 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH, 1948), o Artigo 5º Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948), o Artigo 8º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH, 1950), o Artigo 17 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966) e o Artigo 11 da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969). Vale ressaltar que a matéria é objeto, no Brasil, tanto da Constituição Federal de 1988 (Artigo 5º, inciso X) quanto do Código Civil de 2002 (Artigo 21).

Com os avanços tecnológicos, a *Internet* tornou-se um bem comum; e com o consequente excesso de exposição – ou autoexposição – dos indivíduos, há consideráveis impactos na privacidade alheia. Nesse contexto, manifestou-se o direito à proteção dos dados pessoais, que tem por objetivo garantir o sigilo e a inviolabilidade dos dados pessoais. Esse direito teve origem, conjuntamente, com a evolução do conceito de privacidade, o qual sofreu algumas mutações ao longo do tempo.

Inicialmente, a privacidade relacionava-se à segurança da propriedade e, com o passar do tempo, evoluiu para a proteção de correspondências e telefonemas. Atualmente, com o avanço da digitalização na área de comunicação e da tecnologia, com a proliferação de aparelhos móveis, como *smartphones* e *wearables*, e de redes sociais e aplicativos que, até então, pouco estavam presentes na vida humana, o conceito de privacidade passa a ter uma nova abrangência, que é a privacidade no âmbito digital.

É importante compreender o valor que os dados assumem no cenário atual e como o acesso a tantas informações pessoais, armazenadas em bancos de dados, pode representar um desafio para o regime democrático. Exemplo marcante desse fenômeno é o do caso da empresa inglesa de *marketing* Cambridge Analytica: o episódio refere-se à exploração de dados de, pelo menos, 50 milhões de usuários da rede social Facebook, os quais foram utilizados com o objetivo de influenciar as eleições norte-americanas de 2016.

b) Evolução da proteção de dados no cenário internacional

O continente europeu exerce grande influência na delimitação do arcabouço de proteção de dados na esfera internacional. A construção de um sistema jurídico de proteção de dados na Europa teve início com a adoção de leis nacionais que regulavam o assunto. A aplicação de leis de proteção de dados ocorreu, inicialmente, na Alemanha e na França, no final da década de 1970, e foi motivada, principalmente, por uma rejeição popular ao aumento da intervenção do Estado na vida privada dos cidadãos, propiciada pelo uso de sistemas automatizados para o processamento de informações.

As discussões iniciadas no continente causaram seu primeiro impacto formal no âmbito internacional em 1980, quando a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) adotou as Diretrizes para a Proteção da Privacidade e dos Fluxos Transfronteiriços de Dados Pessoais, vigentes até os dias de hoje. Na sequência, o Conselho da

Europa reconheceu em 1981, por meio da Convenção 108 para a Proteção das Pessoas Singulares no que diz respeito ao Tratamento Automatizado de Dados Pessoais, disponível para adesão por países europeus e não europeus, que a proteção à privacidade e aos dados pessoais são fundamentais à manutenção dos direitos humanos – dia 29 de janeiro é considerado o dia mundial da proteção de dados pessoais em homenagem a essa convenção. A Convenção foi o primeiro instrumento internacional juridicamente vinculante adotado no domínio da proteção de dados. Em 2018, o Conselho da Europa propôs a modernização da convenção, por meio da chamada “Convenção 108+”, sob a justificativa da necessidade da adaptação do texto original às novas tecnologias de informação e comunicação (TIC) e para reforçar sua implementação efetiva. Atualmente, existem 55 signatários e oito países observadores. Além do Brasil, que se tornou um observador do comitê internacional da convenção em outubro de 2018, aquele instrumento jurídico abarca outros países signatários que não são membros do Conselho da Europa, como Argentina, Cabo Verde, México e Uruguai, o que faz com que muitos a enxerguem como um potencial futuro *framework* global de proteção e transferência internacional de dados pessoais.

Em 2000, a União Europeia (UE) reconheceu o caráter de direito fundamental da proteção de dados pessoais por meio do Artigo 8º da Carta de Direitos Fundamentais da UE. No âmbito do bloco, a proteção de dados pessoais já havia sido regulada de maneira aprofundada por meio da Diretiva 95/46/CE, adotada em 1995, relativa à proteção e ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação dessas informações. Por muito tempo, essa diretiva tratou o tema na UE, tendo sido substituída, em 2018, pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD). Pode-se dizer que o RGPD é uma evolução da diretiva, fruto de um longo processo democrático: o RGPD possui inovações, como conceitos, garantias fundamentais e definições – a diretiva tinha oito definições, o RGPD tem 26, entre elas, a de autoridade de controle.

Outro exemplo de tratamento do tema no cenário internacional é a *Global Privacy Assembly* (GPA). Fundada em 1979, a organização conta com a participação de mais de 130 autoridades de proteção de dados pessoais do mundo, que se encontram anualmente, com o objetivo de incitar o desenvolvimento de lideranças em proteção de dados e privacidade – a ANPD é membro desde 2023, após período como observadora. A GPA adota resoluções e possui grupos de trabalho voltados para o impacto de temas relevantes ao desenvolvimento da sociedade da informação.

Na direção dos movimentos do continente europeu, a segunda metade do século XX e o início do século XXI foram marcados pela adoção de legislações para regular a proteção de dados pessoais ao redor de todo o mundo. Segundo o mapa global das legislações de proteção de dados, disponibilizado pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD, na sigla em inglês), em março de 2023, 71% dos países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) possuem legislação regulando, de forma setorial ou geral, a matéria; 9% dos países estão no processo de adoção de um diploma legal nesse sentido; 15% dos países não possuem legislação sobre o tema e, para 5% dos países, não há dados sobre o tema.

Os Estados Unidos (EUA) não possuem uma legislação abrangente de privacidade de dados que se aplique a todos os tipos de dados e a todas as empresas americanas, como o RGPD na Europa. A legislação americana adota uma abordagem mais fragmentada, com várias regulamentações que regem diferentes setores e tipos de dados. No âmbito federal, destaca-se o *Children’s Online Privacy Protection Act* (COPPA), que regulamenta o uso e a coleta de informações sobre crianças menores de treze anos por parte de alguns tipos de empresas. A transferência de dados pessoais de indivíduos localizados na UE para empresas localizadas nos EUA é volumosa, de modo que, em 2016, EUA e UE assinaram o acordo *Privacy Shield*, um

mecanismo reconhecido para cumprir os requisitos de proteção de dados da UE sempre que dados pessoais eram transferidos do Espaço Econômico Europeu (ETA, em inglês) para os EUA. Todavia, o acordo foi invalidado pelo Tribunal de Justiça da UE (TJUE), após ser contestado pelo ativista de proteção de dados Maximilian Schrems, alegando que os EUA não fornecem proteção adequada para dados pessoais, principalmente em relação à vigilância estatal. Nesse contexto, EUA e UE acordaram, em 2022, o *Transatlantic Data Privacy Framework* (TADPF), novo *framework* elaborado para substituir o *Privacy Shield*. A proposta do novo documento é regulamentar e limitar o acesso de agências governamentais americanas a dados pessoais provenientes da UE, definindo novos requisitos, tais como necessidade e proporcionalidade para atendimento a interesses de segurança nacional.

c) Tratamento multilateral da proteção do direito à privacidade na era digital e o papel do Brasil

No contexto internacional, o Brasil busca ser ativo nas discussões a respeito do tema e, no âmbito da ONU, foi um dos responsáveis pela propositura de resolução na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Na esteira das revelações mundiais sobre espionagem de dimensões sem precedentes realizadas por órgãos governamentais sobre nacionais e estrangeiros, como a Agência de Segurança Nacional (NSA, na sigla em inglês) dos EUA e o Quartel-General de Comunicação do governo britânico (GCHQ), Brasil e Alemanha, dois países cujas mandatárias, Dilma Rousseff e Angela Merkel, foram alvos diretos desse tipo de operação, apresentaram, em 2013, projeto de resolução à AGNU sobre o tema.

O projeto de resolução, que destaca que “as medidas para combater o terrorismo devem estar de acordo com os direitos humanos”, ganhou 55 copatrocinadores, entre países de todas as regiões e graus de desenvolvimento, e foi aprovado pela AGNU por consenso como “O direito à privacidade na era digital” – A/RES/68/167. A resolução conclamou os Estados a revisarem seus procedimentos práticos e legislações relacionados à vigilância de comunicações, à interceptação a à coleta de dados pessoais, enfatizou a necessidade de os Estados garantirem a implantação plena e efetiva de suas obrigações sob o Direito Internacional dos direitos humanos e, ao prever passos de continuidade do debate, solicitou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) a apresentação, nos próximos dois anos, de relatórios sobre a matéria. A resolução inovou ao expressar o reconhecimento de que os direitos humanos devem ser protegidos tanto no meio *offline* como no *online*, reiterando o princípio da universalidade⁷⁵³.

Em 2014, em resposta à resolução, o ACNUDH apresentou seu relatório à AGNU e ao Conselho de Direitos Humanos (CDH), com foco em vigilância; o ACNUDH também publicou relatórios sobre o tema em 2018, 2020, 2021, 2022 e 2023.

Em 2014, Brasil e Alemanha apresentaram novo projeto de resolução, que resultou na A/RES/69/166, também aprovada por consenso. O texto reiterou a necessidade de proteção ao direito à privacidade no contexto digital e conclamou o CDH a considerar o estabelecimento de procedimento especial com mandato para examinar o assunto e propor princípios e normas para orientar a comunidade internacional na matéria.

⁷⁵³ Em 2012, resolução do CDH sobre a promoção dos direitos humanos na *internet* já afirmava conteúdo semelhante, mas centrado na liberdade de expressão, sendo a primeira a chamar a atenção para a continuidade da proteção dos direitos humanos igualmente nos meios *offline* e *online*.

Em 2015, o CDH nomeou o primeiro relator especial sobre o direito à privacidade⁷⁵⁴, Joseph Cannataci, por um período de três anos, para, entre outras funções, elaborar relatórios sobre violações de direitos, vigilância em massa, uso e retenção de dados pessoais, base de dados forense de DNA, *Open Data* e *Big Data*, entre outros. Em 2018, o mandato do relator foi renovado pelo CDH por mais três anos, nos mesmos termos do mandato de 2015. Em 2021, o mandato foi renovado e expandido para considerar princípios de não discriminação e avaliar o tema em todas as fases, de projeto e de uso, aplicações e novas tecnologias (*design*, desenvolvimento e implementação) – em julho de 2021, o CDH nomeou Ana Brian Nougrères, do Uruguai, como relatora especial, que assumiu o mandato no mês seguinte. Em 2024, o mandato foi estendido por mais três anos.

O relatório é apresentado anualmente à CDH e à AGNU desde 2016.

Como membro do CDH nos triênios 2013-2015, 2017-2019, 2020-2022 e 2024-2026, o Brasil foi um dos promotores da criação da relatoria e da adoção de resoluções sobre o tema⁷⁵⁵. Destaca-se, em 2017, a adoção, por consenso, da resolução sobre o direito à privacidade na era digital, apresentada pelo Brasil, em conjunto com Alemanha, Áustria, Liechtenstein, México e Suíça. O documento do CDH conclama os Estados a respeitar e proteger o direito à privacidade, a pôr fim a violações, a prover medidas efetivas de reparação e a assegurar que qualquer restrição ao direito à privacidade deverá respeitar os princípios da legalidade, necessidade e proporcionalidade. Essa resolução estimulou a elaboração, no Brasil, da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A última resolução aprovada no CDH foi a 54/21, sem recurso a voto, em 2023.

Em anos pares, a AGNU tem adotado novas resoluções a respeito, incluindo temáticas mais contemporâneas, como a associação entre o direito à privacidade na era digital e a consecução dos ODS e a importância de se proteger e respeitar o direito dos indivíduos à privacidade, ao projetar, desenvolver ou implantar meios tecnológicos em resposta a desastres, epidemias e pandemias, especialmente a pandemia de COVID-19. Na AGNU, em 2016, a resolução A/RES/71/199 reiterou o conteúdo das resoluções anteriores e conclamou Estados e empresas a adotarem processos de transparência na solicitação de dados por autoridades estatais, destacou a necessidade de promoção de alfabetização digital como uma habilidade importante para a proteção da privacidade das pessoas. A resolução, ao citar a sociedade civil e o mundo empresarial, destacou a necessidade de informar os usuários sobre a obtenção, registro, uso e compartilhamento de seus dados. Reforçou o papel do ACNUDH e do CDH. Também associou o direito à privacidade na era digital com a consecução dos ODS.

Em 2018, com a resolução A/RES/73/179, e em 2020, com a A/RES/75/176, além de reiterar os termos anteriores novos temas foram adicionados, como o dever do Estado em preservar os direitos humanos na coleta de dados biométricos, bem como no compartilhamento de informações de inteligência, quando exigirem a divulgação de dados pessoais de terceiros, incluindo de empresas privadas.

Em 2022, por meio da A/RES/77/211, a AGNU reiterou os termos das resoluções anteriores; destacou o tema da desinformação; tratou também sobre a importância de proteger e

⁷⁵⁴ É importante notar que a relatoria abarca o direito à privacidade de maneira ampla, não apenas no ambiente digital.

⁷⁵⁵ No âmbito do CDH, desde 2015 foram adotadas cinco resoluções sobre o tema (28/16 de 2015; 34/7 de 2017, apresentada pelo Brasil, em conjunto com Alemanha, Áustria, Liechtenstein, México e Suíça, que estimulou a elaboração, no Brasil, da Lei nº 13.709/2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD); 42/15 de 2019, 48/4 de 2021 e 54/21 de 2023), além de três referentes à renovação da relatoria especial (37/2 de 2018; 46/16 de 2021; e 55/3 de 2024).

respeitar o direito dos indivíduos à privacidade ao projetar, desenvolver ou implantar meios tecnológicos em resposta a desastres, epidemias e pandemias, especialmente, a pandemia de COVID-19, incluindo notificação de exposição digital e rastreamento de contatos; e, por fim destacou, a necessidade de políticas relacionadas à promoção e à participação das mulheres, a fim de abordar a violência e discriminação contra mulheres e meninas em contextos digitais.

Em 2024, o tema da privacidade na era digital foi tratado pela Resolução 79/175.

d) Privacidade e proteção de dados no Brasil

No contexto interno, o Brasil, por meio da Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 5º, referente aos direitos e deveres dos cidadãos, já tratava, ainda de que de forma geral, da privacidade dos brasileiros no inciso X: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”. A Lei nº 9.296 de 1996 ainda viria a acrescentar que é “inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”. Em 1993, o Código de Defesa do Consumidor, em seu Artigo 13, trata sobre dificultar o acesso às suas próprias informações ou deixar de comunicar ao titular sobre o registro de seus dados são consideradas infrações.

Foi no contexto mais especificamente de adequar-se às Diretrizes da OCDE e de resoluções da AGNU e do CDH, que, em 2018, o Brasil promulgou a LGPD. Assim como o RGPD da UE, alguns dos principais pontos da LGPD são: direito para o titular acessar, editar ou solicitar a exclusão de seus dados; recolhimento autorizado (com exceção em casos específicos, sem autorização do cidadão, quando isso for indispensável para cumprir situações legais, previstas em lei, como a Lei de Acesso à Informação (LAI); maior cuidado com dados sensíveis; portabilidade de dados; e sanções administrativas se houver descumprimento.

Em 2020, com a finalidade de atender o Artigo 5º, XIX, da LGPD, foi criada a Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão federal responsável por dar efetividade àquele instrumento normativo no País. As principais competências da ANPD são zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD, além de orientar e explicar para a população como a LGPD é aplicada no Brasil. Um dos principais objetivos de atuação da ANPD tem sido de se inserir nos debates globais sobre proteção de dados pessoais. Nesse contexto, a Autoridade tem participado, de forma ativa, de diversos fóruns internacionais, espaços de debate, eventos e diálogos com outras autoridades de proteção de dados pessoais. Atualmente, a ANPD contribui para as discussões que ocorrem na OCDE, participa como observadora do Comitê Consultivo da Convenção 108 e da GPA, e, recentemente, passou também a integrar o *Global Privacy Enforcement Network* (GPEN)⁷⁵⁶ e a Rede Ibero-Americana de Proteção de Dados Pessoais (RIPD)⁷⁵⁷. Nesse sentido,

⁷⁵⁶ A *Global Privacy Enforcement Network* (GPEN) é um grupo de reguladores de privacidade cuja missão é melhorar a cooperação na aplicação de leis internacionais que afetam a privacidade. A Rede Global de Aplicação da Privacidade foi formada em 2010 em resposta à Recomendação da OCDE sobre Cooperação Transfronteiriça na Aplicação das Leis de Proteção da Privacidade. Esse documento recomendou a cooperação entre as autoridades de privacidade em áreas como educação e fiscalização.

⁷⁵⁷ A Rede Ibero-americana de Proteção de Dados (RIPD) foi criada em 2003 e é composta atualmente por 34 entidades. A RIPD é um fórum integrador de diversos atores, tanto do setor público como do setor privado, e desenvolve iniciativas e projetos relacionados com a proteção de dados no espaço ibero-americano, com a finalidade de manter e fortalecer um constante intercâmbio de informação, de experiências e conhecimentos, assim como

destacam-se as relações e diálogos construtivos com a Comissão Europeia, com o *Information Commissioner's Office* (Reino Unido), com a *Federal Trade Commission* (EUA), com a Autoridade de Proteção de Dados de Hessen (Alemanha), além de um acordo de cooperação já formalmente estabelecido com a Autoridade Espanhola de Proteção de Dados (AEPD).

Nesse contexto, em 2022, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 115, que acrescenta o direito à proteção de dados pessoais no rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão (Artigo 5º, LXXIX), além de fixar a competência privativa da União para legislar sobre proteção e tratamento de dados pessoais (Artigos 21, XXVI; e 22, XXX).

e) Privacidade e proteção de dados no MERCOSUL

A Argentina foi um dos pioneiros na América do Sul na criação de lei específica para proteção de dados pessoais, em 2000. Já em 2002, foi o primeiro país do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) a obter o reconhecimento da UE de adequação frente à Diretiva 95/46. Em 2008, o Uruguai sancionou lei estabelecendo proteção específica para dados pessoais e o *habeas data*. Posteriormente, em 2012, a UE também reconheceu a adequação desta lei uruguaia. O Paraguai, por sua vez, apesar de não ter obtido o reconhecimento da Comissão Europeia, possui uma lei específica para a proteção de dados pessoais desde 2001. Nesse contexto, é importante ressaltar que o Acordo de Associação MERCOSUL-UE prevê, no texto do Protocolo sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira, em seu Artigo 15, o qual trata a implementação do protocolo, que deverá ser “levado em consideração as respectivas leis e regulamentos, em particular para a proteção de dados pessoais”.

Em dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula do MERCOSUL, os presidentes dos Estados Partes reconheceram que a proteção dos dados pessoais é fundamental para a integração digital no MERCOSUL, tendo em conta os interesses econômicos e extraeconômicos associados aos dados pessoais e os desafios colocados pela vulnerabilidade digital; nesse sentido, destacaram a existência de iniciativas em curso para focalizar as interações da proteção de dados e dos direitos dos consumidores nos ambientes digitais e para harmonizar as ações dos Estados Partes nessa área.

Em julho de 2022, por ocasião da LX Cúpula do MERCOSUL e Estados Associados e da LX Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum (CMC), tomaram nota das atividades realizadas, no âmbito da Agenda Digital do bloco, para avançar na integração digital e na busca de iniciativas conjuntas para a consolidação da estratégia digital regional. Igualmente, registraram as iniciativas para implementar um mecanismo seguro sobre proteção de dados e direitos dos consumidores nos entornos digitais.

Na LXI Cúpula, em dezembro de 2022, no âmbito da Agenda Digital, valorizaram as atividades realizadas no âmbito do Grupo Agenda Digital (GAD), com o propósito de aprofundar a integração digital regional e consolidar uma estratégia digital do bloco. Celebraram, igualmente, os avanços alcançados em diferentes áreas temáticas, como assinatura digital, inclusão digital e infraestrutura digital. Destacaram os avanços alcançados nos trabalhos vinculados a cibersegurança, com vistas à assinatura de um Memorando de Entendimento sobre Cibersegurança.

promover os desenvolvimentos legislativos necessários para garantir uma regulação avançada do direito à proteção de dados pessoais num contexto democrático, tendo em consideração o contínuo fluxo de dados entre os países que têm laços em comum e uma preocupação por este direito.

XII. Religião e liberdade religiosa

a) Panorama das religiões no mundo

A formação dos Estados nacionais relaciona-se, historicamente, com as religiões que moldaram ou, em menor medida, influenciaram a sociedade e os seus costumes através das gerações. Em relatório elaborada pela instituição Pew Research Center, que analisa 199 países ou territórios, constatou-se que 43 adotam uma religião oficial, 40 possuem uma religião favorecida, 10 são hostis a alguma religião, ao passo que 106 não possuem religião oficial ou favorecida. O Islã é a crença mais endossada como religião oficial, em um total de 27 países analisados, a maioria deles situado no Oriente Médio e no Norte da África. A título de comparação, somente 13 países definem o Cristianismo (ou alguma de suas vertentes) como religião oficial.

Embora não haja nenhum país que obrigue a conversão de seus cidadãos a uma religião específica, na maioria dos casos apenas uma religião recebe apoio ativo do Estado. Em contrapartida, em alguns países, há grupos religiosos que são proibidos de professar suas crenças por serem considerados uma ameaça à manutenção da ordem e dos interesses estatais.

No que se refere ao posicionamento estatal sobre as religiões, o Pew Research Center categoriza os países em quatro grupos: os que possuem religião oficial, os que dão preferência por alguma religião, os que não possuem religião oficial e não dão preferência por qualquer religião, e os que são hostis a alguma religião.

O sítio *World in Data*, por sua vez, divide os Estados em três categorias. Primeiramente, haveria aqueles que se posicionam oficialmente sobre uma religião, ainda que possam permitir a liberdade religiosa. Essa situação pode ser observada em países em que uma religião inscrita na constituição influenciou fortemente a formação da sociedade. Como exemplo, temos o Afeganistão pré-retorno do Talibã ao poder, em cuja constituição de 1994 está registrado que o Islã é a religião oficial. Ademais, tanto o presidente quanto o vice-presidente do país deveriam ser adeptos dessa crença, e os princípios do islamismo deveriam ser seguidos pelas leis e pelos estatutos dos partidos políticos.

Em segundo lugar, haveria os Estados que apresentariam preferência por uma religião. Nesse caso, a religião preferida receberia apoio organizacional e financeiro do Estado. Na maioria das vezes, o chefe de Estado também deveria ser adepto dessa religião. Na Rússia, há quatro religiões designadas pela lei russa como “tradicionais”: o cristianismo, o islamismo, o judaísmo e o budismo. As quatro religiões tradicionais recebem certos benefícios, como programas governamentais específicos para as instituições religiosas vinculadas a essas crenças. A legislação do país reconhece, em particular, a “contribuição especial” do cristianismo ortodoxo para a história russa. Segundo relatório sobre liberdade religiosa do Departamento de Estado dos Estados Unidos, a Igreja Católica Ortodoxa recebeu privilégios não concedidos as demais.

Por fim, haveria os casos em que há unidade entre o Estado e a religião. Nesse exemplo, ainda que possa haver liberdade na escolha da religião pelos cidadãos, o Estado assume a tarefa de promover a religião oficial nos aspectos cotidianos da administração estatal e defendê-la contra ameaças externas, o que torna comum que o chefe de Estado seja também o líder da religião oficial. A união, nesse aspecto, pode ser observada em diferentes graus. O monarca do Reino Unido, por exemplo, também é o líder da Igreja Anglicana ou Igreja da Inglaterra, ainda que a população, como na Escócia, tenha preferências religiosas diferentes.

De acordo com estimativas do Pew Research Center, que realizou uma projeção com base em dados de 2010, os principais grupos religiosos do mundo no ano de 2020 seriam:

- 1) Cristãos (31,1%);
- 2) Muçulmanos (24,9%);
- 3) Não afiliados⁷⁵⁸ (15,6%);
- 4) Hindus (15,2%);
- 5) Budistas (6,6%);
- 6) Praticantes de religiões tradicionais (*folk religions*⁷⁵⁹) (5,6%);
- 7) Praticantes de outras religiões (menos de 1%); e
- 8) Judeus (menos de 1%).

2020 ▼

Count

Percent

World

Christians 31.1%	Muslims 24.9%	Unaffil'd. 15.6%	Hindus 15.2%
Buddhists 6.6%	Folk Relig. 5.6%	Other <1%	Jews <1%
All: 100.0%			

Fonte: <https://www.pewresearch.org/religion/feature/religious-composition-by-country-2010-2050/>

Analisando a composição religiosa das principais regiões do mundo, observa-se que a maior parte da população da América Latina e Caribe, da Europa, da América do Norte e da África Subsaariana é composta por cristãos. No Oriente Médio e no Norte da África, os muçulmanos correspondem a 93% da população da região. Na Ásia-Pacífico, os hindus perfazem o grupo majoritário.

Regions

■ North America (2020)

Christians 74.6%	Muslims 1.3%	Unaffil'd. 19.2%	Hindus <1%
Buddhists 1.2%	Folk Relig. <1%	Other <1%	Jews 1.6%
All: 100.0%			

⁷⁵⁸ Por “Não afiliados” entendem-se os ateístas, os agnósticos e aqueles que não acreditam em nada em particular. Os ateus não creem em Deus algum. Os agnósticos têm incertezas quanto à existência ou não de um Deus.

⁷⁵⁹ *Folk religions*, em tradução livre “religiões populares” ou “religiões tradicionais”, são crenças professadas por grupos ou tribos específicas que não são baseadas em um livro sagrado ou não possuem credos formais. Por serem menos institucionalizadas e mais difusas que as demais, são mais difíceis de serem mensuradas.

■ **Latin America-Caribbean (2020)**

Christians 89.7%	Muslims <1%	Unaffil'd. 8%	Hindus <1%
Buddhists <1%	Folk Relig. 1.8%	Other <1%	Jews <1%
All: 100.0%			

■ **Europe (2020)**

Christians 72.2%	Muslims 6.8%	Unaffil'd. 20.0%	Hindus <1%
Buddhists <1%	Folk Relig. <1%	Other <1%	Jews <1%
All: 100.0%			

■ **Middle East-North Africa (2020)**

Christians 3.6%	Muslims 93.1%	Unaffil'd. <1%	Hindus <1%
Buddhists <1%	Folk Relig. <1%	Other <1%	Jews 1.6%
All: 100.0%			

■ **Sub-Saharan Africa (2020)**

Christians 62.0%	Muslims 31.4%	Unaffil'd. 3%	Hindus <1%
Buddhists <1%	Folk Relig. 3.2%	Other <1%	Jews <1%
All: 100.0%			

■ **Asia-Pacific (2020)**

Christians 7.2%	Muslims 25.7%	Unaffil'd. 20.0%	Hindus 26.0%
Buddhists 11.3%	Folk Relig. 8.6%	Other 1.2%	Jews <1%
All: 100.0%			

Fonte: <https://www.pewresearch.org/religion/feature/religious-composition-by-country-2010-2050/>

O cristianismo é, atualmente, a religião mais difundida e com mais adeptos em todo o mundo. A região com maior participação dos cristãos em sua composição é a América Latina e Caribe, com quase 90%, embora os maiores percentuais de população cristã, representando a totalidade da população, sejam registrados no Vaticano e nas Ilhas Pitcairn (território ultramarino britânico na Polinésia). Em números absolutos, dados de 2011 apontaram os Estados Unidos, o Brasil e a Rússia como os detentores das três maiores populações cristãs. De acordo com o Pew Research Center, o percentual de cristãos no mundo tende a manter-se estável (em cerca de 31%)

até o ano de 2050, mas com mudança significativa na distribuição regional dessa população. Se, atualmente, cerca de um quarto dos cristãos ainda está na Europa, quase quatro em cada dez cristãos passarão a viver na África Subsaariana em 2050, ao passo que o percentual daqueles que vivem na Europa continuará em declínio, representando cerca de 16% dos cristãos em todo o mundo em 2050.

Os muçulmanos representavam, em 2020, o segundo maior grupo religioso do mundo, com um total de 24,9% da população global. Por um lado, mais de três quintos dos seguidores do Islamismo vivem na Ásia-Pacífico, embora não sejam majoritários nessa região. Os países com maior número de muçulmanos, em 2017, eram Indonésia, Paquistão e Índia, todos com mais de 200 milhões de fiéis cada. Por outro lado, mais de 93% dos habitantes do Oriente Médio e do Norte da África sejam muçulmanos. Em 2020, as Maldivas registravam um percentual de 100% da população composta por muçulmanos, seguidas por Mauritânia (99,9%) e Faixa de Gaza (99,9%). Até 2050, esse grupo tende a manter-se como a segunda maior comunidade religiosa do mundo. A diferença com relação aos cristãos, entretanto, diminuirá. Os muçulmanos são o grupo religioso que mais cresce, principalmente devido à sua população jovem e à alta taxa de fertilidade. Estima-se que, em 2050, eles representarão 29,7% do total mundial, aproximando-se dos 31,4% dos cristãos esperados nesse mesmo ano.

Os hindus são a quarta força religiosa global, correspondendo a pouco mais de 15% da população mundial, em 2020. Na Ásia-Pacífico, 26% da população professa o hinduísmo, atrás apenas dos muçulmanos. Os países com maior número proporcional de hindus, em 2010, eram o Nepal (81,3%), seguido por Índia (79,8%) e por Maurício (48,5%). Em 2020, as maiores populações hindus em termos absolutos residiam na Índia, no Nepal e em Bangladesh, respectivamente. Para esse grupo religioso, os prognósticos do Pew Research Center apontam queda de menos de um ponto percentual em termos de representatividade global entre 2010 e 2050 (de 15,2% para 14,9%), mas com crescimento relativos na América do Norte e na Ásia-Pacífico.

O budismo ocupa a quinta posição no ranking de principais filiações religiosas do mundo em 2020 (6,6%). A região com a maior parcela relativa de budistas em sua população total é a Ásia-Pacífico, onde são 11,3%. Em 2010, os países com os maiores percentuais de pessoas adeptas ao budismo eram o Camboja (96,9%), a Tailândia (93,2%) e Myanmar (80,1%). Em termos de quantidade absoluta de seguidores, China, Tailândia e Japão registraram as maiores populações em 2020. O relatório do Pew Research Center observa uma tendência de queda da comunidade budista nas próximas décadas. De um total de 7,1% da população mundial, em 2010, o budismo tende a passar a representar apenas 5,2% no ano de 2050, em um cenário de aumento de sua participação relativa na América do Norte e de declínio relativo na Ásia-Pacífico.

Cabe destacar, ainda, a força dos “não afiliados”, como o terceiro maior grupo religioso do mundo. Segundo as projeções do Pew Research Center, essa população tende a crescer consideravelmente de 2010 a 2040, principalmente em regiões como os Estados Unidos e a Europa. Não obstante, esse grupo tende a entrar em declínio entre 2040 e 2050, o que se explicaria, sobretudo, pelo envelhecimento e pela baixa taxa de fertilidade dos não afiliados particularmente em países como China e Japão. De 15,6% da população mundial em 2010, os não filiados deverão passar a ser cerca de 13% em 2050.

b) Liberdade religiosa no sistema ONU

A liberdade de religião ou crença tem muitas dimensões e se cruza com outros direitos humanos e outras agendas, como o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a

agenda de paz e segurança. Ademais, garantir a liberdade de religião demanda o respeito a algumas liberdades específicas, explicitadas em muitos dos instrumentos internacionais sobre o tema, como a liberdade para adotar, mudar ou renunciar a uma religião ou crença; a liberdade contra coerção; a liberdade de professar e divulgar a sua religião ou crença; o direito de manifestar sua religião ou crença; o direito de expressão da religião; e a liberdade de culto.

A Carta das Nações Unidas (ONU) faz referência ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de religião. O Artigo 18 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) afirma que “todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; esse direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença pelo ensino, pela prática, pelo culto em público ou em particular”.

O Artigo 18 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP), por sua vez, estabelece que: “1. Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino. 2. Ninguém poderá ser submetido a medidas coercitivas que possam restringir sua liberdade de ter ou de adotar uma religião ou crença de sua escolha. 3. A liberdade de manifestar a própria religião ou crença estará sujeita apenas às limitações previstas em lei e que se façam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos e as liberdades das demais pessoas. 4. Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a respeitar a liberdade dos pais e, quando for o caso, dos tutores legais - de assegurar a educação religiosa e moral dos filhos que esteja de acordo com suas próprias convicções.” No Artigo 2º, o pacto afirma que “os Estados Partes do presente pacto se comprometem a respeitar e garantir a todos os indivíduos que se achem em seu território e que estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de (...) religião”. No Artigo 20, afirma que “será proibida por lei qualquer apologia do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, à hostilidade ou à violência”. No Artigo 27, estabelece que, “nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar sua própria língua”.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) também trata de educação religiosa e da não discriminação por motivo de religião. Outras convenções temáticas também fazem referência ao tema.

Em 1981, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) adotou, sem recurso a voto, pela Resolução 36/55, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação baseada em Religião ou Crença. Em 1992, foi adotada Declaração sobre o Direito de Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas e Linguísticas. A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 também faz referência tangencial ao tema. Em 2007, foi adotada a Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, que faz referência à religião, às crenças e aos cultos desses povos.

c) Tratamento institucional multilateral

Destacam-se o trabalho do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH) na matéria e a existência de um relator especial para liberdade de religião e de crença no sistema

universal. A função foi estabelecida pela antiga Comissão em 1986, denominada, até 2000, de relatoria especial para intolerância religiosa. A relatoria recebe apoio logístico e de pessoal do Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH). O atual mandato da relatoria especial⁷⁶⁰, adotado pelo CDH (6/37), foi estendido, em 31 de março de 2022, por mais três anos e abrange:

- 1) promover a adoção de medidas nacionais, regionais e internacionais para assegurar a promoção e a proteção do direito de liberdade de religião e de crença;
- 2) identificar obstáculos existentes e emergentes para o usufruto desse direito e apresentar recomendações de maneiras para superá-los;
- 3) continuar os esforços para examinar incidentes e ações governamentais incompatíveis com a Declaração de 1981 e sugerir medidas paliativas se necessário; e
- 4) continuar a aplicar uma perspectiva de gênero nessas atividades.

As fontes primárias para a implementação de seu mandato são os Artigos 18 tanto da DUDH quanto do PIDCP, bem como a Declaração de 1981. Seu trabalho também se baseia em artigos relevantes de outras convenções de direitos humanos e em resoluções relevantes do CDH, da AGNU e de outras instâncias da ONU.

Os principais tópicos de interesse do trabalho do relator especial compreendem: liberdade de adoção, mudança ou renúncia de religião ou crença; liberdade contra coerção; direito de expressão da religião; liberdade de culto; locais de culto; símbolos religiosos; observância de feriados santos e dias de descanso; indicação de clérigos; ensino religioso; grupos vulneráveis; e intersecção entre liberdade de religião e de crença com outros direitos humanos.

Em 2024, a atual relatora apresentou, ao CDH, relatório intitulado “*Hatred on the basis religion or belief*”. Em 2023, a relatora apresentou o relatório “*Landscape of freedom of religion or belief*” ao CDH e o relatório “*Freedom of religion or belief, from the grass-roots level*” à AGNU. Em 2022, o então relator apresentou os relatórios intitulados “*Indigenous peoples and the right to freedom of religion or belief*” à AGNU e “*Rights of persons belonging to religious or belief minorities in situations of conflict or insecurity*” ao CDH. Em 2021, apresentou relatórios intitulados “*Freedom of thought*” à AGNU e “*Countering Islamophobia/Anti-Muslim Hatred to Eliminate Discrimination and Intolerance Based on Religion or Belief*” ao CDH. Em 2020, apresentou relatórios intitulados “*Safeguarding freedom of religion or belief for the successful implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*” à AGNU e “*Freedom of religion or belief and gender equality*” ao CDH.

O Sistema ONU também realiza o monitoramento do cumprimento desse direito por meio do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) e dos mecanismos de monitoramento (comitês) das convenções de DH. O CDH adotou diversas resoluções específicas a respeito do tema desde 2007, a última em 2024 (A/HRC/RES/55/16, sem recurso a voto), e muitas outras que tratam de aspectos gerais de discriminação e intolerância.

Destaca-se a Resolução 16/18 do CDH (e sua resolução “gêmea”, a 66/167 da AGNU), de 2011, por meio da qual os Estados se comprometem a lidar com a intolerância religiosa por meio de ações que reforcem mutuamente os direitos de liberdade de expressão, liberdade de religião e de crença e de não discriminação. A resolução deu o pontapé para o que é conhecido como Processo de Istambul⁷⁶¹, uma série de reuniões intergovernamentais anuais para o monitoramento

⁷⁶⁰ Nazila Ghanea assumiu o mandato em 1º de agosto de 2022, em lugar de Ahmed Shaheed.

⁷⁶¹ O Processo de Istambul trabalha com oito pontos de ação que comprometem todos os Estados-Membros a tomar medidas específicas em nível nacional em políticas, leis e práticas, para lidar com a intolerância e discriminação com

de sua implementação. Mais recentemente, em abril de 2022, o CDH adotou a Resolução 49/31, com vistas a combater a intolerância, os estereótipos negativos e a estigmatização e discriminação, incitamento à violência e violência contra pessoas com base na religião ou crença.

Em julho de 2023, em meio aos episódios de queima do Corão na Suécia, o CDH adotou a Resolução 53/1, intitulada “Combate ao ódio religioso que constitui incitamento à discriminação, hostilidade ou violência”, que condena e rejeita a intolerância religiosa. Os EUA e diversos países europeus não apoiaram a resolução. O texto, proposto pelo Paquistão, em nome da Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), e pela Palestina, contou com 28 votos favoráveis, doze contrários e sete abstenções.

Também valeria destacar que o ACNUDH organizou encontros internacionais, seminários com especialistas e *workshops* regionais sobre o tema (em especial os vínculos entre os Artigos 19 e 20 do PIDCP com a liberdade de expressão e o incitamento do ódio), incluindo em Genebra (outubro de 2008), Viena (fevereiro de 2011), Nairóbi (abril de 2011), Bangkok (julho de 2011), Santiago (outubro de 2011), Rabat (outubro de 2012), Genebra (fevereiro de 2013), Amã (novembro de 2013), Manama (2014), Túnis (outubro de 2014 e abril de 2015), Nicósia (outubro de 2015), Beirute (dezembro de 2015), Amã (janeiro de 2017) e Beirute (março de 2017). Desse processo, destacam-se dois documentos: o Plano de Ação de Rabat sobre a proibição da defesa do ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação, hostilidade ou violência; e a Declaração de Beirute de 2017, sobre “Fé por Direitos” (“*Faith for Rights*”), com um conjunto de 18 compromissos. O Plano de Ação de Rabat foi elaborado por especialistas independentes e visa a fornecer orientações sobre como equilibrar o Artigo 19 do PIDCP, que prevê a liberdade de expressão, com o Artigo 20, que proíbe a incitação à discriminação, hostilidade ou violência. A estrutura “Fé por Direitos”, por sua vez, oferece espaço para uma reflexão e ação interdisciplinar sobre as conexões profundas e mutuamente enriquecedoras entre religiões e direitos humanos. Seu objetivo é promover o desenvolvimento de sociedades pacíficas, que defendam a dignidade humana e a igualdade para todos e onde a diversidade não seja apenas tolerada, mas plenamente respeitada e celebrada.

Ainda no sistema onusiano, o Escritório das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio e Responsabilidade de Proteger já promoveu duas Cúpulas Mundiais sobre Religião, Paz e Segurança, ambas em Genebra, em 2016 e 2019. A última cúpula teve por objetivo principal estabelecer uma Plataforma Internacional sobre Religião, Paz e Segurança, com base no modelo de Diálogo 5+ (5: diplomatas, políticos, líderes religiosos, acadêmicos e representantes de organizações não governamentais; +: mídia, setor privado e outros setores potencialmente relevantes da sociedade civil).

base na religião ou crença e suas causas: 1) criar redes colaborativas para construir o entendimento mútuo, promovendo o diálogo e inspirando ações construtivas em diversos campos; 2) criar mecanismos dentro dos governos para identificar e abordar potenciais áreas de tensão entre membros de diferentes comunidades religiosas e ajudar na prevenção e mediação de conflitos; 3) treinar funcionários do governo em estratégias eficazes de alcance e projeção; 4) incentivar os esforços dos líderes para discutir em suas comunidades as causas da discriminação e desenvolver estratégias para combatê-las; 5) manifestar-se contra a intolerância, incluindo a defesa do ódio religioso que constitua incitação à discriminação, hostilidade ou violência; 6) adotar medidas para criminalizar a incitação à violência iminente com base em religião ou crença; 7) combater a difamação e os estereótipos religiosos negativos das pessoas, bem como a incitação ao ódio religioso, inclusive através da educação e sensibilização; e 8) Reconhecer que o debate de ideias aberto, construtivo e respeitoso desempenha um papel positivo no combate ao ódio religioso, ao incitamento e à violência.

d) Liberdade religiosa no sistema interamericano

O tema também é tratado nos sistemas regionais de direitos humanos, com destaque para o americano, de interesse para o Brasil. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) dedica o Artigo 12 à liberdade de consciência e de religião, em termos muito semelhantes ao PIDCP: “1. Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado. 2. Ninguém pode ser objeto de medidas restritivas que possam limitar sua liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças. 3. A liberdade de manifestar a própria religião e as próprias crenças está sujeita unicamente às limitações prescritas pela lei e que sejam necessárias para proteger a segurança, a ordem, a saúde ou a moral públicas ou os direitos ou liberdades das demais pessoas. 4. Os pais, e quando for o caso os tutores, têm direito a que seus filhos ou pupilos recebam a educação religiosa e moral que esteja acorde com suas próprias convicções.” Seu Artigo 1º é muito semelhante ao Artigo 2º do PIDCP. A CADH também associa a liberdade religiosa à liberdade de expressão (Artigo 13.5)⁷⁶²; à liberdade de associação (Artigo 16.1)⁷⁶³; e ao direito de circulação e de residência (Artigo 22.8)⁷⁶⁴. Além disso, a possibilidade de suspensão de garantias em caso de guerra, perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou a segurança de Estado Parte, inscrita no Artigo 27, prevê a liberdade de consciência e de religião em seu rol de direitos não passíveis dessa suspensão.

De forma complementar, foram aprovadas, em 2013, a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância e a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância. A primeira afirma, em seu Artigo 1º, que a discriminação pode estar fundamentada na religião, e traz em seu preâmbulo as seguintes considerações: “CONSTERNADOS pelo fato de que várias partes do mundo testemunham um aumento geral de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana; RECONHECENDO que a coexistência pacífica entre as religiões em sociedades pluralistas e Estados democráticos se baseia no respeito à igualdade e à não discriminação entre as religiões e na clara separação entre as leis do Estado e os preceitos religiosos”. Embora o texto da segunda não mencione a religião expressamente, há clara vinculação entre racismo e discriminação religiosa, como se verifica com as religiões de matriz africana no Brasil.

No âmbito interamericano, não há relatoria específica para o tema na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que é tratado no bojo da relatoria temática de liberdade de expressão. Violações aos direitos garantidos em âmbito interamericano podem ser acionáveis perante a CIDH e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIDH), assim como em nível multilateral podem ser acionáveis perante a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

⁷⁶² Artigo 13.5, CADH: “A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.”

⁷⁶³ Artigo 16.1, CADH: “Todas as pessoas têm o direito de associar-se livremente com fins ideológicos, religiosos, políticos, econômicos, trabalhistas, sociais, culturais, desportivos ou de qualquer outra natureza.”

⁷⁶⁴ Artigo 22.8, CADH: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.”

e) Liberdade religiosa em outros sistemas regionais

A Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH, 1950) trata da liberdade de pensamento, de consciência e de religião em seu Artigo 9º⁷⁶⁵. Em Protocolo Adicional de 1952, o Artigo 2º traz conexão entre liberdade religiosa e o direito de instrução⁷⁶⁶. Em seu Protocolo nº 12 (2000), o Artigo 1º associa liberdade religiosa e interdição geral à discriminação⁷⁶⁷.

No sistema africano, a Carta Africana de Direitos Humanos (1981), ou Carta de Banjul, assegura a liberdade religiosa em seu Artigo 8º⁷⁶⁸.

f) Vínculos de liberdade religiosa com outras agendas internacionais

A questão da religião tem vínculos com outras agendas que não propriamente a de direitos *strictu sensu*, mas também o Direito Internacional Humanitário, o direito dos refugiados e a agenda de paz e segurança. Pode-se destacar, por exemplo, que genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade, conforme tipificados pelo Estatuto de Roma (1998), podem estar vinculados a motivação religiosa. Trata-se de crime de genocídio determinadas ações praticadas com intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo religioso enquanto tal. Trata-se de crime de guerra, em conflito armado seja internacional seja interno, dirigir intencionalmente ataques a edifícios consagrados ao culto religioso, sempre que não se trate de objetivos militares, ou, em caso de conflito armado não internacional. Trata-se de crime contra a humanidade a perseguição de um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos religiosos. Pode-se destacar, ainda, que o instituto do refúgio também pode ser concedido em razão de perseguição religiosa e que, segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), os Estados proporcionarão aos refugiados em seu território um tratamento ao menos tão favorável quanto o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar a sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos. Em 2019, foi realizada a 2ª Cúpula Global sobre Religião, Paz e Segurança, em Genebra, para discutir diretrizes internacionais para combater o discurso de ódio e proteger minorias religiosas, incluindo refugiados e migrantes. A primeira edição foi realizada em 2016.

⁷⁶⁵ Artigo 9º, CEDH: “1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de pensamento, de consciência e de religião; este direito implica a liberdade de mudar de religião ou de crença, assim como a liberdade de manifestar a sua religião ou a sua crença, individual ou coletivamente, em público e em privado, por meio do culto, do ensino, de práticas e da celebração de ritos. 2. A liberdade de manifestar a sua religião ou convicções, individual ou coletivamente, não pode ser objeto de outras restrições senão as que, previstas na lei, constituírem disposições necessárias, numa sociedade democrática, à segurança pública, à proteção da ordem, da saúde e moral públicas, ou à proteção dos direitos e liberdades de outrem.”

⁷⁶⁶ Artigo 2º, Protocolo de 1952, CEDH: “A ninguém pode ser negado o direito à instrução. O Estado, no exercício das funções que tem de assumir no campo da educação e do ensino, respeitará o direito dos pais a assegurar aquela educação e ensino consoante as suas convicções religiosas e filosóficas.”

⁷⁶⁷ Artigo 1º, Protocolo nº 12, CEDH: “1. O gozo de todo e qualquer direito previsto na lei deve ser garantido sem discriminação alguma em razão, nomeadamente, do sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação. 2. Ninguém pode ser objeto de discriminação por parte de qualquer autoridade pública com base nomeadamente nas razões enunciadas no número 1 do presente artigo.”

⁷⁶⁸ Artigo 8º, Carta de Banjul: “A liberdade de consciência, a profissão e a prática livre da religião são garantidas. Sob reserva da ordem pública, ninguém pode ser objeto de medidas de constrangimento que visem restringir a manifestação dessas liberdades.”

g) Religião como elemento ordenador do sistema internacional contemporâneo

Em termos políticos e institucionais, a religião também é um dos elementos ordenadores do sistema internacional contemporâneo e tem implicações em termos de personalidade jurídica de Direito Internacional Público. Nesse sentido, pode-se destacar o caráter *sui generis* do Vaticano e da Santa Sé; o papel histórico de mediação política do Papa da Igreja Católica Apostólica Romana; a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI); ou os Estados que não são laicos, em diferentes níveis, desde a existência de religiões de Estado (Costa Rica, Inglaterra – e não o Reino Unido –, Grécia, países nórdicos, diversos países islâmicos, Butão) até à relação umbilical entre Estado e religião na forma de teocracias ou eclesiocracias (Irã) ou de estados étnico-religiosos (Israel), além do papel da religião na organização burocrática de Estados (como o confessionalismo no Líbano).

h) Perseguição religiosa

Deve-se chamar atenção para o recente crescimento da perseguição religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas, inclusive as de origem africana. Nesse sentido, pode-se indicar exemplos, como ataques, muitas vezes terroristas, a alvos ou grupos religiosos, como os coptas no Egito, a comunidade muçulmana de Christchurch (Nova Zelândia), a igreja protestante no norte do Burkina Faso ou a sinagoga em Pittsburgh (EUA). O recente crescimento deriva de diversos fatores, como o fortalecimento da xenofobia concomitante a crises econômicas, à disseminação de medidas contrárias à imigração e à radicalização, em especial, de pessoas marginalizadas, impulsionada por ferramentas de recrutamento virtual. Também pode-se indicar polêmicas relativas ao banimento ou a restrições de vestimentas ou símbolos religiosos em lugares públicos. De acordo com dados dos EUA, em 2019, 83% da população mundial vivia em Estados onde a liberdade religiosa era limitada ou proibida.

i) Religião como causa de conflitos

Diversos exemplos podem ser indicados como episódios de recorrente perseguição religiosa ou casos de conflitos específicos. Dentre eles, mencionam-se o fator religioso nos conflitos médio-orientais ou africanos em curso; a emergência do autointitulado Estado Islâmico e de grupos terroristas alicerçados no fundamentalismo religioso; a rivalidade entre Arábia Saudita (sunita) e Irã (xiita); o impacto religioso na atual disfuncionalidade do Estado libanês; o elemento religioso nas disputas entre Índia e Paquistão e a nova lei de cidadania indiana; perseguição a minorias religiosas na China, na Rússia e na Coreia do Norte; o fator religioso na instabilidade balcânica; e a questão étnico-religiosa envolvendo os *rohingya* entre Bangladesh e Myanmar. Pode-se ainda fazer referência ao Holocausto.

j) Liberdade de crença e de religião e o Brasil

O ordenamento jurídico brasileiro protege a liberdade religiosa em diversas instâncias. A Constituição brasileira insere esse direito em seu rol de direitos e garantias fundamentais do Artigo 5º (incisos VI, VII e VIII). Esse artigo consagra a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a

proteção aos locais de culto e a suas liturgias (VI). Ademais, assegura, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (VII), e afirma que ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei (VIII). A laicidade do Estado também é garantida pela Constituição, ao vedar, no Artigo 19, que União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabeleçam cultos religiosos ou igrejas, os subvençionem, lhes embarquem o funcionamento ou mantenham com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Além disso, o Artigo 210 prevê, em seu §1º, que o ensino religioso ofertado nas escolas públicas do ensino fundamental é facultativo, possibilitando assim o conhecimento religioso às crianças, mas sem imposição, o que constituiria violação à liberdade religiosa. Ainda, permite-se atribuição de serviço alternativo àqueles que, por crença religiosa, aleguem imperativo de consciência em desfavor da prestação de serviço militar, além de eximir eclesiásticos dessa obrigação (Artigo 143)

Outras leis e atos normativos podem ser indicados. A Lei nº 7.716, de 1989, alterada pela Lei nº 9.459, de 1997, estabelece que serão punidos, na forma daquela lei, os crimes resultantes de discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. O Código Penal traz “Título” específico aos crimes contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos. O Decreto nº 7.107, de 2010, promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Santa Sé relativo ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil, firmado na Cidade do Vaticano, em 13 de novembro de 2008, reconhece “caráter peculiar” à Igreja Católica. No calendário oficial do País, foi estabelecido o Dia Nacional de Combate à Intolerância Religiosa (21 de janeiro) por meio da Lei nº 11.635, de 27 de dezembro de 2007. A data homenageia a ialorixá Mãe Gilda, vítima de infarto fulminante, em 2000, após invasão do terreiro Abassá de Ogum por membros de uma igreja. A Lei nº 13.796, de 2019 alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para fixar, em virtude de escusa de consciência, prestações alternativas à aplicação de provas e à frequência a aulas realizadas em dia de guarda religiosa. A Lei nº 9.474/1997 define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, como o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). O CONARE considera que a perseguição religiosa deve ser entendida em um contexto abrangente, no qual se inclui também como fator persecutório, ademais do pertencimento à determinada crença, as represálias por abandonar uma determinada religião (a apostasia, chamada de *ridda* no Islamismo, é crime segundo a *sharia*, a lei islâmica, que pode ser punida com a pena de morte).

Desde 2014, funcionava no Brasil o Comitê Nacional de Respeito à Diversidade Religiosa (CNRDR). Era um colegiado de natureza consultiva, que tinha por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal, promover o reconhecimento e o respeito à diversidade religiosa e defender o direito ao livre exercício das diversas práticas religiosas, disseminando uma cultura da paz, da justiça e do respeito às diferentes crenças e convicções. O Comitê contribuiu com políticas públicas no âmbito do Estado laico, pautado nas temáticas: relação de crenças e convicções; políticas públicas que pautem a defesa dos direitos humanos em sua relação com as manifestações religiosas. Em dezembro de 2019, o CNRDR virou Comitê Nacional da Liberdade de Religião ou Crença, sob o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, com a finalidade de viabilizar a articulação do ministério com outros órgãos e entidades para o reconhecimento do direito à liberdade religiosa. No governo Lula, a estrutura do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) conta com uma Coordenação-Geral de Promoção da Liberdade Religiosa. Em agosto de 2024, o MDHC publicou

um edital para selecionar organizações da sociedade civil para compor o Comitê Nacional de Respeito à Liberdade Religiosa, que foi reinstituído no fim do ano anterior.

Em julho de 2023, um Grupo de Trabalho convocado pelo Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania publicou o “Relatório de recomendações para o enfrentamento ao discurso de ódio e ao extremismo no Brasil”, em que se identificou a necessidade de medidas para combater antissemitismo e islamofobia no País.

A prevalência dos direitos humanos, o que inclui a liberdade religiosa, é princípio orientador das relações internacionais no Brasil, e o País tradicionalmente condena a perseguição religiosa e de casos de intolerância e violência motivados pelo antissemitismo, cristianofobia ou islamofobia, e contra membros de outras comunidades religiosas.

O Brasil tem a tradição de defender a liberdade religiosa e de crença, sendo signatário da DUDH e parte do PIDCP e do PIDESC (ambos desde 1992), a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados (desde 1960, e de seu protocolo desde 1972) e o Estatuto de Roma (desde 2002). Manteve atuação ativa ao longo da existência da Comissão de Direitos Humanos a partir do final dos anos 1970, assim como mantém no atual CDH, ao qual foi reeleito para ocupar assento no triênio 2020-2022. O Brasil também manifestou apoio à criação do Dia Internacional em Memória das Vítimas de Ato de Violência Baseados em Religião ou Crença (22 de agosto), aprovado pela AGNU em 2019. A proposta de estabelecimento da data foi feita por Brasil, Canadá, Egito, Jordânia, Nigéria, Paquistão, Polônia e EUA.

Em 2005, foi lançada a Aliança das Civilizações das Nações Unidas, iniciativa que contou com impulso do Brasil, que visa combater o extremismo por meio do diálogo e da cooperação internacionais e que busca mobilizar a opinião pública em todo o mundo para superar preconceitos e percepções equivocadas que, muitas vezes, levam a conflitos entre Estados e comunidades heterogêneas. Objetiva, ademais, contribuir para o estreitamento das relações entre sociedades e comunidades de extração cultural e religiosa diversas, assim como enquadrar a luta contra o extremismo na perspectiva da prevenção. O seu 9º Fórum Global, que teve como tema “Em Direção a uma Aliança de Paz: Vivendo Juntos como só uma Humanidade”, ocorreu em Fez, Marrocos, em novembro de 2022. O representante do Brasil foi o embaixador junto ao Marrocos.

No âmbito regional, o Brasil é parte da CADH (desde 1992) e da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (desde 2022). Esta última foi o quarto instrumento internacional de direitos humanos aprovado pelo Congresso Nacional conforme o Artigo 5º, §3º da CF/88, garantindo seu *status* equivalente ao de emenda constitucional. O País já assinou a Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, também de 2013, mas ela ainda não foi encaminhada para apreciação do Congresso Nacional.

k) Tratamento do tema no governo Bolsonaro

No governo Bolsonaro, o Brasil passou a considerar a religião como um dos fatores de orientação na formulação da política externa e das políticas públicas em geral. O Brasil passou a defender a valorização do tratamento do tema, juntamente com a defesa à vida e à família, não apenas na ONU, mas também na OEA. A maior ênfase na defesa da liberdade religiosa expressou-se sobretudo no combate à cristofobia e na posição brasileira diante de Israel, em razão do forte apoio de segmentos evangélicos à eleição e à candidatura de reeleição de Bolsonaro.

Os preceitos da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa orientaram a atuação brasileira no tema, em especial nas instâncias pertinentes a direitos humanos no sistema

multilateral e regional. O Brasil, junto com outros parceiros da Aliança, foi um dos organizadores do Chamado Global em Favor da Proteção da Liberdade Religiosa e do painel de alto nível “*Rebuilding Lives, Rebuilding Communities: Ensuring a Future for Persecuted Christians*”, à margem da AGNU 2019, e do evento paralelo à sessão do CDH em junho de 2019 “Um passo de cada vez: abordando a violência e a perseguição religiosa”. Em novembro de 2019, o Brasil participou de conferência internacional na Hungria sobre perseguição de cristãos. Além de iniciativas da Hungria, os EUA organizaram reuniões ministeriais sobre promoção da liberdade religiosa na gestão Trump, das quais o Brasil também participou. Em 2020, a Polônia organizou a 3ª Reunião Ministerial para Promoção de Liberdade Religiosa e de Crença, com a participação do então chanceler Ernesto Araújo.

Bolsonaro defendeu a criação do “Dia Internacional em Memória das Vítimas de Atos de Violência baseados em Religião ou Crença” (22 de agosto) em discurso à AGNU em 2019. No discurso na AGNU em 2020, o presidente fez um apelo a toda a comunidade internacional pela liberdade religiosa e pelo combate à cristofobia e afirmou que o Brasil é um país cristão. Seu discurso de 2021 não fez menção à religião. Em seu discurso de 2022, defendeu a liberdade religiosa e ofereceu apoio aos católicos perseguidos na Nicarágua.

1) Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa

O Brasil é um dos participantes da Aliança Internacional para a Liberdade Religiosa, juntamente com mais de trinta países⁷⁶⁹, como os EUA⁷⁷⁰, a Polônia e a Hungria. Trata-se de coalizão de países afins comprometidos com avançar questões de liberdade religiosa, proteção de grupos religiosos minoritários e combate à discriminação e à perseguição por motivo de religião ou de crença, anunciada em 2019 e estabelecida em fevereiro de 2020. Atua com base na DUDH (sua existência se fundamenta no Artigo 18 dessa declaração), no PIDCP e na Declaração de 1981, buscando complementar os esforços multilaterais e regionais existentes, e no princípio de que os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados.

Os participantes da Aliança se comprometem a defender os compromissos relativos à liberdade religiosa internacionalmente e promovê-los em suas legislações locais, agindo de maneira coerente, e a buscar abordagem inclusiva, o que inclui engajamento inter-regional, em respeito aos direitos humanos. As áreas de ação compreendem medidas reativas (condenar violência decorrente de discriminação e perseguição religiosa, advogar em favor de perseguidos por motivo religioso), proativas (promoção da liberdade religiosa, proteção de locais religiosos) e instrumentos potenciais de ação (monitoramento, intercâmbio de informações, cooperação, atuação conjunta).

Ao longo de 2021, a Aliança emitiu manifestações em defesa da liberdade religiosa em diversas ocasiões, como no contexto dos ataques em lugares de culto em Myanmar, o impacto

⁷⁶⁹ A aliança conta, além do Brasil, com outros 37 membros: Albânia, Armênia, Áustria, Austrália, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Cameroun, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Chipre, Tchêquia, República Democrática do Congo (RDC), Dinamarca, Estônia, Gâmbia, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Israel, Kosovo, Letônia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Noruega, Polônia, Romênia, Senegal, Serra Leoa, Eslováquia, Eslovênia, Togo, Ucrânia, Reino Unido e EUA. Também possui cinco amigos (Canadá, Guiana, Japão, Coreia do Sul e Suécia) e três observadores (Ordem Soberana de Malta, Taiwan e o relator especial das Nações Unidas sobre Liberdade de Religião ou Crença).

⁷⁷⁰ Sob Joe Biden, os EUA promoveram uma inflexão nessa temática. O governo norte-americano passou a defender a liberdade religiosa com tratamento mais igualitário entre as diferentes religiões, como se evidenciou com a revogação, em seu primeiro dia de governo, do ato de Trump que proibiu a entrada, nos EUA, de estrangeiros provenientes de uma lista de países muçulmanos.

sobre minorias religiosas na crise do Afeganistão e o desaparecimento de mulheres e crianças yazidis na fronteira do Iraque com a Síria. Em 2021, ocorreu o Fórum de Ministros da Aliança Internacional para a Liberdade de Religião e Crença, marcando o 40º Aniversário da Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença. Em 2022, a aliança celebrou os trinta anos da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas ou Linguísticas. Ademais, também em 2022, foi realizada, em Londres, a Conferência Ministerial Internacional sobre Liberdade de Religião ou Crença, com a participação do Brasil. Tratou-se da primeira Conferência Ministerial Internacional presencial sobre este assunto desde 2019. O evento baseou-se nas três conferências ministeriais anteriores, realizadas pelos EUA em 2018 e 2019, e, em formato virtual, pela Polônia em 2020. Em 2023, além de inúmeras manifestações sobre casos específicos, a aliança emitiu declaração conjunta na 52ª sessão do CDH. Nenhum documento emitido em 2023 e 2024 foi assinado pelo Brasil e por alguns outros integrantes, embora não haja a confirmação de que o Brasil deixou o agrupamento.

m) Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA)

Em novembro de 2021, o Brasil aderiu à Aliança Internacional para a Memória do Holocausto (IHRA, na sigla em inglês), na condição de observador. A Aliança reúne governos, organizações internacionais e especialistas que atuam no combate ao antissemitismo e na preservação da memória do Holocausto. Em 27 de janeiro de 2024, Dia Internacional da Memória do Holocausto, o governo brasileiro publicou nota à imprensa, somando-se às celebrações da data. No âmbito da participação do Brasil na IHRA, foi realizado, em setembro de 2023, o Diálogo Brasil-Israel sobre Antissemitismo.

XIII. Islã político

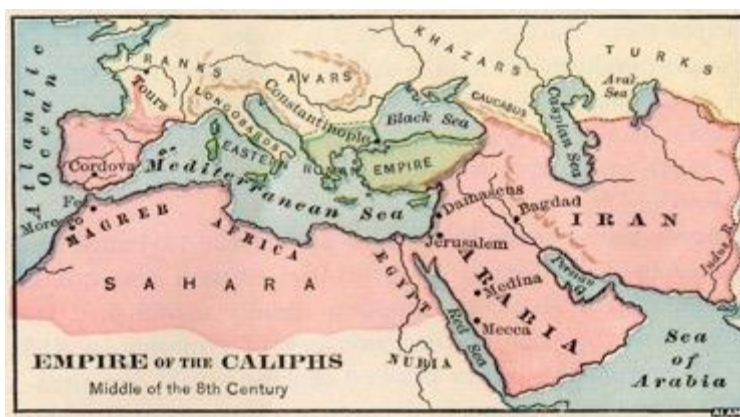
a) Definição

“Islã político” é um termo guarda-chuva utilizado para designar movimentos políticos, tendências ideológicas e políticas estatais modernos que visam a afirmar um *status* de autoridade do Islã na vida política. Para Jocelyne Cesari, é uma cultura política que resulta de dois fenômenos simultâneos que acometeram o mundo islâmico sobretudo no pós-Primeira Guerra Mundial: os processos de nacionalização e de reforma da tradição islâmica. Embora a política faça parte do Islã desde os seus primórdios, o Islã político é um fenômeno moderno, que absorve em partes e busca reformular, a partir de elementos tradicionais, como a *sharia*, conceitos ocidentais introduzidos no mundo islâmico nos séculos XIX e XX, como Estado-nação, direito positivo, representação política e democracia. Além disso, é um fenômeno formado no bojo de movimentos anticoloniais, considerado uma “terceira via” à democracia ocidental e ao socialismo.

O Islã político foi eclipsado pelo nacionalismo árabe entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a década de 1960. Ganhou força entre os anos 1960 e 1970, como resposta à crise dos Estados dirigidos pelo nacionalismo árabe, vistos como secularizados e ocidentalizados. O Islã político esteve no cerne de eventos com grande impacto geopolítico nas últimas décadas, como a Revolução Iraniana, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos (EUA) e a Primavera Árabe, os quais têm características distintas, na medida em que o Islã político se expressa em diferentes formas nos espaços em que se faz presente. Nesse sentido, o Islã político compreende movimentos e partidos à esquerda e à direita do espectro político, autoritários e democráticos, pacifistas e partidários da luta armada.

Em larga medida, as questões internacionais contemporâneas sobre o Islã político decorrem, por um lado, das implicações da tradicional ideologia do pan-Islamismo e, por outro, do sectarismo aflorado pelo crescente “nacionalismo religioso” dos países islâmicos – essas duas questões muitas vezes se confundem nas políticas dos Estados do mundo islâmico.

b) Implicações do pan-Islamismo



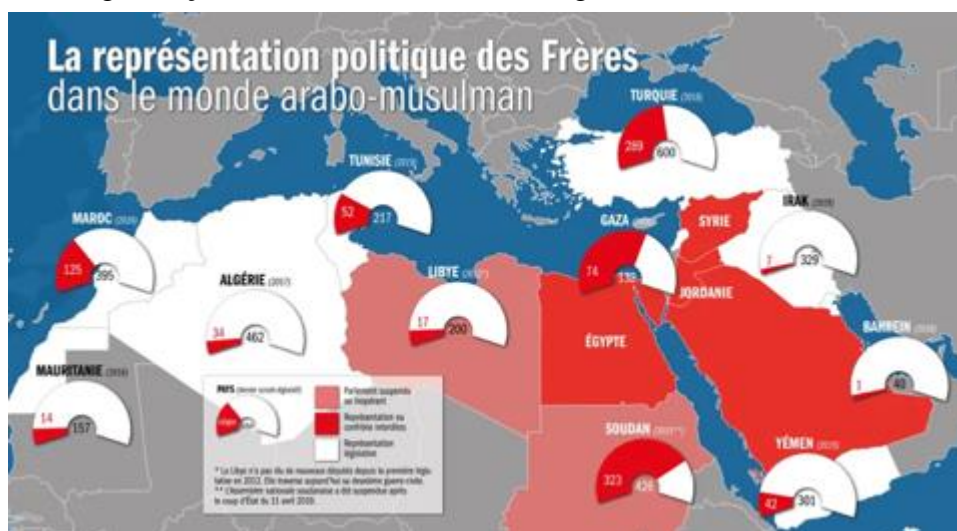
Fonte: BBC/ALAMY

O pan-Islamismo tem como foco a ideia de *ummah* (comunidade muçulmana), presente no Corão. Assim, para o pan-Islamismo é a crença – e não categorias como etnicidade, raça, etc. – que deve unir os muçulmanos. A sua forma moderna surgiu no século XIX, em face do temor dos impactos do nacionalismo e do colonialismo sobre o mundo islâmico – eram vistos como fortes

elementos de divisão. O pan-Islamismo é parte da ideologia das primeiras organizações identificadas ao Islã político (a Irmandade Muçulmana, no mundo árabe, e a Jamaat-e-Islami⁷⁷¹, no sul asiático), de organizações surgidas em meio à ascensão do revivalismo islâmico, como a Organização para a Cooperação Islâmica (OCI), de movimentos extremistas transnacionais, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, e das políticas externas de países que contemporaneamente disputam a liderança sobre a *ummah*, como Arábia Saudita, Irã e Turquia.

i. Irmandade Muçulmana

A Irmandade Muçulmana serve de paradigma do que é o Islã político para muitos autores. É uma organização sunita transnacional fundada em 1928, no Egito, como resposta ao domínio britânico e à expansão do sionismo na Palestina. Seus principais objetivos são a reforma dos sistemas políticos nas sociedades muçulmanas por meio da implementação da *sharia* e a unificação e libertação do mundo islâmico. A organização cresceu e se expandiu após o fracasso dos países árabes na Guerra dos Seis Dias, com apoio da Arábia Saudita, com a qual compartilhava o anticomunismo. Nos anos 1970, renunciou ao uso da violência e nos anos 1990 passou a apoiar formalmente a democracia. Além disso, promove importantes ações de caridade, que são simultaneamente um instrumento de *soft power* da organização. Progressivamente, a Irmandade Muçulmana passou a dar centralidade às disputas de poder dentro dos Estados, o que levou a processos de fragmentação e nacionalização da organização⁷⁷², em meio a disputas sectárias. Hoje, é considerada uma organização transnacional de caráter regional.



Fonte: Radio France - Chadi Romanos

Há presença da Irmandade Muçulmana em quase todos os países do Grande Oriente Médio, seja por meio de células da organização, como o Hamas, ou de laços que mantém com partidos e movimentos locais, e em países europeus, EUA, Indonésia e Malásia. A Irmandade foi uma das principais forças que impulsionaram os protestos da Primavera Árabe, tendo como resultados

⁷⁷¹ Assim como a Irmandade Islâmica, a Jamaat-e-Islami tem inspiração neofundamentalista e pan-islâmica. Ela surgiu em 1941, tendo-se oposto à separação entre Índia e Paquistão, contrariamente à posição da antiga Liga Muçulmana indiana. Após a independência daqueles países, a organização iniciou um processo de fragmentação semelhante ao da Irmandade Muçulmana, passando a disputar sobretudo a política doméstica de países do sul asiático.

⁷⁷² Algo semelhante ocorreu com a organização Jamaat-e-Islami, no subcontinente indiano.

positivos principais a vitória eleitoral do partido Ennahda na Tunísia e a legalização e chegada ao poder da Irmandade Muçulmana no Egito (governo de Mohamed Morsi). Morsi foi eleito em 2012 e derrubado por um golpe militar em 2013, ao que se seguiu o banimento da organização no Egito, tendo também sido declarada uma organização terrorista por aquele país, o que foi replicado por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos (EAU), Rússia e Síria. A decisão da Arábia Saudita, antiga apoiadora da organização, foi motivada pela percepção de que a Irmandade era uma ameaça a sua liderança no mundo sunita e a sua pretensão de liderar a *ummah*. Hoje os principais Estados que apoiam e abrigam a Irmandade Muçulmana são o Catar e a Turquia.



Fonte: Areion24.news

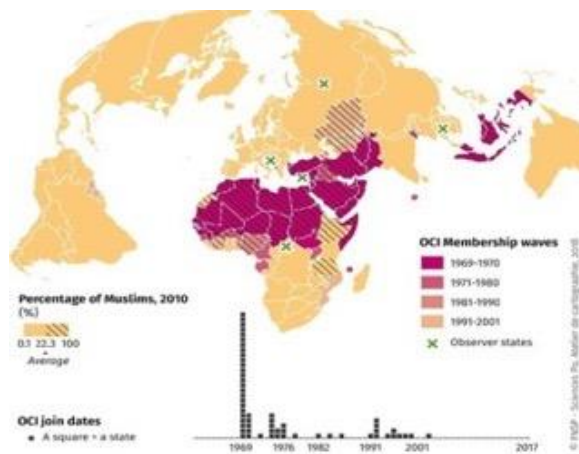
ii. Organização para a Cooperação Islâmica (OCI)

A Organização para a Cooperação Islâmica (OCI) é a segunda maior organização intergovernamental do mundo, atrás apenas da Organização das Nações Unidas (ONU), e a maior expressão do multilateralismo islâmico, contando atualmente com 57 Estados-Membros⁷⁷³ e representando mais de 1,5 bilhão de muçulmanos ao redor do mundo. Foi estabelecida em 1969, com patrocínio sobretudo da Arábia Saudita, que, nos anos 1960, também patrocinou a criação da

⁷⁷³ Afeganistão, Albânia, Arábia Saudita, Argélia, Azerbaijão, Bahrein, Bangladesh, Benim, Brunei, Burkina Faso, Cameroun, Catar, Cazaquistão, Chade, Comores, Côte d'Ivoire, Djibuti, Egito, EAU, Gabão, Gâmbia, Guiana, Guiné, Guiné-Bissau, Iêmen, Indonésia, Irã, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Malásia, Maldivas, Mali, Mauritânia, Marrocos, Moçambique, Níger, Nigéria, Omã, Paquistão, Palestina, Quirguistão, Senegal, Serra Leoa, Síria (suspensão), Sudão, Suriname, Somália, Tajiquistão, Togo, Tunísia, Turcomenistão, Turquia, Uganda, Uzbequistão. Há, ainda, cinco países observadores: Bósnia e Herzegovina, Chipre do Norte (reconhecido apenas pela Turquia), República Centro-Africana (RCA), Rússia e Tailândia; além de organizações internacionais, como a ONU e a Liga Árabe.

Universidade Islâmica de Medina (1961) e da Liga Mundial Muçulmana⁷⁷⁴ (1962) – as três entidades são, em maior ou menor medida, expressão do *soft power* saudita⁷⁷⁵.

A OCI está sediada em Jedá, Arábia Saudita, e tem por objetivo fortalecer a solidariedade e a cooperação entre seus membros e unificar a *ummah* a partir dos verdadeiros valores do Islã. Seus principais órgãos são a Cúpula Islâmica, o Conselho de Ministros das Relações Exteriores, o Secretariado Geral e quatro comitês permanentes, dentre os quais um sobre Al-Quds (Jerusalém). Há, também, órgãos especializados da OCI, como o Banco Islâmico de Desenvolvimento, criado com apoio da Arábia Saudita em 1973, e o Fundo de Solidariedade Islâmico – ambos destinaram recursos ao combate ao COVID-19 e à recuperação pós-pandemia⁷⁷⁶. Sua Carta atual foi aprovada em 2008, a partir de um debate sobre os desafios do século XXI ao mundo islâmico. No mesmo sentido, a OCI adotou seu primeiro Plano de Ação Decenal em 2005.



Fonte: FNSP – SciencesPo, *Atelier de cartographie*

Atualmente, vige um plano de ação sucessor, para o período 2016-2025 (OIC-2025). O OIC-2025 está focado em 18 áreas prioritárias, que incluem temas como paz e segurança, Palestina⁷⁷⁷ e Al-Quds (com apoio à solução de dois Estados), contraterrorismo, segurança alimentar, mudança do clima e sustentabilidade, moderação, empoderamento das mulheres, entre outros. Contudo, a tendência modernizante da OCI está submetida à tradição islâmica, por exemplo: costuma se opor ao debate de direitos LGBTQIA+ em âmbito multilateral; a Declaração do Cairo sobre Direitos Humanos no Islã, adotada em 2020 pela OCI, submete os direitos humanos aos “princípios do Islã”⁷⁷⁸. Em 2012, a OCI suspendeu a Síria da organização na esteira da guerra civil.

⁷⁷⁴ Organização não governamental sediada em Meca que tem por objetivo elucidar a verdadeira mensagem do Islã e promover valores moderados em prol da paz, da tolerância e do amor.

⁷⁷⁵ Por ser sede dos principais locais sagrados para a religião islâmica, a Arábia Saudita sempre reivindicou um papel de liderança no mundo islâmico. A situação econômica do reino começou a mudar nos anos 1950, resultado da exportação de hidrocarbonetos. Desde os anos 1960, suas iniciativas de *soft power*, como financiamento da construção de mesquitas ou universidades islâmicas, cresceram consideravelmente.

⁷⁷⁶ Como exemplo, cite-se que o Banco Islâmico de Desenvolvimento destinou mais de US\$ 2,3 bilhões a um programa de resposta à pandemia de COVID-19 em benefício da OCI.

⁷⁷⁷ A OCI apoia a solução de dois Estados.

⁷⁷⁸ Em sua primeira versão, de 1990, a Declaração previa expressamente, em seu Artigo 24, que “[t]odos os direitos e liberdades estipuladas nesta Declaração estão sujeitos à sharia islâmica”. Havia referências explícitas à *sharia* em diversos artigos, incluindo o polêmico Artigo 19 (b), que afirmava que somente a sharia poderia prever punição a

Em 2015, apoiou a intervenção da Arábia Saudita no Iêmen. Em 2019, quando do conflito entre Índia e Paquistão, a OCI manteve uma posição ambígua, na medida em que quer manter sua proximidade à Índia, apesar de protestos do Paquistão⁷⁷⁹. A OCI sempre foi próxima do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e, logo, da China e da Índia. Quanto à China, em 2018 a OCI levantou a questão dos *uigures* em Xinjiang. Após visita de representantes da OCI à China, a organização expediu, em 2019, um relatório sobre direitos humanos em Xinjiang, em que declarou que a China cuida de seus cidadãos muçulmanos e que almejava aumentar a cooperação com o país asiático. China e OCI mantêm reuniões de consultas políticas, a última ocorreu em janeiro de 2022. Em dezembro de 2021, foi realizada Cúpula Islâmica, de modo extraordinário, para debater unicamente a situação do Afeganistão. Decidiu-se pela criação de um fundo humanitário para socorrer o Afeganistão sob os auspícios do Banco de Desenvolvimento Islâmico, foi anunciado que um enviado especial seria nomeado para acompanhar a situação daquele país, e não houve qualquer reconhecimento formal do governo talibã.

Em novembro de 2023, foi realizada a mais recente Cúpula Islâmica, também extraordinária, para discutir o conflito entre Israel e Hamas. A reunião foi realizada conjuntamente a uma reunião extraordinária do Conselho da Liga dos Estados Árabes (LEA).

c) Sectarismo e geopolítica

Uma das principais questões com que o Islã político se confronta é a do sectarismo. Não é um problema moderno, mas ganhou novas dimensões após a criação dos Estados-nação e das novas formas de extremismo. O sectarismo é promovido, no mundo islâmico, em decorrência de divergências religiosas e disputas geopolíticas. As divisões sectárias aparecem de diferentes modos dentro de cada Estado, mas há elementos comuns, sobretudo em relação à oposição entre sunitas e xiitas, *e.g.*, nos Estados governados por sunitas, xiitas são vistos como heréticos, inimigos públicos da ideologia estatal ou ameaça à estabilidade interna. Desde a queda de Saddam Hussein, houve crescente sectarização da política regional no Oriente Médio, em consonância com a disputa geopolítica capitaneada por Arábia Saudita e Irã, que é simultaneamente uma disputa ideológica pela liderança da *ummah*.

A divisão histórica entre Xiismo e Sunismo remonta ao conflito sucessório após a morte do profeta Maomé. Em um primeiro momento, os seus companheiros mais próximos designaram, por meio de um processo informal, os califas (ou sucessores). Enquanto os sunitas respeitam as decisões tomadas nesse processo de consulta informal, os seguidores do ramo xiita o rejeitam, afirmando que o profeta designou explicitamente os seus sucessores, que deveria estar dentro da linha genealógica de seu primo e genro, Ali Ibn Ali Talib. Os xiitas são, portanto, seguidores de Ali. Para eles, Ali e seus descendentes, chamados de *imams*, têm o conhecimento escondido das mensagens existentes no Corão. Apenas Ali chegou a ascender como líder muçulmano. Hoje, a questão religiosa imbrica-se como elemento argumentativo nas disputas geopolíticas no Oriente Médio, especialmente entre as duas potências regionais, a Arábia Saudita wahhabita e o Irã xiita.

crimes, o que afirmava o uso de punições como apedrejamentos e decepamento. Após revisões, a versão aprovada em 2020 exclui todas as menções à sharia, prevendo, em seu Artigo 25, que os direitos e liberdades presentes na declaração podem ser exercidos por todos, sem prejuízo dos princípios do Islã e da legislação nacional.

⁷⁷⁹ O Paquistão exerce forte pressão dentro da OCI para que a organização reconheça a Caxemira como seu território. Em 2020, a OCI fez uma declaração urgindo que o governo Modi contivesse a crescente onda de islamofobia na Índia.

O reino saudita, fundado em 1932, tem o Corão como legislação oficial e segue a doutrina mais sectária do salafismo. O Salafismo é um ramo reformador e ortodoxo do Sunismo. Presente na península Arábica, tem como ponto central o retorno às características presentes nos primórdios da religião muçulmana. O Wahhabismo, por sua vez, inspirou-se no movimento salafista, em especial nas ideias de revivalismo islâmico trazidas por Abdel-Wahhab no século XIX. É uma forma conservadora do Islamismo, além de ser a forma oficial da religião islâmica na Arábia Saudita, onde teve apoio da monarquia Saud para se consolidar e se expandir.



Fonte: *Pew Research Center*

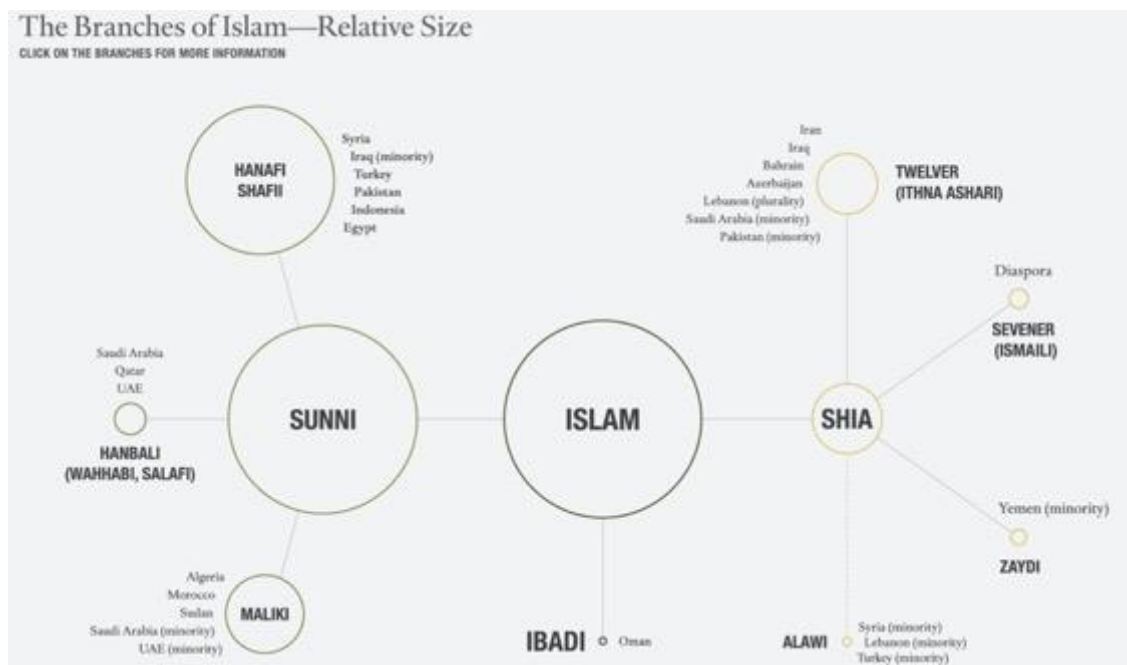
Com uma maioria sunita, a Arábia Saudita utiliza de seu controle sobre os principais lugares sagrados do Islamismo (Medina e Meca) para aumentar a sua ingerência regional. Além disso, instrumentaliza o conflito com o Irã e uma suposta ascensão xiita na região para reduzir a influência econômica e política da República Islâmica no Oriente Médio, buscando manter os demais países do Golfo sob sua esfera de influência. A partir da Revolução Iraniana, parte dos investimentos sauditas foram direcionados para grupos jihadistas sunitas, tendo financiado grupos como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. O investimento saudita para a expansão de sua influência global chega a US\$ 8 bilhões por ano.

O Irã, por sua vez, tem uma capacidade financeira reduzida para expandir sua ingerência regional, e parte da expansão do Xiismo ocorreu devido a ações externas ao poder de decisão iraniana, como a retirada do governo sunita de Saddam Hussein, no Iraque. Ademais, o Irã baseia sua diplomacia na *realpolitik* em relação à questão religiosa, por vezes privilegiando grupos ou países sunitas, como o Hamas, e cristãos, como a Armênia, sem excluir do seu campo de ação os movimentos políticos xiitas. Evita, portanto, o isolamento internacional por meio de contatos internacionais com Estados de diversas matrizes confessionais. É, também, membro da OCI, na qual busca expandir a sua participação, a contragosto da Arábia Saudita, que hoje tem o maior peso na organização. Apesar de serem utilizados como chave explicativa para os conflitos, o confessionalismo e o comunitarismo não respondem à totalidade de tensões existentes no Oriente Médio. A política externa iraniana sob Raisi responde a sua promessa de campanha de construção de um “Irã forte”. Isso se traduz em busca por maior independência política e econômica no cenário global, fortalecimento de seu papel regional, reorientação da política externa em direção ao Leste e adensamento das relações bilaterais com Rússia e China. Como a política externa do Irã segue, em última instância, os desígnios do Líder Supremo, não há uma ruptura com o que vinha sendo feito nos últimos anos. Entretanto, importantes mudanças ocorrem em nível institucional, sobretudo no que concerne à relação entre a Guarda Revolucionária e o Ministério das Relações Exteriores do Irã, que fora abalada no governo anterior. Raisi nomeou Amir-Abdollahian para o cargo de chanceler, um quadro da diplomacia linha-dura que foi muito próximo de Qassem

Soleimani, antigo comandante das operações externas da Guarda Revolucionária, executado no início de 2020 pelos EUA.

No âmbito do Oriente Médio, o chanceler iraniano intenta “institucionalizar as conquistas do Eixo da Resistência”, força transfronteiriça idealizada por Soleimani, composta pela Guarda Revolucionária e por seus *proxies* (o libanês Hezbollah, os palestinos Hamas e forças jihadistas, os iemenitas Houthis, as forças pró-Irã da Síria e as Forças de Mobilização Popular do Iraque), garantindo-lhe mais recursos. Para o Irã, ampliar sua influência no Oriente Médio também significa ampliar sua capacidade de negociação com o Ocidente.

Em termos de rivais nessa região, o governo Raisi manteve a política de aproximação à Arábia Saudita (novas rodadas de negociações sobre o Iêmen aconteceu após sua posse, levando a um cessar-fogo em abril de 2022, e ambos os países retomaram relações diplomáticas ao longo de 2023, com mediação chinesa) e continua a dialogar com a Turquia no Processo de Astana, com a qual compartilha a preocupação com o separatismo curdo. Apesar dessas aproximações, o Wahhabismo saudita, o Xiismo iraniano e o Sunismo turco ligado à Irmandade Muçulmana seguem a disputar a liderança da *ummah* e a geopolítica regional. Essa disputa impacta profundamente a política doméstica de países da região, como o Líbano⁷⁸⁰, que passa por agudas crises econômica e política atualmente. Assim, aprofunda-se a instabilidade social do país, o que, por sua vez, contribui para o aprofundamento dos laços internos às comunidades religiosas, dificultando a resolução das crises.



Fonte: *Council of Foreign Relations*

⁷⁸⁰ Dentro da política libanesa, os cargos, o número de representantes e a divisão de poder é pré-determinada de acordo com os grupos religiosos reconhecidos no país, num sistema chamado de confessionalismo. Isso se torna um problema, porque o excesso de fragmentação de poder entre as comunidades identitárias existentes no país dificulta a construção de uma identidade comum, além de prejudicar a elaboração de uma política externa que reflita os interesses nacionais. As alianças internacionais também são referentes a comunidades específicas dentro do país, o que aumenta a possibilidade de intervenções estrangeiras e da utilização do Líbano como espaço para a externalização de disputas geopolíticas de atores como França, Turquia, Arábia Saudita e Irã.

Dentro das divergências existentes dentro da comunidade muçulmana, observa-se, também, a prática do *takfir*. A noção de *takfir* permite compreender o porquê de grupos extremistas muçulmanos terem como alvo comunidades ou indivíduos da religião muçulmana, considerados apóstatas. Takfiristas são, portanto, os grupos jihadistas mais extremistas e que justificam seus métodos violentos contra membros da *ummah* que não seguiriam corretamente os ensinamentos do Profeta Maomé. Deve-se ressaltar que a prática é condenada pela maior parte da comunidade sunita, que julga que apenas *Allah* pode julgar a sinceridade da fé de um muçulmano. O Takfirismo é professado por grupos jihadistas não estatais, que fazem uma interpretação expandida dos casos em que seria lícito, segundo as *hadiths*, matar um indivíduo da religião muçulmana. Dentro dos grupos considerados takfiristas, temos como exemplos a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, que condenam à morte os apóstatas. Segundo os grupos takfiris mais extremistas, a morte dos apóstatas é prioridade absoluta. Idealmente, os takfiristas desejam islamizar o mundo inteiro, mas seu sectarismo, na prática, acaba por aprofundar as divisões já existentes dentro da comunidade muçulmana. As fragmentações dos movimentos islâmicos armados atuais se explicam tanto por questões pragmáticas, como táticas para obtenção do poder político e econômico, como também por oposições doutrinárias a respeito do *takfir*, como ocorreu dentro do movimento *moudjahidin*, em 1988. O Boko Haram⁷⁸¹, considerado como um dos grupos terroristas mais violentos do mundo, exemplifica as divergências em relação ao *takfir*, sendo um dos únicos grupos que professa a prática do “*takfir* em massa”. Diferentemente da tradição muçulmana, que pressupõe que toda criança nasce muçulmana, o Boko Haram parte da premissa de que o estado natural do ser humano é de descrença, logo o extermínio em massa não iria de encontro aos preceitos islâmicos. Apesar de a maior parte dos grupos takfiristas serem da vertente sunita, a prática também ocorre dentro do Xiismo, também sendo condenada pela comunidade xiita.

Desde o advento da Primavera Árabe (série de revoltas e protestos contra governos autoritários que ocorreram no Oriente Médio e no norte da África entre 2010 e 2011), discutem-se quais os reais resultados trazidos pela onda de manifestações bem como o que viria a seguir. Ao observarmos o caso considerado de maior êxito desse processo revolucionário, a Tunísia e a ascensão do partido islamista *Ennahda* (Renascença), traz-se à tona a discussão sobre a evolução do Islã Político para uma lógica de democracia muçulmana. Seu novo posicionamento político a partir de 2013 significou uma especialização em dois segmentos: o movimento religioso e as atividades políticas. Isso mostra a tentativa de aproximação do partido em relação às preocupações gerais da população como desemprego, crescimento econômico e melhoria das condições dos jovens. A mudança em sua nomenclatura foi uma forma de o partido se afastar de movimentos violentos, como o Estado Islâmico e a Al-Qaeda, que se apropriaram do termo “islamista”. Apesar do anseio do *Ennahda* em seguir para além do Islã político, os avanços na Tunísia no sentido do estabelecimento de uma democracia muçulmana ainda são incertos, como a suspensão do parlamento em julho de 2021 demonstra.

Ainda sobre a relação entre democracia e cultura islâmica, pesquisas de opinião desenvolvidas no pós-Primavera Árabe em países de maioria muçulmana como Egito, Indonésia e Senegal, para um estudo do *Pew Research Center*, demonstraram que a maioria da população era favorável tanto à transformação da *sharia* na lei oficial quanto ao regime democrático. Além disso, em 31 de 37 países pesquisados pelo menos metade da população disse preferir a democracia. Isso demonstra, para Cesari, a profunda conexão entre Islã e formação nacional no imaginário coletivo

⁷⁸¹ O Boko Haram, também conhecido como *Jamā'at Ahl as-Sunnah lid-Da'wah wa'l-Jihād*, é uma organização terrorista baseada na Nigéria, mas que atua também no Chade, no Níger e em Cameroon. O nome Boko Haram significa figurativamente “a educação ocidental é um pecado”.

dessas populações. Cesari ainda cita outros estudos, que afirmam que a presença hegemônica do Islã político nos países muçulmanos está conectada com a falta de democracia.

Para além do *Ennahda* tunisiano, há outros grupos políticos, chamados islamitas *mainstream*, que advogam por uma chegada ao poder por meios democráticos. Segundo os autores Hamid e McCants, esses partidos operam dentro dos limites institucionais do Estado e estão dispostos a trabalhar dentro das estruturas existentes, mesmo aquelas seculares. Dentro desta conceituação estão a Irmandade Muçulmana, o partido *Islah* no Iêmen e o partido da Justiça e Prosperidade, na Indonésia. Esses movimentos políticos acomodam-se nas instituições existentes e constroem apoio por meio de ações de caridade, atuando em lacunas deixadas pelo Estado. Dessa maneira, buscam atrair os indivíduos para os valores islâmicos, além de rejeitar a prática do *takfir* e das revoltas armadas. Ademais, apesar de manterem uma posição contrária ao “neocolonialismo” Ocidental, mantêm o diálogo aberto com países da região. Com a Primavera Árabe, os resultados para os partidos islamitas foram ambíguos.

Dentro do Islã político, pode-se dividir as análises sobre o tema em duas categorias: a visão contextualista e a essencialista. Contextualistas acreditam que os grupos islâmicos devem adaptar-se às circunstâncias e normas dos países onde se encontram, e utilizam-se da retórica religiosa para expressar uma identidade única e articular insatisfações. Já os essencialistas acreditam que os islamitas são essencialmente ideológicos e que quaisquer concessões aos princípios e instituições seculares são apenas táticas, voltando-se também para o uso da *jihad*. Segundo esta visão, os islamitas não seriam capazes de renunciar à agenda ideológica em favor de uma abordagem mais pragmática. Conforme observado no caso da Tunísia, o *Ennahda* agiu contrariamente à visão essencialista, buscando adaptar-se aos anseios populares. Há, no entanto, o questionamento por parte de Hamid e MacCants sobre o quanto essa atuação dentro dos limites democráticos por parte dos partidos do Islã político não pode prover uma abertura para o aumento do extremismo jihadista.

Outro ponto relevante é a participação feminina dentro do contexto do Islã. Deve-se ressaltar, no entanto, que há uma rejeição do termo “feminismo”, considerado por inúmeras ativistas pelos direitos das mulheres como relacionado aos valores seculares ocidentais. Os principais movimentos “feministas” islâmicos estão no Egito e na Turquia. O “feminismo” islâmico questiona as interpretações feitas sobre a posição feminina e masculina na sociedade, mas ainda há limitações conservadoras, especialmente em relação ao trabalho. A participação feminina seria importante no processo de tomada de decisão, pois características consideradas femininas complementaríamos a lógica masculina na política. Argumentam, também, que nos primórdios da religião, as mulheres tinham participação na vida pública, logo teria havido uma corrupção dos valores trazidos pelo Corão sobre os direitos e justiça para homens e mulheres. Há uma tentativa de fortalecimento da participação da mulher, e, apesar da repressão presente em países ultraconservadores, como a Arábia Saudita, as mulheres vêm, lentamente, angariando mais direitos dentro da política islâmica e da sociedade muçulmana.

d) Extremismo islâmico

O extremismo islâmico é definido academicamente como a crença de que todas as ideologias fora do Islã falharam e são inferiores; e pelo governo do Reino Unido como forma do Islã que se opõe à democracia, ao Estado de Direito, às liberdades individuais, ao respeito mútuo e à tolerância a diferentes crenças. Essa forma de extremismo pode estar vinculada tanto à ideologia pan-islâmica quanto a alguma forma de sectarismo (ou mesmo aos dois elementos, simultaneamente).

O terrorismo islâmico e o jihadismo são formas de extremismo islâmico, sendo expressões do Islã político global. Terrorismo islâmico refere-se a atos terroristas praticados por militantes fundamentalistas motivados por determinada leitura do Islã, sendo um meio utilizado tanto para defesa quanto para ataque. Esse tipo de terrorismo ganhou volume a partir da década de 1960, após o fracasso da luta armada “tradicional” em derrotar Israel. *Jihad*, na acepção moderna, é a luta contra o governante injusto, o que se verteu em luta contra as potências globais que dominam ou interferem sobre os territórios muçulmanos. Nesse sentido, a *Jihad* moderna teria sentido principalmente defensivo. Para além da acepção moderna, o jihadismo é parte da teologia e da filosofia islâmicas (segundo a *sharia*, é a luta armada contra infiéis), sendo uma ideologia que, por vezes, embasa práticas terroristas.



Fonte: *Independent*

Entre 1979 e 1989 houve grande expansão de grupos terroristas e jihadistas, sobretudo por conta de experiências adquiridas na guerra entre União Soviética (URSS) e Afeganistão. Um dos resultados desse conflito foi a afirmação do jihadismo global, ideologia incorporada pelas principais organizações islâmicas terroristas contemporâneas, como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico. Desde 1989, cresceu substancialmente o número de alvos de ataques terroristas fora de países muçulmanos. Segundo o *Global Terrorism Index*, as mortes causadas por terrorismo chegaram ao ápice em 2014/2015 e vêm diminuindo paulatinamente desde então. Em 2015, a Arábia Saudita patrocinou o estabelecimento da Coalizão Militar Islâmica de Contraterrorismo (também chamada de Aliança Militar Islâmica), organização intergovernamental que conta atualmente com 42 Estados-Membros, com a ausência notável do Irã – a aliança majoritariamente sunita já foi chamada de sectária por político do alto escalão iraquiano.



Fonte: *Deutsche Welle*

AFRICA'S ACTIVE MILITANT ISLAMIST GROUPS

**AFRICA
CENTER
FOR STRATEGIC
STUDIES**

TUNISIA

- Okba ibn Nafaa Brigade
- Shabab al Tawhid (a.k.a. Ansar al Sharia Tunisia (AST))
- Soldiers of the Caliphate (a.k.a. Jund al Khilafah)

LIBYA

- Ansar al Sharia Libya (ASL) - Benghazi
- Ansar al Sharia Libya (ASL) - Derna
- Wilayat Brega (a.k.a. Cyrenaica Province; Eka Majlis Shura Shubab al Islam)
- Wilayat Fezzan (a.k.a. Fezzan Province)
- Wilayat Tarabulus (a.k.a. Tripoli Province)

ALGERIA

- Al Qaeda in the Islamic Maghreb (AQIM)

EGYPT

- Ansar Belt al Maqdis (ABM) a.k.a. Wilayat Sinai

MALI/BURKINA FASO

- Anasheed Islam
- Janat al Nurani al Muslimin (JNM) (Eka, the following regional AQIM affiliates:
 - the Sahara Emirate branch of AQIM al Mourabitoun
 - Ansar Dine
 - Macina Liberation Front (FLM)
 - Movement for Unity and Jihad in West Africa (MUJAO))
- Islamic State in the Greater Sahara

NIGERIA

- Boko Haram
- Islamic State West Africa (a.k.a. Wilayat Gharb Ahghiyah)

SOMALIA

- Islamic State in Somalia (ISS)

KENYA

- Al Hilpa d'a.k.a. Muslim Youth Centre)
- Al Muhajiroun (a.k.a. Emigrants of East Africa)
- Jabha East Africa

FATALITIES IN AFRICA BY YEAR

Year	AQ	AQIM	Al Shabaab	Sinai Groups	ISIS	BH
2010	~100	~100	~100	~100	~100	~100
2011	~200	~200	~200	~200	~200	~200
2012	~300	~300	~300	~300	~300	~300
2013	~500	~500	~500	~500	~500	~500
2014	~1000	~1000	~1000	~1000	~1000	~1000
2015	~1500	~1500	~1500	~1500	~1500	~1500
2016	~1000	~1000	~1000	~1000	~1000	~1000

ATTACKS

- AQIM and affiliates
- Al Qaeda-linked groups
- Sinai focused groups
- Al Shabaab and affiliates
- Unidentified/unaffiliated groups
- Boko Haram
- ISIS

a.k.a. = also known as
Eka. = formerly known as

Updated April 2017 rev.

Note: Countries are shaded gray. The graphic plots the geographical locations of the listed groups over the 12 months prior to March 30, 2017. Data on attacks is limited; thus, color coding does not depict the progression of the events. Group listings are included for informational purposes only and should not be construed as endorsement or support of the activities of the groups. The location information is based on the best available open source intelligence.

A Al-Qaeda foi fundada durante a guerra URSS-Afganistão e tem diversas células espalhadas sobretudo pelo Grande Oriente Médio, Europa e subcontinente indiano. A expansão da Al-Qaeda sobre a África motivou os EUA a aumentarem sua presença no continente a partir dos anos 2000. O Estado Islâmico surgiu em 1999 e encontrou seu apogeu em 2014, quando se autodeclarou um califado global.

720

de 2022, o governo Biden anunciou o sucesso da operação que neutralizaria o então comandante do Estado Islâmico. Contudo, o Estado Islâmico, assim como a Al-Qaeda, se expandiu para além de seus territórios originais – *e.g.*, *ISIS-K* no Afeganistão, que promoveu diversos ataques terroristas no território afegão durante o processo de retirada dos EUA, provocando retaliações dos americanos em 2021.

Essas organizações do Islã político global costumam conviver com outras organizações terroristas em espaços de forte presença do extremismo islâmico, como ocorre em regiões da península indiana. Bangladesh, Caxemira e a fronteira entre Paquistão e Afeganistão são regiões monitoradas por EUA e aliados, na medida em que concentram diversas células terroristas com atuação local e global. Por fim, o extremismo islâmico contribuiu para o enfraquecimento do Islã político nos países muçulmanos, na medida em que o neofundamentalismo passou a ser atrelado aos grupos terroristas.

XIV. Vaticano/Santa Sé

a) Características gerais

A Igreja Católica Romana, como uma das instituições mais antigas do mundo, desempenhou um papel político significativo ao longo da história. Durante a Idade Média, os papas assumiram tanto o papel de senhor feudal, com domínio econômico, quanto o de chefe da Igreja, exercendo poder político além das fronteiras. A Santa Sé estabeleceu sua autoridade sobre territórios da península italiana desde o século III, quando o Édito de Milão⁷⁸² restituiu os bens da Igreja. No entanto, a hegemonia dos Estados Papais foi ameaçada durante os movimentos de unificação italiana a partir de 1848. Em 1870, após a queda de Napoleão III, os italianos anexaram Roma à Itália, resultando na Questão Romana, uma disputa diplomática, militar e internacional.

O Acordo de Latrão, assinado em 1929 por Benito Mussolini e o cardeal Pietro Gasparri, encerrou a Questão Romana. O acordo reconheceu a soberania e a independência da Santa Sé na Cidade do Vaticano, assegurando sua representação internacional mesmo em tempos de guerra com a Itália. A Santa Sé é reconhecida, a partir do acordo, como um sujeito internacional. O Tratado de Latrão declara a pessoa do pontífice como sagrada e inviolável, estabelecendo a soberania exclusiva da Santa Sé sobre a Cidade do Vaticano, sem interferência do governo italiano.

A influência da Santa Sé e de seus líderes na esfera internacional é significativa, dada a natureza global da Igreja Católica Romana, com mais de um bilhão de membros. Pode-se ver a Santa Sé, a mais antiga instituição diplomática do mundo e detentora de uma vasta rede de organizações humanitárias atuante no cenário internacional, como uma "potência moral", conforme definiu o cardeal Tauran, subsecretário de relações exteriores de João Paulo II. A força da Santa Sé baseia-se na palavra e na figura do Sumo Pontífice, que é considerado a maior liderança terrena para milhões de católicos mundo afora. Desse modo, para além das viagens papais, destacam-se como grandes ferramentas de influência diplomática a participação em fóruns internacionais e a posse de uma rede ferramentas culturais, como escolas, universidades e veículos de mídia. Ademais, a influência da Santa Sé, por estar alicerçada fundamentalmente na religião, tem grande capilaridade em populações de diversos Estados, tornando-se uma força que chefes de Estado, governos e líderes internacionais devem considerar em seus cálculos políticos e estratégicos.

b) A Santa Sé no sistema internacional

A Santa Sé é uma participante ativa na comunidade internacional, envolvendo-se de diversas maneiras em organizações e outras instâncias, como observador permanente, observador informal, membro e delegado especial. Possui o poder de firmar tratados internacionais (concordatas), enviar representantes diplomáticos (núncios apostólicos) e participar de procedimentos de soluções pacíficas de litígios⁷⁸³.

⁷⁸² O Édito de Milão, proclamado em 13 de junho de 313, foi um decreto proclamatório que estabelecia a neutralidade do Império Romano em relação às crenças religiosas, encerrando oficialmente todas as perseguições sancionadas pelo Estado, em especial contra os cristãos.

⁷⁸³ Um elemento crucial nos procedimentos que resultaram na criação do Tribunal Penal Internacional (TPI) foi o envolvimento de organizações religiosas na redação de seu Estatuto. A influência do Cristianismo nesse processo pode ser dividida em duas categorias principais: (a) participação na Coalizão para um Tribunal Penal Internacional e,

A Santa Sé mantém observadores permanentes em organizações como a ONU, a FAO e a UNESCO, sendo membro fundador de instituições como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Mantém relações diplomáticas com 178 Estados, a União Europeia e a Ordem Militar de Malta, além de relações com a Organização para a Libertação da Palestina.

c) A política externa do Pontificado de João Paulo II (1978-2005)

O Pontificado de João Paulo II, o segundo mais longo da história, representou uma guinada conservadora na Igreja no que diz respeito à sua atuação externa. O papel proeminente do pontífice, nascido polonês com o nome de Karol Wojtyła, como líder influente é evidente em suas posições sobre controle populacional, direitos humanos, justiça e paz. Seus ensinamentos desafiaram leis e programas governamentais, especialmente sua oposição ao comunismo e apoio ao Solidariedade na Polônia, contribuindo para o fim da URSS e da “Cortina de Ferro”.

A visita do papa João Paulo II à Polônia em 1979 desencadeou pressões contra o governo comunista e levou à criação do movimento Solidariedade em 1980, que seria fundamental para que o país de maioria católica se libertasse do domínio soviético. A Igreja Católica, incluindo associações leigas como a *Opus Dei*⁷⁸⁴, apoiou diretamente o Solidariedade, evidenciando a interferência papal em assuntos internos. Esse padrão de ação da Santa Sé surgido na questão polonesa, conhecida como “neocristandade”, utilizou entidades conservadoras dentro do Vaticano para potencializar seus objetivos antimarxistas.

Houve um importante relacionamento João Paulo II e Ronald Reagan, ambos representando os avanços conservadores dos anos 1980. Reagan assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1981, prometendo combater a influência decrescente dos EUA na América Latina e condenando regimes revolucionários como os da Nicarágua e o de Granada, considerados alinhados com a União Soviética e com Cuba.

Reagan e João Paulo II buscaram reintegrar temas históricos com valores cristãos transcendentais, revertendo a tendência de secularização das sociedades ocidentais contemporâneas. Essa neocristandade, aliada ao neoconservadorismo americano, tornou-se uma coalizão contra os Estados socialistas e os movimentos revolucionários, que se articulavam fortemente à Teologia da Libertação na América Latina. Embora a Presidência Reagan e o Pontificado de João Paulo II coincidissem na oposição à Teologia da Libertação por considerá-la uma forma de penetração do comunismo na igreja, parte da estratégia de Reagan divergia da adotada pela Igreja de Roma, ao incentivar, na América Latina, em detrimento do catolicismo, o fortalecimento da presença evangélica pentecostal, avessa a ideias comunistas. Essa estratégia, que vinha do governo Nixon e estava baseada nas avaliações do Relatório Rockefeller⁷⁸⁵, foi reforçada

possivelmente mais significativamente, (b) contribuições da Santa Sé na redação de disposições importantes no Estatuto de Roma. Essas contribuições incluíram (a) a definição do conceito de “gênero”; (b) a especificação da distinção entre gestações forçadas e obrigatórias; (c) o endosso à proteção de comunicações privilegiadas; (d) a insistência na proibição de armas de destruição em massa; e (e) a análise dos requisitos aplicáveis às nomeações judiciais.

⁷⁸⁴ Essa instituição hierárquica leiga católica de caráter conservador foi, em 1982, tornada por João Paulo II, através da Constituição Apostólica *Ut Sit*, uma prelazia pessoal, a única existente atualmente no ordenamento canônico.

⁷⁸⁵ Em 1969, o então governador de Nova York e futuro vice-presidente dos Estados Unidos, Nelson Rockefeller, foi designado como enviado especial do presidente Nixon para uma viagem à América Latina. A missão tinha como objetivo avaliar o que era percebido como o fracasso da Aliança para o Progresso do governo Kennedy na região. Após sua visita à América Latina, Rockefeller elaborou o “Relatório Rockefeller sobre a América Latina”, no qual

por Reagan no contexto do Comitê de Santa Fé⁷⁸⁶. Assim, curiosamente a posição contrária de João Paulo II à Teologia da Libertação e sua aliança com os EUA levariam à perda de espaço da Igreja Católica na América Latina em favor dos evangélicos, fenômeno que será uma preocupação para os futuros pontificados de Bento XVI e Francisco.

A mediação pontifícia de João Paulo II no final de 1978, dois meses depois do início de seu pontificado, permitiu que o Chile e a Argentina chegassem a um acordo no conflito sobre os seus limites territoriais na região austral (canal de Beagle). A disputa pelo canal entre Chile e Argentina, originada em um Tratado de Limites de 1881, levou a interpretações divergentes sobre a soberania do canal. Após falhas em acordos bilaterais, o Chile recorreu à monarca britânica Elisabeth II, em 1967, desencadeando uma arbitragem. A Corte Arbitral determinou, em 1977, que o canal de Beagle, conforme o tratado, pertencia ao Chile, mas a Argentina rejeitou a decisão. A tensão atingiu seu ápice no início de dezembro de 1978, sob os governos militares de Pinochet (Chile) e Videla (Argentina), com a iminência da eclosão de uma guerra entre os dois países, tendo os argentinos planejando a "Operação Soberana" para ocupar a região, se necessário.

Para evitar a resolução do conflito por meio da guerra, as partes optaram por buscar a mediação da Santa Sé. Nesse contexto, a Acta de Puerto Montt, assinada entre Argentina e Chile em fevereiro de 1978, escolheu o papa como mediador da disputa em questão. O papa interveio primeiro por meio de bons ofícios e, em seguida, por meio da mediação, tendo designado o cardeal Antonio Samoré como mediador. Os países concordaram em manter o *status quo*, evitar o uso da força e reconstruir a confiança. Sob a mediação, foi assinado o Tratado de Paz e Amizade em 1984. O tratado, apoiado pela Santa Sé, resolveu as controvérsias do laudo inglês, delimitou a soberania marítima da área em litígio, sendo considerado um sucesso na resolução pacífica do litígio. O papel da Santa Sé foi crucial, aproveitando sua autoridade moral sobre as partes e explorando seu poder como vantagem durante a disputa.

d) A política externa do Pontificado de Bento XVI (2005-2013)

O cardeal Joseph Ratzinger foi eleito como 256º papa em abril de 2005. Ele foi braço direito de João Paulo II, ao presidir, de 1981 a 2005, a Sagrada Congregação para a Doutrina da Fé, anteriormente conhecida como Sagrada Congregação do Santo Ofício, a histórica Inquisição

identificou a Teologia da Libertação, no âmbito da Igreja Católica, como “subversiva” e uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, e considerou que a Igreja Católica já não era um “aliado confiável”. Essencialmente, o cerne do problema que a Teologia da Libertação representava para os EUA estava relacionado ao seu apoio à ação coletiva para desafiar a desigualdade estrutural, algo que, nas palavras de Rockefeller, era associado ao comunismo. Para enfrentar essa ameaça aos interesses de Washington, uma das recomendações foi a promoção de uma abordagem socialmente conservadora em contraposição à Teologia da Libertação em toda a América Latina. Os Estados Unidos encontraram essa contraparte no pentecostalismo, e Rockefeller sugeriu o uso das igrejas evangélicas como estratégia para conter a influência da igreja católica. Para apoiar a vinda de missionários evangélicos, foram estabelecidos o Instituto sobre Religião e Democracia, presidido por Jane Kirkpatrick, futura embaixadora dos Estados Unidos na ONU, e o *Missionary Information Bureau*, em São Paulo, centralizando as atividades de quase duas mil entidades evangélicas no Brasil.

⁷⁸⁶ Na década de 1980, surgiu um grupo de pressão política conhecido como Comitê de Santa Fé, composto por republicanos intelectuais, embaixadores e influentes figuras ligadas à Casa Branca. Esses membros tornaram-se rapidamente assessores do governo Reagan, ocupando posições em diretorias de *think tanks* de destaque e embaixadas de países sul-americanos. Em 1979, o Comitê de Santa Fé alertou o futuro governo Reagan sobre a necessidade de tomar medidas decisivas diante da ameaça representada pela Teologia da Libertação. O governo seguiu o conselho e respondeu tanto militar quanto ideologicamente, dando início ao que Noam Chomsky descreve como a primeira guerra religiosa do século XXI: a guerra dos Estados Unidos contra a Igreja Católica na América Latina.

Católica. Diferentemente de seus antecessores, entretanto, Bento XVI, com formação acadêmica como professor, enfatizou trazer os ensinamentos da Igreja Católica para o cenário mundial, em vez de focar em questões práticas de política externa.

O papa também trabalhou para promover a paz entre Israel e Palestina, apoiando na ONU o reconhecimento do Estado da Palestina⁷⁸⁷. Além disso, durante seu pontificado, a Santa Sé estabeleceu relações diplomáticas com vários países, incluindo Rússia, Botsuana, Emirados Árabes Unidos, Malásia, Montenegro e, mais recentemente, Sudão do Sul.

Contudo, críticos apontaram desafios para a diplomacia do Vaticano nos últimos anos do papado de Bento XVI, mencionando falta de foco e comunicação deficiente. Além disso, houve diversas denúncias relacionadas a escândalos de pedofilia no clero, que não foram propriamente enfrentadas pela cúria católica, e escândalos financeiros envolvendo o Banco do Vaticano. Ademais, apesar de seus esforços, o papa não conseguiu estabelecer laços diplomáticos formais com Arábia Saudita, China e Vietnã. Malgrado alguns sucessos, como melhorias nas relações com o Vietnã, a diplomacia do Vaticano foi criticada por falta de direção e percepção de perda de influência.

e) A política externa do Pontificado de Francisco (2013-)

Em 13 de março de 2013, o argentino Jorge Mario Bergoglio assumiu a posição de papa. Pela primeira vez na história, um jesuíta e alguém do continente sul-americano ocupava o trono papal, marcando uma característica significativa na orientação da política externa da Santa Sé nos últimos anos. Essa abordagem se abre cada vez mais para as periferias do mundo, e foi reafirmada pela decisão do papa Francisco de nomear o cardeal Pietro Parolin⁷⁸⁸ como secretário de Estado. Francisco está determinado a posicionar a Igreja Católica como uma interlocutora influente, neutra e equilibrada, mesmo em meio a objeções de partes do Ocidente em questões sensíveis, como o conflito na Ucrânia.

i. Multilateralismo papal

Em âmbito multilateral, em 2015, houve uma discussão, iniciada pela Palestina, sobre permitir que as bandeiras do Vaticano e da Palestina, ambos observadores permanentes não membros, fossem exibidas junto com as bandeiras dos 193 membros. A Santa Sé queria evitar antagonizar Israel e os EUA, meses após reconhecer a Palestina como Estado⁷⁸⁹. Desse modo, a Santa Sé, ao menos publicamente, não endossou as discussões pelas bandeiras na ONU, mas a resolução foi aprovada por 119 membros, referindo-se de maneira mais geral a "erguer as bandeiras de Estados observadores não membros". Este episódio resume bem o estilo diplomático de

⁷⁸⁷ Em maio de 2009, Bento XVI expressou apoio a uma solução de dois Estados para o conflito israelo-palestino e visitou Jerusalém, Nazaré e Belém, onde encontrou com líderes políticos israelenses e palestinos. Bento XVI prestou especial atenção ao sofrimento das pessoas na Terra Santa, particularmente o do povo palestino. Em dezembro de 2012, o papa, numa reunião com o presidente palestino Mahmoud Abbas, fez um endosso oficial à resolução da Assembleia Geral da ONU que reconhecia a Palestina como um Estado observador não membro.

⁷⁸⁸ Pietro Parolin, em 2014, foi oficializado como cardeal. Parolin, desde então, detém a posição de mais jovem cardeal italiano. Em 2014, o papa o nomeou como membro da comissão de supervisão de cardeais no Instituto para as Obras de Religião, como é o nome oficial do Banco do Vaticano.

⁷⁸⁹ A Santa Sé e o Estado da Palestina estabeleceram relações diplomáticas formais em 2015, através da assinatura mútua do Acordo Global entre a Santa Sé e o Estado da Palestina. Em 2017, foi inaugurada uma embaixada palestina junto à Santa Sé.

Francisco: promover reconciliações, sem ofender os principais atores políticos envolvidos na questão.

ii. Questões ambientais

Francisco, com raízes na tradição espiritual latino-americana mais ativista, tem mostrado interesse em questões ecológicas desde antes de se tornar papa. Na encíclica *Laudato si'*⁷⁹⁰ de 2015, o pontífice destaca críticas à orientação da sociedade em direção ao ganho financeiro de curto prazo e ao consumismo, relacionando a destruição ambiental à desigualdade e à pobreza. Essa encíclica foi a primeira declaração da igreja sobre meio ambiente destacando a necessidade de mudanças nos padrões de produção e consumo para combater as mudanças do clima.

Nesse sentido, durante três semanas em outubro de 2019, centenas de bispos e padres católicos, principalmente dos países da bacia do Rio Amazonas, se reuniram em um sínodo especial na Santa Sé⁷⁹¹. A reunião indicou a profunda preocupação de Francisco com os povos indígenas amazônicos. O pontífice buscava "medidas drásticas" para evitar mais danos a essas comunidades, reconhecendo as injustiças e as destruições praticadas contra elas, o que ficou evidente no ano de 2019, quando houve o maior nível de desmatamento da Amazônia em mais de uma década.

Anunciado pelo papa em 2017, o Sínodo da Amazônia, todavia, destacou as divisões prevalecentes dentro da Igreja desde a eleição do papa em 2013. Alguns setores da cúria romana ficaram furiosos, considerando a acomodação de símbolos indígenas como evidência de uma direção equivocada. O sínodo gerou controvérsias, especialmente em relação a práticas eclesiais, como a possibilidade de ordenar homens casados como padres para atender áreas remotas da floresta⁷⁹².

⁷⁹⁰ A encíclica *Laudato si'*, lançada em 2015 pelo Papa Francisco, tem como título uma expressão italiana que significa "Louvado Sejas" e é inspirada no "Cântico das Criaturas" de São Francisco de Assis. Este documento papal concentra-se nas questões ambientais, sociais e éticas, abordando a relação entre a humanidade, a natureza e Deus. Na *Laudato si'*, o Papa expressa profunda preocupação com a crise ambiental global, incluindo temas como mudança do clima, perda de biodiversidade, poluição e escassez de recursos naturais. Ele enfatiza que a degradação do meio ambiente está intrinsecamente ligada à exploração desenfreada dos recursos naturais e a um modelo de desenvolvimento econômico que muitas vezes ignora as consequências para o meio ambiente e para as comunidades mais vulneráveis. Além das questões ambientais, o Papa Francisco também destaca as injustiças sociais associadas à exploração ambiental, apontando para a conexão entre pobreza e degradação ambiental. Ele chama a atenção para a necessidade de uma ecologia integral, que considere não apenas a preservação ambiental, mas também a justiça social, a equidade e a dignidade humana. A encíclica insta os líderes políticos, religiosos e a sociedade em geral a adotarem medidas significativas para proteger o planeta, promover a justiça social e reconhecer a interconexão de todas as formas de vida. Francisco enfatiza a responsabilidade moral de cada indivíduo e comunidade em relação à casa comum que compartilhamos, e destaca a importância de uma mudança de mentalidade e estilo de vida. A *Laudato si'* teve uma recepção significativa não apenas entre os católicos, mas também em diversos setores da sociedade global. A encíclica reflete o compromisso do papa com a justiça social, a preservação ambiental e a promoção de uma abordagem mais ética e sustentável para a relação entre a humanidade e o meio ambiente.

⁷⁹¹ No Sínodo da Amazônia, foram reunidos 185 padres sinodais, termo usado para designar os bispos participantes, dos quais 57 eram brasileiros. Além dos bispos da região, o evento contou com a presença de convidados de diferentes países e congregações religiosas. Participaram também líderes de outras comunidades cristãs, membros da população e especialistas. Entre os participantes, havia 35 mulheres.

⁷⁹² Houve discussões sobre a necessidade de adaptar o ministério da Igreja Católica para atender às especificidades culturais e espirituais dos povos indígenas na região. Isso incluiu a possibilidade de ordenar homens casados mais velhos e respeitados dentro de suas comunidades, conhecidos como "viri probati" (em latim, "homens com caráter atestado"), para lidar com a escassez de padres na região.

Apesar das críticas e resistências, o sínodo ajudou a fortalecer grupos ambientalistas transnacionais, influenciou a desvinculação de instituições da igreja de empresas de combustíveis fósseis e incentivou o diálogo com líderes políticos comprometidos com economias verdes. Francisco também planeja incluir pecados ecológicos no catecismo, demonstrando sua disposição em aprender com os povos indígenas, enquanto seus opositores permanecem inflexíveis⁷⁹³.

iii. Migrações

A primeira viagem oficial do papa Francisco fora da diocese de Roma teve um caráter simbólico marcante. Em julho de 2013, o pontífice visitou Lampedusa, uma ilha italiana no mar Mediterrâneo, que serve de ponto de desembarque para milhares de migrantes. Na ocasião, o papa denunciou a "globalização da indiferença" e a tendência de ignorar o sofrimento alheio, incluindo o dos migrantes.

Francisco continuou a destacar a questão da imigração em várias ocasiões, como suas visitas à ilha grega de Lesbos. Em abril de 2016, junto com o patriarca Bartolomeu⁷⁹⁴ e com arcebispo Jerônimo II⁷⁹⁵, Francisco lançou um apelo "para não perder a esperança" do campo de refugiados de Moria⁷⁹⁶. Cinco anos depois, em dezembro de 2021, Francisco retornou à ilha do Mar Egeu, instando a comunidade internacional a interromper o "naufrágio da civilização" e evitar a transição do *mare nostrum* para o *mare mortuum*. Essas frases, que se tornaram famosas, encapsulam a mensagem fundamental de Francisco sobre os migrantes.

iv. Relações com a União Europeia

A relação que o pontífice construiu com as instituições da União Europeia é fortemente influenciada pela questão da migração, sendo frequentemente encorajada por Francisco a intensificar seus esforços. Durante uma entrevista ao programa *Che tempo che fa* em fevereiro de 2022, o papa chegou a descrever a abordagem da Europa ao acolhimento de migrantes como criminosa. Algumas semanas depois, durante sua visita a Malta em abril, ele afirmou: "O Mediterrâneo necessita da corresponsabilidade europeia para se transformar em um palco de solidariedade".

v. Relações com a Rússia

Em 2015, o papa atendeu a um pedido de encontro solicitado pelo presidente russo Vladimir Putin, apesar das tensões geopolíticas, especialmente relacionadas à questão da Ucrânia. A decisão do papa deveu-se a valores que orientam a política externa de Francisco, notadamente

⁷⁹³ É importante notar que as propostas do sínodo não representam mudanças imediatas e definitivas na doutrina da Igreja, mas abrem caminho para discussões e considerações adicionais por parte do papa e da hierarquia da Igreja Católica. O papa Francisco, ao receber as propostas do sínodo, pode escolher implementar, modificar ou rejeitar as recomendações apresentadas.

⁷⁹⁴ Bartolomeu I é um líder religioso grego, ocupando atualmente o cargo de Patriarca Ecumênico. Ele desempenha a função de principal bispo da Igreja Ortodoxa de Constantinopla e detentor da posição de primaz de honra na Igreja Católica Apostólica Ortodoxa desde o ano de 1991.

⁷⁹⁵ Jerônimo II ocupa a posição de 124º bispo de Atenas por meio da sucessão apostólica, além de ser o 21º Primaz da Igreja da Grécia com o título de Arcebispo de Atenas e toda Grécia desde o ano de 2008.

⁷⁹⁶ Moria foi fundado em janeiro de 2013 e serviu como o maior campo de refugiados da Europa até ser incendiado em setembro de 2020. Situava-se fora da aldeia de Moria perto de Mitylene, na ilha de Lesbos.

a comunicação para a compreensão mútua, a prevenção da escalada de antagonismos⁷⁹⁷ e a promoção do pacifismo. Além disso, o *Pontifex maximus* valoriza o diálogo e a unidade entre as igrejas católica e ortodoxa. Assim, em vez de alinhar-se automaticamente com o Ocidente na questão ucraniana, o papa busca evitar a polarização entre cristãos de diferentes regiões do mundo.

Desde 2014, Francisco adotou uma abordagem de mediação discreta e nos bastidores, em linha com princípios destacados em sua exortação *Evangelii Gaudium*⁷⁹⁸, que enfatiza a importância do todo sobre as partes, a prevalência da unidade sobre o conflito, a prioridade da realidade sobre as ideias e a compreensão. Ademais, sua santidade se absteve de tomar partido no conflito religioso interno da Ucrânia, onde a Igreja Católica, especialmente a Igreja Greco-Católica Ucraniana (UGCC), tem uma presença significativa e está alinhada com a facção pró-Ocidente. Em 2019, ao contrário das expectativas, o papa não seguiu a liderança dos Estados Unidos, que apoiou explicitamente a separação da Igreja Ortodoxa Ucraniana do patriarcado de Moscou⁷⁹⁹.

Embora Francisco tenha frequentemente manifestado solidariedade para com o povo ucraniano “martirizado”, a Santa Sé insistiu que não tomará partido na guerra, na esperança de tentar permanecer um ator neutro na busca da paz. Essa neutralidade do papa em relação à Ucrânia é um exemplo de como a doutrina católica e a diplomacia da Santa Sé têm divergido da política externa dos Estados Unidos e da OTAN desde o fim da Guerra Fria. O Vaticano expressa preocupação com a postura militarista dos EUA, defendendo uma abordagem mais pacífica e diplomática em questões internacionais.

Outro fato que aproxima a Santa Sé à Rússia é uma diretriz significativa da política externa de Francisco referente a um diálogo com as Igrejas ortodoxas. Isso foi evidenciado na viagem papal viagem à Turquia em 2014, durante a qual o papa se encontrou com o patriarca ecumênico Bartolomeu I, expressando o desejo de “continuar o caminho fraterno” e alcançar uma “comunhão completa” com a Igreja Ortodoxa.

⁷⁹⁷ Francisco e Putin já havia coordenado ações para evitar uma intervenção militar dos EUA na Síria em 2013, o que poderia aumentar ainda mais o antagonismo entre Moscou e Washington. À época, a diplomacia de Francisco intercedeu para que Barack Obama abandonasse seu plano de bombardear a Síria em resposta ao uso de armas químicas por Bashar al-Assad. Por fim, Obama decidiu contra o uso da força e negociou com sucesso com a Síria e a Rússia um acordo para eliminar o estoque de armas químicas de Damasco.

⁷⁹⁸ A *Evangelii Gaudium* é uma exortação apostólica de 2013. O título, em português, pode ser traduzido como “A Alegria do Evangelho”. Neste documento, o papa aborda questões relacionadas ao papel da Igreja Católica no mundo contemporâneo e oferece reflexões sobre a natureza da evangelização. A exortação é abrangente e trata de diversos temas, incluindo a importância da alegria no testemunho cristão, a necessidade de uma renovação na Igreja, a atenção especial aos pobres e marginalizados, a crítica às desigualdades sociais, a missão da Igreja no contexto atual, a moralidade econômica, entre outros. O papa Francisco enfatiza a importância de uma abordagem pastoral mais ativa e inclusiva, chamando os católicos a saírem de si mesmos para levar a mensagem do Evangelho ao mundo. Além disso, ele destaca a necessidade de uma Igreja mais misericordiosa e compassiva. A *Evangelii Gaudium* reflete as preocupações e ênfases pastorais específicas do pontificado de Francisco e tem sido um documento significativo que orienta a ação da Igreja Católica nos dias de hoje.

⁷⁹⁹ Em janeiro de 2019, Bartolomeu I, patriarca ecumênico de Constantinopla, que atua como *primus inter pares* entre as comunidades ortodoxas globais, assinou em Istambul o decreto que conferiu à Igreja Ortodoxa da Ucrânia sua independência em relação à Igreja Ortodoxa da Rússia. Essas igrejas estiveram unidas desde 1686, e a hierarquia ortodoxa de Moscou resistiu firmemente às tentativas de separação. Epifânio, líder da recém-criada Igreja Ortodoxa autocéfala da Ucrânia, rejeitou as acusações de motivações políticas para a autocefalia, afirmando que seu país “seguiu nessa direção nos últimos 30 anos”. A busca pela independência ganhou força após a anexação da Crimeia pela Rússia em 2014 e o apoio de Moscou às milícias separatistas no leste da Ucrânia. Em outubro de 2019, o secretário de Estado Mike Pompeo prometeu apoio dos EUA para a nova Igreja Ortodoxa independente da Ucrânia, após realizar um encontro a portas fechadas com Epifânio.

Outra demonstração desse comprometimento da Santa Sé ocorreu em fevereiro de 2016, quando Francisco se encontrou em Cuba com Cirilo, o patriarca de Moscou. Este encontro foi o primeiro encontro entre o bispo de Roma e patriarca da “terceira Roma”, o patriarcado com o maior número de fiéis ortodoxos no mundo. A cúpula, realizada no aeroporto de Havana, foi o ponto culminante de um longo processo de aproximação entre as duas partes. No encontro em Cuba, Francisco e Cirilo assinaram uma declaração conjunta, na qual dedicaram atenção especial à perseguição dos cristãos em todo o mundo, especialmente no Oriente Médio e no Norte da África. O relacionamento com o ortodoxismo russo deteriorou-se, entretanto, em 2022. No contexto da guerra Ucrânia, a Igreja Ortodoxa Russa repreendeu Francisco após sua observação sobre Cirilo ser um “coroinha de Putin”.

vi. Relações com a China

Desde 1951, a Santa Sé não possui laços oficiais com Pequim, que proíbe a influência estrangeira na religião. A disputa central entre a Igreja Católica e a China gira em torno do papel do papa na aprovação de bispos locais. A China insiste em uma igreja “patriótica” controlada pelo Estado, enquanto o Vaticano defende que o papa, como sucessor de São Pedro, deve poder nomear bispos para preservar a autoridade apostólica e a unidade global católica. Apesar do ateísmo doutrinário do Partido Comunista Chinês, o cristianismo floresceu na China, com mais de 70 milhões de fiéis atualmente. Desde os anos 1950, Pequim busca promover a sinização do catolicismo na China, mas a Santa Sé se encontra em uma posição negociadora crescentemente mais forte devido ao aumento do número de chineses adeptos do cristianismo⁸⁰⁰ e ao apoio aparente da Associação Patriótica Católica⁸⁰¹ a propostas de uma maior aproximação com o papa.

A aproximação à República Popular da China desempenha um papel crucial para a Igreja em um continente onde, após a África, há um notável crescimento de fiéis e vocações cristãs, enquanto a influência católica se reduziu ao longo das últimas décadas em antigos bastiões importantes, como a América Latina. Devido a tal importância, o Vaticano parece buscar uma solução semelhante à sua relação com países comunistas durante a Guerra Fria, procurando um

⁸⁰⁰ “Até 2030, é altamente provável que a China tenha uma população cristã maior do que qualquer outro país do mundo”, afirma Fenggang Yang, professor da Universidade de Purdue nos Estados Unidos. Em uma entrevista ao Financial Times, o pesquisador assegurou que o número atual de cristãos na China é de aproximadamente 100 milhões, superando significativamente a estimativa do governo. Os primeiros registros indicando a presença cristã na China datam do século VII durante a dinastia Tang. No entanto, o cristianismo ganhou maior visibilidade durante as dinastias Ming e Qing, especialmente com a chegada de missionários jesuítas no século XVI. No século XIX, houve um aumento significativo na presença missionária cristã, resultando em várias conversões. No entanto, o cristianismo enfrentou desafios durante eventos como a Revolta dos Boxers (1899-1901) e, posteriormente, as mudanças políticas do século XX, no qual a China passou por períodos turbulentos, como a Revolução Cultural que restringiu a prática religiosa e fechou muitas igrejas. Após a década de 1980, houve uma flexibilização nas políticas religiosas, permitindo um renascimento do cristianismo chinês

⁸⁰¹ A Associação Patriótica Católica Chinesa foi estabelecida em 1957 pelo Governo da República Popular da China (RPC) com o propósito de supervisionar e controlar as atividades dos católicos chineses. Este órgão estatal busca implementar os princípios de “independência e autonomia, autogestão e administração democrática” na Igreja Católica Chinesa. No entanto, para o Magistério da Igreja Católica, a intenção do governo chinês é considerada inconciliável com a doutrina católica. A Associação Patriótica nomeia seus próprios bispos, alguns dos quais buscam aprovação da Santa Sé clandestinamente. Os católicos que não aceitam o controle da Associação praticam sua fé escondidos, formando as chamadas “igrejas subterrâneas”, reconhecendo a autoridade do papa acima da do PCC. O papa Bento XVI afirmou que ambas as igrejas, oficial e clandestina, são partes da única Igreja Católica, embora não possam se unir devido a circunstâncias externas. A Associação Patriótica não controla as dioceses de Macau e Hong Kong devido às liberdades garantidas por suas constituições locais e tratados internacionais.

entendimento sobre a nomeação de bispos e aceitando uma liberdade religiosa limitada. Assim, em 2018, um acordo provisório entre a Santa Sé e o governo chinês permitiu ao papa vetar indicações de bispos recomendadas pelo Estado, buscando uma solução para a questão. O acordo foi renovado em 2020, mas críticos, como o cardeal Joseph Zen, de Hong Kong, expressaram preocupações sobre o nível controle concedido ao governo chinês. Em 2022, o governo chinês renovou o acordo novamente, mas, em 2023, desrespeitou o pacto ao transferir um bispo sem a aprovação papal. Em 2024, o acordo foi renovado por quatro anos adicionais.

Um desafio significativo para o avanço definitivo nas relações sino-vaticanas é a questão de Taiwan, uma vez que a Santa Sé é uma das poucas entidades que reconhecem e mantêm relações diplomáticas com Taipei. Taiwan é estrategicamente importante para o Vaticano na Ásia. Apesar de apenas 300.000 pessoas (1,55% de sua população) praticarem o catolicismo, a presença católica é notável em instituições educacionais como a Fu-jen e a Wenzao, sendo o ex-vice-presidente e primeiro-ministro taiwanês Chen Chien-jen um católico.

vii. Relações com os EUA

A aproximação da Santa Sé com a China gerou desaprovação de Washington, resultando em uma deterioração nas relações bilaterais no governo Trump, que, em 2018, também foi criticado por Francisco em razão de sua política imigratória. A oposição americana à aproximação China-Vaticano ficou evidente quando o então secretário de Estado dos EUA, Mike Pompeo, visitou Roma em outubro de 2020 e não foi recebido pelo papa, mas sim por Parolin, o que foi interpretado como uma reação à advertência de Pompeo instando o Vaticano a não renovar o acordo com Pequim. A relação entre a Igreja e os Estados Unidos, entretanto, ainda é sólida, como demonstram as recentes visitas de presidentes estadunidenses ao papa⁸⁰².

No Governo Obama, houve uma maior aproximação entre a Casa Branca e o Vaticano, como demonstrou a intermediação papal da reaproximação entre Washington e Havana. Houve comunicações secretas e conversas facilitadas pela Santa Sé que ajudaram a criar um ambiente propício para o diálogo. O papa Francisco enviou cartas pessoais tanto a Obama, quanto a Raúl Castro, instando-os a buscar a reconciliação e a normalização das relações bilaterais e facilitar o diálogo bilateral por meio de gestos de boa-vontade como a libertação de prisioneiros. Antes do anúncio oficial da normalização das relações, o papa Francisco visitou Cuba em setembro de 2015. Sua visita foi vista como um gesto significativo e foi seguida por sua visita histórica aos Estados Unidos, na qual abordou no Congresso norte-americano a necessidade de superar as diferenças ideológicas em busca da paz e do entendimento.

Em 2021, Joe Biden⁸⁰³ realizou visita a Francisco no Vaticano antes da COP26, em Glasgow. Biden desejava obter o apoio papal para seus objetivos, especialmente na questão das mudanças climáticas. A parceria entre Biden e Francisco busca mobilizar pessoas, especialmente aquelas motivadas por líderes religiosos, para agir diante da inércia política e econômica em implementar mudanças necessárias.

Victor Gaetan, correspondente Internacional Sênior do *National Catholic Register*, avalia que a colaboração entre o Vaticano e os Estados Unidos pode ser eficaz na luta contra a mudança do clima, destacando o papel da Igreja em sensibilizar mais países a contribuírem para luta contra

⁸⁰² Obama esteve duas vezes com o papa: uma em visita ao Vaticano, em 2014, e outra em visita do papa à Casa Branca, em 2015; Donald Trump visitou Francisco em 2017; e Joe Biden o visitou em 2021.

⁸⁰³ Joe Biden tem o catolicismo como religião devido a sua origem irlandesa. Ele é o segundo presidente católico da história dos EUA. Antes dele, o único católico no cargo foi John Kennedy.

as mudanças climáticas e apoiar esforços na busca de auxílio de países ricos a regiões pobres e vulneráveis.

viii. Relações com os países latino-americanos

Desde que assumiu o cargo de Bispo de Roma, Bergoglio nunca retornou à Argentina, sua terra natal. Ele próprio confessou que não planeja voltar mesmo em caso de renúncia ao papado. As razões para evitar uma visita ao seu país de origem não são totalmente conhecidas. As relações com os presidentes Macri e Fernandez foram sempre cordiais, diferente das declarações acusatórias de Milei durante sua companhia, malgrado uma tentativa de aproximação a partir de janeiro de 2024.

Desde 2013, o papa tem realizado extensas viagens pelo continente sul-americano, visitando o Brasil, Equador, Bolívia, Paraguai, México, Colômbia, Chile, Peru e Panamá. Durante a crise presidencial na Venezuela em 2019, Francisco adotou uma postura de diálogo, buscando mediar entre o líder Nicolás Maduro e Juan Guaidó. Essa abordagem equidistante foi interpretada por muitos no Ocidente como um apoio a Maduro.

ix. Relações com o Brasil

A primeira viagem apostólica de Francisco foi, em 2013, ao Rio de Janeiro, participando da Jornada Mundial da Juventude daquele ano. Além da visita ao Rio de Janeiro, o pontífice fez questão de incluir o Santuário Nacional de Nossa Senhora Aparecida em sua passagem pelo Brasil. Durante sua estadia de cinco dias no País, Francisco brincou com a expectativa dos brasileiros em relação ao recente conclave de 2013, no qual o cardeal dom Odilo Scherer, arcebispo de São Paulo, era considerado um dos possíveis candidatos à Cadeira de Pedro.

O Vaticano e o Brasil mantêm relações diplomáticas desde a independência da brasileira em 1822. A Santa Sé é representada por sua Nunciatura Apostólica no Brasil, que, por sua vez, mantém uma Embaixada na Cidade do Vaticano, chefiada atualmente pelo embaixador Everton Vieira Vargas, que também exerce a função, cumulativamente, junto à Ordem Soberana e Militar de Malta.

Em junho de 1980, o papa João Paulo II realizou a primeira visita papal ao Brasil, percorrendo o país por duas semanas. Posteriormente, em 1986, o presidente brasileiro José Sarney tornou-se o primeiro chefe de Estado brasileiro a visitar o Vaticano. Desde essas visitas iniciais, ocorreram diversas visitas tanto papais quanto presidenciais entre as duas nações.

Em novembro de 2008, durante a segunda visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Vaticano, foi estabelecido uma concordata entre o Brasil e a Santa Sé, referente ao Estatuto Jurídico da Igreja Católica no Brasil. Este acordo buscou consolidar as normas que regem a atuação da Igreja no país, visando proporcionar maior segurança jurídica às relações entre o Brasil e a Santa Sé, sempre em conformidade com o princípio laico do Estado. O pacto está em vigor desde 2010.

Em outubro de 2024, foi anunciada a nomeação de um novo cardeal brasileiro. Com isso, o número de cardeais brasileiros passou ao total de oito, dos quais cinco foram nomeados pelo papa Francisco.

x. Visita ao Iraque

Em 2021, Francisco realizou uma viagem de três dias à Bagdá, rezou com líderes religiosos iraquianos na antiga cidade de Ur, teve uma audiência com o líder xiita, Aiatolá Ali al-Sistani,⁸⁰⁴ em Najaf, e realizou uma missa para 10.000 pessoas no Curdistão Iraquiano, no norte do país, onde muitos dos cristãos iraquianos vivem⁸⁰⁵.

Apesar dos conselhos para cancelar a viagem devido aos riscos de segurança relacionados a conflitos e a pandemia de COVID-19, o papa insistiu na jornada, expressando solidariedade não apenas aos cristãos, mas a todos os iraquianos que sofrem. Sua visita foi carregada de simbolismo, destacando a importância do diálogo inter-religioso entre cristãos e muçulmanos. Durante a temporada da Quaresma, o papa viajou não apenas como líder religioso, mas como um penitente, buscando perdão pelos danos causados pelo Ocidente, especialmente pela invasão de 2003.

xi. Conflito Israel-Palestina

Em novembro de 2023, a Santa Sé expressou, em reunião da UNCTAD, uma condenação inequívoca do ataque terrorista perpetrado pelo Hamas em 7 de outubro contra civis inocentes em Israel, além da profunda preocupação com a situação humanitária na Faixa de Gaza. A Santa Sé reafirmou seu compromisso com a promoção da paz e da justiça em Israel e na Palestina, reiterando os apelos do papa para a libertação imediata de reféns em Gaza, o repúdio ao terrorismo e a necessidade de todas as partes cumprirem a lei humanitária internacional. Ademais, a Santa Sé reafirmou sua defesa da solução de dois Estados e o apelo para que todas as partes interrompam o uso da força, visando alcançar a paz na região.

⁸⁰⁴ A reunião com o influente líder xiita refletiu a busca de Francisco por entendimento e tolerância entre as religiões, especialmente o Islã. Sistani desempenhou um papel crucial em momentos-chave na história pós-Saddam do Iraque.

⁸⁰⁵ Um tema importante da visita foi o luto de Francisco pela situação da comunidade cristã no país, que eram cerca de 1,5 milhão em 2003 e agora são menos de 300.000. A comunidade cristã no Iraque, que já existe há muito mais tempo do que a da Europa Ocidental, passou por convulsões após a invasão dos EUA em 2003, com a violência, incluindo bombardeios a igrejas e sequestros por resgate, muitos cristãos deixaram o país antes da ascensão do Estado Islâmico em 2014.

XV. Ordem de Malta

a) Origem

A Soberana Ordem Militar e Hospitalar de São João de Jerusalém, de Rodes e de Malta é uma instituição com fins filantrópicos, originada no contexto das Cruzadas, que tem uma história rica e multifacetada e que, ao longo de sua trajetória, enfrentou diversas transformações. Ajustou-se a inúmeras revoluções sociais, econômicas e políticas da Europa, desde a Idade Média até os dias atuais. Por séculos, seu objetivo tem sido proporcionar assistência médica e promover o que hoje são considerados direitos humanos fundamentais para aqueles em situação de necessidade.

A Ordem de Malta tem suas raízes na tradição cavaleiresca e nobiliária. Estabelecida em 1050, sob a liderança de Fra' Gerard, seu fundador e primeiro mestre, originou-se de um grupo de hospitalários do Hospício de São João de Jerusalém, convocados por circunstâncias históricas para expandir sua iniciativa original de caridade, por meio da incorporação do serviço cavaleiresco na defesa de peregrinos na Terra Santa e da civilização cristã no Oriente. Reconhecida formalmente em 15 de fevereiro de 1113 pelo papa Pascoal II na *Bula Pie Postulatio Voluntatis*, a Ordem é uma instituição religiosa leiga, sujeita ao direito internacional. Conforme a Constituição da Ordem, é correto referir-se à instituição como a "Ordem de Malta" ou simplesmente como a "Ordem".

Durante a Idade Média, a Ordem de Malta emergiu como uma influente entidade nos reinos e principados do Mediterrâneo oriental, onde desempenhava um papel significativo na defesa contra os muçulmanos. Em um curto espaço de tempo, os hospitalários, um dos nomes dados aos cavaleiros da Ordem, expandiram sua presença por toda a Europa Ocidental, de modo que se transformaram em uma ordem militar de alcance intercontinental. Nesse ínterim, mantiveram suas principais atividades militares na região do mar Mediterrâneo.

Ao longo dos séculos, a Ordem expandiu sua atuação e estabeleceu bases territoriais em Rodes, de 1310 a 1528, e em Malta, de 1530 a 1798. O período maltês destacou-se pela defesa heroica da ilha contra os otomanos durante o Grande Cerco de Malta, em 1565. No entanto, a presença da Ordem em Malta foi interrompida com a ocupação de Napoleão em 1798, o que marcou uma fase de desafios e mudanças em sua trajetória histórica.

Em 1834, após ter sido temporariamente transferida para Messina, Catania e Ferrara, a Soberana Ordem Militar e Hospitalar de São João de Jerusalém, de Rodes e de Malta estabeleceu sua sede permanente em Roma, onde possui o Palazzo Magistrale e, na colina do Aventino, a Villa Magistrale. Desde então, sua principal atividade tem sido a missão original de assistência hospitalar. Atualmente, ainda que sem uma base territorial específica, a Ordem mantém sua estrutura organizacional e filantrópica e a exerce sua influência globalmente, com relações diplomáticas estabelecidas com mais de 90 países, incluindo o Brasil.

b) Propósito

O propósito fundamental da Ordem é a promoção da glória de Deus. Isso é alcançado pela santificação de seus Membros por meio da *tuitio fidei* e *obsequium pauperum* (defesa da fé e assistência aos pobres), especialmente ao atender aos pobres e aos enfermos, em serviço ao Santo Padre, seguindo antigas tradições. Guiada pelos preceitos divinos, exortações de Jesus Cristo e ensinamentos da Igreja Católica Romana, a Ordem testemunha as virtudes cristãs de caridade e fraternidade e busca orientar seus Membros a se tornarem fiéis discípulos de Cristo.

Atualmente, a Ordem de Malta implementa um conjunto de iniciativas que abrangem não apenas assistência médica e social, mas também apoio às vítimas de conflitos armados ou desastres naturais, serviços de emergência e primeiros socorros, sem distinção de religião, etnia, sexo, origem ou idade. Essas ações são realizadas em aproximadamente trinta países ao redor do globo, sem quaisquer formas de discriminação, seja com base em raça, religião, origem etc.

A Ordem de Malta conta atualmente com aproximadamente 14.000 membros, 85.000 voluntários treinados e 45.000 profissionais qualificados, principalmente médicos e profissionais de saúde. A instituição opera por meio de uma variedade de entidades em todo o mundo, incluindo Grandes Priorados, associações nacionais, organizações de ajuda e fundações. Essas entidades são responsáveis pela implementação das atividades da Ordem, tanto em suas instalações permanentes, como hospitais, centros ambulatoriais e lares para idosos, quanto por meio de seus programas médico-sociais e humanitários.

c) Organização territorial

As organizações territoriais da Ordem compreendem Priorados, Sub-Priorados e Associações Nacionais. Algumas Piores podem ser elevadas a Grandes Piores por resolução do Capítulo Geral. A responsabilidade das Piores, Sub-Piores e Associações é governar os Membros da Ordem, ao promover e supervisionar as obras hospitalares e de caridade. Essas entidades atuam sob as prerrogativas e responsabilidades do grão-mestre, por meio do gerenciamento de ativos. Além disso, conforme estabelecido no Artigo 40 da Carta Constitucional, podem funcionar como organizações instrumentais não jurisdicionais de natureza supranacional como, por exemplo, fundações, associações e empresas.

d) Natureza jurídica

A Soberana Ordem de Malta é reconhecida como um sujeito "sui generis" de Direito Internacional Público. Atua como observadora permanente da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde 1994 e já operou em mais de cem países em todo o mundo.

A Ordem é liderada por um grão-mestre (atualmente, Frey John T. Dunlap) e mantém as prerrogativas de uma entidade independente e soberana, pois possui seu próprio sistema jurídico e exerce funções soberanas relacionadas ao propósito mencionado no Artigo 2 da Carta Constitucional. É essa autonomia que permite que a instituição mantenha relações diplomáticas com diversos países e organizações internacionais, além de possuir acordos de cooperação com mais de cinquenta Estados. O objetivo dessas relações diplomáticas é facilitar as atividades humanitárias da Ordem e garantir acesso seguro e sem restrições dos membros da Ordem às áreas afetadas por crises.

Segundo Valério Mazzuoli, a partir dos anos 1950, houve discussões acerca da natureza jurídica da Ordem de Malta perante os Tribunais da Cúria Romana. Em uma sentença datada de 24 de maio de 1953, restou estabelecido que a Ordem é considerada uma organização religiosa e, portanto, está subordinada à vontade da Santa Sé, a qual é regida pelo ordenamento canônico. Apesar dessa dependência, em certos aspectos, reconheceu-se a qualidade de sujeito do Direito Internacional à Ordem, o que lhe confere uma personalidade jurídica própria, equiparada à de um Estado soberano. Estar-se-ia, pois, diante da História como fundamento do Direito Internacional e recurso de legitimidade para a aceitação da Ordem de Malta na condição de um Estado.

No entanto, é importante salientar que persiste a divergência na doutrina jurídica quanto ao reconhecimento da personalidade jurídica da Ordem de Malta. Conforme destacado por Mazzuoli, algumas relações mantidas pela Ordem com certos países, incluindo o Brasil, são consideradas "pseudorrelações diplomáticas", baseadas puramente em cortesia e, portanto, consideradas injustificáveis. Isso se deve à estreita dependência da instituição em relação à Santa Sé, o que leva o autor a argumentar que a Ordem de Malta não se configura como um Estado soberano. Além disso, é relevante observar que a imunidade de jurisdição concedida à Ordem de Malta e ao seu grão-mestre na Itália não deriva de uma obrigação internacional, mas, sim, de um ato interno da República Italiana.

De forma objetiva, a Ordem de Malta não possui todos os elementos constitutivos tradicionais de um Estado - população permanente, território determinado, governo e capacidade de entrar em relações com os demais Estados. Embora a Ordem possa esboçar certa estrutura de governo e possa comprovar que já estabeleceu relações com outros Estados, não possui território próprio (já que está sediada em solo italiano), tampouco cidadãos territoriais (ao contrário do Vaticano, por exemplo).

Destaca-se que, de acordo com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça, uma das fontes do direito internacional é o costume internacional, reconhecido como prova de uma prática geral de comportamento aceita como sendo direito pela sociedade internacional (artigo 38). O costume internacional é, salvo exceções, vinculante para todos os Estados, e a norma consuetudinária pode ser aplicada a qualquer Estado desde que ele demonstre historicamente exercer os direitos contidos nessa norma. Esse é o caso da Ordem de Malta, que, ao longo de mais de dois séculos, exerce costumeiramente sua soberania como um Estado independente, apesar de sua estreita ligação com a Santa Sé. A natureza jurídica das ordens militares medievais como entidades soberanas supranacionais raramente é contestada pelos Estados, mesmo que essas ordens não possuam uma base territorial.

Em 2017, a questão da soberania e independência da Ordem de Malta voltou à agenda jurídica internacional. Naquele momento, inaugurou-se uma discussão entre juristas e líderes religiosos em todo o Ocidente, devido às controvérsias entre a Ordem e a liderança da Igreja Católica Romana. A renúncia do grão-mestre Matthew Festing, após ter supostamente sido requisitado pelo papa Francisco a fazê-lo, gerou grande controvérsia. A atitude tomada pelo grão-mestre levantou questionamentos acerca de que autoridade teria o papa para exigir ou demandar a renúncia de um ocupante de tal cargo, que é, ademais, vitalício. Segundo a jurisprudência canônica, essa prerrogativa de fato existe; emerge, todavia, o debate sobre a ética quanto ao fato de o Sumo Pontífice estar envolvido em "assuntos internos" de uma das mais antigas organizações católicas do mundo.

No ano anterior, um desentendimento entre o Vaticano e a Ordem de Malta acarretou o afastamento do então grande chanceler da Ordem. Foi instaurada uma comissão para investigar ações do grande chanceler em uma missão em Myanmar, porém, ele se recusou a cooperar, sob a justificativa de que a investigação violaria a soberania da Ordem. Cartas divulgadas, em fevereiro de 2017, indicaram, entretanto, que o papa Francisco não solicitou nenhuma demissão e manifestou preferência para que o assunto fosse resolvido internamente pela Ordem de Malta.

Esse incidente evidencia a vontade da Ordem em reforçar sua própria soberania nas relações com Estados e organizações internacionais. A questão acerca dessa soberania ainda não foi, contudo, plenamente resolvida devido à relação da Ordem com a Santa Sé. As disputas internas sobre a eleição e a manutenção dos cargos dos grãos-mestres foram exploradas pela mídia internacional e colocadas como uma disputa de poder dentro da Igreja Católica. De um lado, estaria

uma ala mais conservadora e inclinada politicamente às ideias de Donald Trump, Stephen Bannon e Matteo Salvini; de outro, estaria uma ala mais progressista, possivelmente apoiada pelo papa Francisco.

5.8. Saúde e temas sociais

I. Saúde

a) Órgãos envolvidos em atividades de cooperação internacional

Em 2022, o Itamaraty criou uma unidade específica para a implementação de uma diplomacia da saúde, chamada Coordenação-Geral de Diplomacia da Saúde (CGSaúde). Anteriormente, a agenda de saúde era uma entre várias que recaiam sob a competência da Divisão de Temas Sociais (DTS). No ano seguinte, a unidade foi renomeada para Divisão de Saúde Global (DSaúde).

Para além do Ministério das Relações Exteriores e sua rede de postos, os principais órgãos brasileiros que se engajam na cooperação internacional em saúde são: a Assessoria Internacional do Ministério da Saúde, a Assessoria de Assuntos Internacionais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Centro de Relações Internacionais em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), bem como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

b) Iniciativas de cooperação bilateral na área da saúde

O Brasil tem parcerias em todos os continentes, seja como prestador seja como beneficiário de cooperação bilateral. Diversas iniciativas de que o Brasil participa estão indicadas nos relatórios “Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional”, elaborados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Entre alguns exemplos de relevo da cooperação prestada está a famosa parceria com a Argentina na transferência de tecnologia para a vacina de febre amarela, bem como a cooperação para antirrábicas com Haiti e Bolívia nas últimas décadas. O Ministério da Saúde assinou com homólogo da Bolívia, em 2017, Acordo Interinstitucional Internacional em Matéria de Cooperação em Saúde na Fronteira. É importante registrar que a Fiocruz mantém escritório de representação em território africano para melhor acompanhar, assessorar, propor e promover ações de cooperação entre a Fundação e vinte países africanos. O país escolhido para sediar este escritório foi Moçambique, por sua localização e maior facilidade de comunicação. Em Moçambique, destaca-se o projeto, sob coordenação da Fiocruz, que resultou na instalação de fábrica de antirretrovirais e outros medicamentos.

Quanto a organismos internacionais na área de saúde, além de projetos com a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), o Brasil manteve junto com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o “Projeto de Cooperação Sul-Sul para o Fortalecimento das Ações Internacionais do Ministério da Saúde”, que teve como objetivo ampliar e aprimorar a capacidade de desenvolvimento das ações e subprojetos de cooperação técnica Sul-Sul do Ministério da Saúde, estabelecidas, em âmbitos bilateral, trilateral ou multilateral, com países parceiros do Brasil na área da saúde⁸⁰⁶.

⁸⁰⁶ O PNUD também apoia o Brasil na constituição progressiva de uma Rede Global de Bancos de Leite Humano, além da instalação de Laboratório de Tuberculose em São Tomé e Príncipe e do Fortalecimento da Gestão de Serviços e do Sistema de Saúde no Haiti.

Na área de pesquisas sobre o vírus Zika, destacam-se parcerias com o *Center for Disease Control and Prevention* (CDC) dos Estados Unidos (EUA), e o Instituto Pasteur, da França. O Brasil coopera, ainda, com países como o México em iniciativas que utilizam o método Wolbachia de combate ao mosquito *Aedes aegypti*.

c) Iniciativas de cooperação trilateral, plurilateral e regional

Trilateralmente, pode-se destacar a cooperação Brasil-Cuba-Haiti para o fortalecimento do sistema e dos serviços públicos de saúde e de vigilância epidemiológica no Haiti, a partir de 2010. Em 2014, o Brasil inaugurou três hospitais comunitários de referência (HCR), o Instituto Haitiano de Reabilitação e a Oficina de Órteses e Próteses, todos na região metropolitana de Porto Príncipe.

Pode-se destacar também iniciativas de conformação de bancos de preço de medicamentos no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e na União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) ou de negociações conjuntas para a compra de medicamentos de alto custo no MERCOSUL. De acordo com o Ministério da Saúde, várias iniciativas de cooperação foram realizadas nos últimos anos pelos Estados Partes no contexto do memorando de entendimento assinado entre MERCOSUL e OPAS/OMS em áreas como transplantes de órgãos e profilaxia pré-exposição ao HIV (PrEP).

Na América Latina e Caribe, o Brasil contribuiu para a estruturação da Rede de Bancos de Tumores da América Latina e Caribe (Reblac), formada a partir do Grupo Operativo da Rede de Institutos e Instituições Nacionais de Câncer (Rinc/UNASUL).

Como resultado do Plano de Cooperação do BRICS na área de tuberculose, foi lançada a rede de pesquisa em tuberculose do BRICS.

No Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), o Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza financiou projetos na área de saúde, como a “Reforma da Infraestrutura do Sistema de Saúde nas cidades de Covoada e Ribeira Brava (Cabo Verde)”.

Coordenadas pela Fiocruz, há diversas redes internacionais, em alguns casos vinculadas a arranjos regionais ou inter-regionais, que atuam no suporte ao fortalecimento e à criação de institutos nacionais de saúde, apoiando a formação, o aprimoramento e a capacitação de recursos humanos nas áreas biomédicas e de saúde pública (Rins); no fortalecimento das instituições de formação técnica em saúde e no aprimoramento profissional dos trabalhadores técnicos da área, desde os auxiliares até os de nível superior (Rets); no fortalecimento das capacidades formativas das escolas nacionais de saúde pública (Resp); e na difusão da informação científica e tecnológica sobre os bancos de leite humano. No âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), há três Redes Temáticas de Desenvolvimento e Investigação em Saúde (Rides Malária, Rides Tuberculose e Rides HIV/AIDS), além da Rede de Institutos de Saúde Pública CPLP (RINSP-CPLP) e da Rede de Escolas Técnicas de Saúde da CPLP (RETS-CPLP), que estão sob a coordenação do Brasil.

Diversas iniciativas internacionais também são desenvolvidas no que diz respeito ao reconhecimento da equivalência de profissões de saúde, à educação médica e à telemedicina.

d) Bancos de leite humano

A Rede de Bancos de Leite Humano desenvolvida pelo Brasil é a maior do mundo, transformando-se em modelo para a cooperação internacional em mais de vinte países das Américas, da Europa e da África. As iniciativas de cooperação são conduzidas por meio de parceria

entre o Ministério da Saúde e a ABC. Em 2020, a OMS conferiu o Prêmio Dr. Lee Jong-wook de Saúde Pública ao pesquisador brasileiro João Aprígio de Almeida pelo trabalho à frente da Rede Brasileira de Banco de Leite Humano (RBLH). Trata-se de um dos mais importantes prêmios da área da saúde. De acordo com o IPEA, todos os anos, aproximadamente 150 mil litros de leite humano são coletados, processados e distribuídos no Brasil a recém-nascidos de baixo peso internados em unidades neonatais. A tecnologia dos bancos de leite humano foi desenvolvida pela Fiocruz, instituição com grande protagonismo na ampliação dos esforços mundiais no combate à desnutrição e à mortalidade neonatal e infantil.

Por intermédio da cooperação técnica Sul-Sul do Brasil, foram implantados, até 2016, bancos de leite humano nos seguintes países: Moçambique, Cabo Verde, Paraguai, Peru, Argentina, República Dominicana, México, Equador, Honduras, Nicarágua, Venezuela, Panamá, Cuba, El Salvador, Colômbia e Guatemala. Bancos de leite humano também foram implementados por meio de cooperação técnica Sul-Norte, como no caso da cooperação bilateral Brasil-Portugal em Bancos de Leite Humano, existente desde o final dos anos 2000. Mais recentemente foram lançadas redes de bancos de leite humano da CPLP (2017), do BRICS (2019) e do MERCOSUL (2019), que dão continuidade a uma experiência já existente no sistema ibero-americano (Programa Ibero-Americano de Bancos de Leite Humano, lançado em 2007, que conta com a participação da Espanha). Além disso, a Fiocruz conta com um centro colaborador da OMS em matéria de BLH. Em 2024, foi realizado o 1º Congresso de Bancos de Leite Humano da CPLP.

e) Tratamento de questões de saúde no âmbito sub-regional

No âmbito do MERCOSUL, destacam-se a Reunião de Ministros da Saúde do MERCOSUL (RMS) e o Subgrupo de Trabalho nº 11 “Saúde” (que trata de harmonização de regulamentos técnicos e da coordenação de ações entre os Estados Partes no que tange a vigilância epidemiológica, serviços de atenção, avaliação de tecnologias, exercício profissional e insumos e produtos para a saúde). Ainda no MERCOSUL, vale sublinhar a existência do Comitê *Ad Hoc* de Negociação de Medicamentos de Alto Custo, subordinado à Reunião de Ministros da Saúde, e do Subgrupo de Trabalho nº 3 “Regulamentos Técnicos” (a ANVISA participa da Comissão de Alimentos), subordinado ao Grupo Mercado Comum (GMC).

No que diz respeito à UNASUL, organização de que o Brasil se dissociou em 2019, mas à qual retornou em 2023, manifestando o desejo de revigorá-la, pode-se recordar o Conselho Sul-Americano de Saúde (CSS) e, em especial, a instância institucional permanente a ele subordinada, o Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde (ISAGS), o qual tinha sede no Rio de Janeiro. O CSS foi criado para ser um espaço de integração em matéria de saúde, a fim de promover políticas comuns e atividades coordenadas entre os países-membros. Buscava ampliar a aceitação política e social do tema, propondo que a saúde fosse vista como um importante propulsor da conciliação e integração das nações que participam do bloco. Valorizavam-se, nesse sentido, as capacidades regionais em saúde, e impulsionava-se a articulação das nações, respeitando a diversidade da região. O ISAGS foi constituído com o objetivo de ser um centro de altos estudos, de debate de políticas para o desenvolvimento de líderes e de recursos humanos estratégicos para saúde, buscando fomentar a governança em saúde nos países da América do Sul, provendo insumos para a articulação regional em saúde global. Tanto no âmbito do MERCOSUL quanto no da UNASUL, desenvolveram-se Bancos de Preços de Medicamentos.

No âmbito do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), um dos sete grupos de trabalho conformados tratava de saúde. No Consenso de Brasília, a saúde é um dos dezessete temas de trabalho identificados pelo Mapa do Caminho.

No âmbito pan-amazônico, com a participação de Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), OPAS e OMS, há uma Rede Pan-Amazônica de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, além de Sistema de Vigilância em Saúde Ambiental na Região Amazônica. No que diz respeito à Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), foram adotados, em 2015, o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025, e, em 2017, declaração especial sobre sistemas de saúde sustentáveis. Há reuniões de ministros da Saúde sob a CELAC, e, durante a pandemia, foram adotadas as diretrizes para um plano de autossuficiência sanitária com o intuito de promover o fortalecimento de capacidades produtivas e de distribuição de vacinas e medicamentos.

f) Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS)

i. Antecedentes

A origem da OPAS remonta ao final do século XIX, em contexto de expansão do transporte marítimo devido ao incremento do comércio internacional. Os navios tornaram-se o principal canal de propagação internacional de doenças no período, causando epidemias⁸⁰⁷ que prejudicavam tanto a saúde das pessoas como as economias dos países. Como iniciativas anteriores à OPAS na América do Sul, destacam-se as Convenções Sanitárias Internacionais, do Rio de Janeiro (1887), integrada por Brasil, Argentina e Uruguai, e de Lima (1888), integrada por Bolívia, Chile, Equador e Peru. Na I Conferência Pan-Americana, realizada em Washington, entre 1889 e 1890, foi criada a Décima Comissão, composta por sete membros de cinco países (Brasil, Nicarágua, Peru, EUA e Venezuela), para tratar de regulamentações sanitárias no comércio entre os países representados na conferência. A conferência endossou a recomendação, feita pela comissão, de que as repúblicas americanas adotassem a Convenção Sanitária Internacional do Rio de Janeiro ou a de Lima. Na II Conferência Pan-Americana, realizada na Cidade do México, entre 1901 e 1902, o tema de saúde foi aprofundado com a criação do Décimo Comitê⁸⁰⁸, que recomendou a convocação de convenção geral de representantes das organizações de saúde das repúblicas americanas para formular acordos e regulamentos sanitários e realizar periodicamente convenções de saúde. Também recomendou que a convenção geral designasse um conselho executivo permanente a ser conhecido como Repartição Sanitária Internacional, com sede em Washington.

ii. História da OPAS

Na Primeira Convenção Sanitária Internacional das Repúblicas Americanas (1902), foi fundada a Repartição Sanitária Internacional, com as seguintes funções: exortar cada República a transmitir pronta e regularmente à Repartição todos os dados relativos às condições sanitárias de seus respectivos portos e territórios; oferecer todo o apoio possível a estudos e investigações minuciosos, cuidadosos e científicos de quaisquer surtos de doenças pestilentas que possam

⁸⁰⁷ Em 1870, uma epidemia de febre amarela atingiu Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina e, em oito anos, se espalhou para os EUA, onde matou mais de vinte mil pessoas.

⁸⁰⁸ A informação, que parece coincidente com a criação desse comitê (como Décima Comissão) durante a I Conferência Pan-Americana, provém do sítio virtual da própria OPAS.

ocorrer em qualquer uma das referidas Repúblicas; colaborar e compartilhar experiências para a mais ampla proteção possível da saúde pública de cada uma das repúblicas, a fim de que as doenças sejam eliminadas e que o comércio entre as referidas Repúblicas seja facilitado; e incentivar, auxiliar ou fazer cumprir de todas as formas adequadas o saneamento dos portos marítimos, incluindo melhorias sanitárias dos portos, esgoto, drenagem do solo, pavimentação, eliminação de infecções de edifícios e destruição de mosquitos e outros parasitas. Em 1923, passou a se chamar Repartição Sanitária Pan-Americana e, em 1958, Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS).

Após a criação da OMS, em 1948, a então Repartição Sanitária Pan-Americana passou a atuar também como Repartição Regional para as Américas da OMS. A relação entre as duas agências de saúde foi estabelecida, em 1949, por acordo segundo o qual a Repartição Sanitária Pan-Americana passaria a integrar a OMS. Na prática, a OPAS representa a OMS na região das Américas, mas mantém sua individualidade e conta com diretor, eleito no âmbito do sistema interamericano e encarregado da direção regional. Em virtude desse acordo, uma parte do orçamento da OPAS provém de recursos alocados à região pela OMS. Embora a OPAS deva seguir as deliberações da Assembleia Mundial da Saúde (AMS) e do Conselho Executivo da OMS, não está vinculada às diretivas do diretor-geral da OMS. Historicamente, a OPAS legitimou-se como organismo de cooperação internacional, a partir da criação de diversos fóruns, nos quais passou a ser possível estabelecer uma agenda de saúde pública comum para os países americanos.

iii. Características gerais

A OPAS é a mais antiga organização internacional na área de saúde e comemorou, em 2022, 120 anos de trabalho ininterrupto. A OPAS também integra o *Joint Summit Working Group* (JSWG), estabelecido em Quebec, em 2001, e formado por treze instituições que promovem auxílio técnico para negociação de agendas nas Cúpulas das Américas, entre as quais se destacam a Organização dos Estados Americanos (OEA), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A organização conta com 35 Estados-Membros (todos os países das Américas e do Caribe, do Ártico à Terra do Fogo), três Estados participantes⁸⁰⁹ (França, Reino Unido e Países Baixos), quatro membros associados (Aruba, Curaçao, Porto Rico e São Martin) e dois Estados observadores (Espanha e Portugal). Os membros associados e observadores não têm direito a voto nos órgãos diretores da OPAS. Sua missão é oferecer cooperação técnica aos países membros em prol da saúde e do bem-estar e promover a cooperação entre os países para avançar em suas metas de saúde.

A sede da OPAS fica em Washington, mas a organização também dispõe de 27 escritórios nos países-membros e três centros especializados na região: o Centro Latino-Americano e do Caribe para Informação e Ciências da Saúde (BIREME), em São Paulo; o Centro Pan-Americano de Febre Aftosa (PANAFTOSA), no Rio de Janeiro; e o Centro Latino-Americano de Perinatologia, Saúde da Mulher e Reprodutiva (CLAP/SMR), em Montevideu. As principais áreas de atividade da OPAS são: determinantes sociais e ambientais para a equidade em saúde; doenças crônicas não transmissíveis e saúde mental; emergências em saúde; evidência e inteligência para a ação em saúde; imunização abrangente; inovação, acesso a medicamentos e tecnologias em saúde; prevenção, controle e eliminação de doenças transmissíveis e sistemas e serviços de saúde.

⁸⁰⁹ Os países participantes, embora não tenham a sede de seu governo no hemisfério americano, mantêm territórios ou grupos de territórios no hemisfério ou conduzem as relações internacionais de determinados territórios.

A OPAS exerce papel fundamental na melhoria de políticas e serviços públicos de saúde por meio da transferência de tecnologia e da difusão do conhecimento acumulado e de experiências produzidas nos países-membros, em trabalho de cooperação internacional promovido por técnicos e cientistas vinculados à OPAS/OMS especializados em epidemiologia, saúde e ambiente, recursos humanos, comunicação, serviços, controle de zoonoses, medicamentos, promoção da saúde, entre outros. Destacam-se, também, iniciativas para a proteção da saúde indígena e resoluções sobre a saúde de pessoas LGBTQIA+, além de estudos, publicações e protocolos de atendimento para esses dois grupos sociais. O envelhecimento saudável também é um dos pontos de atenção da cooperação, no marco da Década do Envelhecimento Saudável (2021-2030), declarada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

iv. Estrutura institucional

A OPAS conta com três órgãos diretores:

- 1) Conferência Sanitária Pan-Americana;
- 2) Conselho Diretor; e
- 3) Comitê Executivo.

A Conferência Sanitária Pan-Americana é integrada por todos os membros. Autoridade governamental suprema da OPAS, ela se reúne a cada cinco anos para determinar suas políticas gerais, aprovar o plano estratégico quinquenal e outros documentos estratégicos e eleger o diretor. Participam com voto todos os Estados-Membros e Estados participantes⁸¹⁰. O atual diretor da OPAS é o médico brasileiro Jarbas Barbosa, eleito em setembro de 2022 para mandato de cinco anos, com início em 1º de fevereiro de 2023.

O Conselho Diretor, integrado por todos os Estados-Membros e Estados participantes, reúne-se anualmente (exceto nos anos de Conferência Sanitária Pan-Americana), para aprovar os orçamentos e estabelecer políticas. Atua em nome da conferência entre as sessões quinquenais.

O Comitê Executivo é composto por nove Estados-Membros da OPAS, eleitos pela conferência ou pelo conselho por um período de três anos. O Comitê, que se reúne duas vezes ao ano, atua como grupo de trabalho dos outros dois órgãos diretores. Pode reunir-se de maneira extraordinária, quando convocado pelo diretor por iniciativa própria ou a pedido de pelo menos três Estados-Membros. O Subcomitê de Programa, Orçamento e Administração é um órgão consultivo auxiliar do Comitê Executivo, responsável pela revisão de políticas e projetos nas áreas de Programa, Orçamento e Administração. É composto por sete membros, quatro dos quais têm mandatos coincidentes com os de seus membros no Executivo e três designados anualmente pelo diretor da Repartição Sanitária Pan-Americana em consulta com o presidente do Comitê Executivo, a fim de buscar distribuição geográfica equilibrada e adequada. O Subcomitê realiza pelo menos uma sessão pública por ano em datas a serem decididas pelo Comitê Executivo. Sessões adicionais podem ser convocadas nos anos em que o orçamento-programa da OPAS estiver sendo considerado.

Além dos órgãos diretores, a Repartição Sanitária Pan-Americana (RSPA) atua como secretariado da OPAS, sendo responsável pela implementação de normas e iniciativas aprovadas pelas instâncias diretoras. A OPAS conta, ainda, com dois fundos financeiros que negociam compras conjuntas para os países da região: o Fundo Rotativo, para vacinas, e o Fundo Estratégico, para medicamentos e outros insumos.

⁸¹⁰ Os participantes não têm voto em temas relacionados com a constituição da OPAS.

O Fundo Rotativo foi criado em 1977, em conformidade com a Resolução do Conselho Diretor CD25.R27, para facilitar a disponibilidade em tempo oportuno de vacinas de qualidade a preços mais baixos. Operacional desde 1979, o Fundo Rotativo tem simplificado a carga administrativa e burocrática em nome dos ministérios e secretarias de Saúde dos países das Américas, investindo os recursos de forma custo-efetiva. Esse mecanismo de cooperação técnica está disponível para todos os entes nacionais e subnacionais (estados, províncias, departamentos, municípios, cidades, etc.) da região das Américas. Atualmente, o Fundo Rotativo oferece apoio contínuo a 42 países e territórios, ajudando-os a avaliar suas necessidades e assegurar acesso a produtos da mais alta qualidade pelos menores preços do mercado.

O Fundo Estratégico, estabelecido em 2000, é um mecanismo regional de cooperação técnica para compras conjuntas de medicamentos essenciais e insumos estratégicos de saúde pública. O Fundo Estratégico fortalece os sistemas de gestão estratégica da oferta, proporcionando cooperação técnica para planejar a demanda, garantir o uso racional e evitar a escassez nos países das Américas. Os produtos adquiridos através do Fundo Estratégico obedecem a padrões internacionais de segurança, são eficientes e de qualidade. Trata-se, portanto, de um componente central da estratégia da OPAS para avançar em direção à saúde universal.

v. COVID-19 e OPAS

No âmbito das ações no combate à pandemia de COVID-19, a OPAS foi a agência encarregada de intermediar a adesão de países americanos interessados ao COVAX Facility e, com os recursos do Fundo Rotativo, apoiou as iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility da OMS nas Américas.

Em abril de 2021, a OMS decidiu pela criação de *hubs* para transferência de tecnologias relacionadas a vacinas contra a COVID-19. Em setembro de 2021, a OPAS, em parceria com a OMS, selecionou a Argentina e o Brasil (por meio da Fiocruz) para a instalação de dois centros de desenvolvimento e produção de vacinas com tecnologia de RNA mensageiro (mRNA), na qualidade de *hubs* para as Américas. A Fiocruz foi escolhida para criar uma vacina livre de *royalties* e cuja tecnologia seja compartilhada a outros produtores regionais. O plano de desenvolvimento conta com a participação do laboratório argentino Sinergium Biotech. Além de Brasil e Argentina, o *hub* da OMS já conta com laboratórios de quinze países. A África do Sul destaca-se com o laboratório Afrigen, que já produziu os primeiros lotes de vacina, baseada na fórmula da Moderna. Em março de 2022, cientistas dos laboratórios brasileiro e argentino tornaram-se os primeiros a receber formação sobre o desenvolvimento dessas novas vacinas por parte da Afrigen. Os inúmeros pedidos de patente apresentados pelas empresas farmacêuticas Pfizer e Moderna dificultam, porém, o desenvolvimento das pesquisas⁸¹¹. Esse elevado número de pedidos de patentes é visto por pesquisadores sul-americanos como forma de impedir a entrada de novos produtores no mercado. Em julho de 2023, a OPAS anunciou um plano com esforços adicionais para aumentar a capacidade de fabricação de medicamentos, produtos biofarmacêuticos

⁸¹¹ Embora a Coronavac, produzida pelo Instituto Butantan, e a vacina da Astrazeneca, produzida no Brasil pela Fiocruz e na Argentina pelo laboratório mAbxience, tenham sido fundamentais durante a pandemia, perderam o protagonismo para as vacinas de mRNA, consideradas um marco na história da ciência, em razão de sua elevada eficácia e da facilidade para serem adaptadas às variantes do coronavírus. O desafio dos cientistas sul-americanos não é propriamente o de quebrar as patentes, mas, sim, de encontrar substâncias e técnicas análogas às usadas pelas gigantes farmacêuticas dos EUA, porém ainda não patenteadas. A Pfizer e a Moderna dificultam as pesquisas, apresentando pedidos de patentes em separado para vários componentes de suas fórmulas, como, por exemplo, tipos de lipídios que permitem ao mRNA alcançar as células sem sofrer desintegração.

e tecnologias e equipamentos de saúde na América Latina e no Caribe. O plano inclui o desenvolvimento de um sistema regulatório regional mais forte e a definição de um roteiro compartilhado em cooperação com parceiros internacionais, como a União Europeia (UE). Segundo pesquisadores da Bio-Manguinhos, a unidade produtora de imunobiológicos da Fiocruz, uma vacina brasileira poderá custar até dez vezes menos do que os preços praticados por Pfizer e Moderna. Em 2024, a vacina brasileira está na fase final de testes pré-clínicos. Os testes em humanos devem começar em 2025.

Vale destacar, ainda que, na Declaração da III Cúpula Presidencial do PROSUL, ocorrida na Colômbia em janeiro de 2022, destacou-se a resposta do grupo à crise sanitária, que incluiu o *Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización*, lançado em agosto de 2021, envolvendo os países do PROSUL, o BID e a OPAS, para a geração de capacidade de produção sustentável de vacinas na região.

vi. O Brasil na OPAS

O Brasil integra a OPAS desde outubro de 1929. A colaboração do Brasil com os demais países da região, no âmbito da OPAS, envolve iniciativas da ABC, da ANVISA e da Fiocruz. O Brasil é ator importante na cooperação regional, como provedor e doador de insumos, a exemplo da vacina contra a febre amarela. As iniciativas do País na OMS costumam ser replicadas na OPAS. Em termos de contribuições financeiras, o Brasil é o terceiro maior contribuinte da OPAS, após EUA e Canadá. Entre as instituições brasileiras reconhecidas pela relevante contribuição para o alcance da saúde universal, por ocasião da comemoração dos 120 anos da OPAS, destacam-se o Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos (Bio-Manguinhos), o Instituto Butantan, a Fiocruz e o Instituto Nacional do Câncer (Inca).

Em outubro de 2024, o Brasil foi eleito para o Comitê Executivo da OPAS, no mandato 2024-2027. A última vez que o Brasil havia participado do Comitê Executivo foi no período 2020-2023.

O atual diretor da OPAS, doutor Jarbas Barbosa, tomou posse em 31 de janeiro de 2023, em cerimônia com a participação da ministra da Saúde brasileira. Pernambucano, Barbosa é médico sanitарista com vasta experiência nacional e internacional, em particular, como secretário-executivo do Ministério da Saúde e diretor-presidente da ANVISA. Sua visão para o futuro da OPAS é torná-la a organização líder no apoio aos países das Américas, com as estratégias mais inovadoras e eficientes para se recuperar e tornar-se melhores do que antes da pandemia, superar as desigualdades e construir sistemas de saúde resilientes para melhorar a resposta às emergências e aos desastres e para alcançar cuidados de saúde universais. Sua estratégia prioriza cinco pilares estratégicos:

- 1) conclusão do controle da pandemia;
- 2) implementação das lições aprendidas durante a pandemia;
- 3) recuperação dos impactos da pandemia nos programas prioritários de saúde;
- 4) construção de Sistemas Nacionais de Saúde resilientes com base em Cuidados Primários de Saúde renovados e fortalecidos; e
- 5) modernização permanente e melhoria da gestão da OPAS.

Barbosa destaca que é necessário assegurar que todos os países e todos os grupos populacionais dentro de cada país estejam no rumo certo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) relacionados à saúde. Aponta como prioridades urgentes reduzir as mortes maternas e infantis; acelerar a eliminação de agravos como o câncer do colo

uterino, a tuberculose, o HIV/AIDS, a malária, a hanseníase e outras doenças negligenciadas; ampliar o uso da teleconsulta e da telemedicina; e melhorar a qualidade do atendimento, incluindo a saúde mental. Barbosa também relembra as desigualdades históricas entre os países e dentro de cada país da região, afirmando que povos originários, afrodescendentes, famílias pobres que vivem na periferia das grandes cidades e em áreas rurais, mulheres e pessoas LGBTQIA+ precisam de sistemas de saúde que os vejam, os respeitem e os acolham.

Anteriormente, o médico piauiense Carlyle Guerra de Macedo destacou-se como o diretor-geral mais longo da OPAS, tendo dirigido o órgão entre 1983 e 1995. Candidato a diretor-geral da OMS em 1988, foi derrotado, em votação apertada (17-14), pelo japonês Hiroshi Nakajima. É provável que a liderança de Macedo e a recuperação do prestígio da OPAS durante sua gestão tenham favorecido a significativa presença de brasileiros nos quadros da organização.

Em 16 de março de 2000, o Ajuste Complementar ao Convênio Básico entre Brasil e OMS estabeleceu legalmente a relação direta da Representação da OPAS/OMS no Brasil com o Ministério da Saúde, para o desenvolvimento da cooperação técnica por meio de Termos de Cooperação (TC). Esse instrumento de cooperação técnica viabiliza a execução de ações alinhadas às prioridades do governo brasileiro e da organização. A vigência de um TC se inicia a partir da data de sua assinatura e pode durar por até cinco anos, podendo ser prorrogado por igual período. Os TC abrangem diversos temas: ampliação do acesso à atenção primária, medicamentos e tecnologia, complexo produtivo, gestão do conhecimento, doenças transmissíveis e não transmissíveis, saúde da família e ciclo de vida, entre outros.

O Programa Mais Médicos foi criado em 2013 pelo governo federal, tendo como um dos objetivos suprir a carência desses profissionais nos municípios do interior e nas periferias das grandes cidades. A OPAS ofereceu cooperação técnica à iniciativa, triangulando acordos entre Brasil e Cuba⁸¹² para a vinda de médicos de Cuba para atuar em Unidades Básicas de Saúde (UBS), no setor de Atenção Básica do Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro. A contratação de médicos cubanos deu-se por intermédio de acordo específico, firmado em 2013, entre o Ministério da Saúde e a OPAS⁸¹³. Ao longo da execução do programa, foram mais de onze mil profissionais cubanos contratados, que atuaram em cerca de 3,6 mil municípios brasileiros (aproximadamente 65% dos municípios brasileiros) e em 34 distritos sanitários especiais indígenas, abrangendo todos os estados da Federação. Os médicos cubanos responderam por mais de 60% do total de médicos no programa, tendo sido alocados em regiões como o semiárido nordestino, a periferia de grandes centros urbanos, municípios com Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) baixo ou muito baixo, bem como regiões com população indígena e quilombola. Em 2016, a publicação *Good Practices in South-South and Triangular Cooperation for Sustainable Development*, primeira de uma série desenvolvida pelo Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul e pelo PNUD, apresentou o programa como uma das boas práticas relevantes para a implementação dos ODS. De acordo com a publicação, o programa “é replicável e seria potencialmente benéfico em qualquer país que decidisse adotá-lo”. Em novembro de 2018, o governo cubano formalizou a decisão de descontinuar sua participação no programa⁸¹⁴, em contexto de críticas à

⁸¹² Cuba é membro fundador da OPAS e conta com oito centros colaboradores da OMS/OPAS em atividade no país.

⁸¹³ À época da criação do Programa Mais Médicos, a Associação Médica Brasileira (AMB) ajuizou Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) de vários pontos da Medida Provisória (MP) 691/2013, depois convertida na Lei nº 12.871/2013. Em 2017, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou improcedente a ADI.

⁸¹⁴ Em 2023, o governo federal relançou o Mais Médicos para o Brasil, com a abertura de quinze mil novas vagas. Poderão participar dos editais do programa profissionais brasileiros e intercambistas, brasileiros formados no exterior ou estrangeiros, que continuarão atuando com Registro do Ministério da Saúde (RMS). Os médicos brasileiros formados no Brasil continuam a ter preferência na seleção.

descaracterização do programa e a vazios assistenciais nas áreas de extrema pobreza e difícil acesso.

Em 2019, o Ministério da Saúde e a OPAS publicaram a cartilha “Atenção Psicossocial aos Povos Indígenas – Tecendo redes para promoção do bem viver”, que é resultado de um processo de construção participativa junto a indígenas, profissionais de saúde e gestores sobre práticas, perspectivas e expectativas em relação ao acolhimento e atenção diferenciada às populações indígenas. O documento orienta a gestão da atenção psicossocial nos Distritos Sanitários Especiais Indígena (DSEI) e fornece subsídios para a organização das ações relacionadas à atenção psicossocial dos povos indígenas. Em novembro de 2023, a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde brasileiro e a OPAS promoveram em Brasília, um encontro nacional de atenção psicossocial e promoção do bem viver em comunidades indígenas, que reuniu especialistas em medicinas indígenas (pajés e lideranças comunitárias) e referências técnicas de atenção psicossocial dos 34 DSEI e do Departamento de Atenção Primária à Saúde Indígena (DAPSI).

Em 2022, a OPAS e o governo do Brasil apresentaram a Estratégia de Cooperação com o País (ECP) 2022-2027, documento que orienta a cooperação técnica, além de corroborar a longa história de parceria da OPAS/OMS com o governo brasileiro e ratificar o compromisso de trabalho para alcance da saúde universal como um direito de todos e dever do Estado. As cinco prioridades estratégicas da ECP 2022-2027 são:

- 1) proteger e promover a saúde da população, centrada nas pessoas, famílias e comunidades, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade;
- 2) recuperar, melhorar e tornar mais fortes os serviços de saúde e os programas prioritários impactados pela pandemia de COVID-19;
- 3) contribuir para o desenvolvimento de um SUS mais resiliente, equitativo e eficaz, de acordo com as necessidades de saúde da população;
- 4) impulsionar a pesquisa, a inovação e a geração de conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde, incluindo aqueles voltados à pesquisa, ao desenvolvimento e à produção de medicamentos, fitoterápicos e produtos tradicionais em saúde, vacinas, biotecnológicos e tecnologias em saúde; e
- 5) reforçar a prevenção, a preparação, a resposta oportuna e a recuperação nas emergências e nos desastres, com a participação das comunidades afetadas.

Essas prioridades têm como fundamento a abordagem de direitos humanos, a promoção da equidade, a perspectiva de gênero, etnicidade e raça – prioridades transversais da OPAS/OMS no Brasil. Também são essenciais a interculturalidade e a perspectiva quanto aos impactos para futuras gerações. A ECP 2022-2027 salienta o papel do SUS, referência mundial, fonte de conhecimento para a região das Américas e outras regiões do mundo, baseado nos princípios de “universalidade, integralidade e equidade”, e que traz a participação popular como elemento fundamental para o exercício do direito à saúde. Além disso, a OPAS/OMS trabalha fortemente para impulsionar a liderança do Brasil por meio de intercâmbio de experiências e de boas práticas entre países, cooperação Sul-Sul e regional, e cooperação nas fronteiras, haja vista que o país conta com várias instituições de excelência reconhecidas como Centros Colaboradores da OMS, em temáticas diversas, de muita relevância internacional. Nesse contexto, o papel da Repartição da OPAS no Brasil é articular a cooperação, com vistas a assegurar o objetivo estratégico de garantia do direito à saúde universal por meio do SUS.

g) Tratamento de questões de saúde em mecanismos inter-regionais

No âmbito da CPLP, são realizadas reuniões de ministros da Saúde. Existem também um Grupo de Trabalho da Saúde e um Grupo de Trabalho Permanente em Telemedicina e Telessaúde, além do Plano Estratégico de Cooperação em Saúde (PECS 2023-2027)⁸¹⁵. Em 2020, à luz da pandemia, o Conselho de Ministros aprovou Resolução sobre o Reforço da Cooperação na CPLP em Situações de Emergência, que redundou, no ano seguinte, no início das atividades do Grupo de Trabalho sobre Capacitação em Resposta a Emergências em Saúde Pública. O eixo 6 do PECS 2023-2027 trata de “Prontidão para Emergências em Saúde Pública”. No âmbito do BRICS, destacam-se as Reuniões dos Ministros da Saúde, de Altos Funcionários de Saúde, de Agências Reguladoras do BRICS de Produtos para a Saúde e do Grupo de Trabalho do BRICS sobre Biotecnologia e Biomedicina, incluindo saúde humana e neurociência, além do Plano de Cooperação em Tuberculose. Em 2020, a Rússia propôs “Sistema Integrado de Alerta Precoce do BRICS para prevenir riscos de doenças infecciosas em massa”, que ainda não foi implementado. Em março de 2022, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas do BRICS, que vinha sendo gestado desde 2021, bem como a sua Iniciativa para Fortalecer a Cooperação em Vacinas e Construir Conjuntamente uma Linha de Defesa contra a Pandemia, foram lançados oficialmente. A Fiocruz foi escolhida pelo Ministério da Saúde para ser a representante brasileira no Centro de Pesquisa e em sua Iniciativa.

No IBAS, eram realizadas reuniões de ministros da Saúde, foi assinado memorando de entendimento sobre cooperação na área de saúde e medicina e houve cooperação trilateral científica e tecnológica em áreas como HIV/AIDS, tuberculose e malária.

No âmbito ibero-americano, há reuniões periódicas de ministros da Saúde.

No âmbito do Foro de Cooperação América Latina-Ásia do Leste (FOCALAL), há grupo de trabalho em ciência e tecnologia que também lida com biotecnologia aplicada à saúde.

No âmbito do relacionamento América Latina, Caribe e UE, aspectos de saúde pública são partes do Programa de Cooperação entre América Latina, Caribe e UE sobre Políticas de Drogas (COPOLAD).

h) Tratamento de questões de saúde em mecanismos plurilaterais e multilaterais

O G20 tem realizado reuniões de ministros da Saúde. Em 2019, os líderes comprometeram-se a aprimorar o preparo e a capacidade de resposta da saúde pública, inclusive por meio do fortalecimento de suas próprias capacidades e do apoio ao fortalecimento das capacidades de outros países, em conformidade com o Regulamento Internacional em Matéria de Saúde (2005), da OMS. Também reafirmaram compromisso de erradicar a pólio, bem como de acabar com as epidemias de HIV/AIDS, tuberculose e malária. Declararam esperar que tivesse sucesso a Sexta reposição do Fundo Global para o combate a HIV/AIDS, Tuberculose e Malária. Em 2020 e 2021, as ações do G20 no âmbito da saúde tiveram a pandemia de COVID-19 como foco. Pode-se destacar a realização da “Cúpula de Saúde Global” em maio de 2021 e o lançamento do “Fundo para Pandemias” em 2022. Na ONU, em dezembro de 2020, foi realizada a 30ª Sessão Especial da

⁸¹⁵ Em março de 2023, por ocasião da IV Reunião Extraordinária de Ministros da Saúde da CPLP, foi aprovado o PECS-CPLP 2023-2027. O documento reitera a vontade política dos Estados-Membros da CPLP para, de forma coordenada e em cooperação, prosseguirem a implementação de políticas e estratégias que visem consolidar o desenvolvimento sustentável, a boa governança dos respetivos sistemas nacionais de saúde e da saúde global.

AGNU, sobre a COVID-19 (a 26ª, em 2001, foi sobre HIV/AIDS). No ano anterior, houve reunião de alto nível sobre cobertura universal em saúde.

O Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS, na sigla em inglês) atua desde 1996 com a missão de orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para combater a doença. Deve ser lembrado, adicionalmente, o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária, uma parceria público-privada que tem como objetivo “atrair e distribuir recursos adicionais para prevenir e tratar de HIV/AIDS, tuberculose e malária” e que financia projetos no Brasil. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

A Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra a AIDS, Malária e Tuberculose (UNITAID, na sigla em inglês) foi criada em 2006, pelos governos do Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, com o objetivo de contribuir para a rápida disponibilização e o acesso às tecnologias de saúde (medicamentos, métodos de diagnóstico e de prevenção) para o enfrentamento do HIV/AIDS, tuberculose e malária. O principal órgão decisório da UNITAID é o Conselho Executivo, em que o Brasil tem assento, na qualidade de membro fundador. Para mais detalhes, ver subseção posterior.

Ainda na ONU, questões de saúde sexual e reprodutiva são parte de iniciativas do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), inclusive no Brasil. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO, na sigla em inglês) está associada ao tema da saúde em razão de seu trabalho na área de nutrição.

Na década de 2000, o Brasil foi um dos impulsionadores da criação do “*Intergovernmental Working Group on Public Health, Intellectual Property and Innovation*”, na OMS.

Em 2006, o chanceler do Brasil e suas contrapartes de França, Indonésia, Noruega, Senegal, África do Sul e Tailândia lançaram iniciativa sobre Política Externa e Saúde Global, que resultou em declaração ministerial no ano seguinte (Declaração de Oslo). A Declaração de Oslo afirma que a saúde como um tema de política externa necessita de um foco estratégico mais forte na agenda internacional. O Brasil exerceu a presidência de turno da iniciativa em 2018, quando escolheu como mote dos esforços conjuntos a nutrição.

Em 2023, à margem da semana de debate de alto nível da AGNU, foram realizadas as Reuniões de Alto Nível da ONU sobre Prevenção, Preparação e Resposta a Pandemias, sobre a Cobertura Universal de Saúde (CUS) e sobre a Luta contra a Tuberculose.

Há uma série de outras instâncias em que o Brasil se engaja plurilateral ou multilateralmente na área de saúde que poderiam ser mencionadas, como o Arranjo Colaborativo para a Prevenção e Gerenciamento de Eventos de Saúde Pública na Aviação Civil; os foros reguladores, como a Coalizão Internacional de Pesquisa em Ciência Regulatória e a Cúpula Global em Ciência Regulatória; e a Cúpula Mundial da Saúde⁸¹⁶.

Ainda no campo da saúde, o Ministério da Saúde tem relações e participações em diferentes programas, centros, convenções e organizações multilaterais, tais como: Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), Programa Especial de Pesquisa e Treinamento sobre Doenças Tropicais (TDR, na sigla em inglês), Mecanismo de Coordenação Global sobre Prevenção e Controle das Doenças Crônicas não Transmissíveis, Parceria contra a Tuberculose (*Stop TB*, na

⁸¹⁶ Desde 2009, por iniciativa das lideranças de Alemanha e França e, a partir de 2019, também do DG-OMS, é realizada anualmente em Berlim a Cúpula Mundial da Saúde. A organização da agenda acadêmica compete à Aliança M8, que reúne centros de saúde, universidades e instituições de pesquisa do mundo todo, incluindo a USP.

sigla em inglês), Agência Internacional para Pesquisa em Câncer (Iarc, na sigla em inglês) e Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi Alliance, na sigla em inglês)⁸¹⁷.

Tangencialmente à agenda de saúde, também pode-se lembrar a Declaração de Doha sobre Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS) e Saúde Pública, e a Emenda do Acordo TRIPS.

i) Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS)

Estabelecido pela Resolução 1994/24 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1994, e lançado em 1996, o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/AIDS (UNAIDS) é uma iniciativa que atua com a missão de orientar, reforçar e apoiar os esforços mundiais para combater a doença e reúne onze instituições na qualidade de copatrocinadoras: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), PNUD, UNFPA, ONU Mulheres, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), OMS, Organização Internacional do Trabalho (OIT), Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês), Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-Habitat, na sigla em inglês), Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Banco Mundial. Também trabalha para reduzir o estigma e a discriminação em relação às pessoas que vivem com HIV/AIDS.

As cinco missões do UNAIDS são:

- 1) liderança e *advocacy* para uma ação eficaz contra a pandemia de HIV/AIDS;
- 2) informações estratégicas e apoio técnico para orientar os esforços contra o HIV/AIDS no mundo inteiro;
- 3) rastreamento, monitoramento e avaliação da pandemia de HIV/AIDS e das respostas a ela;
- 4) envolvimento da sociedade civil e o desenvolvimento de parcerias estratégicas; e
- 5) mobilização de recursos para apoiar uma resposta eficaz.

Não se trata de uma iniciativa isolada da ONU. A organização já apoiou a causa do combate ao HIV/AIDS em diversas ocasiões, como por meio de declarações do secretariado-geral da ONU (SGNU), dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dos ODS, e, inclusive, de resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), como S/RES/1308/2000 e S/RES/1983/2011). Merecem maior destaque a Sessão Especial da AGNU sobre HIV/AIDS (2001), a Declaração Política da AGNU sobre HIV/AIDS de 2006 (A/RES/60/262), a Declaração Política da AGNU sobre HIV/AIDS de 2011 (A/RES/65/277) e os encontros de alto nível da AGNU sobre HIV/AIDS, em 2011 e 2016.

O UNAIDS é liderado por um diretor-executivo, nomeado pelo SGNU. Desde 2019, a diretora-executiva do UNAIDS é a ativista de direitos humanos ugandense Winnie Byanyima. A estrutura institucional do UNAIDS é composta por três órgãos principais:

- 1) a Junta de Coordenação (PCB, na sigla em inglês);
- 2) o Comitê de Organizações Copatrocinadoras (CCO, na sigla em inglês); e
- 3) o Secretariado.

A PCB, que se reúne uma ou duas vezes por ano, atua como o corpo governante sobre todas as questões programáticas relativas à política, à estratégia, às finanças, ao acompanhamento e à avaliação. A PCB é composta por 22 Estados-Membros eleitos no âmbito do ECOSOC, com

⁸¹⁷ Em março de 2023, o ministro Mauro Vieira manteve encontro com o presidente do Conselho da GAVI, José Manuel Durão Barroso, e manifestou o interesse do Brasil em ter voz mais ativa no conselho da organização, com a inclusão de mais produtores nacionais de vacinas entre seus fornecedores e com o estreitamento da parceria bilateral.

distribuição de vagas regionais, para mandatos de três anos, instituições copatrocinadoras, sem direito a voto, e cinco organizações não governamentais, incluindo as de indivíduos afetados pelo HIV/AIDS, sem direito a voto. A presidência das reuniões do PCB é rotativa entre os Estados-Membros, por períodos anuais – e o membro que atua como vice-presidente em um ano geralmente se torna presidente no ano seguinte. O diretor-executivo do UNAIDS reporta-se diretamente à PCB durante as reuniões semestrais, nas quais também atua como secretário. Para maximizar a eficiência e a eficácia da PCB, ela conta com um Escritório (*Bureau*), formado por seu presidente, seu vice-presidente, seu relator, pelo presidente do CCO e por um delegado das organizações não governamentais.

As funções da PCB são:

- 1) estabelecer políticas e prioridades gerais para o UNAIDS;
- 2) avaliar e decidir sobre o planejamento e a execução da estratégia do UNAIDS, considerando todos os aspectos do desenvolvimento do programa e examinando os relatórios e recomendações apresentados pelo CCO e pelo diretor-executivo;
- 3) rever e aprovar o plano de ação e orçamento para cada período financeiro, elaborado pelo diretor-executivo e revisto pelo CCO;
- 4) analisar as propostas do diretor-executivo e aprovar as disposições para o financiamento do UNAIDS;
- 5) revisar os planos de ação a longo prazo e as suas implicações financeiras;
- 6) analisar os relatórios financeiros auditados apresentados pelo UNAIDS;
- 7) fazer recomendações às organizações copatrocinadoras em respeito às suas atividades de apoio ao UNAIDS, incluindo os de *mainstreaming*;
- 8) rever relatórios periódicos que avaliam o progresso do UNAIDS para o alcance de seus objetivos.

O CCO é o fórum de reuniões regulares em que as organizações copatrocinadoras apresentam contribuições e subsídios relacionados às suas respectivas áreas de atuação para as políticas e estratégias da UNAIDS.

O Secretariado, sediado em Genebra, é o principal órgão executivo do UNAIDS e visa a apoiar os países a alcançar o acesso universal à prevenção, ao tratamento, à assistência e ao apoio ao HIV/AIDS.

Em 2021, a PCB adotou, por consenso, uma nova Estratégia Global contra AIDS 2021-2026 para auxiliar cada país no combate ao HIV/AIDS como uma ameaça à saúde pública até 2030. A estratégia foi adotada pelo PCB durante uma sessão especial, em março de 2021, presidida pelo ministro da Saúde da Namíbia. Com o *slogan* “*End Inequalities, End AIDS*”, o Secretariado do UNAIDS e seus onze copatrocinadores trabalharam para desenvolver a nova estratégia, que recebeu contribuições de mais de dez mil interessados de 160 países.

A relação do UNAIDS com o Brasil é estreita, já que o País é um dos mais afetados pela epidemia de HIV/AIDS na América Latina. A representação do UNAIDS no Brasil foi estabelecida em 2000, com sede em Brasília. As principais iniciativas do UNAIDS no País são:

- 1) índice de estigma no Brasil (última edição de 2019);
- 2) celebração do Dia de Zero Discriminação;
- 3) celebração do Dia Mundial da AIDS;
- 4) documentário #PrecisamosFalarSobreIsso – Desigualdades e HIV; e
- 5) realização de duas edições de Seminário sobre saúde, trabalho, direitos e inclusão social da população transexual.

O Brasil faz parte da atual composição da PCB.

Em junho de 2023, a ministra, substituta, das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, recebeu a diretora-executiva do UNAIDS, Winnie Byanyima, que visitou o Brasil para lançamento do novo Conselho Global sobre Desigualdade, AIDS e Pandemia. O conselho é copresidido pelo economista ganhador do Prêmio Nobel, Joseph E. Stiglitz, pela primeira-dama da Namíbia, Monica Geingos, e pelo diretor do Instituto para Equidade em Saúde do University College London, Sir Michael Marmot. Tanto a diretora-executiva do UNAIDS como a ministra da Saúde do Brasil, Nísia Trindade, são membros fundadoras do conselho. O Conselho Global vai reunir evidências essenciais para o trabalho de formuladores de políticas públicas, de forma a elevar a atenção política para a necessidade de ação.

j) UNITAID

Estabelecida em 2006 por Brasil, Chile, França, Noruega e Reino Unido, sob a denominação Central Internacional para a Compra de Medicamentos contra a AIDS, Malária e Tuberculose, a UNITAID é uma agência de saúde global cujo objetivo é desenvolver soluções inovadoras para prevenir, diagnosticar e tratar doenças de maneira mais rápida, barata e eficiente em países de renda baixa e média. Mais especificamente, seu objetivo é reduzir a distância entre o desenvolvimento de novas soluções em saúde e sua adoção em larga escala, algo mais difícil para países de menor renda, que enfrentam barreiras financeiras e logísticas para acessá-las. Para tanto, a agência tinha, originalmente, uma abordagem de mercado, agindo como uma central de compras, para criar e aumentar demanda e, assim, reduzir preços. Ademais, o foco inicial estava restrito ao combate ao HIV/AIDS, à malária e à tuberculose⁸¹⁸. Com o tempo, a agência ampliou o escopo de sua atuação, financiando projetos de desenvolvimento de novos tratamentos para essas doenças e, também, com abrangência sobre outras. No contexto da pandemia de COVID-19, integra o *Access to COVID-19 Tools Accelerator* (ACT-A).

Os recursos da UNITAID provêm, fundamentalmente, de doadores, sejam eles Estados ou fundações privadas. Os principais doadores, desde sua criação, são os membros fundadores, bem como Espanha e Coreia do Sul, além da Fundação Bill & Melinda Gates. No contexto da pandemia, também se destacam as doações recebidas de Alemanha, Canadá, Itália, Portugal e Fundação Wellcome. Entretanto, desde o início, procuraram-se formas inovadoras de garantir um fluxo estável de recursos para a UNITAID. Em 2005, a França buscou apoio internacional para criar um programa de compra de medicamentos a ser financiado por um imposto sobre bilhetes aéreos, ideia que já vinha sendo considerada, também, por Brasil, Chile, Alemanha e Espanha. Em 2006, antes do próprio surgimento da UNITAID, o então presidente da França, Jacques Chirac, implementou, unilateralmente, tal imposto, comprometendo-se a doar 90% dos recursos arrecadados para o que viria a ser a agência. Essa ideia, contudo, nunca foi adotada de forma universal. A Associação Internacional de Transportes Aéreos (IATA, na sigla em inglês), opunha-se a ela. Entretanto, desde a criação da UNITAID em 2006, além da França, países como Chile e Coreia do Sul contam com taxas similares, cuja renda é destinada ao financiamento de suas atividades. Na Noruega, parte da arrecadação do imposto sobre emissões de dióxido de carbono (CO₂) na aviação também é destinada à UNITAID.

⁸¹⁸ Apesar de algumas semelhanças, a UNITAID não se confunde com o Fundo Global de Combate à AIDS, Tuberculose e Malária (*Global Fund*). Idealizado pelo G8 em 2000, endossado pela ONU e estabelecido em 2002, o Fundo Global levanta recursos de governos, atores privados e organizações não governamentais, em ciclos de três anos, e os “distribui” entre países, para o combate ao HIV/AIDS, à malária e à tuberculose. São os países beneficiários os responsáveis por decidir onde aplicarão os recursos e submeter as propostas ao Fundo para aprovação.

A UNITAID funciona na sede da OMS, embora não esteja subordinada diretamente a ela. Sua principal instância é o Conselho Executivo, órgão com poder decisório que determina os objetivos da agência, monitora seu progresso e aprova o orçamento. O Conselho Executivo é composto por treze membros: um representante de cada membro-fundador; um representante da Espanha; um da Coreia do Sul; um representante designado pela União Africana (UA); dois representantes de atores relevantes da sociedade civil; um representante de fundações; um representante de um assento compartilhado sem poder de voto (atualmente, Japão); e um representante da OMS, sem poder de voto. As decisões são tomadas por consenso. No momento, a presidente do Conselho Executivo é a ex-ministra de Assuntos Sociais, Saúde e Direitos das Mulheres francesa, Marisol Touraine. O ex-ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, ocupou o cargo entre 2016 e 2018. A atual vice-presidente é a embaixadora Cecília Ishitani, representante alterna na delegação permanente do Brasil junto às Nações Unidas e organismos especializados, em Genebra. O Brasil sediou, em novembro de 2023, a 43ª sessão do Conselho Executivo da UNITAID⁸¹⁹, com a participação da ministra da Saúde, Nísia Trindade, e da SG-MRE, embaixadora Maria Laura da Rocha. A UNITAID conta, ainda, com um Secretariado, que administra o dia a dia da organização e implementa as decisões do Conselho Executivo. O atual diretor-executivo é o francês Philippe Duneton.

k) Fundo Global de Luta contra AIDS, Tuberculose e Malária

O Fundo Global de Luta contra a AIDS, a Tuberculose e a Malária (doravante Fundo Global) é uma parceria mundial de combate à AIDS, à tuberculose e à malária. O Fundo Global foi idealizado, em 2001, pelo então secretário-geral da ONU Kofi Annan, e foi de pronto apoiado pelos membros do G8. Criado em 2002, o Fundo Global é o principal financiador de iniciativas de combate a essas doenças, tendo investido mais de US\$ 60 bilhões (US\$ 5,2 bilhões apenas em 2022), salvando mais de 59 milhões de vidas e reduzida a taxa de mortalidade das três doenças em mais da metade nos países em que atua.

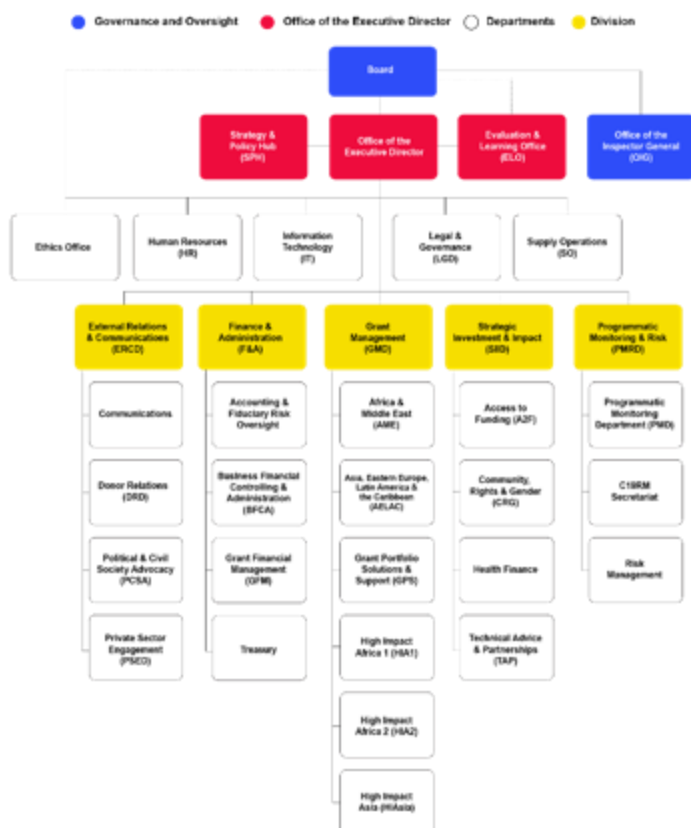
O Fundo Global está baseado em Genebra e a sua estrutura administrativa concentra-se, principalmente, na gestão dos recursos aportados e da colaboração com os patrocinadores. O trabalho da organização envolve, ainda, atividades de controladoria e contabilidade, coordenação de estratégia e de política de gerenciamento de dados, comunicações, integração dos temas de gênero e direitos humanos, gerenciamento de riscos, recursos humanos e questões jurídicas.

O Conselho do Fundo Global inclui 20 membros votantes, com representação equitativa entre implementadores e doadores, além de oito membros adicionais não votantes. Os membros representam "constituencies", que reúnem uma região ou um conjunto de países. A América Latina e o Caribe compõem uma "constituency" única. O Conselho é responsável pelo desenvolvimento da estratégia, pela supervisão das estruturas de governança e do desempenho do Fundo, pelas decisões com relação à destinação de recursos, pelo gerenciamento de riscos, pela mobilização de recursos e pelo engajamento com parceiros.

O Secretariado do Fundo Global é responsável pelas operações cotidianas, pelo suporte aos implementadores, pelo desenvolvimento de estratégias e políticas do Fundo Global, bem como pela captação de recursos e pelo relacionamento com doadores. O diretor executivo do Fundo

⁸¹⁹ A reunião do Conselho Executivo foi precedida, em 20 de novembro, de visita ao Centro Especializado em Doenças Infecciosas (Cedin) e de evento paralelo organizado pelo Ministério da Saúde em parceria com a Fiocruz e a OPAS. Foi a terceira vez que o Conselho Executivo da UNITAID se reúne no Brasil. Antecederam-na a 7ª sessão, realizada em Brasília (2008), e a 22ª sessão, no Rio de Janeiro (2015).

Global tem mandato de quatro anos. O atual, Peter Sands, está no cargo desde março de 2018. Liderado pelo diretor executivo, o Comitê Executivo de Gestão analisa questões operacionais, prepara questões ou decisões para apresentação ao Conselho do Fundo Global e desenvolve políticas.



Fonte: Fundo Global

Desde sua fundação em 2002, o Fundo Global tem contado predominantemente com contribuições do setor público, as quais representam 95% do total de financiamento angariado, enquanto os restantes 5% provêm do setor privado ou de outras fontes de financiamento. Entre 2002 e julho de 2019, o Fundo Global registrou promessas de mais de 60 governos doadores, totalizando US\$ 51,2 bilhões, dos quais US\$ 45,8 bilhões foram efetivamente desembolsados. Durante o período de 2001 a 2018, os Estados Unidos foram, de longe, o maior contribuinte, seguidos por França, Reino Unido, Alemanha e Japão. Em relação à contribuição como percentual do rendimento nacional bruto, de 2008 a 2010, os principais doadores foram Suécia, Noruega, França, Reino Unido, Países Baixos e Espanha.

O Fundo Global opera principalmente por meio de ciclos de capitalização de três anos, conhecidos como "reposições". Até hoje, foram sete no total: em 2005, 2007, 2010, 2013, 2016, 2019 e 2022. A sétima rodada de reposições, organizada pelos Estados Unidos em setembro de 2022, alcançou um novo recorde de financiamento, totalizando US\$ 15,7 bilhões.

Em 2013, o Fundo Global introduziu um novo modelo de distribuição de recursos para o combate à AIDS, à tuberculose e à malária. Este modelo prevê que os países elegíveis recebam uma alocação financeira a cada três anos, financiada por contribuições dos governos e de outros doadores. Os países apresentam propostas sobre o uso dessas alocações por meio de seus Mecanismos de Coordenação Nacional (CCM), selecionando os principais implementadores de subsídios, chamados Beneficiários Principais (PR), para executar programas em seus territórios. Um Painel de Revisão Técnica (TRP) independente avalia as propostas, seguido por um processo de finalização. Uma vez aprovadas, o Fundo Global concede financiamento com base no cumprimento dos indicadores acordados e nos gastos reais. O desempenho e os gastos são periodicamente revisados por um "agente de fundos local", geralmente uma empresa internacional de auditoria financeira.

O Fundo Global tem estado envolvido em vários projetos no Brasil, particularmente na luta contra a tuberculose. A primeira iniciativa brasileira submetida ao Fundo para a obtenção de recursos foi o “Fortalecimento da estratégia *Dots* – Tratamento de Curto Prazo Diretamente Observado – em grandes centros urbanos com alta carga de tuberculose no Brasil”.

l) Organização Mundial da Saúde (OMS)

i. Gênese e características gerais da OMS

A OMS é uma agência internacional especializada em saúde, fundada em 7 de abril de 1948, atualmente considerado o Dia Mundial da Saúde. O documento fundacional da OMS é sua Constituição, adotada pela Conferência Internacional da Saúde, em 1946, por representantes de 61 Estados, e em vigor desde 1948. Desde então, o documento recebeu emendas. A OMS é, na prática, a sucessora da Organização de Saúde da Liga das Nações (formada por Comitê de Saúde, Conselho Geral Consultivo de Saúde, Seção de Saúde do Secretariado e Comitê Consultivo do *Eastern Bureau*), estabelecida provisoriamente em 1921 e definitivamente em 1923, com base no Artigo 23 do Pacto da Liga.

A diplomacia da saúde surgiu ainda no século XIX, uma vez que, em 1851, vinte anos após a irrupção do cólera na Europa, Paris sediou a primeira Conferência Sanitária Internacional⁸²⁰. Outras 14 conferências sanitárias internacionais ocorreram entre 1851 e 1938, para discutir doenças como a cólera, a febre amarela e a peste bubônica⁸²¹. Em meio à Conferência de São Francisco de 1945, as delegações chinesa e brasileira apresentaram a proposta de criar uma entidade internacional voltada à saúde pública, que resultou na OMS. O médico brasileiro Geraldo de Paula Souza, que já havia atuado na extinta Liga das Nações como técnico da Seção de Higiene, foi um dos responsáveis por liderar esse trabalho, contribuindo, inclusive para a redação da Constituição da OMS em 1946.

⁸²⁰ Com o objetivo de chegar a um acordo, entre doze Estados, sobre as prescrições mínimas da quarentena marítima, a fim de “prestar importantes serviços ao comércio e à navegação”.

⁸²¹ Em 1892, “ocorreu a sétima Conferência Sanitária Internacional, na cidade italiana de Veneza. Ao contrário dos pouco efetivos encontros anteriores, essa edição resultou em um avanço prático em escala global: o estabelecimento de uma comissão para organizar ações internacionais contra a cólera. Esse esforço coletivo resultou na criação da OPAS, em 1902, e do Office International d’Hygiène Publique (Escritório Internacional de Saúde Pública, em tradução livre, que existiu entre 1907 e 1946 e cujo serviço epidemiológico foi absorvido pela OMS). Ambos, inicialmente, tinham como principal função garantir que as quarentenas e demais medidas contra a disseminação da cólera fossem cumpridas”.

A atuação da agência está focada em cobertura universal de saúde (com base na Declaração de Almaty, adotada na Conferência Internacional sobre Atenção Primária à Saúde, realizada em 1978), em emergências sanitárias e na melhoria de saúde e bem-estar. O amplo mandato da OMS estabelece que a organização está encarregada de debater as questões internacionais de saúde, formular a agenda de pesquisa, estabelecer normas e padrões, articular opções de políticas com base em evidências, fornecer apoio técnico para os países e monitorar as tendências sanitárias mundiais. Os trabalhos da OMS nas mais diversas áreas da saúde global têm continuidade ao longo de todo o ano. Eles são guiados pelo Programa Geral de Trabalho da OMS (GPW, na sigla em inglês), de periodicidade em geral quinquenal.

Em maio de 2024, a AMS aprovou o 14º Programa Geral de Trabalho da OMS (GPW 14), para o período 2025-2028. O programa geral apresenta uma agenda ambiciosa que leva em conta tanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável quanto os novos desafios reconhecidos pela organização, como: a mudança do clima, o envelhecimento da população, as migrações, os desdobramentos geopolíticos e os avanços da ciência e da tecnologia. A operacionalização financeira do novo programa geral será feita por meio do Processo para o Programa de Financiamento Bienal da OMS, com uma Rodada de Investimentos.

Com o objetivo de fazer frente aos importantes desafios contemporâneos à saúde global, a OMS lançou sua primeira Rodada de Investimentos, com o objetivo de arrecadar recursos adicionais para o período 2025-2028. O processo foi apoiado pelos seguintes coanfitriões: França, Alemanha, Noruega, Brasil, Mauritânia (em nome da União Africana), África do Sul e Arábia Saudita. O processo culminou em anúncio dos resultados no contexto da Cúpula do G20, em novembro de 2024. Segundo o diretor-geral Tedros Adhanom, foram recebidas 70 promessas de doação, num valor total de US\$ 1,7 bilhão, que se somarão aos US\$ 2 bilhões do orçamento da OMS para o período. Dessas promessas, mais da metade são de contribuidores inéditos à OMS, como também de 21 países de renda média no mundo inteiro.

ii. Estrutura institucional

A OMS é uma agência especializada da ONU, nos termos do art. 69 de sua Constituição, e sua sede é em Genebra, na Suíça. Ela é composta por 194 Estados-Membros⁸²² e dois membros associados (Tokelau e Porto Rico). A organização é financiada por contribuições obrigatórias, feitas com base no percentual do PIB de cada país, e por contribuições voluntárias dos Estados Membros ou de doadores privados, que representam a maior parcela do orçamento da OMS. Essas contribuições voluntárias são classificadas como (i) contribuições voluntárias especificadas, (ii) contribuições de engajamento estratégico e temático ou (iii) contribuições essencialmente voluntárias, levando em conta o nível de flexibilidade que a organização tem para empregar esse orçamento⁸²³.

⁸²² Todos os membros da ONU, exceto Liechtenstein e com a adição de Ilhas Cook e Niue.

⁸²³ Nas contribuições voluntárias especificadas, a organização deve empregar os recursos doados em áreas programáticas e geográficas delimitadas pelo doador, além de se submeter a um prazo específico para o gasto desses recursos. Esse modelo é aplicado para 80% das contribuições voluntárias que a OMS recebe atualmente. No caso das contribuições de engajamento estratégico e temático, os fundos são parcialmente flexíveis, mas devem responder a algumas exigências feitas pelos doadores, que determinam prioridades e demandam relatórios de prestação de contas. Já as contribuições essencialmente voluntárias, que representam a menor parcela do fundo voluntário da OMS (apenas 4.1% do orçamento), permitem que a organização decida com total discricionariedade como empregar os recursos recebidos. A organização ressalta em vários documentos a importância dessa flexibilidade na gestão de seu orçamento, e busca sempre que possível ampliar a parcela de doações nesse modelo.

A Assembleia Mundial da Saúde (AMS) é o órgão decisório supremo da OMS. Realizada anualmente em maio, com a presença de todos os membros da OMS, ela tem o objetivo de estabelecer a política geral da Organização, aprovar seu orçamento e, a cada cinco anos, eleger o diretor-geral. Seu trabalho conta com o respaldo do Conselho Executivo. Na AMS de 2023, as reverberações do conflito russo-ucraniano foram sentidas, tendo a Rússia buscado, sem sucesso, impedir a eleição da Ucrânia para o Conselho Executivo.

O segundo órgão de governança da OMS é o Conselho Executivo, composto por 34 Estados-membros com mandatos de três anos. O Conselho reúne-se duas vezes ao ano: em janeiro, com vistas a organizar a agenda da AMS, e em maio-junho, para avaliar e dar seguimento aos trabalhos nela acordados. As principais funções do Conselho são implementar as decisões e políticas da AMS, aconselhar e facilitar seu trabalho. O Conselho, atualmente, é presidido por Barbados e suas cadeiras são divididas entre os escritórios regionais: sete assentos para a África, seis para as Américas, três para a Ásia do Sudoeste, oito para a Europa, cinco para o Mediterrâneo Oriental e cinco para o Pacífico Ocidental. A atual composição para as Américas inclui Barbados, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica e Estados Unidos. O Brasil foi um dos países que solicitaram a convocação de sessão especial do Conselho, em dezembro de 2023, para tratar da emergência de saúde em Gaza decorrente do conflito que afeta aquele território. Nessa reunião, foi aprovada por consenso uma resolução sobre as condições de saúde na Faixa de Gaza e nos territórios ocupados, que insta o fornecimento desimpedido, imediato e sustentável de ajuda humanitária e prevê uma série de medidas a serem implementadas pela OMS, incluindo o monitoramento e o fornecimento de assistência técnica.

O Secretariado da OMS conta com um diretor-geral e com cerca de 7.000 funcionários distribuídos entre a sede, seus seis escritórios regionais – África, Américas, Ásia do Sudeste, Europa, Mediterrâneo Oriental e Pacífico Ocidental – e seus 150 escritórios nacionais. O atual diretor-geral da OMS, desde maio de 2017, é o etíope Tedros Adhanom Ghebreyesus, primeiro representante do continente africano a ocupar o cargo e o primeiro a ter sido eleito entre vários candidatos. Tedros é biólogo, tem doutorado em saúde comunitária pela Universidade de Nottingham e mestrado em imunologia de doenças infecciosas pela Universidade de Londres. Antes de sua eleição como diretor-geral da OMS, foi ministro da Saúde da Etiópia entre 2005 e 2012 e ministro das Relações Exteriores de 2012 a 2016, tendo liderado uma reforma de saúde abrangente e bem-sucedida em seu país. Na OMS, instituiu uma ampla transformação com o objetivo de aumentar a eficiência da organização. Durante a pandemia de COVID-19, o diretor-geral foi amplamente criticado, em especial, pelo presidente americano Donald Trump, que alegou falta de transparência na condução dos trabalhos de combate ao vírus e uma tentativa de favorecimento da China por parte da Organização. Apesar disso, Tedros foi reeleito com ampla maioria para um segundo mandato em 2022, tendo sido apresentado pela assembleia como candidato único nessa ocasião.

Para além desses três órgãos principais, a OMS conta, ademais, com órgãos subsidiários e grupos de trabalho como, por exemplo, o Comitê de Programa, Orçamento e Administração, um comitê de especialistas independentes para aconselhamento e supervisão, o mecanismo para produtos médicos falsificados ou de baixo padrão e o grupo intergovernamental de negociação para redigir e negociar o instrumento internacional sobre pandemias. Em 2022, foi criado o primeiro Centro Global de Medicina Tradicional da OMS, em Gujarat, na Índia.

iii. Resultados

A OMS teve papel central em vários avanços sanitários ao longo de sua existência. Já em 1955, foi lançado um programa que objetivava a erradicação da malária, na época considerada a doença parasítica mais preocupante. Como as vacinas para a malária têm pouca efetividade, a OMS combinou a utilização de inseticidas, coquetéis de fármacos e engenharia ambiental para erradicar a doença, nos anos 1970, ao menos no mundo desenvolvido. A OMS mantém projetos para combater a malária nos locais onde ela ainda ocorre, com significativa redução de sua taxa de mortalidade.

Também na década de 1950, a OMS concentrou esforços para combater a varíola, doença altamente contagiosa que vitimou mais de dois milhões de pessoas no mundo. A campanha de vacinação mundial foi tão bem-sucedida que, em maio de 1980, a organização declarou oficialmente a erradicação mundial da varíola. Quanto à febre amarela, um dos grandes desafios recentes da OMS foi o combate a um surto na República do Congo, em 2016, que foi devidamente controlado e levou ao reforço das regulações sanitárias em 40 países.

A organização tem hoje projetos com significativo sucesso na luta contra doenças tropicais como a oncocercose (cegueira dos rios) e o tracoma. Ela trabalha também na redução dos custos de tratamentos para doenças. Para a hepatite C, por exemplo, a OMS procura reduzir os custos da medicação por meio do contato com países que produzem medicamentos genéricos, como a Índia e o Paquistão. A organização, ademais, reconhece a existência e trabalha para lidar com novas ameaças como a mudança do clima, com potencial para aumentar a disseminação de doenças, e o aumento na incidência de doenças ligadas à saúde mental.

Para além das atuações em campo, a OMS é responsável pela produção de documentos e diretrizes para temas de saúde como, por exemplo, a classificação internacional de doenças (CID), o Regulamento Sanitário internacional (RSI) e a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco.

A CID é um documento que serve como base para identificar tendências e estatísticas de saúde em todo o mundo, e contém mais de 55 mil códigos para lesões, doenças e causas de morte. Ele fornece uma linguagem comum, que permite aos profissionais da saúde compartilhar informações sobre temas de saúde em nível global. As doenças são reportadas e codificadas na CID, o que proporciona uma base estatística de extensão mundial sobre incidência, causas e consequências de doenças. Assim, governos e entidades podem trabalhar com o planejamento de serviços, financiamento e controle de qualidade e segurança. A última versão da CID, denominada ICD-11, foi adotada na 72ª Assembleia Mundial da Saúde, em 2019, e entrou em vigor em janeiro de 2022.

O Regulamento Sanitário Internacional é um instrumento jurídico internacional vinculativo para todos os Estados-Membros da OMS (exceto os que expressamente rejeitarem-no), e se relaciona com a Constituição da OMS. O RSI foi estabelecido para prevenir, proteger, controlar e responder à disseminação de doenças de forma a impedir a disseminação de doenças de maneira proporcional e restrita aos riscos à saúde pública, buscando evitar interferências desnecessárias no comércio e no tráfego internacional. Seu objetivo é ajudar a comunidade internacional a prevenir e responder a graves riscos de saúde pública que têm o potencial de atravessar fronteiras e ameaçar pessoas em todo o mundo. O RSI, cuja primeira versão é de 1951 e cuja versão atual, de 2005, entrou em vigor no dia 15 de junho de 2007, exige que os países notifiquem certos surtos de doenças e eventos de saúde pública à OMS. O RSI define a situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional, que já foi declarada sete vezes desde 2009, incluindo durante a

pandemia de COVID-19. Na 77ª Assembleia Geral da OMS, ocorrida em maio de 2024, foram aprovadas emendas ao RSI, levando em consideração as lições aprendidas com a última pandemia.

A Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco é, até que seja aprovado o acordo para a prevenção, preparação e resposta a pandemias, o único instrumento estabelecido com base no art. 19 da Constituição da OMS. Para mais detalhes, ver subseção seguinte a respeito.

iv. Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT/OMS)

A CQCT é o primeiro tratado internacional de saúde pública da história da OMS. A Convenção representa um instrumento de resposta à crescente epidemia do tabagismo em todo o mundo.

Em 1978, a Assembleia Mundial da Saúde (AMS) já expressava preocupação “com o alarmante crescimento na produção e no consumo de cigarros em países em desenvolvimento, nos quais o consumo não era anteriormente disseminado, com o extensivo direcionamento promocional das vendas de cigarros por meio de grandes meios de comunicações e com a associação desses produtos a eventos culturais e esportivos, induzindo os jovens a fumar”. Em 1999, na 52ª AMS, reconheceu-se a pandemia do tabagismo, a qual se concentrava sobretudo nos países em desenvolvimento, e decidiu-se negociar um tratado internacional de saúde pública que contivesse um conjunto de medidas nacionais de caráter intersetorial e de medidas de cooperação internacional, para deter o crescimento da pandemia do tabagismo, a CQCT/OMS. Desse modo, ainda em 1999, se reuniu o primeiro grupo de trabalho para o delineamento da Convenção-Quadro, e a representação brasileira assumiu a vice-presidência do grupo.

Em maio de 2000, a 53ª AMS criou o Órgão de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês), que ficou responsável por conduzir o processo de elaboração e negociação do texto do tratado. Na primeira reunião do INB, o Brasil, na pessoa do embaixador Celso Amorim, então representante brasileiro em Genebra, foi eleito presidente do órgão, mantendo a presidência durante todo o processo. A primeira versão do texto do tratado surgiu em abril de 2001 e foi negociada até maio de 2003, quando, já sob a presidência do embaixador Luiz Felipe Seixas Correia, o texto foi aprovado pelo INB e submetido à 56ª AMS, que decidiu pela sua adoção por unanimidade.

As medidas adotadas pela CQCT/OMS têm como base princípios norteadores que reforçam o direito das pessoas à informação sobre a gravidade dos riscos decorrentes do consumo de tabaco; o direito de acesso aos mecanismos de prevenção à iniciação e de apoio para cessação de fumar; além da proteção de toda pessoa contra a exposição involuntária à fumaça do tabaco. As medidas centrais estabelecidas pela CQCT/OMS têm dois enfoques: as voltadas para a redução da demanda e as voltadas para a redução da oferta. As medidas de redução de demanda estão contidas nos artigos 6º a 14⁸²⁴. As medidas de redução da oferta na CQCT/OMS estão contidas nos artigos 15 a 17⁸²⁵. A CQCT/OMS também dispõe sobre questões de proteção ao meio-ambiente relacionadas à produção de fumo (artigo 18); a responsabilidade penal e civil da indústria do tabaco (artigo 19);

⁸²⁴ Medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco (artigo 6º); Medidas não relacionadas a preços para reduzir a demanda de tabaco (artigo 7º); Proteção contra a exposição à fumaça do tabaco (artigo 8º); Regulamentação do conteúdo dos produtos de tabaco (artigo 9º); Regulamentação da divulgação das informações sobre os produtos de tabaco (artigo 10); Embalagem e etiquetagem de produtos de tabaco (artigo 11); Educação, comunicação, treinamento e conscientização do público (artigo 12); Publicidade, promoção e patrocínio do tabaco (artigo 13); e Medidas de redução de demanda relativas à dependência e ao abandono do tabaco (artigo 14).

⁸²⁵ Comércio ilícito de produtos de tabaco (artigo 15); Venda a menores de idade ou por eles (artigo 16); e Apoio a atividades alternativas economicamente viáveis (artigo 17).

cooperação científica e técnica, e o intercâmbio de informação entre os países (artigos 20 a 22), e mecanismos institucionais e recursos financeiros para a sua implementação.

A partir da adoção, foi iniciada a fase de assinatura pelos países, que durou até junho de 2004. A CQCT/OMS entrou em vigor em 27 de fevereiro de 2005, noventa dias após a quadragésima ratificação. Atualmente, 183 países entre os 194 membros da OMS são partes no acordo. Argentina, Cuba, EUA, Haiti, Marrocos e Suíça o assinaram, mas não o ratificaram. O Brasil o assinou em junho de 2003 e o ratificou em novembro de 2005.

A Conferência das Partes (COP) é a instância deliberativa da CQCT/OMS e cabe a ela tomar decisões sobre aspectos técnicos, processuais e financeiros da implementação do tratado. A COP, que se reúne a cada dois anos, tem o poder de estabelecer órgãos subsidiários para atingir os objetivos da CQCT/OMS e já estabeleceu vários grupos de trabalho e de estudos que visam a elaborar diretrizes e recomendações para a implementação das obrigações do tratado. A COP elege uma presidência e cinco vice-presidências em cada uma de suas sessões. Esses representantes constituem o Bureau da COP.

Durante as sessões, as delegações analisam a implementação do tratado, avaliam os resultados dos grupos de estudos e de trabalho sobre determinados artigos, aprovam diretrizes de melhores práticas para orientar os países na adoção de medidas nacionais e discutem aspectos administrativos. A cada dois anos, e o mais tardar seis meses antes da próxima sessão ordinária da COP, os Estados Partes remetem relatórios ao Secretariado da Convenção, a fim de fornecer informações sobre a implementação da CQCT/OMS em seus países.

Além dos Estados-Partes, diversas organizações envolvidas no controle do tabagismo participam das sessões da COP, seja na condição de observadores, que são credenciados pela COP e podem manifestar-se ao final das discussões das delegações, seja sob o status de público, condição na qual não há direito de se pronunciar.

Até hoje, ocorreram dez Sessões da Conferência das Partes⁸²⁶. Na COP5 (2012), realizada em Seul, adotou-se o Protocolo para Eliminação do Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco. Esse

⁸²⁶ Na COP 1 (2006), em Genebra, foram adotadas regras de procedimento e financiamento. Também se decidiu que um secretariado permanente deveria ser estabelecido dentro da OMS. Na COP 2 (2007), em Bangkok, aprovaram-se diretrizes para a adoção de ambientes livres de fumo, e se estabeleceu um Órgão de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês) para elaborar um protocolo sobre o mercado ilícito de produtos do tabaco. Na COP 3 (2008), em Durban, aprovaram-se diretrizes para a implementação da proteção das políticas de saúde dos interesses da indústria do tabaco, bem como diretrizes para embalagem e etiquetagem de produtos de tabaco e para publicidade, promoção e patrocínio de tabaco. Na COP 4 (2010), em Punta Del Este, aprovaram-se diretrizes para regulamentar conteúdo e divulgação de informações sobre os produtos de tabaco e se criou um grupo de trabalho para desenvolver diretrizes para cuidar de preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco. Aprovou-se, ainda, a *Declaração de Punta del Este sobre a Implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco*, que foi uma resposta aos desafios que as grandes transnacionais do fumo impunham aos progressos da Convenção-Quadro. Na COP 6 (2014), em Moscou, aprovaram-se os documentos *Opções de políticas e recomendações sobre alternativas economicamente sustentáveis para o cultivo do tabaco* e *Diretrizes de melhores práticas para Implementação do Artigo 6º da Convenção-Quadro*, que trata de ajustes nas políticas nacionais de preços e impostos sobre produtos de tabaco com vistas a reduzir seu consumo. A COP 7 (2016), em Noida, reiterou a necessidade de atuação sobre os seguintes aspectos: combate à interferência da indústria do tabaco; combate à emergência de novos produtos de tabaco ou nicotina, evitando a proliferação de todas as formas de consumo de tabaco, inclusive tabaco sem fumaça; promoção de meios alternativos de subsistência para produtores e trabalhadores do setor tabaco por meio de cooperação regional e internacional; necessidade de financiamento e outras medidas que assegurem sustentabilidade para a implementação da CQCT/OMS; e adoção de medidas para estimular a rápida entrada em vigor e efetiva implementação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito dos Produtos de Tabaco. O Secretariado da Convenção ficou responsável por gerir a assistência que será dada aos Estados-Partes em relação ao cumprimento dos ODS e aos compromissos contidos na

novo tratado visa a eliminar todas as formas de comércio ilícito de produtos do tabaco e fornece ferramentas para prevenir o comércio ilícito, protegendo a cadeia de abastecimento, notadamente por meio do estabelecimento de um sistema internacional de localização e rastreio, combatendo o comércio ilícito através de medidas dissuasivas de aplicação da lei e de um conjunto de medidas para permitir a cooperação internacional. Há 68 Estados Partes nesse protocolo, e o Brasil aderiu a ele em 2018.

Na COP10 (2024), realizada na Cidade do Panamá, a delegação brasileira foi chefiada pelo embaixador Carlos Henrique Moojen de Abreu e Silva e contou com a colaboração de diversos representantes da Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq)⁸²⁷, como representantes do Ministério da Saúde, da Fiocruz, da AGU, da Anvisa, do Ministério da Agricultura e Pecuária, do Ministério do

Agenda de Ação de Addis Abeba. Por fim, destacou-se a necessidade de fortalecer a implementação da CQCT/OMS em todos os países, tendo como um dos eixos consolidar a capacidade das partes em aplicar medidas relacionadas a preços e impostos para reduzir a demanda de tabaco. Na COP 8 (2018), em Genebra, ocorreu o primeiro segmento de alto nível sobre controle do tabaco e ação global sobre o clima, conscientizando a necessidade dos esforços de controle do tabaco para integrar estratégias para combater os impactos destrutivos do tabaco no meio ambiente e no desenvolvimento sustentável. A COP 9 (2021), realizada de forma virtual devido à pandemia da COVID-19, adotou uma agenda mais reduzida. Pela primeira vez, a conferência foi aberta à mídia e teve o maior nível de participação entre todas as COPs, considerando que 162 partes estiveram presentes de forma virtual, o que demonstra que a maioria dos países está comprometida com o CQCT/OMS. Um marco importante foi a decisão de avançar com o desenvolvimento e lançamento de um fundo de investimento que oferecerá uma fonte de apoio para ajudar nos esforços globais de controle do tabaco.

⁸²⁷ A Comissão Nacional para Implementação da Convenção-Quadro sobre Controle do Uso do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq) foi criada em 1999, com o objetivo de subsidiar o presidente da República nos posicionamentos e nas decisões do Brasil durante as rodadas de negociação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, que aconteceram entre 1999 e 2003. Seu trabalho contribuiu para significativos avanços na política de controle do tabagismo, em diferentes áreas, como a obrigatoriedade da inserção de imagens de advertência sanitária nas embalagens de produtos derivados de tabaco; a proibição do trabalho de menores de 18 anos na produção do fumo; e a proibição da utilização do crédito público do Programa Nacional de Agricultura Familiar para a produção de fumo. Com a aprovação da Convenção-Quadro na Assembleia Mundial da Saúde e a assinatura do tratado em 2003, o Brasil assumiu a obrigação de estabelecer e financiar “mecanismo de coordenação nacional ou pontos focais para controle do tabaco”, além do dever de adotar medidas administrativas para elaborar as políticas públicas adequadas para prevenção e redução do seu consumo. Desse modo, o caráter consultivo da Conicq foi substituído pelo papel executivo, tornando-se responsável pela implementação das obrigações do tratado no país. Cabe à Conicq promover o desenvolvimento, a implementação e a avaliação de estratégias, planos e programas, assim como políticas, legislações e outras medidas para o cumprimento das obrigações previstas na Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco. A Comissão também é responsável por representar o governo brasileiro e por defender seus posicionamentos nas sessões da Conferência das Partes, nas Reuniões das Partes do Protocolo, nas reuniões de grupos de trabalho e de estudos estabelecidos pelos Estados Partes do Tratado e nas sessões dos órgãos de negociação de protocolos (instrumento vinculante com medidas para enfrentamento de um tema específico, como o combate ao comércio ilícito de produtos de tabaco, por exemplo). Em agosto de 2023, a Conicq passou por mudanças (Decreto nº 11.672) em sua composição (“Art. 3º A Comissão terá a seguinte composição: I - o Ministro de Estado da Saúde, que a coordenará; e II - representantes dos seguintes órgãos e entidades: a) dois do Ministério da Saúde, um dos quais do Instituto Nacional de Câncer; b) um da Advocacia-Geral da União; c) um da Casa Civil da Presidência da República; d) um do Ministério da Agricultura e Pecuária; e) um do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; f) um do Ministério da Defesa; g) um do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; h) um do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços; i) um do Ministério da Fazenda; j) um do Ministério da Justiça e Segurança Pública; k) um do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; l) um do Ministério das Relações Exteriores; m) um do Ministério do Trabalho e Emprego; n) um da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa; e o) um da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz”). Com o decreto, a Secretaria-Executiva da Comissão se manteve sob responsabilidade do Instituto Nacional de Câncer da Secretaria de Atenção Especializada à Saúde do Ministério da Saúde, e se disciplinou a composição de grupos de trabalho temporários.

Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar e do MRE. Embora ausente na COP10, o Ministério do Meio Ambiente apoiou a elaboração da proposta de decisão apresentada pelo Brasil que aborda as preocupações ambientais associadas ao tabaco, em conformidade com o artigo 18.º da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco, que foi aprovada pela Conferência das Partes. O Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar anunciou a retomada do Programa de Diversificação de Cultivos em Áreas Produtoras de Tabaco, apoiando os agricultores familiares no país, especialmente nas regiões Sul e Nordeste do Brasil, onde a produção de folhas de fumo é significativa e a principal fonte de recursos de muitas famílias. O Brasil copatrocinou a proposta do governo do Equador que encoraja as Partes do tratado a considerar os princípios da CQCT/OMS ao interagirem com os mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas.

O Secretariado da Convenção foi estabelecido em 2017 e funciona como Secretariado tanto da CQCT/OMS quanto do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco. Suas funções são definidas pelo artigo 24 da CQCT e pelo artigo 34 do Protocolo, além das determinações das Conferência das Partes (COP) da CQCT e das Reuniões das Partes (MOP) do Protocolo. O Secretariado é sediado pela OMS em Genebra, mas tem mandato e função distintos da OMS. Atualmente, há 28 funcionários trabalhando no Secretariado da Convenção.

O Orçamento-Programa do Secretariado da CQCT é financiado por meio de contribuições fixas e extraorçamentárias. O valor que cada parte paga é calculado com base no PIB e na população do país. Já as contribuições extraorçamentárias são doações voluntárias destinadas a financiar atividades estipuladas no Plano de Trabalho e Orçamento adotado pela Conferência das Partes.

O Grupo de Trabalho Interagências das Nações Unidas para a Prevenção e o Controle de Doenças não Transmissíveis (UNIATF, em inglês) reúne 45 agências do sistema das Nações Unidas e organizações intergovernamentais para apoiar os governos na prevenção e no controle de doenças não transmissíveis (DNT), incluindo as condições de saúde mental, para dar resposta aos objetivos da Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030. Nesse sentido, o Secretariado da CQCT é membro da UNIATF, que trabalha para prestar apoio às Partes da Convenção-Quadro na implementação de uma série de medidas relacionadas à oferta e à demanda de tabaco, bem como na implementação do Protocolo para Eliminar o Comércio Ilícito de Produtos do Tabaco. A UNIATF propôs, por exemplo, que o Vietnã aumentasse o imposto especial sobre o tabaco em pelo menos 70% do preço de venda e impusesse uma lei antitabaco. Ainda, no contexto da pandemia da COVID-19, a UNIATF lançou uma iniciativa para ajudar 1,3 bilhão de pessoas a abandonarem o tabaco, pois as evidências revelaram que os fumantes tinham maior probabilidade do que os não fumantes de apresentarem complicações devido à COVID-19.

O Brasil foi o segundo país a assinar a CQCT/OMS e, conforme a subseção sobre o histórico da convenção, desempenhou papel de destaque, tanto no processo de elaboração, quanto no de negociação do texto. A tramitação de seu texto no Congresso Nacional se iniciou em agosto de 2003, e a ratificação da CQCT/OMS foi aprovada na Câmara dos Deputados em maio de 2004 e encaminhada para votação no Senado Federal.

No Senado Federal, houve forte pressão do setor fumageiro, que conseguiu retardar o processo de ratificação, por meio da divulgação de argumentos infundados sobre uma suposta relação de causa e efeito entre a ratificação do tratado e um impacto econômico negativo entre os fumicultores, o que criou um clima de medo, hostilidade e rejeição. Esse cenário levou o Senado Federal a realizar audiências públicas, uma em Brasília e outras em cidades produtoras de fumo no Sul e no Nordeste. A maioria dos argumentos defendidos pelo setor do fumo foi rebatida e desmistificada por representantes do governo na Comissão Nacional para Implementação da

Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco e de seus Protocolos (Conicq), por entidades médicas e pela sociedade civil. Os debates nas audiências públicas do Senado e na mídia mobilizaram os agricultores, que, cientes dos benefícios da Convenção-Quadro, passaram a apoiar sua ratificação por meio de suas representações: Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar do Sul (Fetraf-Sul), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) e Central Única dos Trabalhadores. Representações da sociedade civil, alinhadas com o movimento internacional em prol da ratificação da Convenção-Quadro da OMS, foram de fundamental importância nesse processo. A Aliança de Controle do Tabagismo, a Sociedade Brasileira de Oncologia Clínica, a Sociedade Brasileira de Pneumologia e Tisiologia e outras sociedades médicas, com o apoio de organizações não governamentais internacionais, como a InterAmerican Heart Foundation e a Framework Convention Alliance, lideraram uma campanha nacional na mídia e realizaram seminários para a sensibilização de parlamentares e jornalistas. A internalização foi aprovada pelo plenário do Senado Federal em 27 de outubro de 2005, e a CQCT foi promulgada pelo presidente da República em 2006. Na ocasião, o governo federal se comprometeu a garantir a atividade dos produtores de fumo, o que foi decisivo para a ratificação do tratado.

Com o depósito da ratificação nas Nações Unidas, o Brasil apresentou a seguinte declaração de interpretação do tratado: a) o tratado não proíbe a produção de fumo e não haveria restrições às políticas nacionais de apoio aos agricultores que se dedicam à fumicultura; b) é imperativo que a Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco seja um instrumento de mobilização internacional de recursos técnicos e financeiros para apoiar países em desenvolvimento a desenvolverem alternativas econômicas viáveis à produção agrícola de tabaco, como parte de suas estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável; e c) o Brasil não apoiará nenhuma proposta de utilizar a CQCT/OMS como instrumento de prática discriminatória de livre comércio.

v. A OMS e o Brasil

O Brasil participou da Conferência Internacional da Saúde, em 1946, e é um dos fundadores da OMS. Sua criação seria resultado de demandas de Brasil, China e, segundo algumas fontes, Noruega. Durante a Conferência de São Francisco, em 1945, referências à saúde teriam sido incorporadas nos Capítulos IX e X da Carta da ONU por pedido do Brasil. Também naquela conferência, foi adotada declaração, de coautoria de Brasil (atuação do médico Geraldo de Paula Souza) e de China, em favor do estabelecimento de um organismo internacional de saúde. O decreto de promulgação da Constituição da OMS foi publicado em dezembro de 1948. De 1953 a 1973, o brasileiro Marcolino Candau foi eleito diretor-geral da OMS, engajando-se, nesse período, numa campanha bem-sucedida de combate à varíola em todo o mundo⁸²⁸. O Brasil compõe, atualmente, o Conselho Executivo da OMS (mandato teve início em 2022 e vai até 2025), e também esteve nesse conselho entre 2013 e 2016 e entre 2017 e 2020. Entre maio de 2018 e maio de 2019, o Brasil foi escolhido para ocupar a presidência do Conselho Executivo da Organização Mundial da Saúde. O país não ocupava essa posição desde 1961. Em janeiro de 2020, o Brasil promulgou a versão revisada do Regulamento Sanitário Internacional, de 2005. Entre 2017 e 2022, a brasileira Mariângela Simão foi diretora-geral adjunta da OMS para Acesso a Medicamentos e Produtos Farmacêuticos. Em maio de 2023, o Brasil foi exitoso na aprovação de uma proposta para a criação de um plano global de saúde indígena. Em fevereiro de 2024, o presidente Lula

⁸²⁸ Em 1979, a varíola foi a primeira doença infecciosa a ser erradicada, no que é considerado uma das maiores conquistas da OMS.

recebeu o DG-OMS, ocasião em que trataram da proposta, apresentada pelo Brasil no âmbito do G20, de troca do pagamento da dívida externa por investimentos em saúde local.

Em 2016, o Comitê de Emergência do Regulamento Sanitário Internacional da OMS recomendou à diretora-geral declarar o vírus da zika como “Emergência de Saúde Pública de Preocupação Internacional”. Naquele ano, o Brasil recebeu visita da diretora-geral da OMS Margaret Chan e trabalhou intensamente em parceria com a Organização, em especial na área de pesquisa para a produção de informações sobre eventuais cofatores causadores dos distúrbios associados ao vírus Zika. O Centro de Relações Internacionais da Fiocruz foi designado centro colaborador da organização nos temas de saúde global e cooperação Sul-Sul, com um Plano de trabalho de quatro anos (2014-2017). Além disso, a Fiocruz alberga seis centros colaboradores da OMS: leptospirose, saúde pública e ambiental, escola técnica em saúde, políticas farmacêuticas, diplomacia da saúde global e Cooperação Sul-Sul, e fortalecimento dos bancos de leite humano.

Com a eclosão da pandemia de COVID-19, apesar do tom crítico do Brasil durante o governo Bolsonaro em relação a determinados aspectos do trabalho da OMS, o País trabalhou conjuntamente com a organização, especialmente no contexto do ACT Accelerator e da COVAX Facility.

Em setembro de 2023, o presidente Lula encontrou-se com o DG-OMS à margem da AGNU. Lula reconheceu o papel desempenhado pela OMS no combate à pandemia, mesmo diante das dificuldades causadas pela propagação de informações falsas sobre a doença e as vacinas. O presidente também ressaltou a necessidade de se reforçar o sistema de cooperação mundial na área de saúde como forma de facilitar o acesso da população aos medicamentos e imunizantes, melhorar o atendimento básico e promover hábitos de vida mais saudáveis. Em fevereiro de 2024, o DG-OMS visitou o Brasil, tendo se reunido com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, acompanhado pela ministra da Saúde, Nísia Trindade, e com o chanceler Mauro Vieira, além de ter participado do lançamento do Programa Nacional para a Eliminação de Doenças Determinadas Socialmente. No contexto de sua visita, foram discutidos a presidência brasileira do G20, no âmbito do qual existe um Grupo de Trabalho de Saúde, e a conclusão dos trabalhos do Órgão de Negociação Intergovernamental na elaboração e negociação de instrumento internacional para prevenção, preparo e resposta a pandemias, em cujo grupo responsável pela coordenação dos trabalhos o Brasil atua como representante das Américas. O DG-OMS voltou ao Brasil em novembro de 2024, por ocasião da Cúpula do G20.

Na AMS de 2024, além de reconhecer a importância da aprovação das alterações no RSI e de instar pela aprovação do acordo sobre pandemias, o Brasil apresentou uma proposta de aliança global para abordar as lacunas críticas na saúde, como parte das ações do país como presidente do G-20. A iniciativa tem por objetivo garantir acesso a tratamentos, diagnósticos e outras tecnologias por meio de cooperação. Outros pontos abordados pelo representante brasileiro durante a AMS 2024 foram as questões de saúde relacionadas à mudança do clima, incluindo o apoio a uma resolução sobre riscos naturais; e a intenção de apresentar um projeto de resolução sobre regulamentação do marketing digital de substitutos do leite materno na próxima AMS.

vi. Reforma e atualidades

Nos últimos anos, a OMS enfrentou diversos desafios, como a ameaça de retirada dos EUA. O maior deles foi sua participação na gestão da pandemia de COVID-19 (inclusive em termos de recomposição do financiamento da organização), que se desdobra em vários desafios menores, como o possível descumprimento do Regulamento Sanitário Internacional pela China e os

clamores pela reforma da OMS e por investigações relativas à sua atuação na pandemia. Em janeiro de 2021, equipe da OMS chegou a Wuhan para iniciar sua investigação sobre as origens da pandemia, depois de meses de negociações entre a Organização e Pequim. A equipe descartou a teoria de que o coronavírus teria vindo de um laboratório chinês, mas admitiu necessidade de investigações adicionais para identificar sua origem. O estudo da OMS sobre a origem da pandemia foi colocado em dúvida por vários países, entre os quais, os EUA, o Canadá e o Reino Unido. As incertezas também foram compartilhadas pelo próprio chefe da OMS, que diz ser necessário aprofundar a análise. Em março de 2023, o presidente Biden liberou divulgação de dados sobre a origem da COVID-19. Em junho, relatório da Agência Central de Inteligência (CIA, na sigla em inglês) indicou não haver evidência direta que o vírus tenha sido criado em laboratório em Wuhan, sem descartar essa possibilidade.

A retirada do consenso chinês, a partir de 2017, para que Taiwan pudesse participar da Assembleia Mundial da Saúde como observador, numa interpretação alargada, pode ser considerado um desafio. Em 2023, Taiwan novamente não foi autorizado a participar na reunião da instância suprema da OMS.

Entre outros desafios da OMS, pode-se lembrar os esforços para erradicação da pólio, ainda presente em países como Afeganistão e Paquistão. Em agosto de 2024, foi identificado caso de pólio na Palestina. A cobertura de vacinação contra poliomielite nos territórios palestinos é notavelmente alta, com 99% em 2022. A pólio havia sido erradicada em Gaza. Porém, no fim de 2023, a cobertura palestina caiu a 89%, no contexto da escalada israelense. O foco levou a uma campanha de vacinação em Gaza⁸²⁹.

Em agosto de 2024, a OMS voltou a declarar a epidemia de mpox (anteriormente conhecida como varíola dos macacos) uma emergência em saúde pública de importância internacional em razão do risco de disseminação global e de uma potencial nova pandemia. O anúncio ocorreu pouco após uma declaração no mesmo sentido da agência de saúde da União Africana, *Africa Centers for Disease Control and Prevention*. Declaração anterior havia ocorrido em 2022. Desde janeiro de 2022, já foram registrados 38.465 casos, em 16 países, e 1.456 mortes, na África. Apenas em 2024, foram mais de 15 mil casos em 18 países e mais de 460 mortes. No mundo todo, de janeiro de 2022 a junho de 2024, a OMS registrou 99.176 casos confirmados de mpox em 116 países, incluindo o Brasil (11.212 casos). O surto mais recente teve início na República Democrática do Congo e é provocado por uma cepa mais fatal e mais transmissível do que a de 2022, que se espalhou por mais de 100 países e causou cerca de 140 mortes.

No que diz respeito à reforma da OMS, não se trata apenas de discussão sobre financiamento⁸³⁰ ou estrutura, mas de dotação da Organização para poder cumprir devidamente o seu mandato. Cabe lembrar que não se trata de discussão inaugurada pela pandemia de COVID-19. A reforma está em debate desde pelo menos 1992, quando “o Conselho Executivo criou um grupo de trabalho para delinear uma ‘adaptação da OMS às mudanças do mundo’, apresentando 47 recomendações à Organização, o que coincide com a emergência da expressão ‘reforma da OMS’”. Deisy Ventura afirma que “a pandemia de gripe A (H1N1) de 2009-2010 representa, ao longo de sua história, a maior exposição pública das disfunções da Organização. Tivemos, naquela

⁸²⁹ A terceira fase da campanha de vacinação contra a poliomielite em Gaza foi adiada, em outubro de 2024, segundo a OMS, devido à “violência crescente, bombardeios intensos, ordens de deslocamento em massa e falta de pausas humanitárias garantidas na maior parte do norte de Gaza”. Acabou sendo realizada em novembro.

⁸³⁰ Denúncias de assédio e de abuso sexual praticados por funcionários da OMS ganharam força em 2023 e levaram ao lançamento pelo diretor-geral de uma ampla investigação.

época, a experiência tangível de que ‘a crise sanitária é uma crise epidemiológica, médica e também, indissociavelmente, uma crise política e uma crise de governo’” (Zylberman).

Em maio de 2020, a Assembleia Mundial da Saúde reconheceu a imunização contra a COVID-19 como bem público global para a saúde, embora o acesso global à imunização ainda esteja muito distante de ser alcançado. Em abril de 2020, o Chile apresentou à OMS proposta de discussão do fortalecimento da arquitetura global da saúde, por meio de um novo tratado internacional que visa a fortalecer a preparação e as respostas às pandemias. Em 31 de maio de 2021, a AMS decidiu discutir um novo tratado internacional sobre pandemias em uma sessão especial que foi realizada no final de novembro de 2021. Em 1º de dezembro daquele ano, os membros da OMS adotaram por consenso decisão de iniciar negociações sobre tratado internacional sobre pandemias.

Na esteira do mandato, a OMS estabeleceu um Grupo de Negociação Intergovernamental (INB, na sigla em inglês) para desenvolver um projeto de instrumento internacional sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias. Para a adoção de convenções como essa, baseadas no art. 19 da Constituição, são exigidos votos favoráveis de dois terços dos presentes na Assembleia. Até dezembro de 2024, o grupo já se reuniu doze vezes (fevereiro, julho e dezembro de 2022 e fevereiro/março, abril/junho, julho e novembro/dezembro de 2023, fevereiro/março, março/abril/maio, julho, setembro, novembro/dezembro de 2024). O INB apresentou um relatório de progresso na 76ª AMS, em maio de 2023, e um novo relatório na 77ª Sessão, em maio de 2024, segundo cronograma divulgado no documento A/INB/3/4. Contudo, devido à falta de consenso sobre o texto, nessa ocasião, o mandato do INB foi estendido até a próxima AMS, em 2025.

Ainda na fase preliminar de negociações, já se observavam pontos de conflito no recém-iniciado processo, apesar do interesse demonstrado pelo atual governo brasileiro. O governo dos EUA barrou a possibilidade de que o documento pudesse ser compartilhado com a sociedade civil e indicou não abrir mão de sua soberania nas negociações e no seu resultado. A delegação europeia anunciou que não tinha instruções políticas sobre como deveria atuar nas negociações. Os europeus e outros países desenvolvidos não estariam dispostos a aceitar um tratado que exigisse, como quer o Brasil, um acesso “desimpedido e equitativo” a produtos médicos, vacinas e tratamentos. Outro obstáculo foi identificado quando a UE, Israel, EUA, Japão e Austrália se opuseram à ideia do Brasil e de outros países emergentes de incluir uma referência de que a comunidade internacional tenha “responsabilidades comuns e diferenciadas” diante de uma nova pandemia, com base no conceito já consolidado nas negociações de meio ambiente e mudança do clima.

Em março de 2024, os Estados Membros da OMS concordaram em retomar, entre 29 de abril e 10 de maio, do acordo sobre prevenção, preparação e resposta a pandemias, em vista da 77ª AMS, a ser realizada em maio. O rascunho do acordo busca mitigar as graves desigualdades que bloquearam o acesso a vacinas, oxigênio, EPIs, testes e tratamento e assegurar que amostras de patógenos com potencial pandêmico sejam compartilhadas de forma precoce, segura e transparente. Os princípios-chave acordados incluem equidade, imparcialidade, solidariedade, transparência e responsabilização. O texto preliminar contém seções sobre vigilância, resiliência dos sistemas de saúde, trabalhadores de saúde, pesquisa e desenvolvimento, produção regional, transferência de tecnologia e conhecimento e aborda acesso aos benefícios, cadeias de abastecimento, compras governamentais e distribuição, bem como financiamento sustentável. Entre os maiores desafios para a conclusão do acordo, destacam-se a oposição de países sede de grandes indústrias farmacêuticas, como EUA e Suíça. A China, onde o COVID-19 foi detectado primeiro, quer que o tratado se oponha firmemente à “estigmatização” dos países afetados por

pandemias. Bangladesh defende que a saúde pública esteja acima dos interesses comerciais, e cerca de 48 países africanos exigem resultados concretos em relação a um mecanismo de financiamento sustentável.

Também no contexto da pandemia de COVID-19, a OMS iniciou um processo de revisão do RSI, e criou, em 2020, um comitê de revisão de especialistas independentes para examinar o funcionamento do documento. Em 2022, foi criado um comitê de revisão dos Estados Membros, que passou a trabalhar para propor emendas ao texto de 2005. Os 194 Estados Partes consideraram mais de 300 propostas de emenda a mais de 33 dos 66 artigos e anexos do texto. Os temas abordados são diversos, e incluem, por exemplo: definições sobre o que seriam “produtos de saúde”, tratamento de dados pessoais, controle de embarque e certificações sanitárias, notificações de casos e transparência na troca de informações com a OMS.

A principal preocupação dos países em desenvolvimento durante as negociações foi garantir a equidade em emergências, focando em que o RSI tivesse um quadro normativo próprio sobre acesso equitativo de produtos de saúde, tecnologia e know-how, além de assegurar o financiamento para sua implementação. O Brasil foi um desses países que se engajou fortemente nas discussões das emendas do RSI. Em 2023, sob a presidência *pro tempore* do MERCOSUL, coube à delegação brasileira apresentar e defender as propostas do bloco nas negociações do grupo de trabalho. Também foi sugestão brasileira a adoção de uma definição ampla de produtos de saúde para respostas a emergências.

A revisão foi aprovada na 77^a AMS, e os principais avanços acordados foram: a criação de um comitê dos Estados Partes para facilitar a implementação das emendas; a criação de autoridades nacionais do RSI, com o objetivo de coordenar a implementação das novas regulações nos Estados membros; e a definição de “emergência pandêmica”⁸³¹ como um nível de alarme mais alto do que os níveis anteriores existentes – até então, o nível mais alto era a emergência de saúde pública de importância internacional. Além disso, o novo regulamento traz a previsão de um compromisso com a solidariedade e a equidade em relação ao acesso a produtos médicos e financiamento, e propõe o estabelecimento de um mecanismo de coordenação financeira para avaliar e promover o acesso de países em desenvolvimento a recursos destinados a prevenção, preparação e resposta a pandemias, conforme sugestão de países em desenvolvimento.

O texto do RSI prevê que as emendas entrarão em vigor em 24 meses contados a partir da data de notificação do diretor-geral aos membros da OMS sobre sua aprovação. No prazo de 18 meses, contados a partir dessa mesma notificação, os membros podem também apresentar eventuais rejeições ou reservas ao texto convencionado e, nesse caso, não estarão obrigados a ele. Além disso, caso algum membro não possa ajustar a sua legislação interna no prazo de 24 meses estipulado para a entrada em vigor das emendas, ele pode solicitar a prorrogação desse prazo, para não mais do que 12 meses a partir da vigência.

⁸³¹ Segundo o novo texto do RSI, uma emergência pandêmica é uma doença transmissível que tenha, ou corra alto risco de ter, ampla propagação geográfica para vários estados; que cause ou corra alto risco de causar, perturbações econômicas e sociais substanciais, incluído perturbações ao tráfego internacional de pessoas e bens; e requeira uma ação internacional coordenada que seja fortalecida, rápida e equânime, e cuja abordagem inclua a totalidade dos governos e da sociedade.

II. Pandemia de COVID-19 e Brasil

a) COVID-19 e o Itamaraty

A pandemia de COVID-19 foi oficialmente declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11 de março de 2020⁸³². Desde então, houve grande impacto em termos de perda de vidas, prejuízo econômico (a maior recessão global desde a Segunda Guerra Mundial) e aumento da instabilidade internacional. Guiado sob o princípio constitucional da cooperação entre os povos para o progresso da humanidade (Artigo 4º, IX, da Constituição Federal), o Itamaraty atuou de forma decisiva na mitigação da crise, em intensa parceria com o Ministério da Saúde.

Em 2020, foi emitida Declaração Conjunta dos Governos do Brasil e dos Estados Unidos (EUA) relativa à Cooperação em Saúde, em que se anunciou que o governo dos EUA entregou 2 milhões de doses de hidroxiclороquina (HCQ) para a população do Brasil, além de ventiladores. Outros países como a China, a Índia, a Rússia, o Reino Unido, Israel e Espanha prestaram cooperação ao Brasil em questões relacionadas à saúde na presente pandemia, assim como o Brasil prestou cooperação no mesmo contexto por exemplo ao Paraguai e a outros países (especialmente os vizinhos).

Em abril de 2021, o ministro Carlos França definiu, em seu discurso de posse, que o combate à pandemia de COVID-19 era uma das três urgências a serem enfrentadas pelo País no momento. O Ministério das Relações Exteriores foi essencial para a importação de imunizantes contra a COVID-19, assim como para a importação de insumos necessários à fabricação de vacinas, o chamado IFA (Insumo Farmacêutico Ativo). A “diplomacia da saúde” exercida pelo Itamaraty nessa esfera foi particularmente intensa com a China e a Índia, dois países-chave nas cadeias de suprimento da indústria farmacêutica mundial.

Em sua exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, em maio de 2021, o chanceler Carlos França resumia bem o quadro da cooperação recebida naquele momento crítico. Havia a prioridade de assegurar os insumos do “*kit* intubação”, mas também se buscava ampliar as quotas de IFA recebidos de China e Índia, bem como a cooperação em termos de vacinas com países de diferentes quadrantes, como Reino Unido, Israel e Rússia – chegou a ser aventada a possibilidade de produção da *Sputnik V* no Brasil. Em junho de 2021, o Itamaraty facilitou o recebimento de bancos de células e de vírus para produção nacional de IFA da vacina AstraZeneca/Oxford, de modo que se pôde iniciar produção de vacina 100% nacional.

Foi igualmente crucial a atuação do Ministério para a coordenação do recebimento, por parte do Brasil, de doações de medicamentos, equipamentos de proteção individual (EPI), máquinas de exame e “*kits* intubação”, feitas por países como EUA e Espanha. Na outra ponta, o Brasil também fez doações a 24 nações amigas, sobretudo por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que em 2020 recebeu R\$ 28 milhões exclusivamente para ações humanitárias de enfrentamento da pandemia.

O Brasil, que trabalha tanto no desenvolvimento de vacinas próprias quanto na criação de capacidade tecnológica para fabricação doméstica de vacinas estrangeiras, também decidiu exportar e doar imunizantes a outros países “tão logo a produção doméstica o permitisse”, dando prioridade a países da América Latina, do Caribe e da África. No final de dezembro de 2021, sob amparo da Medida Provisória nº 1.801, o Brasil anunciou sua primeira doação de vacinas para o exterior: 500 mil doses a serem exportadas para o Paraguai. Ainda no fim de 2021, o Brasil doou

⁸³² No início de maio de 2023, a OMS declarou o fim da emergência sanitária de COVID-19 em todo o mundo.

10 milhões de doses para a COVAX Facility. Em janeiro de 2022, por ocasião da visita do presidente Jair Bolsonaro ao Suriname, anunciou-se também a doação de vacinas para esse país. Em abril de 2022, foi realizada doação de US\$ 86,7 milhões (a maior quantia doada por país em desenvolvimento) para a COVAX AMC⁸³³, que visa a distribuir doses de vacinas para países de baixa e média renda. Até o fim de 2022, por meio da ABC, em apoio ao combate à COVID-19, o Brasil já realizou doações de recursos financeiros, equipamentos, medicamentos e insumo a mais de vinte países da América Latina, África e Ásia.

Em outubro de 2022, como decorrência de engajamento do Itamaraty e de outros órgãos do governo brasileiro, concluiu-se processo de equivalência entre certificados de vacinação contra a COVID-19 entre Brasil e União Europeia (UE), com a publicação da Decisão de Execução nº 1948 da Comissão Europeia. Com isso, o Certificado Nacional de Vacinação COVID-19 emitido pelo ConecteSUS pode ser utilizado nas mesmas condições que o Certificado Digital COVID da UE, facilitando o fluxo de pessoas entre as partes caso seja necessário reintroduzir novas medidas de restrições de viagem.

b) COVID-19 e a atuação consular do Ministério das Relações Exteriores

Foi intensa também a atuação do Itamaraty na esfera consular, a fim de socorrer os brasileiros expatriados. Houve cooperação internacional para a repatriação de cidadãos como medida de emergência no contexto da pandemia. O Itamaraty integrou o “Grupo Executivo Interministerial de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional”, um mecanismo interagência criado para facilitar a coleta e a sistematização de dados sobre os brasileiros retidos no exterior em função da pandemia. Foram criados grupos de trabalho para plantões consulares e designados funcionários para atuarem 24 horas por dia, sete dias por semana no atendimento ao público. Ao todo, foram repatriados quase 39 mil brasileiros; desse total, mais de 8 mil foram repatriados em 37 voos fretados diretamente pelo Ministério.

c) COVID-19 e MERCOSUL

No âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), entre as ações mais recentes, destacam-se a aprovação da Declaração Presidencial sobre a Recuperação Pós-Pandemia, em dezembro de 2021, por ocasião da LIX Cúpula de Presidentes, e a consequente realização, em junho de 2022, do Seminário Internacional “Políticas de Recuperação Econômica e Inovações em Matéria de Proteção Social para Mitigar os Efeitos da Pandemia de COVID-19 no MERCOSUL”. No documento aprovado em 2021, os presidentes de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai manifestaram solidariedade pelas vítimas e famílias atingidas; enfatizaram que a América do Sul foi particularmente afetada pela pandemia; e coincidiram em que o avanço do processo de vacinação é imprescindível para a retomada econômica.

Em novembro de 2021, o Brasil sediou o evento “Seminário Técnico sobre Acesso a Vacinas COVID-19: Estratégias Nacionais e Possibilidades de Expansão da Capacidade Produtiva Regional”. No mesmo mês, em reunião entre os ministros da Saúde do MERCOSUL, aprovou-se

⁸³³ O Compromisso de Mercado Antecipado da COVAX (COVAX AMC) é um mecanismo financeiro inovador para apoiar a participação de 92 países de renda baixa e média na *COVAX Facility* e para ajudar a garantir o acesso global e equitativo às vacinas COVID-19.

declaração conjunta que pede pelo fortalecimento dos complexos industriais de saúde para aumentar a capacidade produtiva regional de imunizantes e de tecnologias de saúde.

A primeira declaração do MERCOSUL sobre o combate à pandemia foi aprovada em março de 2020, já prevendo medidas como facilitação do retorno de cidadãos para seus locais de origem ou residência e sinalização da necessidade de linhas de crédito.

Em abril de 2020, o Conselho Mercado Comum (CMC) aprovou a destinação imediata de US\$ 6 milhões do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL (FOCEM) para o combate à COVID-19, além de aprovar um fundo adicional de US\$ 10 milhões para o mesmo fim.

Ainda, pode-se mencionar que no MERCOSUL, utilizaram-se recursos do FOCEM, para medidas de teste e prevenção contra a COVID-19, por meio do projeto multilateral de pesquisa, educação e biotecnologias aplicadas à saúde, e defendemos manutenção do transporte rodoviário de cargas.

d) COVID-19 e o PROSUL

O foco do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL) em 2020 e 2021 foi a colaboração no combate à pandemia, mediante busca de fontes de financiamento para necessidades comuns. Chefes de Estado e de Governo do Foro reuniram-se extraordinariamente em 2020 e em 2021 para discutir a pandemia de COVID-19. Foram delineadas cinco mesas de trabalho para facilitar a cooperação no combate à pandemia: mesa de trânsito de pessoas; de epidemiologia e dados; de compras conjuntas; de trânsito de bens; e de acesso a crédito de fundos internacionais.

Na Declaração da III Cúpula Presidencial do PROSUL, ocorrida na Colômbia em janeiro de 2022, destacou-se a resposta do grupo à crise sanitária, que incluiu desde o diálogo político e a cooperação entre os países até iniciativas como o “*Proyecto de Escalamiento de Capacidades de Inmunización*”, que foi lançado em agosto de 2021, envolvendo os países do PROSUL mais o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e visa a contribuir para a geração de capacidade de produção sustentável de vacinas na região.

e) COVID-19 e a OPAS

No âmbito da OPAS, o destaque ficou por conta do Fundo Rotativo para Compra de Vacinas, que consiste em um mecanismo de cooperação técnica regional que facilita o acesso oportuno e estável a vacinas de qualidade a preços baixos para os programas nacionais de imunização dos Estados-Membros. A OPAS apoiou as iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility da OMS. Por meio do Fundo Rotativo, a OPAS é a agência designada na região americana para intermediar a adesão de países interessados ao COVAX Facility.

Em abril de 2021, a OMS decidiu pela criação de *hubs* para transferência de tecnologias relacionadas a vacinas contra a COVID-19. Em setembro de 2021, a OPAS, em parceria com a OMS, selecionou a Argentina e o Brasil (por meio da Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz) para a instalação de dois centros de desenvolvimento e produção de vacinas com tecnologia de RNA mensageiro (mRNA), na qualidade de *hubs* para as Américas.

f) COVID-19 e os bancos multilaterais e regionais

Internamente, recursos de bancos multilaterais e regionais foram valiosos para o enfrentamento da pandemia. Em maio de 2020, o governo aprovou o “Programa Emergencial de Apoio a Renda de Populações Vulneráveis Afetadas pela COVID-19”, que, ao todo, contou com US\$ 4 bilhões para serem aplicados em programas como o Bolsa-Família e seguro-desemprego. Os recursos vieram da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), do BID, do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF, na sigla em espanhol), do Banco de Desenvolvimento Alemão (KfW, na sigla em alemão) e do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB).

g) COVID-19 e o G20

Em 2020, emitiu-se no começo da pandemia Declaração sobre COVID-19 em Cúpula extraordinária dos líderes. Em abril, os ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais do agrupamento adotaram um Plano de Ação, que foi atualizado em 2021, com objetivo de ajudar a impulsionar a cooperação econômica internacional durante a crise e manter as condições para uma forte recuperação. O Plano estabeleceu os princípios-chave que estão orientando a resposta do G20 e compromissos voltados a salvaguardar a saúde, a atividade econômica e a estabilidade financeira. Na Declaração de Riade, na cúpula do agrupamento, a parte inicial, intitulada “Enfrentando o desafio juntos”, foi dedicada aos esforços de concertação e cooperação diante da pandemia, assim como as seções temáticas específicas do texto geralmente lhe faziam referência. Em setembro de 2020, o Brasil apoiou o documento “Ações do G20 para apoiar o comércio e investimentos mundiais em resposta à COVID-19”, aprovado em Riade. O documento prevê ações coletivas em regulação e facilitação do comércio, transparência, operação de redes logísticas, etc.

Em maio de 2021, o G20 realizou “Cúpula da Saúde Global”. O ministro Carlos França representou o Brasil na Cúpula Mundial de Saúde do G20, então já sob a presidência italiana. Em seu discurso, França criticou a desigualdade no acesso a vacinas, insumos, testes e tratamentos contra a COVID-19; destacou que a Constituição Federal garante acesso universal a serviços de saúde; e elogiou esforços empreendidos pela OMS no combate à pandemia. Segundo França, a aceleração do processo de vacinação depende da adoção de medidas concretas, como o fortalecimento da produção internacional de vacinas e a facilitação de acordos de licenciamento e de transferência de tecnologia. Na Cúpula do G20 de 2021, os líderes adotaram a “Declaração de Roma”, comprometendo-se com princípios comuns para superar a COVID-19 e prevenir e se preparar para futuras pandemias.

Em 2022, o G20 acordou em estabelecer um fundo para pandemias, que será utilizado de forma comum para atenuar o descompasso anual em financiamento de preparação e resposta a pandemias – estimado em US\$ 10 bilhões pela OMS e pelo Banco Mundial –, recompor os sistemas de saúde e fechar a lacuna orçamentária nos próximos cinco anos, tendo por base o tratamento da pandemia do COVID-19 nos últimos dois anos. O fundo foi lançado no mesmo ano, com o nome de “Fundo Intermediário Financeiro para Preparação e Resposta a Pandemias”, conhecido também como “Fundo para Pandemias”, tendo como sede o Banco Mundial. Na Declaração de Bali, da Cúpula do G20 em 2022, a iniciativa foi saudada e afirmou-se que já há promessas de doações no valor aproximado de US\$ 1,4 bilhão. Em 2023, o G20 saudou a conclusão da primeira rodada de financiamento de projetos que se beneficiarão dos recursos do fundo.

h) COVID-19 e a OMC

No âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em outubro de 2020, a África do Sul e a Índia pediram um *waiver* das proteções do Acordo de TRIPS, mas houve pouco avanço nesse sentido até meados de 2021, principalmente por causa da oposição da UE e de países como Reino Unido e Suíça. Até maio de 2021, os EUA também se opunham, mas flexibilizaram sua posição. De meados de 2021 até a XII Conferência Ministerial da OMC (MC12) as negociações avançariam e uma proposta de consenso, menos abrangente do que aquela apresentada em outubro de 2020, seria apresentada na Ministerial.

O Brasil defendeu um relaxamento das proteções no seio de uma “terceira via”. A diplomacia brasileira apoiou ainda propostas apresentadas pela diretora-geral Ngozi Okonjo-Iweala no sentido de identificar, nos mais diversos mercados, capacidade ociosa para produção de vacinas, bem como de incentivar acordos de licenciamento voluntário e de transferência acelerada de tecnologias e insumos. Pouco mais de um mês depois da posse de Okonjo-Iweala, ocorrida em março de 2021, o Brasil copatrocinou iniciativa intitulada “Ampliando a Atuação da OMC nos Esforços Globais para a Produção e Distribuição de Vacinas e de Outros Produtos Médicos Contra a COVID-19”, junto de Austrália, Canadá, Chile, Colômbia, Equador, Nova Zelândia, Noruega e Turquia, que defendeu o engajamento imediato da OMC nas negociações para ampliação da produção e distribuição de vacinas e medicamentos que possam contribuir para a superação da pandemia.

Na MC12, ocorrida em junho de 2022, destaca-se o apoio brasileiro à Iniciativa de Comércio e Saúde lançada pelo Grupo de Ottawa e à adoção de *waiver* a vacinas de COVID-19 (“Decisão Ministerial sobre o Acordo Sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio – TRIPS”), menos abrangente que aquela de África do Sul e Índia.

i) COVID-19 e a OMS

Deve-se destacar a participação do Brasil nos esforços do ACT Accelerator e à COVAX Facility. O *Access to COVID-19 Tools Accelerator* ou *Global Collaboration to Accelerate the Development, Production and Equitable Access to New COVID-19 diagnostics, therapeutics and vaccines* (ACT Accelerator) é uma iniciativa de cooperação global inovadora, para acelerar o desenvolvimento, a produção e o acesso equitativo aos testes, tratamentos e vacinas para a COVID-19. Foi lançada no final de abril de 2020, em um evento coorganizado pelo diretor-geral da OMS, o presidente da França, o presidente da Comissão Europeia e a Fundação Bill & Melinda Gates, como resposta a um chamado do G20. Reúne governos, cientistas, empresas, sociedade civil, filantropos e organizações de saúde globais, como a Fundação Bill & Melinda Gates, *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), *Foundation for Innovative New Diagnostics* (FIND), Aliança Mundial para Vacinas e Imunização (Gavi, na sigla em inglês), Fundo Global, UNITAID, Wellcome, OMS e o Banco Mundial. Ele tem quatro pilares: diagnóstico, tratamento, vacinas e sistemas de saúde.

O COVAX Facility era o pilar de vacinas do ACT Accelerator, coliderado por três das organizações supramencionadas: CEPI, Gavi e OMS, com apoio de distribuição do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês). Ele era uma espécie de “consórcio” que tem como objetivo maximizar as chances de as pessoas nos países participantes obterem acesso às vacinas COVID-19 do modo mais rápido, justo e seguro possível. Trata-se de um

mecanismo a que países podem destinar recursos para a aquisição e distribuição de vacinas para aqueles que não têm (ou têm poucos) recursos ou capacidade para negociar, adquirir e distribuir por conta própria. Ao aderir ao mecanismo, os países e economias participantes não só tinham acesso ao maior e mais diversificado portfólio de vacinas COVID-19 do mundo, mas também a um portfólio gerenciado ativamente. O Facility monitorava continuamente o cenário das vacinas contra COVID-19 para identificar as candidatas mais adequadas e trabalha com os fabricantes para incentivá-los a expandir sua capacidade de produção antes de as vacinas receberem a aprovação regulatória. Buscou garantir vacinas para ao menos 20% das populações dos países. O COVAX foi encerrado em dezembro de 2023, após entregar mais de dois bilhões de vacinas para 146 países.

A adesão brasileira ao COVAX Facility, feita em setembro de 2020, restringiu-se a uma cobertura vacinal para 10% de sua população, ou 42,5 milhões de doses. Em março de 2021, o Brasil recebeu o primeiro carregamento de doses da vacina AstraZeneca/Oxford contra a COVID-19 provenientes do COVAX Facility. Após receber quase 14 milhões de doses do COVAX Facility, o Brasil decidiu, no final de 2021, doar as doses restantes que receberia daquele mecanismo. Como já mencionado, a entrega dos imunizantes ficou a cargo do Fundo Rotatório da OPAS.

Em maio de 2020, a OMS lançou a iniciativa *COVID-19 Technology Access Pool* (C-TAP), que visa a expandir a oferta de produtos de combate à COVID-19 a fim de facilitar um acesso oportuno e equitativo a esses bens, por meio de medidas como compartilhamento de propriedade intelectual, compartilhamento de dados, verificação de fornecedores de qualidade, etc.

O Brasil também participa dos ensaios clínicos “Solidariedade” e é um dos signatários do *Solidarity Call to Action*, no âmbito da OMS. Os primeiros visam a testar a eficácia de diferentes tratamentos para a COVID-19. O segundo é liderado pelo presidente da Costa Rica e reúne dezenas de países que conclamam os principais *stakeholders* e a comunidade internacional a se comprometerem a realizar uma série de ações que são urgentemente necessárias para promover a compilação e a difusão de conhecimentos, propriedade intelectual e dados.

Em maio de 2020, a AMS adotou a Resolução sobre a Resposta à COVID-19 (WHA 73.1), copatrocinada pelo Brasil, que mandou uma avaliação independente a respeito das origens e disseminação da pandemia, bem como a respeito da atuação da OMS, além de ter realizado reflexão sobre medidas necessárias para aperfeiçoar a resposta da OMS e reconhecido a imunização contra a COVID-19 como bem público global para a saúde. Na esteira da referida resolução, em julho de 2020 foi criado Painel Independente para Preparação e Resposta à Pandemia (IPPR, na sigla em inglês) para avaliar a resposta mundial à pandemia COVID-19, cujo relatório foi apresentado na AMS de 2021.

Em abril de 2024, a OMS anunciou o lançamento da CoViNet, nova rede de laboratórios de referência para coordenar esforços globais no combate ao coronavírus e aprimorar a detecção precoce, o monitoramento e a avaliação de riscos não apenas do SARS-CoV-2, mas também de vários tipos de coronavírus, incluindo o MERS-CoV e possíveis novas variantes de importância para a saúde pública. A CoViNet é composta por 36 laboratórios em 21 países, distribuídos por todas as 6 regiões da OMS. No Brasil, a Fiocruz integra a rede. Os dados gerados pela CoViNet serão fundamentais para orientar o trabalho dos Grupos Técnicos Consultivos sobre Evolução Viral (TAG-VE) e Composição de Vacinas (TAG-CO-VAC) da OMS, assegurando que as políticas e ferramentas de saúde global sejam baseadas nas informações científicas mais recentes.

j) COVID-19 e outras iniciativas internacionais

Na AGNU, o Brasil copatrocinou, em abril de 2020, resolução sobre solidariedade global para o enfrentamento da COVID-19. Também na AGNU, somou-se ao consenso para adotar resolução sobre cooperação internacional para assegurar acesso global a medicamentos, vacinas e equipamento médico para enfrentar a COVID-19.

Ainda no contexto da pandemia, pode-se mencionar o *Ministerial Coordination Group on COVID-19* (MCGC), criado em março de 2020 por iniciativa do Canadá, que contou com a participação do chanceler brasileiro, para coordenação de esforços de países como África do Sul, Alemanha, Austrália, Coreia, França, Itália, México, Reino Unido e Turquia.

O Brasil participou ainda do Fórum Internacional sobre Cooperação em Vacinas contra a COVID-19, realizado virtualmente em agosto de 2021, em iniciativa promovida pela China. Na ocasião, o ministro França destacou, mais uma vez, a necessidade de um acesso global equitativo a vacinas, assim como o engajamento brasileiro nas iniciativas ACT Accelerator e COVAX Facility e o apoio brasileiro ao C-TAP. Houve novo pedido para que os países desenvolvidos procedam à transferência de tecnologia para os países em desenvolvimento, passo essencial para a promoção da saúde global. Este ponto tem sido particularmente destacado pelo Itamaraty com frequência em seus posicionamentos multilaterais sobre a crise sanitária.

III. Trabalho

a) Organização Internacional do Trabalho (OIT)

i. História

Estabelecida pela Parte XIII do Tratado de Versalhes (1919), que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) tem como objetivo promover a justiça social, sendo a única agência da Organização das Nações Unidas (ONU) de estrutura tripartite, na qual representantes de governos, de organizações de empregadores e de trabalhadores dos Estados-Membros participam em situação de igualdade as diversas instâncias⁸³⁴.

A criação da OIT justifica-se pelo contexto da época. O fluxo de trabalhadores da agricultura para a indústria intensificava-se. Na maioria dos casos, as condições de trabalho eram ruins, e a desigualdade e a exploração estavam cada vez maiores. Não existia uma estrutura forte de fiscalização da qualidade do local de trabalho, o que dificultava a responsabilização dos empregadores em tragédias industriais, muito comuns à época. Desse modo, a ideia de uma organização mundial que estabelecesse regras para o trabalho, a serem seguidas por todos os seus Estados-Membros, surgiu de considerações de segurança, humanitárias, políticas e econômicas. Os fundadores da OIT reconheceram a importância da justiça social para garantir a paz, tendo como pano de fundo a exploração dos trabalhadores nas nações até então industrializadas.

Sua Constituição foi elaborada entre janeiro e abril de 1919 por uma Comissão do Trabalho estabelecida pela Conferência de Paz, que se reuniu pela primeira vez em Paris e, depois, em Versalhes. A comissão, presidida por Samuel Gompers, presidente da Federação Americana do Trabalho, foi composta por representantes de nove países: Bélgica, Cuba, Tchecoslováquia, França, Itália, Japão, Polônia, Reino Unido e Estados Unidos (EUA).

Na primeira Conferência Internacional do Trabalho (1919), a OIT adotou seis convenções. A primeira delas respondia a uma das principais reivindicações do movimento sindical e operário do final do século XIX e começo do século XX: a limitação da jornada de trabalho a oito horas diárias e 48 horas semanais. As outras convenções adotadas nessa ocasião referiram-se à proteção à maternidade, à luta contra o desemprego, à definição da idade mínima de 14 anos para o trabalho na indústria e à proibição do trabalho noturno de mulheres e menores de 18 anos.

Em 1920, a sede da OIT foi estabelecida em Genebra, na Suíça, com Albert Thomas como seu primeiro diretor-geral. Em 1926, a Conferência Internacional do Trabalho introduziu uma inovação importante para supervisionar a aplicação das normas: uma Comissão de Peritos, criada em 1927, composta por juristas independentes, encarregada de examinar os relatórios enviados pelos governos sobre a aplicação das convenções ratificadas por seus países, as chamadas “memórias”. A cada ano, esta comissão apresenta seu próprio relatório à conferência. Desde então, seu mandato foi ampliado para incluir memórias sobre convenções e recomendações não ratificadas.

Em 1930, adotou-se uma nova convenção que visava à abolição progressiva do trabalho forçado e obrigatório. A eclosão da Segunda Guerra Mundial interrompeu temporariamente esse processo. Em agosto de 1940, a localização da Suíça no coração de uma Europa em guerra levou

⁸³⁴ Segundo o Artigo 3º da Constituição da OIT, os representantes de empregadores e os de trabalhadores são escolhidos em conformidade com as organizações profissionais mais representativas. Essas organizações indicam seus representantes diretamente ao governo do Estado, que então encaminha os nomes escolhidos para a Repartição Internacional do Trabalho.

o novo diretor-geral, John Winant, a mudar temporariamente a sede da OIT de Genebra para Montreal, no Canadá. Em 1944, a sede voltou para seu lugar de origem, onde permanece até os dias atuais. No mesmo ano, foi adotada a Convenção sobre liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização. Também em 1944, dessa vez sob a direção do irlandês Edward Phelan, os delegados da Conferência Internacional do Trabalho adotaram a Declaração da Filadélfia, que, como anexo à Constituição da OIT, constitui a carta de princípios e objetivos da organização, além de ter servido como referência para a adoção da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948). A Declaração de Filadélfia reafirmou o princípio de que a paz permanente só pode estar baseada na justiça social e estabeleceu quatro ideias fundamentais, que constituem valores e princípios básicos da OIT até hoje:

- 1) o trabalho deve ser fonte de dignidade;
- 2) o trabalho não é uma mercadoria;
- 3) a pobreza, em qualquer lugar, é uma ameaça à prosperidade de todos; e
- 4) todos os seres humanos têm o direito de perseguir o seu bem-estar material em condições de liberdade e dignidade, segurança econômica e igualdade de oportunidades.

No final da guerra, em 1945, nasce a ONU, e a OIT, em 1946, tornou-se sua primeira agência especializada. Dali em diante, o número de países-membros da OIT duplicou-se, e a organização assumiu caráter universal. Progressivamente, os países industrializados passaram a ser minoria, o orçamento cresceu cinco vezes, o número de funcionários quadruplicou-se. O fim da Segunda Guerra Mundial, nesse contexto, marcou o início de uma nova era para a OIT. Em 1948, ainda sob a liderança de Phelan, a Conferência Internacional do Trabalho adotou a Convenção nº 87 sobre liberdade sindical e proteção do direito sindical. Nesse ano, houve a eleição do americano David Morse para o cargo de diretor-geral da OIT e o lançamento de programas de emergência para promover o emprego na Europa, na Ásia e na América Latina. A eleição de Morse coincidiu, ainda, com o reforço da atividade da organização no domínio das normas do trabalho e com o lançamento do seu programa de assistência técnica.

Nesse sentido, o Programa Alargado de Assistência Técnica das Nações Unidas (UNEPTA, na sigla em inglês), lançado em 1949 e operacional a partir de 1950, conferiu um novo impulso à cooperação com os países em desenvolvimento. Distintas agências das ONU – OIT, FAO, UNESCO, OACI e OMS – integraram o UNEPTA e passaram a atuar ativamente para a promoção de acordos de assistência técnica com Estados-Membros. No âmbito da OIT, a estratégia de assistência técnica do programa centrou-se em projetos implementados pela cooperação para o desenvolvimento, que ocorre entre países receptores, doadores e a organização, além do aconselhamento de políticas para tornar o emprego um objetivo central dos quadros macroeconômicos nacionais e das políticas sociais e econômicas, da promoção de estudos para identificar as formas de aumentar a geração de empregos, do reforço da capacidade dos governos e dos parceiros sociais e da facilitação do diálogo tripartite sobre as opções em termos de políticas de emprego.

No ano seguinte, é adotada a Convenção nº 100 relativa à igualdade de remuneração entre mão de obra masculina e mão de obra feminina em trabalho de valor igual. O Conselho de Administração, em colaboração com o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), cria uma comissão e um comitê para analisarem as queixas de violação da liberdade sindical. Em 1952, houve a adoção da Convenção nº 102 relativa à segurança social (“Normas Mínimas de Seguridade Social”). Em 1957, criou-se a Convenção nº 105 sobre a abolição do trabalho forçado, e, no ano seguinte, foi a vez da Convenção nº 111 sobre a discriminação em matéria de emprego e profissão. Em 1958, uma nova convenção determinou a

eliminação das práticas discriminatórias em matéria de emprego e ocupação, sendo este o primeiro instrumento internacional a cuidar dessa matéria.

Na década de 1960, foi criado o Instituto Internacional de Estudos Laborais (1960)⁸³⁵, com sede em Genebra, e o Centro Internacional de Formação (1965)⁸³⁶, em Turim, na Itália. Mais adiante, veio a Convenção nº 138, que trata da idade mínima de admissão ao emprego e se tornou fundamental no combate ao trabalho infantil em escala mundial. Por essa ação, a OIT ganhou o Prêmio Nobel da Paz em seu 50º aniversário em 1969, sendo considerada a “consciência social da humanidade” pelo presidente do comitê do Prêmio Nobel.

De 1974 a 1989, houve o desenvolvimento em grande escala das atividades de cooperação técnica sob a liderança do diretor-geral da OIT, Francis Blanchard. À época, a organização também passava por sérias dificuldades financeiras que exigiam a redução de despesas. Blanchard conseguiu evitar que a OIT sofresse mais danos quando os EUA se retiraram da organização (1977-1980), situação que acarretou a perda de um quarto do orçamento. A volta dos EUA à OIT ocorreu apenas no início do governo Reagan, em 1980. Blanchard também se esforçou muito para defender a universalidade da organização. Em 1983, a China voltou a ser um membro ativo⁸³⁷, e, assim, as responsabilidades da organização na Ásia aumentaram consideravelmente.

Nesse período, a OIT continuou resolutamente seu trabalho em defesa dos direitos humanos. A organização desempenhou um importante papel na emancipação da ditadura na Polônia, dando todo o seu apoio à legitimação do Sindicato *Solidarnosc* (Solidariedade) com base no respeito pela Convenção nº 87 sobre liberdade sindical, ratificada pela Polônia em 1957. Outro marco da gestão de Blanchard foi a Reunião de Alto Nível sobre Emprego e Ajuste Estrutural, realizada em 1987. Foi a primeira vez que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) participaram ativa e juntamente aos membros do Conselho de Administração da OIT, representantes de governos, sindicatos e empregadores. Devido às suas iniciativas pessoais e habilidades de liderança, a OIT e muitas outras agências internacionais relevantes envolveram-se diretamente no desenvolvimento de estratégias e na implementação de políticas para erradicar a pobreza e mitigar mudanças sociais desfavoráveis resultantes da dívida internacional e do reajuste estrutural.

Blanchard ainda envidou esforços incansáveis para disseminar a filosofia da organização o mais amplamente possível e estender suas atividades ao setor informal. Ele se aposentou em 1989, após 38 anos de serviço na OIT, sendo sucedido pelo belga Michel Hansenne.

Em 1991, a OIT adota o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil (IPEC, na sigla em inglês), para eliminar progressivamente o trabalho infantil por meio do fortalecimento da capacidade dos países para lidar com essa questão e da promoção de um

⁸³⁵ O Instituto Internacional de Estudos Laborais promove a investigação e a discussão pública sobre os assuntos emergentes do interesse da OIT e dos seus mandantes: trabalho, negócios e governança.

⁸³⁶ Fazendo parcerias com entidades de formação nacionais e regionais, o Centro Internacional de Formação contribui para a disseminação dos princípios e políticas da OIT e para o reforço da capacidade das instituições nacionais para implementarem programas alinhados a seus objetivos estratégicos.

⁸³⁷ A China foi membro fundador da OIT. Com a substituição da República da China nacionalista (RoC, na sigla em inglês) pela República Popular da China (RPC), em 1971, em todo o sistema ONU, a representação chinesa na OIT passou a caber à RPC. O efetivo engajamento da China popular com a OIT só começa, de fato, em 1983, tendo o país passado a participar ativamente do desenvolvimento de normas internacionais de trabalho, com a ratificação de 14 convenções da OIT em 1984 e a abertura de um escritório da organização em território continental chinês em 1985.

movimento mundial para combater o trabalho infantil. O IPEC opera atualmente em 88 países. O trabalho do IPEC é parte da Agenda de Trabalho Decente da OIT⁸³⁸.

Em 1992, sob a direção de Hansenne, a Conferência Internacional do Trabalho aprova a Política de Parceria Ativa, sendo criada a primeira equipe multidisciplinar, em Budapeste. Com tal feito, Hansenne lançou a OIT numa via de maior descentralização das suas atividades e dos seus recursos, que até então estavam concentrados em Genebra.

Em 1998, a Conferência Internacional do Trabalho, na sua 86ª Sessão, adotou a Declaração dos Direitos e Princípios Fundamentais no Trabalho, definidos como o respeito à liberdade sindical e de associação e o reconhecimento efetivo do direito de negociação coletiva, a eliminação de todas as formas de trabalho forçado ou obrigatório, a efetiva abolição do trabalho infantil e a eliminação da discriminação em matéria de emprego e ocupação. A declaração associa esses quatro direitos e princípios diretamente a oito convenções, que passaram a ser definidas como fundamentais⁸³⁹. Dessa forma, todos os Estados-Membros da OIT, por terem aderido à sua Constituição, são obrigados a respeitar esses direitos e princípios, havendo ou não ratificado as oito convenções fundamentais que correspondem a eles. A conferência também definiu a ratificação universal dessas convenções como um objetivo e estabeleceu as bases para um amplo programa de cooperação técnica da OIT com seus Estados-Membros, visando a contribuir à sua efetiva aplicação e criando um mecanismo de monitoramento dos avanços realizados.

Em 1999, o chileno Juan Somavia tornou-se o primeiro diretor-geral da OIT proveniente de um país do hemisfério sul. Nesse período, a conferência adota uma nova convenção sobre a proibição e a eliminação imediata das piores formas de trabalho infantil. A Agenda de Trabalho Decente foi forjada a partir do discurso de Somavia na 87ª Conferência Internacional do Trabalho, em 1999, no qual o chileno afirmou quatro objetivos estratégicos para aquela agenda: 1) promover e implementar normas e princípios e direitos fundamentais do trabalho; 2) criação de empregos; 3) melhorar a proteção social para todos; e 4) fortalecer o tripartismo e o diálogo social.

Em 2002, a Convenção nº 182, que apela à adoção de medidas imediatas destinadas a abolir as piores formas de trabalho infantil, é ratificada por mais de cem países. Trata-se da convenção da OIT que mais rapidamente recebeu tamanho número de ratificações. Também houve a criação da Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização⁸⁴⁰, cujo objetivo principal é

⁸³⁸ De acordo com o *site* da organização, “Formalizado pela OIT em 1999, o conceito de trabalho decente sintetiza a sua missão histórica de promover oportunidades para que homens e mulheres obtenham um trabalho produtivo e de qualidade, em condições de liberdade, equidade, segurança e dignidade humanas, sendo considerado condição fundamental para a superação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, a garantia da governabilidade democrática e o desenvolvimento sustentável.”

⁸³⁹ As oito Convenções Fundamentais da OIT são: 1) Convenção nº 182 sobre as Piores Formas de Trabalho das Crianças (1999); 2) nº 138 sobre a Idade Mínima (1973); 3) nº 111 sobre a Discriminação (Emprego e Profissão) (1958); 4) nº 105 sobre a Abolição do Trabalho Forçado (1957); 5) nº 100 sobre a Igualdade de Remuneração (1951); 6) nº 98 sobre o Direito de Organização e Negociação Coletiva (1949); 7) nº 87 sobre a Liberdade Sindical e a Proteção do Direito Sindical (1948); e 8) nº 29 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório (1930), que inclui o Protocolo de 2014 sobre o Trabalho Forçado ou Obrigatório. Posteriormente, foram reconhecidas também como fundamentais a Convenção nº 155 sobre Segurança e Saúde dos Trabalhadores (1981), ratificada pelo Brasil, e a Convenção nº 187 do Quadro Promocional para a Segurança e Saúde Ocupacional (2006), não ratificada pelo Brasil.

⁸⁴⁰ A Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização foi criada pela OIT, em fevereiro de 2002, como um órgão independente que deveria contribuir para responder aos desafios trazidos pela globalização. A comissão examinou as várias facetas desse processo, as diversas percepções públicas em torno dele e suas implicações para o progresso econômico e social. A comissão fez suas recomendações, por meio de relatório final divulgado em 24 de fevereiro de 2004. O órgão foi composto por 26 membros de distintas áreas, tanto de governos quanto da sociedade

identificar políticas para uma globalização justa alinhadas à redução da pobreza, à sustentabilidade do crescimento, do emprego e do desenvolvimento, à criação de oportunidades para um trabalho digno e à promoção da inclusão e justiça para todos. Essa comissão lançou, em 2004, o relatório “Uma Globalização Justa – Criar Oportunidades para Todos”, que significou um apelo à partilha de valores universais, como o respeito aos direitos humanos e à dignidade e o reforço da democracia e da proteção social.

Em junho de 2008, durante a 97ª Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, representantes de governos, empregadores e trabalhadores adotaram um dos mais importantes documentos da OIT: a Declaração sobre Justiça Social para uma Globalização Equitativa, uma das primeiras manifestações de um organismo internacional sobre o mundo globalizado e a grave crise financeira internacional que eclodiria três meses depois. É importante assinalar que já existia uma crise de emprego antes da crise econômica de 2008. A crise foi precedida por um desequilíbrio crescente no processo de globalização, que se manifestou, em particular, em uma distribuição muito desigual dos seus benefícios, entre os países e no interior deles, e no aumento das desigualdades de renda.

Em outubro de 2022, Gilbert Hounbo assumiu o cargo de diretor-geral da OIT. A sua principal plataforma é o projeto “Coalizão Global para a Justiça Social”. As premissas gerais desse projeto são a promoção do trabalho decente, o combate à pobreza, às desigualdades e à discriminação, a promoção da paridade de gênero e a aceleração da consecução dos ODS da Agenda 2030. Com esse projeto, a OIT também tem por objetivo elevar a visibilidade da justiça social ao patamar de destaque de outros grandes temas da agenda multilateral, como o meio ambiente e os direitos humanos. Poucos meses antes da posse de Hounbo, foi realizado segmento de alto nível da 111ª Conferência Internacional do Trabalho sobre o lema “Justiça Social para Todos”.

Desde a sua criação em 1919, os membros da OIT adotaram 191 convenções e 208 recomendações sobre diversos temas, como emprego, proteção social, recursos humanos, saúde e segurança no trabalho e trabalho marítimo etc. Dez são consideradas “documentos fundamentais” da OIT. A organização desempenhou um papel importante na definição das legislações trabalhistas e na elaboração de políticas econômicas, sociais e trabalhistas durante boa parte do século XX. Ainda hoje, os principais princípios e objetivos da Declaração da Filadélfia mantêm sua relevância no tema de relações de trabalho e justiça social, especialmente os seguintes: o trabalho não é uma mercadoria; a liberdade de expressão e de associação é uma condição indispensável para um progresso constante; a pobreza, onde quer que exista, constitui um perigo para a prosperidade de todos; todos os seres humanos, qualquer que seja a sua raça, a sua crença ou o seu sexo, têm o direito de efetuar o seu progresso material e o seu desenvolvimento espiritual em liberdade e com dignidade, com segurança econômica e com oportunidades iguais.

A OIT constitui, nesse contexto, mais do que um avanço do próprio Direito Internacional do Trabalho, pois trouxe mudanças irreversíveis à própria sociedade internacional. A organização teve um papel decisivo no desenvolvimento de todas as outras organizações internacionais que lhe sucederam. Sua estrutura tripartida também constitui um marco, com a presença de representantes dos Estados e da sociedade civil.

civil. Seus copresidentes foram o presidente Benjamin William Mkapa, da Tanzânia, e a presidente Tarja Halonen, da Finlândia. O ex-diretor-geral da OIT, Juan Somavia, também participou da comissão.

ii. Estrutura organizacional

A OIT compreende os seguintes órgãos:

- 1) Conferência Internacional do Trabalho;
- 2) Conselho de Administração; e
- 3) Repartição Internacional do Trabalho.

A Conferência Internacional do Trabalho é órgão plenário da organização, constituído pelos representantes dos Estados-Membros. Ela define as normas internacionais do trabalho e as políticas gerais da OIT. Reúne-se, a rigor, anualmente, mas pode reunir-se sempre que necessário. As sessões ocorrem no lugar determinado pelo Conselho de Administração, geralmente em Genebra. A conferência é composta de quatro representantes de cada um dos membros, dos quais dois são delegados do governo e os outros dois representarão, respectivamente, os empregados e os empregadores. Quando a conferência discutir questões que interessem particularmente às mulheres, ao menos uma das pessoas designadas como consultores técnicos deve ser uma mulher.

O Conselho de Administração é o órgão executivo da OIT. Ele se reúne três vezes por ano em Genebra e toma decisões sobre as políticas da OIT, além de estabelecer o programa e o orçamento que são submetidos à conferência para adoção. De acordo com o Artigo 7º do Tratado Constitutivo, o conselho é composto por 56 membros titulares (28 Governos, 14 Empregadores e 14 Trabalhadores) e 66 suplentes (28 Governos, 19 Empregadores e 19 Trabalhadores). Dez dos assentos do governo estão reservados para membros de grande importância industrial: Brasil, China, França, Alemanha, Índia, Itália, Japão, Rússia, Reino Unido e EUA. Os demais membros representantes de governo são eleitos pela conferência a cada três. Os membros empregadores e trabalhadores são eleitos conforme sua capacidade individual, também de três em três anos.

A Repartição Internacional do Trabalho é o secretariado permanente da OIT. Trata-se do ponto focal para todas as atividades gerais da OIT, preparadas sob a direção do Conselho de Administração e sob a liderança do diretor-geral. O diretor-geral também exerce as funções de secretário-geral da conferência. O cargo é exercido por um mandato de cinco anos, permitida uma reeleição.

O trabalho do conselho e da repartição é apoiado por comitês tripartites que compreendem grandes indústrias, bem como por comitês de especialistas em temas como treinamento profissional, desenvolvimento de gestão, segurança e saúde no trabalho, relações industriais, educação dos trabalhadores e problemas especiais de mulheres e jovens trabalhadores.

A conferência elegerá um presidente e três vice-presidentes. Os três vice-presidentes serão, respectivamente, um delegado governamental, um delegado dos empregadores e um delegado dos trabalhadores. A conferência formulará as regras do seu funcionamento. As decisões serão tomadas por maioria simples dos votos presentes, exceto nos casos em que outra fórmula não for prescrita pela Constituição, por qualquer convenção ou por instrumento que confira poderes à conferência, ou, ainda, pelos acordos financeiros e orçamentários adotados. Nenhuma votação será válida se o número dos votos reunidos for inferior à metade do de delegados presentes à sessão.

Se a conferência se pronunciar pela aceitação de propostas relativas a um assunto na sua ordem do dia, deverá decidir se essas propostas tomarão a forma de uma convenção internacional ou de uma recomendação, quando o assunto tratado, ou um de seus aspectos não permitir a adoção imediata de uma convenção. Em ambos os casos, para que uma convenção ou uma recomendação seja aceita em votação final pela conferência, são necessários dois terços dos votos presentes.

Tratando-se de uma convenção, será dado a todos os Estados-Membros conhecimento da convenção para fins de ratificação e cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter,

dentro do prazo de um ano, a partir do encerramento da sessão da Conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a convenção à autoridade ou autoridades em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza. O Estado-Membro que tiver obtido o consentimento da autoridade, ou autoridades competentes, comunicará ao diretor-geral a ratificação formal da convenção e tomará as medidas necessárias para efetivar as disposições da dita convenção. Quando a autoridade competente não der seu assentimento a uma convenção, nenhuma obrigação terá o Estado-Membro a não ser a de informar o diretor-geral da OIT, no prazo que o Conselho de Administração julgar conveniente, sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a convenção. Deverá, também, informar até que ponto aplicou, ou pretende aplicar, dispositivos da convenção, por intermédio de leis, por meios administrativos, por força de contratos coletivos, ou, ainda, por qualquer outro processo, expondo, outrossim, as dificuldades que impedem ou retardam a ratificação da convenção. Qualquer convenção ratificada deve ser comunicada pelo diretor-geral da OIT ao secretário-geral das Nações Unidas, para fins de registro, de acordo com o Artigo 102 da Carta das Nações Unidas, obrigando apenas os Estados-Membros que a tiverem ratificado.

Os Estados-Membros também se comprometem a apresentar à Repartição Internacional do Trabalho um relatório anual sobre as medidas por eles tomadas para execução das convenções a que aderiram. Esses relatórios serão redigidos na forma indicada pelo Conselho de Administração e deverão conter as informações solicitadas.

Em se tratando de uma recomendação, será dado conhecimento da recomendação a todos os Estados-Membros, a fim de que estes a considerem, atendendo à sua efetivação por meio de lei nacional ou por outra qualquer forma. Além disso, cada um dos Estados-Membros compromete-se a submeter, dentro do prazo de um ano a partir do encerramento da sessão da conferência (ou, quando, em razão de circunstâncias excepcionais, tal não for possível, logo que o seja, sem nunca exceder o prazo de 18 meses após o referido encerramento), a recomendação à autoridade em cuja competência entre a matéria, a fim de que estas a transformem em lei ou tomem medidas de outra natureza. Os Estados-Membros darão conhecimento ao diretor-geral da OIT das medidas tomadas. Além da obrigação de submeter a recomendação à autoridade competente, o membro só terá de informar o diretor-geral sobre a sua legislação e prática observada relativamente ao assunto de que trata a recomendação. Deverá também informar até que ponto aplicou ou pretende aplicar dispositivos da recomendação, e indicar as modificações destes dispositivos que sejam ou venham a ser necessárias para adotá-los ou aplicá-los.

As Normas Internacionais do Trabalho, ou seja, as convenções, recomendações, resoluções, declarações e protocolos adotadas no âmbito da OIT, são apoiadas por um sistema de controle que contribui para a aplicação pelos países das convenções que ratificam. A OIT examina regularmente a aplicação de normas nos Estados-Membros e aponta as áreas onde elas poderiam ser melhor aplicadas. Se houver algum problema na aplicação das normas, a OIT procura ajudar os países através do diálogo social e da assistência técnica.

iii. OIT e Brasil

O Brasil é membro fundador da OIT, participando da Conferência Internacional do Trabalho desde sua primeira reunião. Em 1950, foi aberto no Brasil o primeiro escritório da organização na América Latina. Até hoje, o País já ratificou 98 convenções internacionais do trabalho (66 estão em vigor, 18 foram denunciadas, 14 já perderam a vigência internacional e

quatro ainda não entraram em vigor), as quais possuem força de tratado internacional. Logo, tanto a legislação trabalhista brasileira quanto as políticas públicas existentes no setor devem estar de acordo com as regras internacionais acatadas.

A relação de cooperação entre Brasil e OIT está nas origens dos projetos de cooperação técnica com participação brasileira. Em 1951, Brasil e OIT firmaram o Acordo Básico em Matéria de Assistência Técnica, um acordo guarda-chuva que regulamentava a relação com o UNEPTA e previa que as partes poderiam assinar instrumentos suplementares para estabelecer assistência técnica específica – o SENAI firmou dois acordos suplementares com a OIT no mesmo ano. Em 1953, Brasil e OIT firmaram um segundo Acordo Básico, que ampliou as prerrogativas do primeiro acordo, substituindo-o. Em 1987, as duas partes assinaram o Acordo para Cooperação Técnica com outros Países da América Latina e Países da África, que incorporava inovações conceituais no tema cooperação, notadamente a ideia de CSS, tendo por objeto “estabelecer o Programa de Parceria para a Cooperação Sul-Sul (...), por meio de um mecanismo triangular, com o fim de prestar cooperação técnica a Estados membros da OIT interessados na implementação da Agenda de Trabalho Decente”. Conforme Rodrigo Meirelles Gaspar Coelho e Anita Amorim, não coincidentemente a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) foi estabelecida poucos meses após a assinatura desse acordo.

Na década de 1990, a parceria entre Brasil e OIT avançou em ritmo mais lento, ganhando novo fôlego na década seguinte. Em 2003, foi assinado memorando de entendimento com o objetivo de estabelecer programa de cooperação técnica para a promoção de uma Agenda de Trabalho Decente. Em 2007, Brasil e OIT firmaram novo memorando de entendimento com vistas ao estabelecimento de iniciativa de cooperação Sul-Sul no combate ao trabalho infantil. Em março de 2008, acordaram o protocolo de intenções para a cooperação técnica na criação e no intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências na área de previdência social. O ponto de inflexão no relacionamento entre o Brasil e a agência se deu em 2009, quando assinaram o Ajuste Complementar ao Acordo de 1987, a fim de implementar o Programa de Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT, o qual, desde então, já implementou mais de vinte projetos, colaborando com mais de 40 países da África, da América Latina e do Caribe. O ajuste complementar inovou ao disciplinar direitos de propriedade intelectual sobre ativos desenvolvidos no curso dos projetos de cooperação entre Brasil e OIT. Além disso, pela primeira vez, foi estabelecida uma forma de colaboração estruturada para a promoção da Cooperação Sul-Sul entre o governo brasileiro e uma organização internacional.

O Ajuste de 2009 também prevê a realização anual de uma reunião de avaliação entre as partes. No período de 2009 e 2015, essas reuniões foram realizadas regularmente, às margens da Conferência Internacional do Trabalho. As reuniões de avaliação foram descontinuadas entre 2016 e 2022, sendo retomadas apenas em 2023, em sua décima edição, após sete anos de paralisia. Em outubro de 2024, o Itamaraty recebeu a XI Reunião de Cooperação Sul-Sul e Trilateral Brasil-OIT e a X Reunião Anual da Iniciativa Regional América Latina e Caribe Livre de Trabalho Infantil.

São vários os projetos executados em cooperação técnica com a OIT, como os que objetivam a eliminação do trabalho infantil e do trabalho escravo, o combate à discriminação e a promoção da igualdade de direitos. Os projetos funcionam como uma extensão dos mecanismos de proteção social aos trabalhadores da economia informal, reduzindo acidentes e doenças ocupacionais e fortalecendo os mecanismos e processos de diálogo social. Esses projetos são desenvolvidos bilateralmente pelo Brasil, seja como receptor de cooperação da OIT, seja como prestador de cooperação a outros países em desenvolvimento, ou por meio de Cooperação Sul-Sul Triangular (CSST), contando com a participação da OIT. Conforme Rodrigo Gaspar Coelho e

Anita Amorim, a “parceria com a OIT mantém aberto leque único de oportunidades para a diversificação e o estreitamento de relações do Brasil com os demais 186 Estados-Membros da organização e respectivas organizações de trabalhadores e empregadores”.

Em 2023, foi anunciado pelo governo brasileiro um novo projeto, intitulado “Consolidação do programa de Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT para a Promoção dos Direitos e Princípios Fundamentais do Trabalho”. O objetivo da iniciativa é promover a sistematização e troca de experiências entre países da América Latina e da África na área dos princípios e direitos fundamentais do trabalho, em especial a promoção da saúde e segurança no trabalho e o combate à discriminação e ao trabalho infantil. No mesmo ano, foi lançado, no contexto da X Reunião Anual de Avaliação da Cooperação Sul-Sul Brasil-OIT, a primeira em sete anos, o Programa de Cooperação Sul-Sul 2023-2027 “Justiça Social para o Sul Global”, em linha com a visão do diretor-geral Gilbert Hounou e com as discussões que vêm sendo realizadas no âmbito da OIT, desenhado com o propósito de apoiar a promoção do trabalho decente e da justiça social nos países em desenvolvimento da América Latina, África e Ásia-Pacífico. Em outubro de 2024, no contexto da XI Reunião de Cooperação Sul-Sul e Trilateral Brasil-OIT, a ABC, o Ministério do Trabalho e Emprego e a OIT assinaram o projeto de Cooperação Sul-Sul “Trabalho Decente e Justiça Social”, com o propósito de promover o trabalho decente, a justiça social, o diálogo social e os direitos trabalhistas em países em desenvolvimento do Sul Global.

Durante a XVI Reunião Regional Americana da OIT, realizada em Brasília, em 2006, que teve como tema “Trabalho Decente nas Américas e Caribe”, o governo brasileiro lançou oficialmente a Agenda Nacional de Trabalho Decente (ANTD), elaborada em consulta com organizações de empregadores e de trabalhadores, mediante o chamado “diálogo social”. Desde então, as áreas de atuação da OIT no Brasil têm se articulado em torno das três prioridades da agenda, quais sejam:

- 1) gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento;
- 2) erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas; e
- 3) fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática.

O Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente foi lançado em 2010 como instrumento de operacionalização da ANTD, contribuindo para o progresso das políticas aplicadas. Em 2012, foi realizada a I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, envolvendo cerca de vinte mil participantes em todo o País. Ademais, outras agendas subnacionais foram desenvolvidas e implementadas em estados como Bahia, Mato Grosso e São Paulo.

Historicamente, o Brasil desempenha papel importante ao endossar acordos internacionais relativos às relações trabalhistas. São anos de formulação e implementação de políticas e programas na esfera pública que, sem dúvida, fizeram o País avançar significativamente na direção do respeito aos direitos humanos e aos direitos no trabalho, da justiça e da inclusão social e da democracia. É fundamental ressaltar que, para isso, foi e continua sendo chave contar com a presença ativa e constante das organizações de empregadores e trabalhadores e da sociedade civil em geral, expressando suas demandas e perspectivas e dando vida aos mecanismos de controle social, que constituem um dos aspectos mais ricos e notáveis da experiência brasileira recente.

Nesse contexto, destacam-se algumas ações brasileiras alinhadas a esse papel, como a ratificação da Convenção nº 111 sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Ocupação, que resultou em uma estrutura legal para o reconhecimento e proteção às pessoas LGBTQIA+. Em 2018, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal (STF) ainda determinou que as pessoas

transexuais têm o direito de reivindicar a adequação do registro civil, alterando o nome para o mais adequado à sua identidade, sem a necessidade de cirurgias ou decisões judiciais.

Em novembro de 2019, sancionou-se o Decreto nº 10.088, que consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pelo Brasil. Nas disposições finais do decreto, consta que as convenções anexas serão executadas e cumpridas integralmente, mas que estão sujeitos à aprovação do Congresso Nacional atos que possam resultar em revisão destas convenções e ajustes complementares, no caso de acarretarem em encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nos termos do inciso I do caput do Artigo 49 da Constituição Federal.

Em 2020, foi lançado o Projeto SCORE para melhoria da produtividade e das condições de trabalho para pequenas e médias empresas (PMEs) e de funcionários de cadeias de valor selecionadas. Para tanto, busca-se a introdução da metodologia Sustentando Empresas Competitivas e Responsáveis (SCORE⁸⁴¹, na sigla em inglês) da OIT. O foco inicial do projeto são as PMEs do setor têxtil e de confecções da região metropolitana de São Paulo, que concentra o maior polo dessa cadeia no Brasil.

Em 2021, foi lançado o Projeto PRIDE: Promovendo Direitos, Diversidade e Igualdade no mundo do trabalho, que busca inclusão e trabalho decente para 300 pessoas LGBTQIA+, prioritariamente população transexual, por meio do desenvolvimento de capacidades profissionais e de habilidades socioemocionais. O projeto também apoia a incorporação de políticas de não discriminação e a promoção do trabalho decente junto aos governos, às organizações de empregadores(as) e de trabalhadores(as), e ao setor privado.

Em 2023, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 1.625, o STF validou a saída do Brasil da Convenção nº 158, que ocorreu durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Essa convenção trata da demissão sem justa causa no mercado de trabalho, exigindo a reintegração compulsória dos trabalhadores nos casos de demissão arbitrária. A denúncia brasileira havia sido registrada em 1996, mas a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) acionou o STF no ano seguinte para obter a declaração de inconstitucionalidade do decreto, uma vez que a convenção havia sido aprovada e promulgada pelo Congresso e que a denúncia seria um ato do governo que feriria a Constituição, segundo a tese de que a denúncia deveria ter sido aprovada previamente pelo Congresso, e não feita pelo presidente como ato unilateral. O julgamento arrastou-se por 26 anos, sendo finalizado nesse ano em plenário virtual.

Em dezembro de 2023, a secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, reuniu-se com o diretor-geral da OIT, Gilbert Houngbo, quando discutiram a criação da Coalizão Global pela Justiça Social⁸⁴², proposta pela organização, para o avanço de temas do trabalho. Também trataram da iniciativa lançada por Brasil e EUA sobre trabalho decente na economia do século XXI.

⁸⁴¹ No *site* da OIT, explica-se que “A metodologia SCORE é uma iniciativa global da OIT que reúne experiências de sucesso em mais de vinte países na África, Ásia e América Latina, e tem como objetivo aumentar a produtividade e melhorar as condições de trabalho de PMEs. Por meio de treinamentos práticos e consultorias *in-factory*, a metodologia estimula a adoção de ferramentas de cooperação no local de trabalho e o trabalho decente”.

⁸⁴² A coalizão foi endossada, em novembro, pelo Conselho de Administração. Ela visa gerar maiores compromissos políticos e investimentos e promover ações concretas em prol da justiça social e do trabalho digno, em apoio às prioridades nacionais. Ela desempenhará um papel fundamental na defesa da justiça social e na galvanização do apoio ao reconhecimento da justiça social na agenda multilateral, em particular na Cúpula do Futuro da ONU em 2024 e na Cúpula Social Mundial da ONU em 2025.

Em junho de 2024, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva participou como orador principal do Fórum Inaugural da Coalizão Global para a Justiça Social. Lula e Hounghbo copresidem a coalização. O Brasil vê a Coalizão Global como uma iniciativa capaz de elevar a prioridade da justiça social nas grandes discussões internacionais e abrir espaço para esforços inovadores de cooperação em políticas sociais. Lula e Hounghbo também mantiveram reunião bilateral, em que conversaram sobre as preocupações do trabalho no século XXI – como desigualdades salariais entre homens e mulheres, o envelhecimento da força de trabalho em diversas regiões do mundo e o impacto de tecnologias de inteligência artificial – e ações importantes realizadas pelo governo brasileiro, como a lei de igualdade salarial e o programa Pé-de-Meia, além do lançamento da iniciativa global Brasil-EUA pelo trabalho decente, em parceria com o presidente dos EUA, Joe Biden. Em seu discurso na sessão de encerramento do Fórum Inaugural da Coalizão, o presidente Lula defendeu a taxação de ultrarricos, destacando o papel do Brasil em impulsionar debates sobre o assunto no âmbito do G20, com apoio da França. No mesmo sentido, defendeu uma nova globalização, com menos desigualdades.

b) Outras questões ligadas a trabalho e política externa brasileira

A DUDH consagra a noção do trabalho como um direito, ao reconhecer que toda pessoa tem o direito de trabalhar ou de se envolver em empregos produtivos sem ser impedida de fazê-lo. O mesmo conceito foi reconhecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966).

No âmbito da ONU, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, aprovada em 1990 e em vigor desde 2003, foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos no âmbito da ONU a tratar especificamente dos trabalhadores migrantes. Além de reiterar direitos já previstos em outros instrumentos, a convenção traz como seu princípio básico a não discriminação (Artigo 7º) e prevê direitos específicos dos trabalhadores migrantes e membros de suas famílias, como o direito a tratamento não menos favorável que aquele concedido aos nacionais do Estado de emprego em matéria de remuneração e de outras condições de trabalho (Artigo 25, I, a) e emprego (Artigo 25, I, b), além de outras disposições aplicáveis a categorias especiais de trabalhadores migrantes e integrantes de suas famílias e da promoção de condições saudáveis, igualitárias, dignas e legais.

O Brasil ainda não é parte desse instrumento internacional, cujo texto foi aprovado, em dezembro de 2022, com algumas reservas relacionadas à Lei de Migração (2017), em comissão especial da Câmara dos Deputados. De acordo com o deputado Federal Orlando Silva, “a adesão ao acordo representará o ‘preenchimento de uma importante lacuna da política externa brasileira, no contexto da participação do Brasil no sistema internacional de proteção aos direitos humanos da ONU.” Em janeiro de 2023, no seu discurso de posse, o ministro das Relações Exteriores, Mauro Vieira, singularizou o objetivo de “dialogar com os membros do Congresso Nacional para avançar na aprovação expedita da Convenção da ONU sobre direitos dos trabalhadores migrantes”.

O trabalho é objeto da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, sendo o tema principal de um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 8, que se refere ao trabalho decente e ao crescimento econômico (“promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todas e todos”).

Em âmbito interamericano, o tema do trabalho está presente nos Artigos XIV e XXXVII na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, 1969) da Organização dos Estados Americanos (OEA). A OEA também possui um importante espaço para a discussão do

tema e de questões afins, que é a Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho, que se ocupa de estabelecer normas de cunho social e trabalhista.

No Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a temática do trabalho também tem destaque, levando em conta que uma das pendências para a concretização do mercado comum no interior do bloco é a plena implementação da livre circulação de trabalhadores. Em 1991, a Reunião de Ministros do Trabalho iniciou o caminho para a consolidação da dimensão sociolaboral do bloco, com a realização de diversas atividades promovidas pelas chamadas Organizações Sociais e Trabalhistas (OSL), o intercâmbio de ideias para a geração de documentos conducentes a uma política socio-trabalhista para o bloco e a assinatura, em 1998, da Declaração Sociolaboral do MERCOSUL, revisada em 2015. Esse último documento emergiu de discussões no âmbito do então Subgrupo de Trabalho nº 11 (atual SGT nº 10) e sugeriu a criação da Comissão Sociolaboral do MERCOSUL, ocorrida em março de 1999. Essa comissão emite recomendações diretas ao Grupo Mercado Comum (GMC) e tem como função formular planos, programas de ação e recomendações para fomentar a aplicação e o cumprimento da Declaração Sociolaboral. Entre os importantes avanços que advieram com a declaração, destacam-se a garantia de não discriminação em razão da origem nacional (Artigo 1º) e a proteção aos trabalhadores migrantes ou fronteiriços (Artigo 4º)⁸⁴³. As OSLs, por sua vez, contribuíram para a elaboração e a implementação do Acordo Multilateral de Seguridade Social do MERCOSUL e seu Regulamento Administrativo (1997), da Estratégia Regional para o Crescimento do Emprego (2006) e do Observatório do Mercado de Trabalho do MERCOSUL (2008). Há também planos regionais com o objetivo de formular e implementar políticas ativas de trabalho decente, pleno emprego produtivo e de desenvolvimento de empresas sustentáveis, além de promover um conjunto de princípios e direitos. Exemplo desse instrumento é o Plano Regional MERCOSUL para a Prevenção e a Erradicação do Trabalho Infantil, aprovado em 2006. Todos os países do bloco ratificaram os principais convênios internacionais relacionados ao trabalho infantil e encontram-se voltados à elaboração ou execução de planos nacionais para a execução do plano regional, além do desenvolvimento de políticas de coordenação interministerial.

Na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as discussões acerca da temática trabalhista ocorrem a partir da participação regular da OIT, desde 2005, enquanto observador, nas Reuniões dos Ministros do Trabalho e dos Assuntos Sociais. Mais recentemente, na XV Reunião dos Ministros do Trabalho e Assuntos Sociais da CPLP (2023), os representantes reuniram-se em Benguela, com o objetivo de abordar o tema “Por uma Justiça Social e Trabalho digno para todos”. Na declaração final do encontro, decidiu-se instar os Estados-Membros a ratificar a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP (2015) e apoiar os processos de ratificação da Convenção nº 102 da OIT sobre Segurança Social em Angola, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. As delegações debateram o Plano de Ação 2023-2030 para inspeção do trabalho, que tem como objetivo promover o fortalecimento dos sistemas das inspeções do trabalho dentro dos Estados-Membros da CPLP, o que ocorrerá por meio, por exemplo, da formação especializada, da ampliação do conhecimento sobre sistemas de inspeção do trabalho nos Estados-Membros da

⁸⁴³ “Artigo 4º (1998): Todo trabalhador migrante, independentemente de sua nacionalidade, tem direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiver exercendo suas atividades, em conformidade com a legislação profissional de cada país. Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores.”

CPLP, da cooperação técnica multilateral e publicação bienal de relatório de situação da inspeção do trabalho no âmbito da CPLP.

No âmbito dos BRICS, os ministros do Trabalho e Emprego dos países do bloco reúnem-se periodicamente. Em 2022, o encontro do grupo tinha por objetivos promover ações para o fomento do emprego verde, investir no desenvolvimento de habilidades e proteger trabalhadores em novas formas de emprego. Na ocasião, foi emitida uma declaração que identifica três prioridades para as respostas das políticas sobre trabalho e emprego à pandemia de COVID-19: promover empregos verdes para o desenvolvimento sustentável, desenvolver habilidades para uma recuperação resiliente e proteger os direitos dos trabalhadores em novas formas de emprego. A declaração também defende uma maior coordenação interministerial, bem como o apoio às políticas governamentais para incentivar as empresas a aumentar o investimento no desenvolvimento de habilidades, expandir os programas de aprendizagem, melhorar a qualidade e o escopo da aprendizagem baseada no trabalho e promover o desenvolvimento empresarial sustentável. As discussões do encontro e o compromisso dos líderes vão ao encontro do Chamado Global da OIT à Ação (2021), uma resolução da Conferência Geral do Trabalho para uma recuperação inclusiva, sustentável e resiliente.

O G20 também é outro grupo que, recentemente, reuniu-se para propor medidas com o objetivo de enfrentar as atuais crises globais e apoiar a justiça social e o trabalho decente. A pedido do G20, a OIT contribui com dados, análises e recomendações de políticas sobre questões trabalhistas, econômicas e sociais para fortalecer a economia global. Na Cúpula de Líderes de 2022, reafirmou-se o compromisso com uma recuperação global forte, inclusiva e efetiva e com o desenvolvimento sustentável. Para tanto, os líderes endossaram um Plano de Ação para Acelerar e Monitorar os Princípios do G20 para a Integração de Pessoas com Deficiência no Mercado de Trabalho. Além disso, entre os grupos de engajamento do G20, compostos por participantes não governamentais de cada membro do G20, alguns estão vinculados à temática trabalhista, notadamente o *Business 20* (B20) e o *Labor 20* (L20).

IV. Previdência social

a) Política externa brasileira e previdência social

A globalização das relações de trabalho tem gerado a necessidade de internacionalizar os sistemas de previdência social. Isso ocorre devido às mudanças nas relações trabalhistas, à expansão da economia global e ao aumento da migração de trabalhadores entre países. Assim, a fim de salvaguardar princípios de proteção à pessoa humana, como aquele expresso no Artigo XVI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948⁸⁴⁴, surge a necessidade de se pensar na cooperação internacional no âmbito dos sistemas de previdência social.

Sendo uma iniciativa coordenada entre o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Previdência Social (MPS), os acordos internacionais em matéria de previdência social, sejam bilaterais ou multilaterais, são termos de cooperação técnica que têm como principal objetivo permitir que os períodos de contribuição ou de seguro realizados em países signatários sejam contabilizados a fim de garantir os direitos de previdência social dos trabalhadores e de seus dependentes, mesmo quando esses estão em trânsito ou residindo em outro país. Essa relação entre os países acordantes não altera a legislação previdenciária de cada nação, e os pedidos de benefícios devem ser analisados de acordo com as regras do país onde são solicitados. É importante ressaltar que é necessário estar em situação regular no país de residência para se beneficiar desses acordos.

Para o Brasil, esses acordos são importantes por diversos motivos: proteção social dos trabalhadores migrantes⁸⁴⁵; estímulo à mobilidade laboral⁸⁴⁶; fortalecimento das relações bilaterais⁸⁴⁷ e redução da dupla tributação⁸⁴⁸. Os tratados de previdência social, por conseguinte, refletem o compromisso do Brasil em garantir a proteção social de seus cidadãos, mesmo quando residem além de suas fronteiras.

b) Acordos multilaterais firmados pelo Brasil

O Brasil possui dois acordos multilaterais em matéria de previdência social em vigor: o Acordo Iberoamericano, vigente para países como Argentina, Bolívia, Chile, Espanha, Portugal, entre outros, entrou em vigor no Brasil em 2011; e o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e seu Regulamento Administrativo celebrados em

⁸⁴⁴ Toda pessoa tem direito à previdência social de modo a ficar protegida contra as consequências do desemprego, da velhice e da incapacidade que, provenientes de qualquer causa alheia à sua vontade, a impossibilitem física ou mentalmente de obter meios de subsistência.

⁸⁴⁵ O Ministério das Relações Exteriores conduziu um estudo sobre as comunidades brasileiras que residem no exterior, com base nos dados de 2022. Segundo as estimativas, nesse ano, o número de brasileiros vivendo fora do país ultrapassou os 4,5 milhões, o que equivale a ter uma população semelhante à do 13º estado mais populoso do Brasil. As maiores concentrações dessas comunidades estão nos Estados Unidos, Portugal, Paraguai, Reino Unido e Japão.

⁸⁴⁶ Acordos de previdência social podem incentivar a mobilidade de trabalhadores entre os países signatários, pois garantem que os direitos previdenciários acumulados em um país possam ser transferidos para outro.

⁸⁴⁷ Ao estabelecer laços de cooperação em questões previdenciárias, o Brasil fortalece suas relações com outros países, o que pode ter impactos positivos em outras áreas da política externa, como comércio e cooperação em segurança.

⁸⁴⁸ Além da transferência de benefícios previdenciários, esses acordos também podem incluir disposições para evitar a dupla tributação sobre a renda previdenciária de pessoas que residem em um país, mas contribuíram para a previdência em outro.

Montevidéu, em dezembro de 1997, que entrou em vigor em 2005 e foi promulgado pelo Decreto Nº 5.722, de 13 de março de 2006.

A Convenção Multilateral de Segurança Social da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, por sua vez, ainda não foi ratificada. Ela está em tramitação no Congresso Nacional desde 2015, quando foi assinada em Díli. Em 2022, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN), aprovou a Convenção Multilateral de Segurança Social da CPLP, que, em abril de 2024, também foi aprovada pela Comissão de Administração e Serviço Público. Angola, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial e Timor-Leste não assinaram tampouco implementarão a Convenção em um primeiro momento, pois precisam fazer ajustes em suas legislações internas. No caso do Brasil, a Convenção não será aplicada em relação a Portugal e a Cabo Verde, pois existem acordos bilaterais em vigor com esses países.

c) Acordos bilaterais firmados pelo Brasil

O Brasil tem acordos bilaterais de previdência social em vigor com quinze países e uma província canadense: Alemanha⁸⁴⁹, Bélgica⁸⁵⁰, Canadá⁸⁵¹, Chile⁸⁵², Coreia do Sul⁸⁵³, Espanha⁸⁵⁴, Estados Unidos⁸⁵⁵, França⁸⁵⁶, Grécia⁸⁵⁷, Itália⁸⁵⁸, Índia⁸⁵⁹, Japão⁸⁶⁰, Luxemburgo⁸⁶¹, Moçambique⁸⁶², Portugal⁸⁶³, Suíça⁸⁶⁴, Cabo Verde⁸⁶⁵ e Quebec⁸⁶⁶. Apenas os Acordos de Cabo Verde, Itália e Portugal preveem a prestação de assistência médica da rede pública aos segurados em viagem ao exterior. O MPS e o MRE trabalham para ampliar o número de países com os quais o Brasil possui acordos previdenciários, visando beneficiar o maior número possível de cidadãos brasileiros no exterior. A negociação desses acordos é uma das principais demandas das comunidades brasileiras no exterior e geralmente começa com conversações bilaterais seguidas de

⁸⁴⁹ Entrou em vigor em 01/05/2013, com protocolo adicional e convênio de execução, incluindo ajustes administrativos relacionados a seguro acidentário, previdenciário, saúde e deslocamento.

⁸⁵⁰ Entrou em vigor em 01/12/2014, com ajuste administrativo.

⁸⁵¹ Entrou em vigor em 01/08/2014, com ajuste administrativo.

⁸⁵² Tem um acordo desde 01/03/1993, com ajuste complementar em 08/12/1998 e um novo acordo em 01/09/2009, acompanhado por ajustes complementares.

⁸⁵³ Entrou em vigor em 01/11/2015, com ajuste administrativo.

⁸⁵⁴ Tem acordo desde 01/12/1995, com um acordo complementar de revisão do convênio de seguridade social em vigor desde 01/03/2018, acompanhado por ajuste administrativo.

⁸⁵⁵ Entrou em vigor em 01/10/2018, com ajuste administrativo.

⁸⁵⁶ Entrou em vigor em 01/09/2014, com ajuste administrativo.

⁸⁵⁷ Entrou em vigor em 01/09/1990, com ajuste administrativo.

⁸⁵⁸ Há um acordo de migração desde 05/08/1977, com ajuste administrativo para aplicação de artigos específicos e um protocolo adicional em vigor desde a mesma data, acompanhado por normas de aplicação do protocolo adicional.

⁸⁵⁹ Entrou em vigor em 14/02/2024.

⁸⁶⁰ Entrou em vigor em 01/03/2012, com ajuste administrativo e uma cartilha explicativa.

⁸⁶¹ Há um acordo em vigor desde 01/08/1967, com um novo acordo em 01/04/2018, acompanhado por ajuste administrativo.

⁸⁶² Entrou em vigor em 01/11/2023.

⁸⁶³ Entrou em vigor em 25/03/1995, com um acordo adicional em 2006 que passou a vigorar em 01/05/2013, acompanhado por ajuste administrativo do acordo adicional em 28/12/2015.

⁸⁶⁴ Entrou em vigor em 01/10/2019, com ajuste administrativo.

⁸⁶⁵ Assinado em 7/02/1979, entra em Vigor em 28/12/1979. O acordo previu que ao país Cabo Verde, seria aplicado o Acordo de Segurança Social Brasil/Portugal, que houvera sido assinado em 17/10/1969. Apenas os acordos de Cabo Verde, Itália e Portugal preveem a prestação de assistência médica da rede pública aos segurados em viagem ao exterior.

⁸⁶⁶ Entrou em vigor em 01/10/2016, com ajuste administrativo.

reuniões para a redação do texto do acordo. Nos últimos anos, o Brasil assinou acordos de previdência social que ainda estão em processo de ratificação pelo Congresso Nacional, com a Áustria, a Bulgária, Israel e a República Tcheca.

Cada acordo com cada Estado estipula os serviços e benefícios previdenciários que o brasileiro poderá usufruir no Estado estrangeiro e que o estrangeiro poderá gozar no Brasil. A transferência de benefícios mantidos sob a legislação brasileira para o exterior pode ser solicitada pelos beneficiários em países que possuem acordos bilaterais. Os Organismos de Ligação⁸⁶⁷ são responsáveis por comunicar e garantir o cumprimento das solicitações no âmbito dos Acordos, facilitando a interação entre os sistemas previdenciários de diferentes países.

Para os brasileiros residentes em países com os quais o Brasil tem acordos de previdência, é garantido o acesso aos benefícios do sistema previdenciário local, respeitando os direitos adquiridos ou em processo de aquisição no país de residência. No caso de impossibilidade de filiação à previdência local, é possível se inscrever como segurado facultativo⁸⁶⁸. Para brasileiros que vivem em países sem acordos de previdência com o Brasil, ainda é viável contribuir para a Previdência Social brasileira também como segurado facultativo.

d) Organismos e instâncias internacionais relacionados à previdência e à assistência social

Além de firmar acordos bilaterais e multilaterais, o Brasil participa de organismos internacionais sobre o tema. O Brasil está buscando aumentar sua participação e o envolvimento em organismos internacionais relacionados à Previdência e à Assistência Social.

i. Associação Internacional de Seguridade Social (AISS)

Entre esses organismos, destaca-se a Associação Internacional de Seguridade Social (AISS), cujas origens remontam aos sistemas de seguro mútuo e à resposta coletiva dos trabalhadores industriais europeus, no século XIX, a doenças, desemprego, incapacidade e velhice. Fundada em 1927⁸⁶⁹, com o objetivo inicial de fortalecer o seguro de enfermidade, a AISS expandiu rapidamente suas atividades para incluir também os seguros de velhice, invalidez e sobrevivência.

⁸⁶⁷ Organismos de Ligação são unidades de atendimento designados pelo INSS para atendimento dos beneficiários de certo acordo internacional de previdência social firmado com determinado país.

⁸⁶⁸ O Segurado Facultativo é aquela pessoa que não exerce atividade remunerada, mas quer ter direito a benefícios do INSS. Para ser considerado contribuinte facultativo é necessário ter mais de 16 anos e realizar o pagamento do INSS. Além disso, o contribuinte facultativo não pode ter vínculo com outro regime de Previdência Social. Ao preencher esses requisitos, qualquer pessoa pode se tornar um contribuinte facultativo. Na prática, os casos mais comuns de contribuintes facultativos incluem: pessoas dedicadas exclusivamente ao trabalho doméstico, como donas de casa; síndicos não remunerados; estudantes; brasileiros que residem no exterior; indivíduos desempregados ou que deixaram de exercer atividade remunerada; membros de conselhos tutelares; estagiários; bolsistas; presidiários; atletas que recebem bolsa-atleta; entre outros.

⁸⁶⁹ Após a Primeira Guerra Mundial, sistemas de seguro social se expandiram rapidamente em várias regiões do mundo e a proteção social passou a fazer parte das agendas das organizações internacionais recém-criadas. Em maio de 1927, pela primeira vez, representantes de sociedades de benefícios mútuos e fundos de seguro de doença foram incluídos nas delegações nacionais durante a décima Conferência Internacional do Trabalho, realizada em Genebra. A pauta incluiu a introdução de regulamentos internacionais para proteger economicamente e promover a saúde dos trabalhadores por meio de esquemas de seguro social. Um grupo de delegados decidiu formar uma associação internacional com o objetivo de desenvolver e fortalecer o seguro de doença em todo o mundo.

Desde sua origem, com nove membros, a AISS cresceu consideravelmente, contando atualmente com mais de 340 instituições-membros em cerca de 130 países, sendo essas instituições no Brasil o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV). Sua sede está localizada em Genebra, na Repartição Internacional do Trabalho, com a qual mantém vínculos históricos. Além disso, a Associação possui escritórios regionais em diferentes partes do mundo, incluindo África, Américas, Ásia, Pacífico e Europa.

O principal objetivo da AISS é defender e promover a seguridade social em escala global. Para alcançar esse objetivo, a AISS oferece aos seus membros a oportunidade de trocar informações e experiências, organiza cursos de formação e seminários de capacitação, conduz pesquisas sobre questões relacionadas à seguridade social e publica diversos trabalhos sobre o tema.

A AISS se organiza em quatro órgãos, a Assembleia Geral, o Conselho, o Escritório e a Comissão de Controle. A Assembleia Geral é a assembleia constituinte da Associação, representa o mais alto órgão da AISS, onde todos os membros têm representação direta. É responsável por estabelecer os termos da Constituição, que define a estrutura administrativa da ISSA e tem autoridade para dissolver a Associação, quando necessário. Geralmente, a Assembleia Geral se reúne a cada três anos.

O Conselho é o órgão eleitoral da Associação, composto pelos delegados titulares de cada país onde a ISSA tem pelo menos um membro afiliado, sendo cada país representado por um único delegado titular. Suas principais responsabilidades incluem a eleição do Presidente, Tesoureiro, membros da Mesa e da Comissão de Controle, além do Secretário Geral. Além disso, o Conselho estabelece o programa de atividades e o orçamento da Associação para um período de três anos, juntamente com as taxas de contribuição correspondentes. Normalmente, o Conselho se reúne durante as sessões da Assembleia Geral.

O Escritório é a autoridade administrativa da Associação, composta pelo Presidente da ISSA, Tesoureiro, Secretário Geral e membros eleitos representando diferentes regiões geográficas do mundo. Suas principais responsabilidades incluem a definição do plano de ação, cronograma e diretrizes para a elaboração do programa de atividades e orçamento da Associação, bem como a definição das prioridades do programa, monitoramento e avaliação das realizações, processamento de pedidos de adesão e adoção de regulamentos financeiros. O Escritório se reúne pelo menos uma vez por ano civil.

A Comissão de Controle examina os registros financeiros da Associação, o relatório anual e as declarações apresentadas à Mesa pelo Tesoureiro, garantindo que todas as transações financeiras estejam em conformidade com o Regulamento Financeiro. Ela submete um relatório à Mesa sobre suas descobertas, oferecendo observações e recomendações.

ii. Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS)

A Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS), criada em 1954, conforme estabelecido pelo artigo primeiro de seu estatuto, é um organismo internacional técnico e especializado. Seu propósito é promover o bem-estar econômico e social dos países ibero-americanos e de todos os que se vinculam a eles, cuja língua seja espanhola ou portuguesa, por meio da coordenação, intercâmbio e aproveitamento das experiências na área da seguridade social.

A OISS busca promover medidas para alcançar progressivamente a universalidade da seguridade social em sua área de atuação, colaborando com o desenvolvimento dos sistemas de

seguridade social, oferecendo assessoramento e ajuda técnica aos seus membros. Além disso, desenvolve e promove estudos, investigações e aprimoramento dos sistemas de seguridade, capacitando pessoal que trabalha nas instituições de seguridade social dos Estados partes da convenção. A organização também cumpre o papel de impulsionar a adoção de acordos sobre seguridade social⁸⁷⁰ entre os 23 países-membros e de propor meios para que as 160 instituições-membros prestem⁸⁷¹ assistência técnico-social mútua.

Ademais, a OISS facilita a execução de programas de cooperação e desenvolvimento na área de proteção social, conduzidos por outros países, organizações internacionais ou instituições, em sua área de atuação e mantém relações com outros organismos internacionais e entidades que lidem com o tema da seguridade social, assinando, quando apropriado, acordos de cooperação. A organização, que está sediada em Madri, convoca e organiza o Conferência Ibero-Americana de Seguridade Social, em acordo com o governo do país anfitrião, e define os temas a serem discutidos em suas deliberações. A última conferência a nível de ministros do trabalho e da previdência social dos países ibero-americanos, ocorreu em Punta Cana, República Dominicana, em fevereiro de 2023, no âmbito da XXVIII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo a ser em Santo Domingo.

iii. Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS)

Fundada em 1942, a Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) é um organismo internacional especializado de caráter permanente, cujo objetivo principal é contribuir para o desenvolvimento da seguridade social nos países da América, fomentar a colaboração entre as instituições e administrações que a compõem, e manter relações de cooperação e coordenação com outros organismos internacionais.

Com sede na Cidade do México, a CISS é formada por membros-titulares e membros-associados, sendo 91 membros de 34 países⁸⁷² e territórios⁸⁷³ das Américas, incluindo instituições titulares e associadas, com tarefas relacionadas às áreas de regulação, administração, gestão, supervisão, estudos e pesquisas em matéria de seguridade social. Os membros-titulares são os órgãos que representam cada país da América em relação à sua seguridade social. Já os membros-associados são organizações ou instituições dos países americanos que administram um ou mais ramos da seguridade social, estabelecidas por lei nacional. O órgão representante do Brasil na CISS é o Ministério da Previdência Social.

⁸⁷⁰ A Convenção Multilateral Ibero-Americana de Segurança Social foi adotada no âmbito da OISS, em Santiago, em 10 de novembro de 2007, por ocasião da XVII Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo. O Governo brasileiro depositou, junto ao Secretário-Geral da Organização Ibero-americana de Seguridade Social, em 11 de dezembro de 2009, o instrumento de ratificação ao texto da Convenção.

⁸⁷¹ Os membros da Organização Ibero-Americana de Seguridade Social podem ser: titulares ou associados. Os titulares são os governos dos países ibero-americanos e dos países ligados pelas línguas espanhola e portuguesa e instituições que administrem os sistemas de seguridade social bem como as suas associações, suas federações e suas instituições complementares. Os associados são instituições que representem setores profissionais, laborais, de ensino ou de investigação que tenham fins relacionados à seguridade social. Estes membros não têm direito de voto nem de participação nos órgãos sociais. Sendo o Brasil parte da organização desde 1981, o INSS e o MPS são membros titulares, enquanto o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (IBDP) é um associado.

⁸⁷² Dos 36 países das Américas, apenas Estados Unidos, Venezuela Suriname, Guiana, Bolívia e Jamaica não são membros da CISS.

⁸⁷³ Anguilla (Reino Unido), Aruba (Países Baixos), Curaçao (Países Baixos), Guadalupe (França) e Turcas e Caicos (Reino Unido).

Para cumprir seus objetivos, a CISS conta com a Assembleia Geral, responsável pelas deliberações e resoluções; o Comitê Permanente Interamericano de Seguridade Social (CPISS), encarregado da governança e execução; a Secretaria Geral, responsável pela administração; as Comissões Americanas de Seguridade Social (CASS)⁸⁷⁴, órgãos técnicos que apoiam a CISS no estudo e desenvolvimento dos principais ramos da seguridade social. Há, ainda, o Centro Interamericano de Estudos de Seguridade Social (CIESS), dedicado à educação, capacitação e pesquisa.

iv. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)

A CEPAL desempenha um papel relevante no contexto dos acordos internacionais de previdência social, principalmente fornecendo suporte técnico e promovendo a cooperação regional, por meio da análise e assessoria. A CEPAL realiza análises e oferece assessoria técnica aos países membros sobre os impactos socioeconômicos dos acordos. Isso pode envolver a avaliação dos efeitos dos acordos na seguridade social, na migração de trabalhadores e nos fluxos de benefícios previdenciários. Além disso, a comissão facilita o diálogo entre os países signatários dos acordos, compartilha boas práticas e promove a harmonização das legislações previdenciárias na América Latina e Caribe.

⁸⁷⁴ Essas são organizadas em comissões distintas com objetivos de atender diferentes temas: como idosos, saúde e bem-estar, segurança do trabalho, entre outros.

V. População e desenvolvimento

a) Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)

O binômio população e desenvolvimento também é um tema do escopo de atuação da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse domínio, destaca-se o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em inglês), agência de saúde sexual e reprodutiva da ONU. O fundo, mediante ações conjuntas com parceiros em mais de 150 países, trabalha para garantir direitos sexuais e reprodutivos para todos, especialmente jovens e mulheres, promovendo, assim, a igualdade de gênero e empoderamento feminino.

O UNFPA começou a operar em 1969 sob o nome de Fundo das Nações Unidas para Atividades Populacionais e subordinada ao Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas, administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1971, o UNFPA passou a atuar sob a autoridade da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e o nome atual surgiu em 1987. Os trabalhos do fundo têm como base o Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994. Um bom exemplo das atividades do fundo é a campanha para eliminar a mutilação genital feminina.

Em 2018, a UNFPA estabeleceu três objetivos a serem atingidos até 2030, também conhecidos como “três zeros”:

- 1) acabar com a necessidade não atendida de contracepção e planejamento familiar;
- 2) eliminar as mortes maternas evitáveis; e
- 3) pôr um fim à violência de gênero e às práticas nocivas.

Os recursos da UNFPA são todos provenientes de contribuições voluntárias de governos, organizações intergovernamentais, agentes privados e fundações. Atualmente, a diretora-executiva é a doutora Natalia Kanem, da Tanzânia.

Em maio de 2024, foi assinado o novo programa da Parceria Brasil-UNFPA para a Cooperação Sul-Sul Trilateral. O programa, existente há 22 anos, foi atualizado para o período 2024-2028 e visa a apoiar os países parceiros da África, da América Latina e do Caribe a acelerar o alcance dos três resultados propostos pelo UNFPA (“três zeros”). O novo programa inclui compromisso com o objetivo geral de promoção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos; igualdade de gênero, raça e etnia; prevenção e atenção da violência baseada em gênero; garantia de direitos e oportunidades para pessoas jovens; e produção de dados e evidências sobre dinâmicas populacionais.

Também em maio, foi celebrada a reativação da Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPd). A CNPD tem o objetivo de contribuir para políticas integradas de população e desenvolvimento, em conformidade com as recomendações da Conferência do Cairo de 1994.

b) Comissão sobre População e Desenvolvimento (CPD)

São igualmente importantes os trabalhos da Comissão sobre População e Desenvolvimento (CPD). Estabelecida pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) em 1946, com o nome de Comissão de População, e renomeada em 1994, a CPD é, junto com a AGNU e o ECOSOC, responsável por monitorar, rever e avaliar a implementação do Plano de Ação de 1994 nos níveis nacional, regional e internacional. A CPD

realiza estudos e auxilia o ECOSOC, identifica possíveis razões para êxitos e fracassos na implementação do Plano de Ação e provê recomendações ao ECOSOC.

A CPD é composta por 47 membros eleitos pelo ECOSOC para períodos de quatro anos, atendendo a critérios de distribuição geográfica. Os representantes devem ter conhecimentos relevantes na área de população e desenvolvimento. A última vez que o Brasil integrou a comissão foi em mandato concluído em 2021.

VI. Moradia e assentamentos humanos

a) Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat)

Conforme a população mundial se torna cada vez mais urbana (em 2030, seis em cada dez seres humanos devem residir em cidades), agravam-se problemas como falta de habitações, crescimento de favelas e infraestrutura inadequada. O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat, na sigla em inglês) é o programa da Organização das Nações Unidas (ONU) para a promoção de um melhor futuro urbano por meio de assentamentos humanos social e ambientalmente sustentáveis e de moradia adequada para todos. Mandatado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 1978, para enfrentar os problemas do crescimento urbano, em seus 45 anos, o UN-Habitat adquiriu imensa *expertise* trabalhando para melhorar assentamentos humanos ao redor do mundo.

A história do UN-Habitat remonta a 1º de janeiro de 1975, quando a AGNU estabeleceu a Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (UNHHSF, na sigla em inglês). Sob o guarda-chuva do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a UNHHSF, o primeiro mecanismo da ONU dedicado à urbanização, deveria prestar auxílio a programas nacionais ligados a assentamentos humanos, fornecendo recursos e assistência técnica, especialmente em países em desenvolvimento. Naquele momento, dois terços da humanidade ainda viviam no meio rural, e o tema da urbanização não era prioridade. Em 1976, em Vancouver, Canadá, foi realizada a primeira conferência das Nações Unidas dedicada ao enfrentamento dos desafios da urbanização, a Habitat I, que resultou na criação, no ano seguinte, da Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em nível intergovernamental, e do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, chamado de Habitat, que funcionava como secretariado executivo para a comissão. Em 1996, em Istambul, Turquia, teve lugar a Habitat II. Na ocasião, foi adotada por 171 países a Agenda Habitat, com mais de cem compromissos e 600 recomendações. Em 2002, por meio da A/RES/56/206 da AGNU, o Habitat teve seu mandato fortalecido e foi transformado em um programa, o UN-Habitat.

Em outubro de 2016, na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), os Estados-Membros assinaram a Nova Agenda Urbana, documento que estabelece padrões globais a serem atingidos em termos de desenvolvimento urbano sustentável. Em cooperação com diversos parceiros públicos e privados, o UN-Habitat aplica sua *expertise* técnica, seu trabalho normativo e sua capacidade de desenvolvimento na implementação da Nova Agenda Urbana e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, notadamente no que concerne o 11º Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 11), de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

A estrutura de governança do UN-Habitat é composta pela Assembleia, pelo Conselho Executivo e pelo Comitê de Representantes Permanentes. Participam da Assembleia todos os 193 Estados-Membros da ONU. O órgão reúne-se a cada quatro anos na sede do Secretariado para, por exemplo, identificar prioridades do UN-Habitat e recomendar estratégias para a implementação da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana. O Conselho Executivo é composto por 36 Estados-Membros eleitos pela Assembleia; reúne-se três vezes ao ano para aumentar a supervisão das operações pelos Estados-Membros. Atualmente, o Brasil é um dos seis membros da América Latina e do Caribe no Conselho. O Comitê de Representantes Permanentes reúne-se bianualmente.

O Secretariado do UN-Habitat está instalado em Nairóbi, no Quênia. Há, ainda, quatro escritórios regionais, um para a América Latina e o Caribe, no Rio de Janeiro; um para a Ásia e o

Pacífico, em Fukuoka, no Japão; um para os Estados árabes, no Cairo; e um para a África, também em Nairóbi. A maior parte do financiamento do programa vem de contribuições voluntárias de doadores governamentais e intergovernamentais, e a AGNU responde por parte do orçamento regular. Outros órgãos da ONU, autoridades locais, atores privados e organizações multilaterais também oferecem recursos para projetos específicos.

Em junho de 2024, a AGNU referendou a indicação da brasileira Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach, economista especialista em políticas urbanas e de habitação social, para o cargo de diretora-executiva do ONU-Habitat. Rossbach comandará o Programa no período 2024-2028, tornando-se a brasileira em nível mais elevado no secretariado das Nações Unidas. A indicação de Anacláudia Rossbach refletiu o apoio recebido do Foro de Altas Autoridades e Ministros de Habitação e Urbanismo da América Latina e Caribe (MINURVI), então presidido pelo Brasil.

b) Fórum Urbano Mundial

Entre as atividades do UN-Habitat, destaca-se a convocação do Fórum Urbano Mundial. O fórum foi estabelecido em 2001 pelas Nações Unidas para enfrentar um dos problemas mais urgentes da humanidade: a urbanização acelerada e seus impactos. Foram realizadas, até o momento, onze edições do fórum. A última, em 2022, em Katowice, Polônia, teve como tema “Transformando nossas cidades para um futuro urbano melhor”. A próxima edição deve ocorrer em novembro de 2024, no Cairo.

c) Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI)

Em âmbito regional, existe, desde 1992, o Fórum de Ministros e Altas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina e do Caribe (MINURVI, na sigla em espanhol). O MINURVI dedica-se a promover a coordenação e a cooperação entre países da região, em temas relacionados com o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos. É composto por ministros de Estado e por outras autoridades governamentais sob cuja jurisdição, nos respectivos países, se encontrem essas questões. O Brasil foi eleito, por aclamação, pela Assembleia Geral do Fórum, em novembro de 2023, para ocupar, em 2024, pela primeira vez, a presidência do MINURVI, que será exercida pelo ministro das Cidades. Em agosto de 2024, o Ministro Mauro Vieira participou, ao lado do ministro das Cidades, Jader Filho, da abertura da reunião do MINURVI, que teve como tema “Resiliência climática e crescimento sustentável dos assentamentos humanos da América Latina e do Caribe”.

VII. Juventude

a) Jovens: definição e importância

Não há uma definição internacionalmente aceita da faixa etária abrangida pelo termo juventude. A ONU utiliza um padrão que abrange as idades de 15 a 24 anos desde os preparativos para o Ano Mundial da Juventude (1985), e tal abordagem é refletida nas estatísticas sobre o tema produzidas por essa organização, em temas de demografia, educação, emprego e saúde⁸⁷⁵. Por esse padrão, são tratadas como crianças as pessoas com menos de 14 anos, apesar de a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) definir como crianças as pessoas com até 18 anos.⁸⁷⁶ A abordagem interna dos países, todavia, varia conforme valores socioculturais, institucionais e econômicos.

A população de jovens é crescente: a ONU estima que, em 2030, haverá cerca de 1,3 bilhão de jovens. Os problemas enfrentados pelos jovens são os mais multifacetados da história, como acesso à educação, saúde, emprego e igualdade de gênero. Para a ONU, os jovens devem ser tratados como uma fonte positiva para o desenvolvimento quando providos de conhecimento e oportunidade, sobretudo porque podem aumentar a produtividade da economia, desde que haja um mercado de trabalho capaz de absorvê-los. Nesse sentido, a AGNU aprovou, em 1995, o Programa Mundial de Ação para a Juventude (PMAJ), fornecendo diretrizes práticas que podem auxiliar na melhoria da condição dos jovens em todo o mundo⁸⁷⁷. Quase trinta anos depois da adoção do Programa de Ação, a ONU reconhece que o documento ainda permanece relevante, mas que sua implementação ainda não está completa.

Em 1999, decidiu-se pela criação do Dia Internacional da Juventude (12 de agosto), como uma das recomendações da Conferência Mundial de Ministros da Juventude, realizada em Lisboa, no ano anterior. A Declaração de Lisboa é um marco importante porque encorajou os Estados a promoverem a cooperação internacional nas políticas de juventude, como reconhece o preâmbulo da Convenção Ibero-Americana de Direitos dos Jovens (2005). A ONU encoraja que o dia seja usado como uma oportunidade para difusão das discussões sobre o PMAJ.

Na Agenda 2030, os jovens são mencionados em quatro áreas: empregabilidade na juventude, meninas adolescentes, educação e esportes para a paz. Os jovens são reconhecidos como agentes de mudança, e a concretização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável é de fundamental importância para se alcançar o desenvolvimento da juventude, em especial nos

⁸⁷⁵ O tema da juventude já havia sido tratado na ONU antes de 1985. Em 1965, por exemplo, a AGNU aprovou a Declaração de Promoção Entre Jovens dos Ideais da Paz, do Respeito Mútuo e da Compreensão entre os Povos. Em 1985, aprovou-se a resolução sobre o Ano da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz. Essa resolução ratificou a importância dos jovens, sobretudo por sua potencial contribuição para o desenvolvimento.

⁸⁷⁶ A existência de uma definição predominante sobre juventude não implica na inexistência de outros padrões. A S/RES/2419 (2018), por exemplo, adota um padrão diferente de idade para definir juventude: dos 18 aos 29 anos.

⁸⁷⁷ A ação da ONU guia-se pelo PMAJ, que tem como áreas prioritárias: educação; emprego; fome e pobreza; saúde; meio ambiente; abuso de drogas; delinquência juvenil; atividades de lazer; meninas e mulheres jovens; a participação plena e efetiva dos jovens na vida da sociedade e na tomada de decisões; globalização; tecnologias de informação e de comunicação; HIV/AIDS; conflitos armados; e questões intergeracionais. O Programa pode ser encontrado na íntegra [aqui](#). A versão original, de 1995, contava com apenas dez áreas prioritárias; as últimas cinco foram adicionadas em 2007. O PMAJ tem como prioridade, sobretudo, as ações para fortalecer as capacidades nacionais na temática da juventude com o intuito de aumentar quantitativa e qualitativamente as oportunidades para as pessoas jovens, no sentido de construir uma efetiva participação da juventude na sociedade. Cada uma das atuais quinze áreas prioritárias tem estratégias e políticas específicas, e os meios de implementação são três: nacional, regional e a cooperação internacional.

tópicos de educação e emprego⁸⁷⁸. A ONU reconhece que os jovens não são meramente beneficiários passivos das ações e políticas envolvidas na Agenda 2030, mas são parceiros e participantes de sua implementação. Tanto é assim que os jovens tiveram papel de relevância em sua arquitetura e hoje atuam no monitoramento de seu progresso.

b) Acompanhamento do tema nas instâncias da ONU

Em seguimento à Resolução 35/14, do Conselho de Direitos Humanos (CDH), de 2017, sobre juventude e direitos humanos, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) publicou relatório sobre os direitos humanos da juventude⁸⁷⁹. Destaca-se, no relatório, a baixa representatividade dos jovens (pessoas com menos de 30 anos) nos parlamentos nacionais. Também se destacou que os jovens sofrem três vezes mais que adultos com o desemprego. Na questão de saúde, recordou-se que há países que demandam consentimento parental para que jovens consigam acesso aos serviços de saúde reprodutiva, como métodos contraceptivos, o que prejudica sobretudo as mulheres jovens, com gravidezes indesejadas e infecções sexualmente transmissíveis. Por fim, o ACNUDH destacou que os jovens de grupos em situação de vulnerabilidade enfrentam desafios maiores, como os que estão em situação de conflito ou em busca de asilo⁸⁸⁰.

A temática de direitos humanos e juventude é tratada pelo CDH. Com base na Resolução 51/17, de 2022, que estabeleceu a realização da painéis bienais sobre o tema, o ACNUDH conduziu, no ano seguinte, painel sobre juventude, mudança do clima e o processo de tomada de decisão global sobre meio ambiente⁸⁸¹. Ressaltou-se que a África é o continente com mais jovens no mundo e que é também o local em que os jovens potencialmente mais sofrerão os impactos físicos e psicológicos da mudança clima, que prejudica o futuro dos jovens, impedindo seu acesso a direitos básicos, como educação, água limpa e meio ambiente seguro. Painelistas e delegados, por fim, criticaram o “youthwashing” e a “tokenização” da pauta da juventude e reafirmaram a necessidade de se incluir efetivamente os jovens na tomada de decisão, nos âmbitos estatal, regional e global.

Em 2015, o CSNU adotou unanimemente a Resolução 2250, que encoraja os Estados a considerarem a adoção de mecanismos que permitam a efetiva participação de jovens como

⁸⁷⁸ No ODS 4, sobre educação de qualidade, a ONU reconhece que ainda há muitas disparidades globalmente na temática, em especial nos países mais pobres. O fornecimento de uma educação de qualidade é fundamental para o sucesso de uma melhor força de trabalho e para um trabalho decente. No ODS 8, sobre trabalho decente e crescimento econômico, a ONU explicita que a juventude sofre três vezes mais com o desemprego do que adultos, levando muitos jovens a se sujeitarem à informalidade, à precariedade e à baixa remuneração. No ODS 13, sobre a ação contra a mudança global do clima, a ONU ratifica que a degradação ambiental desgasta o direito de todas as crianças, sobretudo das mais pobres. Os jovens, nesse sentido, devem ser tratados como agentes da mudança, empreendedores e inovadores e isso passa pela educação, ciência e tecnologia.

⁸⁷⁹ A Resolução pode ser conferida aqui: [Resolução 35/14](#).

⁸⁸⁰ Entre as recomendações do ACNUDH, estão: criação de um mandato específico dentro do ACNUDH para os direitos humanos dos jovens; integrar os direitos humanos dos jovens por meio dos mecanismos, políticas e programas existentes, considerar a possibilidade de criar um instrumento internacional sobre o tema; e, por fim, introduzir um mecanismo permanente de participação dos jovens no trabalho do ACNUDH. Os destaques do relatório em questão podem ser conferidos [aqui](#).

⁸⁸¹ O painel foi realizado em 26 de setembro de 2023 e contou com a participação de ativistas jovens sobre mudanças climáticas, ONGs, funcionários de entidades da ONU e de fundos e Estados membros da ONU e outros.

construtores da paz para prevenção da violência e para gerarem a paz no mundo⁸⁸². Dessa forma, reconheceu-se a importância dos jovens como importantes parceiros no esforço global de promoção da paz e na contenção do extremismo.⁸⁸³ Em 2018, nova resolução seria aprovada, por unanimidade, no CSNU: a Resolução 2419, que reconhece a importância dos jovens na negociação e na implementação de acordos de paz e na prevenção de conflitos. Em 2020, uma terceira resolução foi aprovada, também por unanimidade: a Resolução 2535, que enfatiza o papel central dos jovens na prevenção e na resolução de conflitos. Em cumprimento às resoluções, o SGNU é o responsável por fazer relatórios bienais sobre os temas de juventude, paz e segurança ao CSNU.

c) Mecanismos institucionais na ONU

A UNESCO organiza um fórum próprio sobre a juventude, o *Youth Forum*, criado em 1999 e realizado a cada dois anos. O fórum tem como objetivo criar um espaço de diálogo entre os jovens e entre os jovens e a própria UNESCO. Dessa forma, é uma oportunidade para os jovens compartilharem seus desafios, mas também ideais e soluções com os Estados membros, durante a Conferência Geral da UNESCO, a maior instância de decisão da entidade. Na última edição, realizada em novembro de 2023, discutiu-se justiça climática e necessidade da inovação para uma transição climática justa equitativa, tendo como pressuposto a ideia de que os jovens são atores-chave nessa seara⁸⁸⁴.

Os jovens também contam, no âmbito da ONU, com a possibilidade de participação no Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (DESA), subordinado ao Secretariado: por meio dele, podem promover suas aspirações e direitos e aumentar sua participação no processo decisório como meio de alcançar a paz e o desenvolvimento⁸⁸⁵. A participação, no âmbito do *Youth Delegate Programme*, ocorre com a inclusão de jovens nas delegações dos países na AGNU e nas comissões funcionais do ECOSOC, abrangendo tanto os trabalhos gerais da delegação quanto os encontros informais.

No ECOSOC, o Fórum da Juventude é uma oportunidade anual na qual os jovens podem externar suas necessidades e preocupações. O fórum é importante para o compartilhamento de ideias, soluções e inovações, e é importante para mobilizar a juventude em favor da implementação da Agenda 2030.⁸⁸⁶ O fórum, que se reuniu pela primeira vez em 2012, tem como principal

⁸⁸² Por meio da Resolução 2250, o CSNU solicitou ao SGNU um estudo de progresso sobre juventude, paz e segurança, que culminou no *Independent Progress Study on Youth Peace and Security: The Missing Peace (2018)*.

⁸⁸³ Os cinco pilares da Resolução 2250 são: participação, proteção, prevenção, parcerias, desengajamento e reintegração. Mais informações sobre a resolução podem ser encontradas [aqui](#).

⁸⁸⁴ As informações sobre o evento podem ser conferidas [aqui](#).

⁸⁸⁵ O mandato da Divisão de Políticas Sociais e Desenvolvimento (entidade ligada ao Departamento para Assuntos Econômicos e Sociais) para temas de juventude abarcam as mesmas áreas prioritárias adotadas no âmbito do PMAJ. Ao todo, portanto, são 15 os temas abarcados pelo mandato da divisão, que trabalha para aumentar o reconhecimento dos direitos e das aspirações dos jovens, promover políticas públicas nacionais em favor dos jovens, cooperando tanto com os governos quanto com ONGs. Por fim, a divisão trabalha, entre várias outras atividades, para que os jovens tenham maior participação na tomada de decisão nos níveis interno e internacional, com fins a aumentar o desenvolvimento nacional e a cooperação internacional.

⁸⁸⁶ O encontro mais recente foi realizado nos dias 16-18 de abril de 2024. As discussões foram guiadas pela temática “Reinforcing the 2030 Agenda and eradicating poverty in times of multiple crises: the effective delivery of sustainable, resilient and innovative solutions”. As discussões foram conduzidas tanto de forma regional quanto temática, com o objetivo de avaliar a implementação dos ODS. Além da temática dos ODS, também se tratou dos preparativos para a Cúpula do Futuro, que será realizada em setembro de 2024. O evento foi uma oportunidade para que lideranças jovens de todo o mundo contribuam para as consultas intergovernamentais relativas a essa cúpula. O resultado das discussões do fórum foi encaminhado ao HLPF.

objetivo atualmente contribuir para a Agenda 2030, atuando no monitoramento, revisão e implementação. Dessa forma, o fórum é importante para assegurar que os jovens contribuam para tal agenda⁸⁸⁷, sobretudo por meio do compartilhamento de opiniões, ideias e do pensamento conjunto em como enfrentar desafios específicos relacionados à juventude nos ODS.

A Rede Interações da ONU para o Desenvolvimento da Juventude (IANYD, na sigla em inglês), por sua vez, é o mecanismo interinstitucional da ONU para assuntos ligados à juventude, criado em 2010-2011, em seguimento à designação do segundo Ano Mundial da Juventude⁸⁸⁸. É composta por mais de 50 entidades da ONU, mas sua coordenação administrativa fica a cargo do DESA⁸⁸⁹. Sua função institucional é aumentar a efetividade das atividades da ONU no desenvolvimento e na política de juventude, criando coerência e permitindo trocas entre as entidades da ONU, respeitando seus mandatos específicos. Os principais objetivos da IANYD são: identificar prioridades e planos colaborativos para implementar iniciativas relacionadas, compartilhar boas práticas e expertise para promover a cooperação efetiva entre entidades nos níveis estatal e regional e identificar oportunidades estratégicas globais e apoiar mecanismos de acompanhamento. Além de trabalhar pela conexão com a sociedade civil e doadores, a rede também busca facilitar o envolvimento e a participação de jovens no sistema ONU.

Desde 2013, existe o cargo de enviado do secretário-geral das Nações Unidas para a Juventude, cujo objetivo é expandir global e regionalmente as ações direcionadas às necessidades dos jovens e aumentar sua participação e seu engajamento na implementação da Agenda 2030. Dessa forma, a estratégia atual do enviado recomenda a criação de uma plataforma online com repositório de programas relacionados à juventude na ONU, assim como a criação de um fundo específico destinado aos jovens. Demanda, ademais, uma maior participação de jovens no âmbito do sistema ONU, inclusive por meio de estágios. A atual enviada, Jayathma Wickramanayake, ocupa o cargo desde 2017. O *Youth Strategy*, documento que traz os parâmetros e objetivos dessa entidade, coloca três pilares como centrais em sua atuação: paz e segurança; direitos humanos e desenvolvimento sustentável, sempre buscando fazer com que a ONU engaje jovens e se beneficie da visão deles.

d) Brasil e tratamento da juventude em outros foros⁸⁹⁰

Para o MERCOSUL, trabalhar em prol da população jovem é uma forma de fortalecer a dimensão cidadã regional, além de reforçar o espírito de integração. Assim, o MERCOSUL conta com a Reunião Especializada de Juventude (REJ), além de iniciativas como o projeto “Juventude

⁸⁸⁷ A participação no fórum dá-se por meio da seleção feita pelos conselhos nacionais da juventude e por organizações da juventude regionais, assim como por meio de organizações específicas sobre juventude.

⁸⁸⁸ Tal designação é feita em 2009, por meio da A/RES/64/134, que designa 2010-2011 como segundo Ano Internacional da Juventude, com o aniversário de 25 anos da primeira resolução semelhante, de 1985. Conforme a resolução de 2009, o segundo ano da juventude começou em 12 de agosto de 2010 e teve como temas centrais o diálogo e o entendimento mútuo. Essa resolução pode ser conferida [aqui](#).

⁸⁸⁹ As entidades participantes podem ser conferidas [aqui](#).

⁸⁹⁰ Privilegiou-se aqueles que contam com a participação do Brasil. Na África, por exemplo, há a Carta Africana da Juventude (2006), documento sob a égide da União Africana e que está em vigor desde 2009. A carta, que define os jovens como as pessoas com idade entre 15 e 35 anos, ratifica a necessidade de inclusão dos jovens e de suas organizações no processo de construção da paz e na prevenção de conflitos através do diálogo e do respeito. Além de direitos, a carta também abarca obrigações destinadas aos jovens, entre as quais estão: o dever primário pelo seu próprio desenvolvimento; proteger a coesão familiar; contribuir para o desenvolvimento de seus respectivos Estados e da África; defender a democracia, os direitos humanos, as liberdades fundamentais e o estado de direito; e promover o patriotismo no sentido de uma África unida e coesa.

e Fronteiras no MERCOSUL”, do Instituto Social do MERCOSUL (ISM) e o Fundo de População da Nações Unidas (UNFPA)⁸⁹¹. A REJ é a principal instância para questões sobre a juventude no âmbito do bloco, e foi criada em 2006, concentrando seus esforços no intercâmbio e na assessoria técnica em temas como trabalho decente, educação e meio ambiente sustentável. O projeto Juventude e Fronteiras no MERCOSUL contribui para identificar gastos públicos com os jovens e para a sistematização de dados sobre a juventude fronteiriça, construindo uma agenda política financeira específica para cada par de cidades gêmeas⁸⁹². No âmbito do bloco, ocorreu em 2018 o primeiro encontro de jovens do MERCOSUL, que teve como objetivo promover a empregabilidade e o empreendedorismo jovem. No evento, também se discutiu o papel da educação dual como ferramenta de transformação da sociedade e as perspectivas sobre os empregos do futuro. Mais de 30 empresas assinaram o Acordo pela Empregabilidade Juvenil do MERCOSUL e se comprometeram a oferecer mais de 40.000 empregos aos jovens nos quatro membros originários do MERCOSUL até 2020.

No G20, o grupo de engajamento Youth 20 (Y20) tem como objetivo fomentar o diálogo entre jovens – de 18 a 30 anos – dos membros do agrupamento. A primeira cúpula do Y20 ocorreu em 2010, no Canadá. Trata-se de uma oportunidade que os jovens têm de influenciar debates do G20 e contribuir para a formulação de políticas públicas. Ao final do diálogo, o Y20 gera um documento endereçado aos líderes dos países membros do G20 com as demandas e prioridades da juventude.

No âmbito da CELAC, criou-se o projeto interinstitucional Conselho de Juventude da América Latina e Caribe, destinado a ser um espaço de gestação, gestão e intercâmbio de ideias entre jovens (considerados como pessoas entre 18 e 35 anos) da região para a elaboração de propostas regionais que incorporem as perspectivas dos jovens.⁸⁹³ O conselho conta com quatro grupos de trabalho temáticos: 1) ciência, novas tecnologias e direitos humanos; 2) desenvolvimento econômico e desigualdades; 3) gênero, grupos vulneráveis e igualdade de oportunidades e; 4) meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

No sistema interamericano, há várias instâncias relacionadas à juventude. O *Fondo de Jóvenes Empresarios de las Américas*, por exemplo, foca no desenvolvimento econômico e social dos jovens em todo o mundo, tendo atuado em mais de 75 países e beneficiado mais de cem mil jovens. O *Foro de Jóvenes de las Américas*, por sua vez, tem como objetivo conectar os jovens com seus governos, representantes do setor privado e agências multilaterais, fortalecendo a governança democrática e impulsionando a agenda interamericana. O foro, que existe desde 2005, é um canal que a juventude tem para participar em várias instâncias da OEA, como nas cúpulas e na assembleia geral dessa organização⁸⁹⁴. Há também iniciativas focadas na concessão de bolsas de estudo nos EUA por meio do Fundo Rowe para jovens latino-americanos e caribenhos. Na Cúpula das Américas de 2022, em Los Angeles, há menção à necessidade de inclusão dos jovens

⁸⁹¹ Há outras instâncias que versam, ainda que tangencialmente, sobre o tema, como a Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS), a Comissão de Coordenação de Ministros da Área Social (CCMASM), a Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos (RAADH), a Reunião Especializada em Ciência e Tecnologia (RECyT), o MERCOSUL Cultural, o MERCOSUL Educacional, o MERCOSUL Laboral, o MERCOSUL Saúde, entre outros.

⁸⁹² Participam do projeto as seguintes cidades: Foz do Iguaçu (Brasil) e Ciudad del Este (Paraguai); Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil); Concórdia (Argentina) e Salto (Uruguai); e Encarnación (Paraguai) e Posadas (Argentina). Mais informações sobre o projeto podem ser encontradas [aqui](#).

⁸⁹³ As entidades participantes da criação são: Centro Internacional de Direitos Humanos da UNESCO, Casa Pátria Grande e CLACSO (Conselho Latino-americano de Ciências Sociais).

⁸⁹⁴ Essa e outras informações podem ser conferidas [aqui](#).

na tomada de decisões, controle e supervisão dos atos da administração pública a fim de melhorar a luta contra a corrupção⁸⁹⁵. Por fim, é possível destacar o Instituto Interamericano da Criança e do Adolescente, entidade que auxilia os Estados no desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à promoção, proteção e respeito dos direitos da criança e do adolescente.

O Brasil, em 2013, promulgou a Ata de Fundação da Organização Ibero-Americana da Juventude (OIJ)⁸⁹⁶, que foi ratificada em 2010. Não há um tratado multilateral que trata unicamente dos direitos dos jovens, mas, em âmbito inter-regional, há a Convenção Ibero-Americana de Direitos da Juventude (CIDJ), de 2005 e em vigor desde 2008, no âmbito da OIJ. Por meio dela, os Estados da OIJ comprometeram-se com a adoção de medidas legislativas e administrativas que permitam que os jovens efetivamente gozem dos direitos previstos na convenção. Também se comprometeram a criar mecanismos de monitoramento, e a própria convenção prevê que os Estados enviem relatórios sobre a aplicação dos compromissos previstos, duas vezes por ano, ao secretário-geral da OIJ. A convenção prevê uma série de direitos sociais, políticos, econômicos e culturais. Todavia, poucos Estados a ratificaram até o momento. Com o protocolo adicional à convenção, de 2016, adicionou-se ao rol o direito de acesso às tecnologias de informação e comunicação aos jovens, incluindo o direito de proteção da privacidade. O Brasil firmou a CIDJ, mas não a ratificou até o momento⁸⁹⁷. Durante a 3ª Reunião de Coordenadores Nacionais e Responsáveis de Cooperação dos países ibero-americanos relativa à preparação da XXIX Cúpula Ibero-Americana, em 2024, divulgou-se a candidatura do brasileiro Alexandre Pupo a secretário-geral da OIJ. Pupo foi eleito, em dezembro de 2024, durante a Conferência Ibero-Americana de Ministros e Responsáveis da Juventude, em Madri, para o mandato 2025-2030. Membro da OIJ desde 2010, o Brasil nunca liderou o organismo, o único no mundo dedicado à juventude.



Fonte: OIJ

⁸⁹⁵ A informação pode ser conferida [aqui](#). Outras cúpulas anteriores também mencionam a importância de se fortalecer políticas públicas e programas específicos direcionados aos jovens, como na Cúpula das Américas de 2015.

⁸⁹⁶ A OIJ é composta por 21 Estados e integra o Sistema Ibero-Americano, constituído por 22 países.

⁸⁹⁷ Ainda não consta, em maio de 2024, a ratificação do Brasil à Convenção e nem ao seu protocolo adicional no site Concórdia, do Itamaraty. Uma nova consulta pode ser feita [aqui](#). A convenção e o protocolo adicional formam o Tratado Internacional de Direitos da Juventude, como consta [aqui](#). Até o momento, apenas o Equador ratificou os dois documentos.

Na CPLP, “Juventude e Sustentabilidade na CPLP” foi o tema central da XIV Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2023. Na ocasião, os mandatários reforçaram que os jovens são a garantia do futuro sustentável da CPLP. No conjunto, os países da CPLP têm uma proporção significativa de jovens e a cooperação em temas como o acesso à educação, à formação e à capacitação que conduzam a trabalhos dignos e projetos de vida sustentáveis, portanto, é de fundamental importância.

O Brasil também firmou tratados bilaterais que tratam, ainda que tangencialmente, sobre a juventude. Entre eles, estão acordos com Portugal (sobre educação, C&T, juventude e desportos, de 2005 e um mais recente, de 2017, que cria o Prêmio Monteiro Lobato de Literatura para a Infância e a Juventude); com a Índia (Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Esportes e Assuntos de Juventude, 2008); e com a Tunísia (Acordo-Quadro de Cooperação em Matéria de Juventude, 2017). Internamente, a Lei Nº 12.852, de 2013, institui tanto o Estatuto da Juventude quanto o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE). No âmbito do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, há uma secretaria específica para o tema, a Secretaria Nacional de Juventude, a qual compete, por exemplo, formular, supervisionar, coordenar, integrar e articular políticas públicas para a juventude⁸⁹⁸.

⁸⁹⁸ O rol completo de funções pode ser conferido [aqui](#).

5.9. Democracia

I. Democracia e a Organização das Nações Unidas (ONU)

a) Democracia no sistema ONU

A Carta das Nações Unidas (ONU) não menciona o termo democracia, tendo em conta que entre os membros fundadores havia governos não democráticos. Entretanto, o preâmbulo faz referência aos povos – e a própria Organização faz referência às nações – como um aceno ao princípio democrático. De acordo com a própria Organização, a ONU não advoga por modelo específico de governo, mas busca promover a governança democrática como parte dos esforços em prol da igualdade, da segurança e do desenvolvimento humano.

Em 1996, dando seguimento às suas agendas (Agenda para Paz, Agenda para o Desenvolvimento), o secretário-geral das Nações Unidas (SGNU) Boutros-Ghali lançou a Agenda para a Democratização. Foi desdobramento de seu relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) chamado “*Support by the United Nations system of the efforts of Governments to promote and consolidate new or restored democracies*” (A/50/332).

Em 1988, com apoio da ONU, foi realizada a primeira edição, com apenas treze participantes, da *International Conference of New or Restored Democracies*. É um dos antecedentes do processo que culminará na Agenda para a Democratização. Até 2007, foram realizadas seis dessas conferências. A sétima esteve prevista para 2010, na Venezuela, mas não há informações conclusivas sobre a sua realização.

Desde 1988 também, a AGNU vem buscando adotar pelo menos uma resolução anualmente que trata de algum aspecto da democracia.

Diversas instâncias da ONU lidam com questões relacionadas à democracia, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, na sigla em inglês), o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos (ACNUDH) e o Departamento de Operações de Paz (DPO, componente importante da reconstrução pós-conflito e da consolidação da paz, no contexto de operações de paz, é a organização de eleições). Pode-se destacar dois elementos em particular: assistência eleitoral e o Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF, na sigla em inglês).

A ONU realiza atividades de assistência eleitoral (missões eleitorais) em mais de 60 países todos os anos, seja a pedido do membro seja com base em mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) ou da AGNU. A assistência inclui assessoria, logística, treinamento, educação cívica, aplicativos de informática e missões de observação de curto prazo. A ONU também se esforça para desenvolver capacidades em relação ao ambiente político geral. Isso envolve trabalhar com eleitores, mídia, partidos políticos, sociedade civil, bem como o parlamento e o judiciário. De acordo com a própria ONU, a assistência eleitoral tem sido um componente crucial e bem-sucedido na manutenção e consolidação da paz e no estabelecimento e aprofundamento da governança democrática. A assistência eleitoral envolve vários programas, fundos, agências e departamentos. O subsecretário-geral para Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz é o ponto focal da ONU para assistência eleitoral. A Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz (DPPA, na sigla em inglês) avalia as necessidades eleitorais, desenvolve a política eleitoral e mantém a memória institucional. O PNUD fornece assistência técnica e promove a participação de mulheres, jovens e outros grupos sub-representados nas eleições; também coordena o apoio dos doadores. Em

ambientes de manutenção da paz ou pós-conflito, os componentes militares e policiais das missões de manutenção da paz apoiam as agências nacionais encarregadas de garantir a realização das eleições. A ONU também tem parceria com outras organizações regionais, intergovernamentais e não governamentais envolvidas na assistência eleitoral.

No que diz respeito ao UNDEF, ele financia projetos que capacitam a sociedade civil, promovem os direitos humanos e estimulam a participação de todos os grupos nos processos democráticos. Atualmente, por exemplo, o UNDEF financia projetos para mobilizar os jovens para as eleições na Côte d'Ivoire e para envolver os homens na promoção da igualdade de gênero na Palestina. A maior parte dos fundos do UNDEF vai para organizações locais da sociedade civil em países nas fases de transição e consolidação da democratização. Desde sua criação em 2005, o UNDEF já apoiou mais de 880 projetos em mais de 130 países, com um valor total de quase US\$ 220 milhões. Até agora, foi apoiado por mais de 45 governos. Os maiores doadores são os EUA, a Suécia, a Índia e a Alemanha. No caso do Brasil, diversos projetos foram financiados pelo UNDEF, nas áreas de transparência e prestação de contas públicas em educação, monitoramento da atividade legislativa e incremento da participação de mulheres em eleições municipais. Para as eleições municipais de 2020, foi desenvolvido projeto para que cidadãos pudessem apoiar propostas de políticas públicas no Rio de Janeiro. No mesmo ano, também foi aprovado projeto que visa fortalecer organizações da sociedade civil brasileiras para acompanhar a implementação das recomendações de direitos humanos da Revisão Periódica Universal (RPU) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2015, a Agenda 2030 reafirmou os compromissos assumidos anteriormente na Cúpula Mundial de 2005 e na Declaração do Milênio. Na Agenda 2030, expressa-se o desejo por “um mundo em que a democracia, a boa governança e o Estado de Direito, bem como um ambiente propício nos níveis nacional e internacional, constituam elementos essenciais para o desenvolvimento sustentável, além do crescimento econômico inclusivo e sustentado, desenvolvimento social, proteção ambiental e erradicação da pobreza e da fome”. O tema da participação política plena e efetiva das mulheres também aparece na Agenda 2030, sob o ODS 5, e é uma das áreas de atuação da ONU Mulheres.

Em 2017, a AGNU estabeleceu o 15 de setembro como Dia Internacional da Democracia.

Ainda no sistema ONU, destacam-se os inúmeros documentos que tratam da democracia na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), como o Plano de Ação Global sobre Educação para os Direitos Humanos e a Democracia (1993) e a Declaração (1994) e o Marco Integrado de Ação (1995) sobre Educação para Paz, Direitos Humanos e Democracia.

b) Democracia e direitos humanos no sistema ONU

No que diz respeito aos principais documentos de direitos humanos da ONU, o Artigo 29 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) menciona a ideia de sociedade democrática, assim como o Artigo 21 trata de participação eleitoral e da vontade do povo como fundamento da autoridade dos poderes públicos. A ideia de sociedade democrática também está em três artigos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), associada ao direito de reunião e de associação. Convenções específicas de direitos humanos traçam alguma relação entre esses direitos e a democracia, como as de direitos políticos para mulheres.

Em 1993, na Declaração de Viena, a democracia é reconhecida como um dos princípios da ordem internacional. Ademais, afirma-se que “a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos

direitos humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, económicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas”.

Quanto aos órgãos de monitoramento de direitos humanos no sistema universal, é importante mencionar o trabalho da antiga Comissão e do atual Conselho de Direitos Humanos (CDH). Por vários anos, a AGNU e a antiga Comissão se esforçaram para recorrer a instrumentos internacionais de direitos humanos para promover um entendimento comum dos princípios e valores da democracia. Como resultado, em 2000, a Comissão recomendou uma série de medidas legislativas, institucionais e práticas para consolidar a democracia. Além disso, em 2002, a Comissão declarou os seguintes elementos essenciais da democracia: respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais; liberdade de associação; liberdade de expressão e opinião; acesso ao poder e seu exercício de acordo com o Estado de Direito; a realização de eleições livres e justas periódicas por sufrágio universal e por voto secreto como expressão da vontade do povo; um sistema pluralista de partidos e organizações políticas; a separação de poderes; a independência do judiciário; transparência e responsabilidade na administração pública; imprensa livre, independente e pluralista.

Desde a sua criação em 2006, o CDH adotou várias resoluções destacando a relação interdependente e de reforço mútuo entre a democracia e os direitos humanos. Exemplos recentes incluem as Resoluções 19/36, 28/14, 34/31, 40/9 e 46/4 (2021) sobre “Direitos humanos, democracia e Estado de Direito”, e 55/11 (2022), intitulada “Promovendo uma ordem internacional democrática e equitativa”. Na Resolução 28/14, adotada em 26 de março de 2015, o CDH decidiu criar um Fórum sobre Direitos Humanos, Democracia e Estado de Direito. O objetivo do fórum é “fornecer uma plataforma para promover o diálogo e a cooperação em questões relativas à relação entre essas áreas” e “identificar e analisar as melhores práticas, desafios e oportunidades para os Estados em seus esforços para garantir o respeito pelos direitos humanos, democracia e Estado de Direito”. A primeira edição do fórum aconteceu em 2016, sob o tema “*Widening the Democratic Space: the role of youth in public decision-making*”. A segunda edição do fórum aconteceu em 2018, sob o tema “*Parliaments as promoters of human rights, democracy and the rule of law*”. A terceira edição, que deveria ser realizada em 2020, mas foi adiada para novembro de 2021, teve o tema “*Equal access to justice for all: a necessary element of democracy, rule of law and human rights protection*”. A quarta edição, em novembro de 2022, teve como tema “*Strengthening democracies to build back better: challenges and opportunities*”.

Outras resoluções que podem ser destacadas são aquelas patrocinadas pelo Brasil sobre a incompatibilidade entre racismo e democracia (a última em 2023) ou aquelas relacionadas a direitos humanos associados à democracia, como liberdade de opinião, de expressão e de associação.

II. Cúpula da Democracia

a) Primeira Cúpula da Democracia

i. Objetivos

A Primeira Cúpula da Democracia foi um evento virtual realizado nos dias 9 e 10 de dezembro de 2021, sob iniciativa dos Estados Unidos (EUA). Foi a concretização de uma proposta de campanha de Biden. A primeira edição do evento reuniu governos, sociedade civil e o setor privado para discutir três temas:

- 1) defesa contra o autoritarismo;
- 2) combate à corrupção; e
- 3) promoção dos direitos humanos.

O governo Biden solicitou que os participantes apresentassem iniciativas domésticas e internacionais para fazer frente a esses três desafios. A Cúpula deu início a um “ano de ação” para implementar as propostas apresentadas, cujo cumprimento foi avaliado na cúpula seguinte.

ii. Participantes

Foram convidados 112 países⁸⁹⁹ de todas as regiões do mundo, embora os critérios de escolha não tenham sido aparentemente coerentes. Ausências de destaque são China e Rússia, adversários geopolíticos dos EUA; Turquia, Egito e Arábia Saudita, tradicionais aliados dos EUA no Oriente Médio; e Vietnã, no Sudeste Asiático. Convites que geraram polêmica foram os de países classificados como não livres pela organização não governamental *Freedom House*, como República Democrática do Congo (RDC) e Iraque, e de alguns parcialmente livres que passaram por retrocessos democráticos recentes, como o Paquistão. Há, também, contrastes interessantes, como a ausência da Hungria, mas não da Polônia, e do Azerbaijão, mas não da Armênia.

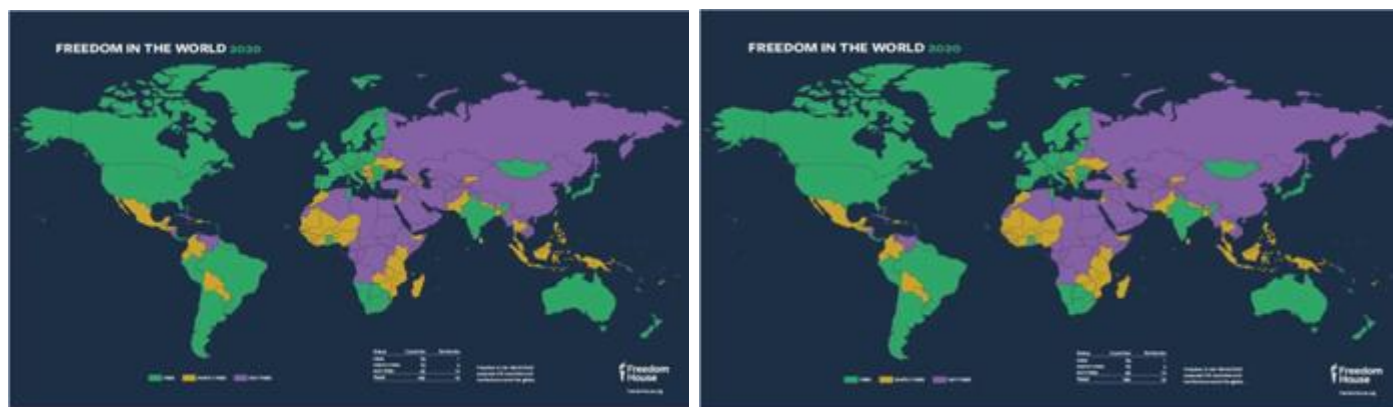


Fonte: *The Economist*, a partir de dados da *Freedom House*

Antes da realização do encontro, a *Freedom House* divulgou avaliações sobre a situação da democracia em cada um dos 112 países convidados, classificando-os entre livre, parcialmente

⁸⁹⁹ Embora sua independência não seja reconhecida por toda a comunidade internacional, inclusive pelo Brasil, o Kosovo é reconhecido como país independente pelos EUA e está contabilizado entre os convidados. Taiwan, mesmo sem ser reconhecido como país independente pelos EUA, também está contabilizado entre os convidados.

livre e não livre. Segundo a organização, a democracia está em retrocesso, e o autoritarismo está em ascensão há quinze anos consecutivos. Ela estima que menos de 20% da população mundial vive em países considerados livres, em comparação com 39% no ano passado: essa é a menor marca desde 1995. A grande variação deve-se, sobretudo, ao rebaixamento da Índia da posição de país livre para parcialmente livre. Alguns outros países que caíram de classificação foram Peru (livre para parcialmente livre), Zimbábue (parcialmente livre para não livre) e Tailândia (parcialmente livre para não livre). Houve, por fim, países que tiveram retração de sua avaliação, apesar de não terem caído de classificação, como é o caso dos próprios EUA.



Fonte: *Freedom House*

iii. Reações

Um dos pontos mais criticados da realização da Cúpula foi a prerrogativa dos EUA de escolherem os participantes e a ausência de critérios coerentes e transparentes para essa escolha. Criticou-se, inclusive, que os EUA poderiam ter convidado mais países cujos regimes políticos estejam fragilizados democraticamente. Isso serviria de incentivo para coibir pretensões de governantes autoritários de ampliar seu poder ou até mesmo de aprimorar os sistemas políticos de seus países.

Entre as ausências de destaque, estiveram Rússia e China. Os embaixadores desses países para os EUA publicaram um artigo em que criticaram a realização do evento, fundada em uma “mentalidade de Guerra Fria”. Ambos enquadraram os regimes políticos de seus países como democracias – a China fala de uma “democracia socialista integral” (“*whole-process socialist democracy*”) – e ressaltaram que há muitas formas de se expressar a democracia. Afirmaram que a democracia se reflete não só na política doméstica, mas também nas relações internacionais. A atuação externa de alguns países, implementada mediante uma “diplomacia baseada em valores”, seria contrária à não intervenção em assuntos internos e claramente antidemocrática. Exemplos são os bombardeios da Iugoslávia e as intervenções militares no Iraque, no Afeganistão e na Líbia. Ambos pediram, assim, que os países procurem atuar nas relações internacionais com base no respeito mútuo e na cooperação benéfica a todos e buscar a coexistência harmônica entre países com sistemas sociais, ideologias, histórias, culturas e níveis de desenvolvimento distintos.

A manifestação de analistas de diferentes regiões expressou as diferentes preocupações que estão associadas a essa cúpula. Na África, retrocessos democráticos são agravados pelo acesso ainda limitado a vacinas e a consequente dificuldade em promover uma recuperação econômica. Na Europa, a cúpula teve pouca repercussão entre os veículos midiáticos, talvez associada à intenção crescente da região de obter maior autonomia estratégica em relação aos EUA. Entre os

países latino-americanos, não se pode vincular a participação no evento a um alinhamento aos EUA, pois grande parte dos países da região têm laços cada vez mais estreitos com a China.

Entre a sociedade civil, a realização da Cúpula foi vista com ceticismo, apesar do reconhecimento de que o evento foi simbólico da inflexão na política externa norte-americana de retomar um maior engajamento dos EUA no plano multilateral. Houve descrença generalizada em relação à capacidade da reunião de atingir resultados concretos, além da percepção de que não houve participação suficiente de atores não estatais na programação oficial.

Também foi observado que os EUA não estão em posição para liderar essa iniciativa por meio do exemplo, já que, desde a invasão do Capitólio, a situação política interna do país continua a mesma. Há ainda, entre o Partido Republicano, elementos que se recusam em admitir a gravidade do evento e até mesmo em aceitar que as eleições não foram acometidas de fraude.

iv. Análises

As análises sobre a Cúpula se centraram em algumas críticas principais. Primeiro, muitos analistas ressaltaram a incongruência na lista de convidados, com base nas próprias avaliações divulgadas pela *Freedom House* sobre o estado da democracia nos países participantes (e.g. ausência da Hungria, mas presença da RDC, que tem uma nota pior). Segundo, questionou-se a capacidade do evento de atingir resultados concretos, o que poderá ser melhor avaliado na próxima reunião. Terceiro, houve ceticismo em relação às verdadeiras motivações para a realização da cúpula: muitos países, até mesmo participantes (e.g. França), consideraram que o evento poderia ser percebido mais como um reforço da divisão na disputa de poder entre EUA *versus* China e Rússia, em vez de um evento com genuínas intenções em favor da democracia. Isso teria pouco efeito sobre muitos dos países participantes, a exemplo dos latino-americanos, que têm relações cada vez mais estreitas com a China.

Artigo de opinião do *New York Times* observou que Rússia e China, mesmo ao criticarem o evento, não rejeitam a democracia, tanto é que qualificam seus regimes políticos como democráticos. Artigo da *Foreign Policy* ressaltou a forte reação da China à Cúpula. O governo do país realizou um evento similar uma semana antes e publicou relatórios sobre as qualidades da democracia chinesa e as debilidades da democracia norte-americana. Motivações potenciais para essa reação seriam o convite a Taiwan para participar da cúpula ou a participação de um amplo número de países em desenvolvimento que mantêm relações próximas com a China, como Angola e Argentina.

v. Anúncios

Em suas falas durante a cúpula, Biden e Harris enfatizaram a necessidade de os EUA se posicionarem como defensores da democracia, além da importância de facilitar o direito de voto a todos cidadãos norte-americanos, com o anúncio de duas propostas de lei: o “*Freedom to Vote Act*” e o “*John Lewis Voting Rights Advancement Act*”. Harris também destacou, em seu pronunciamento, o retorno dos EUA ao CDH. O governo norte-americano anunciou a destinação de até US\$ 424,4 milhões para a Iniciativa Presidencial para Renovação Democrática, com projetos em cinco áreas essenciais a uma governança transparente e responsável: 1) apoio à mídia livre e independente; 2) combate à corrupção; 3) reforço de reformadores democráticos; 4) desenvolvimento de tecnologias para a democracia; 5) defesa de eleições e processos políticos

livres e justos. A maior parte dos recursos será distribuída através da Agência dos EUA para Desenvolvimento Internacional (USAID, na sigla em inglês) e do Departamento de Estado.

Apesar dos esforços de Biden em convocar os países a apresentarem propostas concretas em prol dos temas tratados na cúpula, praticamente nenhum país divulgou compromissos concretos por escrito, que poderiam servir de referência para avaliar o êxito da iniciativa na cúpula futura. O site oficial da cúpula apresentou compromissos voluntários de cerca de 60 países, incluindo o Brasil. Alguns países apresentaram esses compromissos nas intervenções feitas durante o evento.

b) Segunda Cúpula da Democracia

A segunda edição da cúpula foi realizada entre os dias 28 e 30 de março de 2023, copresidida por EUA, Costa Rica, Países Baixos, Coreia do Sul e Zâmbia. Foram convidados 120 países, incluindo oito países que não foram chamados para a cúpula de 2022: Honduras, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Mauritânia, Moçambique, Tanzânia, Bósnia e Herzegovina e Liechtenstein. Permanecem de fora dois aliados dos EUA na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Turquia e Hungria. O presidente Lula não participou da segunda edição do evento, tampouco pôde enviar gravação, em razão de seu estado de saúde.

A agenda da reunião contou, entre os eventos laterais promovidos pelos EUA, com sessão entre o secretário de Estado Antony Blinken e o presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, sobre a necessidade de paz duradoura na Ucrânia. Na plenária principal, realizada virtualmente, diversos chefes de Estado e de Governo fizeram intervenções, como os de Canadá, México, Índia, Israel, Iraque, Japão, Kosovo, Reino Unido, Alemanha, França e Ucrânia. O presidente Biden anunciou que o governo estadunidense destinará, nos próximos dois anos, US\$ 690 milhões a programas que ajudem a fortalecer a democracia ao redor do mundo, por meio de uma nova unidade dedicada a democracia, direitos humanos e governança no âmbito da USAID.

O Brasil não assinou a declaração final da cúpula, que traz uma série de críticas à invasão da Ucrânia pela Rússia. Ao todo, 76 países assinaram o documento, inclusive Índia, Armênia e México, que se dissociaram do parágrafo sobre o conflito russo-ucraniano.

Em comunidade conjunto dos presidentes norte-americano e sul-coreano, foi anunciado que a próxima edição da cúpula seria na Coreia do Sul.

c) Terceira Cúpula da Democracia

Em março de 2024, foi realizada, em formato híbrido, a terceira edição da Cúpula da Democracia, que teve três dias de duração e contou com a Coreia do Sul, que hospedou o segmento presencial, a Dinamarca e o Quênia como anfitriões. O tema da edição foi “Democracia para as próximas gerações”. Não foi adotada declaração conjunta, mas, sim, um resumo do presidente.

O presidente da Coreia do Sul apelou aos países para que trabalhassem em conjunto para combater as notícias falsas e a desinformação. O secretário de Estado dos EUA, Antony Blinken, repetiu as suas observações, acrescentando que, “à medida que regimes autoritários e repressivos implementam tecnologias para minar a democracia e os direitos humanos, precisamos de garantir que a tecnologia sustenta e apoia os valores e normas democráticas”. Foi realizada, em meio à cúpula, uma reunião ministerial e uma mesa redonda com vários *stakeholders*, ambas sobre democracia, inteligência artificial e tecnologias digitais.

Em meio ao início da cúpula, a Coreia do Norte lançou vários mísseis balísticos de curto alcance nas águas do Pacífico, ao largo da sua costa oriental. Coreia do Sul, Japão e EUA

classificaram as ações militares como uma “provocação clara”, e, poucas horas depois, o ministro da defesa sul-coreano, Shin Won-sik, acusou Pyongyang de enviar cerca de sete mil contêineres com munições e outros equipamentos militares para Moscou, em 2023.

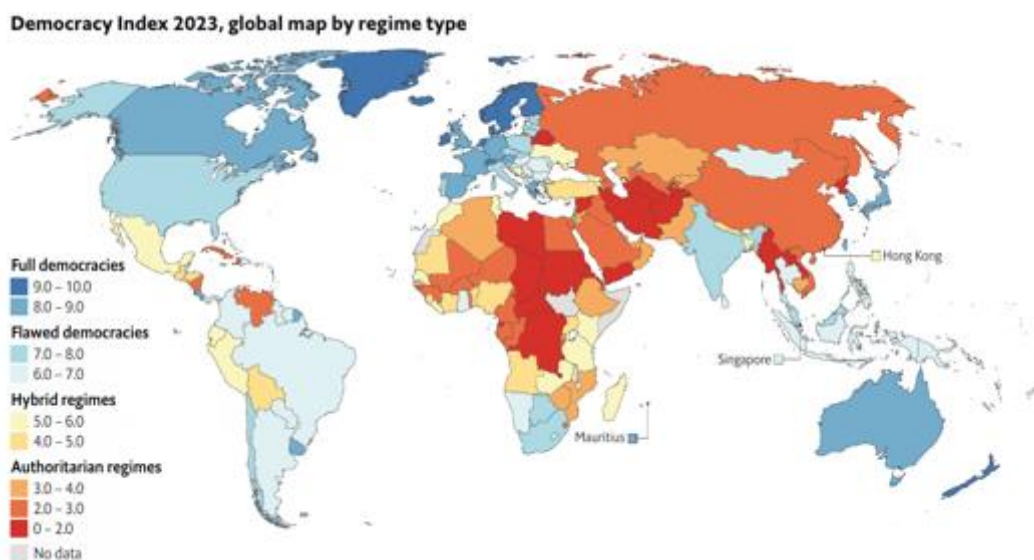
III. Índices de democracia e estado da democracia no mundo

a) Índices relativos a 2023

O Índice de Democracia da The Economist Intelligence Unit (EIU) – uma divisão do grupo The Economist encarregada da pesquisa e análise de informações sobre negócios e assuntos internacionais – é publicado anualmente desde 2006. Seu propósito é avaliar⁹⁰⁰ o estado da democracia em 165 Estados independentes e dois territórios, excluindo apenas os microestados. Cada país é pontuado em uma escala de 0 a 10 em cinco categorias principais: processo eleitoral e pluralismo; liberdades civis; funcionamento do governo; participação política; e cultura política⁹⁰¹.

Com base na média global das pontuações, os países são classificados em: "democracias plenas" (pontuações acima de 8); "democracias imperfeitas" (pontuações entre 6 e 8); "regimes híbridos" (pontuações entre 4 e 6); e "regimes autoritários" (pontuações iguais ou inferiores a 4). Vale ressaltar que o nível de democracia em organizações de governança transnacional, como a União Europeia (EU) ou as Nações Unidas (ONU), não é considerado.

Em fevereiro de 2024, foi divulgado o Índice de Democracia para o ano de 2023. Segundo a EIU, o número de países classificados como democracias aumentou de 72 para 74 em 2023. Entretanto, o ano não foi promissor para a democracia, com a pontuação média global do índice caindo para 5,23 – uma queda em relação aos 5,29 registrados em 2022. Isso reflete uma tendência geral de regressão e estagnação nos últimos anos e marca um novo mínimo desde o início da publicação do índice.



Fonte: EIU. Democracy Index 2023.

⁹⁰⁰ Além das avaliações de especialistas, o grupo utiliza, quando disponíveis, pesquisas de opinião pública, como as geridas pelas Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey), Gallup, Eurobarômetro, Latinobarômetro etc. No caso de países para os quais faltam pesquisas, os resultados para países semelhantes e a avaliação de especialistas são usados para preencher as lacunas.

⁹⁰¹ Para tanto, a EIU promove uma combinação de um sistema de pontuação dicotômico e um sistema de pontuação de três pontos para os indicadores. O sistema de pontuação dicotômico baseia-se na atribuição de pontos 1-0 (1 para uma resposta sim e 0 para uma resposta não). Para muitos indicadores, entretanto, é introduzida a possibilidade de uma pontuação de 0,5, para capturar "áreas cinzentas" – no qual um simples sim (1) ou não (0) dificulta a avaliação –, com orientações sobre quando isso deve ser usado.

A análise revela que quase metade da população mundial está inserida em algum tipo de democracia (45,4%). Apenas 7,8% residem em uma "democracia plena". Por outro lado, mais de um terço da população mundial vive sob regimes autoritários (39,4%), uma proporção que tem aumentado nos últimos anos. Em resumo, entre os 167 países e territórios abrangidos pelo modelo, 74 são considerados democracias em algum nível (24 são "democracias plenas", e 50 são "democracias imperfeitas"), 34 são "regimes híbridos" e 59 são "regimes autoritários".

Em 2023, conflitos armados em várias regiões e a contestação da hegemonia dos EUA contribuíram para a instabilidade global. As democracias enfrentaram desafios internos, enquanto potências emergentes buscaram afirmar seus interesses. Após três anos da pandemia de COVID-19, houve pouco progresso democrático, com a maioria dos países vendo queda em suas pontuações no índice.

O declínio na pontuação geral do Índice de Democracia foi universal, exceto pela Europa Ocidental, que registrou uma leve melhoria de 0,01 ponto, alcançando 8,37, após uma recuperação significativa em 2022. Esta região foi a única a restabelecer seus níveis pré-pandêmicos. Apesar de possuir a pontuação média mais elevada globalmente, muitos cidadãos na Europa Ocidental continuam a expressar insatisfação com o estado político atual, demonstrado pelo crescente apoio a partidos populistas.

Esse diagnóstico também se estende às democracias da América do Norte - Canadá e EUA - onde a insatisfação pública com o estado político é evidente. O declínio na pontuação média do índice para a região, de 8,37 em 2022 para 8,27 em 2023, foi impulsionado pelo Canadá. Apesar disso, o Canadá é classificado como uma "democracia plena", com uma pontuação de 8,69, enquanto os EUA são considerados uma "democracia imperfeita", mantendo sua pontuação de 7,85 em 2023.

Todas as outras regiões experimentaram um declínio em suas pontuações médias, com as maiores regressões ocorrendo no Oriente Médio e Norte da África e na América Latina e Caribe. A pontuação do índice para a região de menor classificação, Oriente Médio e Norte da África, caiu para 3,23 em 2023, em comparação com os 3,34 de 2022. Um total de oito países registraram uma deterioração em suas pontuações em 2023; apenas um país, os Emirados Árabes Unidos, melhorou sua pontuação. Após o ataque do Hamas contra Israel em 7 de outubro de 2023 e a resposta imediata de Israel, a pontuação da região atingiu uma baixa histórica no Índice de Democracia.

Na região subsaariana, observou-se uma significativa reversão democrática em 2023, com a pontuação média regional diminuindo de 4,14 em 2022 para 4,04 em 2023. Mais de 40% dos 44 países cobertos pelo índice nesta região experimentaram uma queda em suas pontuações, enquanto 17 países estagnaram, e apenas nove mostraram melhora. Esse declínio acentuado na pontuação foi principalmente impulsionado pela onda de golpes militares que ocorreram no Sahel.

Na América Latina e Caribe, 2023 representou o oitavo ano consecutivo de declínio democrático. A pontuação média caiu de 5,79 em 2022 para 5,68 em 2023. Apesar desse declínio, a região ainda é a terceira mais democrática do mundo, ficando atrás apenas da América do Norte e da Europa Ocidental. A América Latina e o Caribe abrigam algumas das democracias mais fortes do mundo, como Uruguai e Costa Rica, mas também enfrentam desafios com regimes autoritários de longa data, como Cuba, Nicarágua e Venezuela, e o estado de colapso no Haiti. Dois terços dos 24 países da região registraram um declínio em suas pontuações, cinco países viram suas pontuações estagnarem, enquanto apenas três apresentaram melhorias⁹⁰². A maior regressão na

⁹⁰² Dois países da região mudaram de classificação em 2023: o Chile passou de uma "democracia plena" para uma "democracia imperfeita", enquanto o Paraguai passou de um "regime híbrido" para uma "democracia imperfeita". A

região ocorreu na América Central, impulsionada por quedas em El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Honduras. Essa ampla variação na qualidade da democracia na região reflete, em parte, o impacto dos desafios relacionados à segurança, que têm permitido que projetos políticos autoritários ganhem força. Na América Central, os desafios relacionados à segurança, como o alto crime ligado ao tráfico de drogas e a repressão estatal, têm contribuído para uma queda consistente na qualidade da democracia na maioria dos países da região. Na América do Sul, a questão da segurança está vinculada à ameaça de guerra entre Venezuela e Guiana pelo território disputado de Essequibo, enquanto eleições presidenciais foram marcadas por violência política e polarização, como na Argentina, onde Javier Milei venceu um disputado segundo turno.

Na região da Ásia e Australásia, houve uma leve queda na pontuação em 2023, atingindo uma média de 5,41. Mais da metade dos 28 países da região registrou uma diminuição em suas pontuações, enquanto apenas oito países mostraram melhora. O Paquistão sofreu a maior regressão na região, com sua pontuação diminuindo em 0,88, resultando em uma mudança de categoria de "regime híbrido" para "regime autoritário".

Por outro lado, o Leste Europeu e a Ásia Central experimentaram a menor regressão entre todas as regiões, com a pontuação média do índice caindo apenas 0,02 pontos, alcançando 5,37. A guerra e o conflito na região continuam a impactar negativamente o desempenho geral, com Armênia, Azerbaijão, Rússia e Ucrânia registrando uma deterioração em suas pontuações.

De acordo com o Índice de Democracia, o Brasil é classificado como uma "democracia imperfeita", mantendo sua posição na 51ª posição do ranking em relação ao ano anterior. Com uma pontuação média de 6,68, a categoria com melhor desempenho foi a de "processo eleitoral e pluralismo", na qual o país atingiu 9,58. O segundo melhor desempenho está relacionado às "liberdades civis", com pontuação de 7,35. Nas demais categorias, "funcionamento do governo", "participação política" e "cultura política", o país alcançou as seguintes pontuações, respectivamente: 5,36, 6,11 e 5,00. Em 2023, o país teve seu pior desempenho desde a criação do índice em 2006, quando alcançou a pontuação de 7,38. Após 2014, a tendência geral tem sido de queda, com pontuações abaixo de 7, explicada, em parte, pelo aumento de conflitos internos, incluindo os relacionados ao tráfico de drogas.

No que se refere ao respeito às liberdades civis, sob a ótica da Iniciativa do Estado Global da Democracia, produzida pela International IDEA – organização intergovernamental de apoio à democracia –, em 2023, o Brasil ficou em 63º lugar (entre 173 países). O Brasil alcançou posições melhores em matéria de participação (4º), representação (42º) e Estado de Direito (53º) no índice relativo a 2023. Segundo o Estado Global da Democracia 2024, em 2023, foi registrado o maior declínio anual global em matéria de eleições livres e justas em cerca de 50 anos, no que foi a oitava queda consecutiva no índice.

O V-Dem Institute, por meio do seu Relatório de Democracia, tem como objetivo avaliar e classificar as democracias globais em quatro categorias: "democracias liberais", "democracias eleitorais", "autocracias eleitorais" e "autocracias fechadas". A classificação de "autocracia fechada" denota a ausência de eleições multipartidárias para o executivo e a falta de elementos democráticos fundamentais, como liberdade de expressão, associação e eleições justas. Por outro lado, a "autocracia eleitoral" sugere a existência de eleições multipartidárias para o executivo, porém com falhas significativas nos requisitos fundamentais, como liberdade de expressão e associação, e eleições justas. Uma "democracia eleitoral" indica que as eleições multipartidárias

queda no Chile foi atribuída ao aumento da preferência por governos tecnocráticos. Por outro lado, o Paraguai viu uma melhora em sua pontuação devido ao aumento da representação feminina no Congresso após as eleições gerais de 2023.

para o executivo são livres e justas, com graus satisfatórios de sufrágio, liberdade de expressão e associação. Por fim, a "democracia liberal" implica que os requisitos da democracia eleitoral são atendidos, juntamente com restrições judiciais e legislativas sobre o executivo, além da proteção das liberdades civis e igualdade perante a lei.

O relatório, divulgado em março de 2024, revela uma preocupante regressão nos níveis de democracia em todo o mundo. Segundo os dados coletados, o nível de democracia desfrutado pela pessoa média em 2023 retrocedeu aos patamares observados em 1985, representando um recuo de quase 40 anos. A democratização é caracterizada pelo avanço em direção à mais democracia, independentemente da situação inicial do país, enquanto a autocratização é o processo oposto.

Desde 2009, mais pessoas vivem em países em processo de autocratização do que em democratização. É importante ressaltar que muitos desses países em processo de autocratização são potências regionais e globais, tanto em termos econômicos quanto militares. Essa tendência é especialmente marcante no Leste Europeu e na Ásia Central e Meridional. No entanto, contrastando com a tendência global, a América Latina e o Caribe têm experimentado um aumento nos níveis de democracia, com os países de maior dimensão demonstrando serem mais democráticos em comparação aos menores.

A prevalência da democracia é ressaltada na Europa Ocidental, América do Norte, partes do Leste Asiático e Pacífico, e na América do Sul. Por outro lado, os países autocráticos são mais concentrados na América Central, Ásia Oriental, Ásia Meridional e Central, Oriente Médio, Norte da África e África Subsaariana. O nível de democracia desfrutado pela pessoa média na América Latina e no Caribe aumentou no ano anterior em razão das melhorias recentes observadas no Brasil, o país mais populoso da região. Contribuíram também para essa mudança de direção países menores, como Bolívia e Honduras. Nota-se que os países de maior dimensão na América Latina tendem a ser, em média, mais democráticos do que os menores, e essa posição têm sido mantida por um longo período.

O declínio da democracia é particularmente evidente na Europa Oriental se consideradas as médias ponderadas pela população. O nível de democracia desfrutado pela pessoa média nessa região tem diminuído gradualmente para níveis não vistos desde 1990. Exemplos proeminentes desse retrocesso pós-soviético para a autocracia incluem Belarus e a Rússia, cujas grandes populações exercem uma influência negativa sobre a média. Além disso, países como Hungria, Sérvia, Croácia e Romênia têm contribuído para essa tendência nos últimos anos.

O declínio da democracia também é significativo na Ásia Central e Meridional, especialmente quando consideramos as médias ponderadas pela população. Este declínio é atribuído em parte às deteriorações recentes da democracia na Índia. No entanto, as médias baseadas por país mostram um declínio menos acentuado. Nas últimas décadas, os países menores têm mostrado melhorias graduais, enquanto os países maiores têm experimentado declínios em seus níveis de democracia.

Na África Subsaariana, a democracia agora está em níveis equivalentes aos observados no ano 2000, e não há diferenças marcantes entre as médias ponderadas pela população e as médias baseadas por país. No entanto, nos últimos cinco anos, houve deteriorações na região, em parte devido a golpes de estado no Gabão e no Níger em 2023, bem como tomadas de poder militar em outros cinco países da região desde 2020 - Burkina Faso, Guiné, Mali, Sudão e Chade.

Os níveis de democracia na Ásia do Leste e no Pacífico, no Oriente Médio e no Norte da África, e na Europa Ocidental e na América do Norte têm permanecido relativamente estáveis nos últimos dois anos, porém os declínios nas médias ponderadas pela população ao longo da última década são perceptíveis. Sob a perspectiva das médias baseadas em país, a Ásia do Leste e o

Pacífico mantiveram-se em torno do mesmo nível de democracia ao longo das últimas duas décadas. No entanto, o Oriente Médio e o Norte da África têm experimentado um declínio gradual desde a Primavera Árabe. Além disso, a Europa Ocidental e a América do Norte também estão em um declínio lento, porém constante, desde cerca de 2010.

Considerando essa incerteza, o número de democracias pode variar de 78 a 96, com 91 sendo a estimativa mais confiável, enquanto o número de autocracias pode variar de 82 a 101 países, com 88 sendo a melhor estimativa. De acordo com os dados do V-Dem, 71% da população vivem em autocracias eleitorais ou fechadas em 2023. Já as 32 democracias liberais abrigam 13% da população mundial. Os Estados Unidos da América são de longe a maior democracia liberal, representando 4% da população mundial e cerca de um terço da população total residente em democracias liberais.

Os países que estão em processo de autocratização agora abrigam mais de um terço da população mundial em 2023. Dos países em processo de autocratização podem ser citados Índia, México e Coreia do Sul. Outros países populosos que estão se autocratizando incluem Indonésia, Mianmar, Paquistão e Filipinas. A tendência de autocratização também é observada dentro da União Europeia, afetando países como Grécia, Hungria, Polônia e Romênia. Isso destaca a importância da atual onda de autocratização, na qual países influentes, com economias robustas, podem influenciar outros estados.

Os países em processo de democratização tendem a ser geralmente menores em tamanho, economia e população, como é o caso de Gâmbia, Maldivas e Seychelles. Uma exceção, já mencionada, é a recente inclusão do Brasil nesse grupo, dada sua população de 216 milhões e sua influência como potência regional e global.

Em 2024, os eventos eleitorais ganham destaque em um cenário político global incerto, com potencial para moldar significativamente o futuro dos regimes políticos em muitos países. Mais de 52% das eleições deste ano ocorrem em nações onde os níveis democráticos estão em declínio, enquanto apenas 5% se inserem em contextos de democratização. Essa distribuição enfatiza o espectro da atual onda de autocratização em curso. Entre os 60 países que realizam eleições em 2024, quase metade da população mundial está representada, incluindo sete dos dez países mais populosos: Bangladesh, Índia, Indonésia, México, Paquistão, Rússia e Estados Unidos. A maioria desses países - 31 no total - enfrenta períodos de declínio democrático. Apenas três dos 60 países que realizam eleições estão registrando melhorias, todos os quais estão em processos de democratização de reversão, ou seja, recuperando-se de declínios anteriores. Por fim, 26 países estão classificados como "outros", sem melhorias substanciais ou contínuas, nem declínios em seus níveis de democracia.

Essa perspectiva é crucial porque as eleições em países que estão se autocratizando frequentemente desempenham um papel decisivo na determinação do futuro do regime político. No entanto, as eleições também podem servir como instrumentos poderosos de legitimação, impulsionando ainda mais a autocratização quando os desafiantes democráticos falham em obter sucesso, como observado em países como Hungria e Turquia. A predominância das eleições em espaços contestados durante o "ano recorde de eleições" de 2024 torna este ano crucial para o futuro da democracia global.

Nos parâmetros adotados pelo V-Dem Institute, o Brasil é uma democracia eleitoral, com tendência à democratização. Durante as décadas de 1970 e 1980, a classificação era de uma autocracia fechada; por volta de 1985, o país começou a sofrer uma mudança, passando pela categoria de autocracia eleitoral para, já no final da década de 1980, ser categorizada como uma democracia eleitoral, posição mantida até os dias atuais. Ademais, o Brasil é citado pelo V-Dem

Institute como um exemplo recente de como as eleições desempenham um papel fundamental na interrupção e reversão da autocratização. Vários fatores contribuíram para essa mudança de curso, desde a pré-eleição até o pós-eleitoral:

i. Pré-eleição:

- Combate à Desinformação: O Brasil enfrentou desafios com desinformação durante o período eleitoral de 2022, mas esforços para combatê-la foram feitos pela Justiça Eleitoral e pelo Supremo Tribunal Federal.

- Aliança da Oposição Pró-Democracia: Uma ampla coalizão de partidos de oposição uniu-se para derrotar Bolsonaro, destacando a importância da unidade na oposição.

- Independência Judicial: O judiciário brasileiro resistiu à pressão durante esse período, mantendo sua independência.

ii. Durante as eleições:

- Gerenciamento Eleitoral Resiliente: Tentativas de alterar o sistema eleitoral foram enfrentadas e rejeitadas, enquanto medidas foram tomadas para eliminar a desinformação.

- Apoio Diplomático: O apoio internacional à legitimidade das eleições enfraqueceu Bolsonaro.

- Eleições Livres e Justas: Observadores confirmaram a integridade do processo eleitoral.

iii. Pós-eleitoral:

- Endosso Internacional Rápido: O apoio rápido de líderes mundiais à vitória eleitoral fortaleceu a legitimidade do novo governo.

- Apoio Institucional: As instituições brasileiras-chave reconheceram a vitória da oposição, contribuindo para uma transição suave.

- Permanência Militar nos Quartéis: Os militares permaneceram neutros, evitando uma intervenção após a eleição.

- Garantia da Transição de Poder: Apesar dos protestos, a transferência de poder ocorreu sem incidentes, com o apoio do Supremo Tribunal Federal e das instituições domésticas. Mesmo assim, os apoiadores do ex-presidente Jair Bolsonaro invadiram os prédios do Congresso, do Supremo Tribunal e do Palácio do Planalto em 8 de janeiro, mas os militares não os apoiaram, e os líderes dos três poderes do governo e os governadores estaduais em uníssono condenaram os tumultos. No dia seguinte, milhares de pessoas se manifestaram contra os tumultos e a favor da democracia. Mais tarde, Bolsonaro foi condenado por abuso de poder e declarado inelegível para concorrer ou ocupar cargo público por 8 anos.

Esses eventos no Brasil oferecem valiosas lições sobre como as eleições podem ser cruciais na interrupção e reversão da autocratização, destacando a importância da resiliência institucional, do apoio internacional e da unidade da oposição.

Segundo a Freedom House⁹⁰³, a liberdade global registrou um declínio pelo 18º ano consecutivo em 2023, afetando aproximadamente um quinto da população mundial. A amplitude e a profundidade dessa deterioração foram consideráveis. Os direitos políticos e as liberdades civis foram reduzidos em 52 países, enquanto apenas 21 países apresentaram melhorias.

Além dos desafios de manipulação eleitoral e conflitos armados, diversas ameaças têm comprometido as liberdades específicas, ou dos grupos específicos, ao longo do ano. Grupos criminosos organizados têm representado uma ameaça às instituições democráticas, à segurança e

⁹⁰³ Organização sem fins lucrativos sediada nos Estados Unidos dedicada ao apoio e à defesa da democracia ao redor do mundo. Formalmente fundada em 1941, a organização buscava promover o envolvimento dos EUA na Segunda Guerra Mundial e na luta contra o fascismo e teve como fundadores figuras influentes como Eleanor Roosevelt e Wendell Willkie.

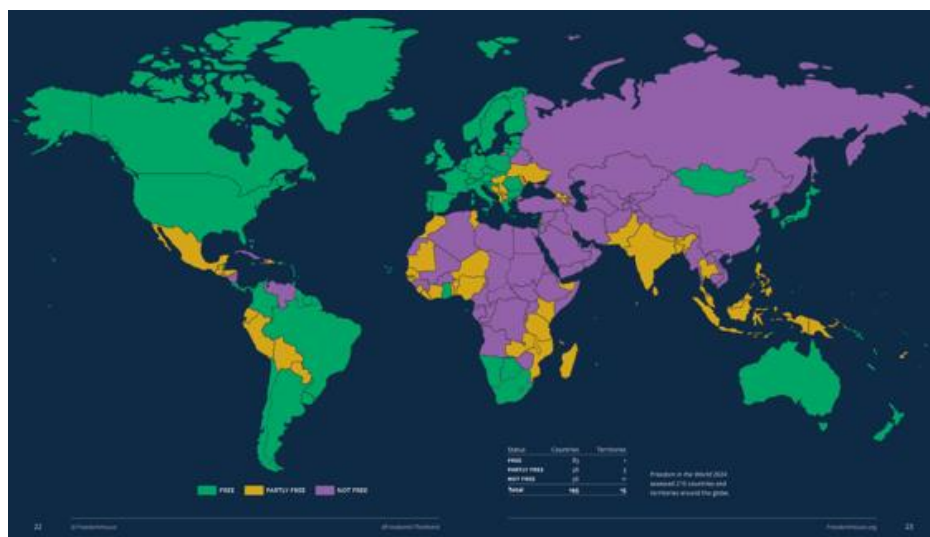
à liberdade. A liberdade de praticar a religião de escolha tem sido suprimida, enquanto os direitos das pessoas LGBT+ têm sido alvo de leis restritivas. Migrantes e refugiados têm enfrentado deportações arbitrárias e violência física.

No âmbito regional, a liberdade declinou em toda a África pelo 10º ano consecutivo em 2023. Nas Américas, a liberdade enfrentou desafios extraordinários em 2023, com nove países registrando quedas nas pontuações gerais e nenhum apresentando melhorias. A tendência negativa foi impulsionada pela repressão contra a oposição política e pela escalada da violência criminal, que continuou a corroer as instituições democráticas. No entanto, 22 dos 35 países das Américas ainda foram classificados como “livres”, tornando a região uma das mais livres do mundo.

A liberdade diminuiu na região da Ásia-Pacífico em 2023, com esforços para minar a oposição política ameaçando a integridade eleitoral à medida que um número recorde de países se preparava para as eleições de 2024. Candidatos pró-democracia foram impedidos de participar das eleições distritais em Hong Kong, e a campanha eleitoral em Bangladesh foi marcada por violência e boicote da oposição.

A Eurásia experimentou uma queda impressionante na liberdade em 2023, impulsionada principalmente pela conquista de Nagorno-Karabakh pelo Azerbaijão e pela expulsão da população étnica armênia da região, bem como pela crescente repressão autoritária dentro da Rússia durante o segundo ano da invasão do Kremlin à Ucrânia. Enquanto a Eurásia permaneceu dominada por países “não livres” em 2023, não tendo nenhum classificado como “livre”, forças democráticas em vários ambientes “parcialmente livres” fizeram esforços para resistir à pressão autoritária durante o ano.

A liberdade diminuiu na Europa em 2023; contudo, mais de 80% dos residentes europeus ainda vivem em países “livres”. A queda foi em grande parte resultado do agravamento da disfunção governamental, incluindo crescentes preocupações com corrupção oficial e falta de transparência. Apesar desses desafios, os Estados europeus permaneceram líderes globais na proteção dos direitos das pessoas LGBT+, e vários países aprovaram medidas para melhorar a igualdade legal. O novo governo eleito da Polônia incluiu mudanças semelhantes em sua ambiciosa agenda de reformas, elevando as esperanças de reversão da deterioração democrática do país que durou quase uma década.



Fonte: *Freedom in the World Report 2024*. Freedom House.

A manipulação das eleições emergiu como uma das principais causas do declínio global da liberdade em 2023, resultando em pontuações mais baixas em 26 países. Além da manipulação, a integridade das eleições pode ser comprometida pela violência e pela má administração. A violência pode intimidar candidatos e eleitores, enquanto a falta de confiança nas instituições eleitorais pode levar à apatia, enfraquecendo a legitimidade dos governos eleitos e abrindo espaço para ameaças autoritárias.

De acordo com os dados do *Freedom in the World*, atualmente, 35 países estão registrando as piores pontuações nos indicadores de eleições livres e justas, refletindo duas tendências principais: eleições fraudulentas e golpes militares, que privam as pessoas de um governo eleito, um princípio fundamental da democracia.

As regiões disputadas estão entre os locais menos livres do mundo. Nos 15 territórios que a *Freedom in the World* monitora separadamente dos países, os conflitos de longa data sobre terra, soberania e autodeterminação têm colocado em perigo os direitos básicos de mais de 45 milhões de pessoas.

Em 2023, os conflitos em Nagorno-Karabakh, Faixa de Gaza e regiões ucranianas ocupadas pela Rússia exacerbaram as tensões étnicas e políticas, resultando em violações graves dos direitos humanos. Em Hong Kong, Tibete e Saara Ocidental, as populações locais não puderam exercer autodeterminação política, e, sem essa possibilidade, as liberdades civis ficam vulneráveis.

As perspectivas de liberdade em territórios disputados são maiores quando os residentes podem participar de eleições, exercer sua autodeterminação política e responsabilizar os líderes por salvaguardar as liberdades civis. Um exemplo notável é o Chipre do Norte, o único território avaliado separadamente com *status* de "livre", onde os direitos políticos, incluindo eleições multipartidárias regulares, são relativamente bem protegidos. Apesar da crescente interferência política do governo turco permanecer como uma ameaça, as liberdades civis têm sido amplamente mantidas no território ao longo das últimas três décadas.

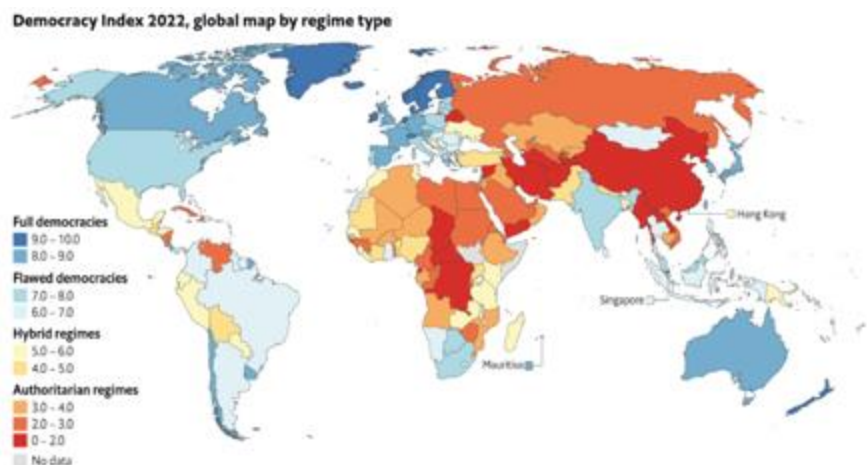
Um aspecto frequentemente negligenciado da deterioração das liberdades dentro de territórios disputados é o impacto que isso pode ter na governança democrática dos países que exercem controle sobre essas áreas. Embora a repressão desse tipo tenha sido amplamente perpetrada por regimes autocráticos em 2023, é importante reconhecer que os governos democraticamente eleitos de Israel e Índia também estiveram envolvidos na violação dos direitos básicos na Cisjordânia e na Faixa de Gaza e em Jammu e Caxemira, respectivamente. Tais políticas representaram uma ameaça aos valores pluralistas de diversidade e dissidência nos países maiores.

b) Índices relativos a 2022

No *ranking* de 2022, houve ganhos democráticos em alguns países, mas também alguns declínios. A Tailândia registrou a maior melhora na pontuação geral em 2022, aumentando seu total de 6,04 em 2021 para 6,67. Também melhoraram Angola e Níger, de uma base baixa na categoria de “regime autoritário”, e Montenegro e Grécia, ambos classificados como “democracias imperfeitas”. Tendo melhorado sua pontuação em 0,41 pontos, a Grécia está agora perto de ser reclassificada como uma “democracia plena”.

O principal destaque entre os países com desempenho ruim em 2022 foi a Rússia, que teve a maior deterioração na pontuação de qualquer país do mundo. A pontuação da Rússia caiu 0,96 pontos para 2,28 (de 3,24 em 2021), e sua classificação global caiu de 124^a (do total de 167) para 146^a, perto do final do *ranking* global. Belarus também sofreu uma queda acentuada em sua pontuação. Outros países que registraram um declínio acentuado em suas pontuações, já partindo

de uma base baixa, incluíram Burkina Faso, na África Ocidental, onde uma insurgência islâmica resultou na perda do controle do Estado de vastas faixas de território, no deslocamento de cerca de 1,7 milhão de pessoas e na morte de milhares; e o Haiti, o país mais pobre do hemisfério ocidental, que, segundo a análise, parece estar em estado de dissolução interna, pois as autoridades perderam o controle. Vários países da América Latina, incluindo El Salvador e México, também registraram grandes mudanças negativas em suas pontuações em 2022. No Oriente Médio e Norte da África, a região com o pior desempenho em termos de pontuação absoluta e variação ano a ano, Tunísia, Iraque e Jordânia registram quedas acentuadas em suas pontuações.



Fonte: *Economist Intelligence Unit (EIU)*

Mantendo a tendência geral de inércia e estagnação, há apenas cinco mudanças de categoria de regime no Índice de Democracia de 2022, três positivas e duas negativas. Em termos de atualizações, Chile, França e Espanha voltam à categoria de “democracia plena”, principalmente por causa de uma reversão de medidas pandêmicas que violaram as liberdades dos cidadãos em 2020 e 2021. Dois países, Papua Nova Guiné e Peru, foram rebaixados, ambos de uma classificação de “democracia imperfeita” para um “regime híbrido”. Como consequência dessas mudanças, o número de “democracias plenas” passa de 21 em 2021 para 24 em 2022, enquanto o número de “democracias imperfeitas” cai de 53 para 48, e o de “regimes híbridos” passa de 34 para 36. O número de “regimes autoritários” permanece o mesmo, em 59.

Também com relação a 2022, o *V-DEM Institute* estimou que 72% da população mundial vivia sob regimes autocráticos (autocracias eleitorais ou ditaduras) – dez anos antes, em 2012, esse percentual era de 46%. Segundo relatório do instituto, em 2022, 42 países, incluindo o Brasil, estavam em processo de “autocratização”, contra 33 no ano anterior. O relatório também indica que, pela primeira vez em vinte anos, o número de ditaduras é maior que o de democracias liberais. Ademais, a *Freedom House* declarou que o ano de 2022 foi o 17º ano consecutivo com deterioração da democracia em termos globais.

c) Índices relativos a 2021

A democracia sofreu mais revezes em 2021, com a porcentagem de pessoas que vivem em uma democracia caindo para bem abaixo de 50% e com regimes autoritários ganhando terreno. O último relatório da *Economist Intelligence Unit (EIU)* conclui que a democracia experimentou seu

maior declínio anual desde 2010, quando o colapso financeiro global aumentou seu descrédito. A pontuação do índice caiu para todas as regiões, exceto para o Leste Europeu⁹⁰⁴, com as medidas relacionadas à pandemia de COVID-19 restringindo as liberdades individuais. De acordo com o *ranking*, os países mais bem classificados são: Noruega, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia e Islândia. República Centro-Africana (RCA), República Democrática do Congo (RDC), Coreia do Norte, Myanmar e Afeganistão, por sua vez, são os países mais mal avaliados. Em 2022, o *ranking* manteve-se estável, contrariando a ideia de que a redução dos riscos da pandemia ampliaria o retorno das democracias.

A EIU classifica os regimes em quatro tipos:

- 1) Democracias plenas: países onde as liberdades civis e as liberdades políticas fundamentais são respeitadas; existem sistemas válidos de freios e contrapesos governamentais; existem problemas limitados no funcionamento democrático; a mídia é diversificada e independente;
- 2) Democracias imperfeitas: países onde as eleições são justas e livres; as liberdades básicas são respeitadas, mas podem ter problemas; há problemas no funcionamento da governança;
- 3) Regimes híbridos: países onde fraudes ou irregularidades eleitorais ocorrem regularmente; a pressão é aplicada à oposição política, a corrupção é generalizada, e o Estado de Direito tende a ser fraco; a mídia é pressionada e assediada; há problemas no funcionamento da governança;
- 4) Regimes autoritários: países onde o pluralismo político é inexistente ou limitado; a população é governada por monarquias absolutas ou ditaduras, e infrações e abusos das liberdades civis são comuns; as eleições não são justas ou livres (se ocorrem); a mídia é

⁹⁰⁴ Acerca do Leste Europeu, deve-se ponderar que, embora se trate da única região que não registrou declínio na pontuação, seu desempenho atual está bem abaixo da média registrada em 2006, quando o índice foi publicado pela primeira vez. Além disso, o estado da democracia nessa região é pior do que em todas as outras regiões, exceto a África Subsaariana, o Oriente Médio e o Norte da África. Com exceção dos “regimes autoritários” na região da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), os países do Leste Europeu geralmente pontuam bem em termos de processo eleitoral e pluralismo, com sistemas políticos competitivos e eleições livres e justas. Esses mecanismos democráticos formais, no entanto, coexistem com um mau funcionamento do governo: corrupção e falta de transparência são comuns em toda a região, e a confiança nos governos tende a ser baixa. Muitos cidadãos dessa região têm baixa confiança na democracia como forma de governo e acreditam que a governança democrática leva a um desempenho econômico ruim. Treze países do Leste Europeu melhoraram sua pontuação no Índice de Democracia em 2021, com destaque para Macedônia do Norte, Moldávia e Montenegro, que se tornaram democracias imperfeitas. Em onze países, houve piora no desempenho, sendo que o maior declínio ocorreu no Quirguistão. Ainda não existem “democracias plenas” na região. As pontuações de Hungria e Polônia diminuíram ligeiramente. A Hungria, cuja pontuação tem diminuído constantemente desde 2006, adotou novas emendas constitucionais em dezembro de 2020 sobre várias questões, como casamento e educação dos filhos, que foram implementadas sem consulta pública e enquanto o país estava em estado de emergência. Em setembro de 2021, a Polônia declarou seu primeiro estado de emergência desde os tempos comunistas para conter passagens ilegais na fronteira com Belarus, estabelecendo uma zona de exclusão para conter migrantes, e restringiu o acesso de jornalistas e ONGs humanitárias. A Ucrânia é classificada como “regime híbrido”, e sua pontuação caiu de 5,81 em 2020 para 5,57 em 2021, deixando-a ainda mais abaixo do limite de 6,00, acima do qual os países são classificados como “democracia imperfeita”. A pontuação da Rússia, um “regime autoritário”, era de 3,31 pontos em 2020 e caiu para 3,24 em 2021, com o acirramento da repressão à oposição, aos meios de comunicação e a organizações independentes. Além disso, o Parlamento do país restringiu ainda mais o pluralismo político e a independência da mídia. A prisão de Alexei Navalny, figura proeminente da oposição, levou a uma onda de protestos que foram fortemente reprimidos. O governo também ampliou sua lista de “agentes estrangeiros”, o que restringiu severamente a operação da mídia independente e de organizações de direitos humanos. Em dezembro de 2021, ocorreu o fechamento de uma conceituada organização de direitos civis, o International Memorial, em mais um movimento contra vozes dissidentes no país.

estatal ou controlada direta ou indiretamente pelo regime dominante; o sistema judiciário não é independente; críticas ao governo são censuradas.

Em 2021, 37% da população mundial viviam sob um regime autoritário, e apenas 6,4% viviam em democracias plenas. Em 2022, 36,9% viviam sob regimes autoritários, e apenas 8% sob democracias plenas.

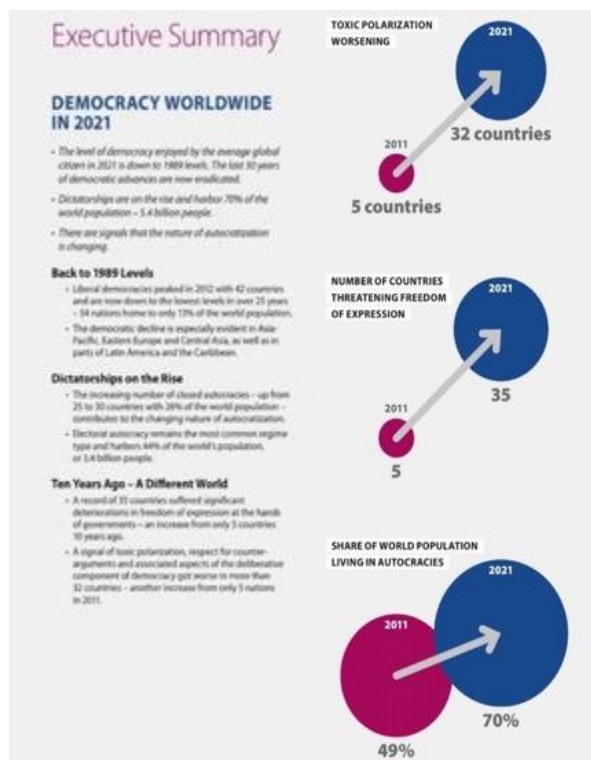
Em 2015, o acadêmico estadunidense Larry Diamond cunhou a expressão “recessão democrática” para descrever o recuo global da democracia desde 2006. Seu diagnóstico foi confirmado pelos resultados do Índice de Democracia da EIU nos últimos quinze anos até 2021, durante os quais 108 dos 167 países (65%) abrangidos registaram declínio na sua pontuação total do índice ou estagnaram. Além disso, nenhuma região do mundo conseguiu melhorar sua pontuação média desde 2006. As regiões com pior desempenho, medidas pelo tamanho do declínio em sua pontuação média entre 2006 e 2021, são a América do Norte⁹⁰⁵ e a Europa Ocidental⁹⁰⁶, lar das democracias mais antigas e desenvolvidas. Dos 59 países (35% do total) cobertos pelo índice que melhoraram sua pontuação entre 2006 e 2021, a maioria está em regiões em desenvolvimento. As regiões com pior desempenho são as mais desenvolvidas: tanto o Canadá quanto os EUA regrediram desde 2006, e 19 dos 21 países da Europa Ocidental registraram declínios em suas pontuações. Apesar do progresso alcançado em uma minoria de países, no geral, parece claro que a maioria das democracias, sejam elas classificadas como “democracias plenas”

⁹⁰⁵ Em 2021, a América do Norte manteve seu lugar como a região mais bem classificada no Índice de Democracia. A pontuação, no entanto, caiu consideravelmente em comparação com 2020. A mudança foi impulsionada por um desempenho mais fraco do Canadá em 2021, mas o país mantém sua posição na categoria “democracia plena”. Os EUA continuam atrás do Canadá, caíram uma posição e permanecem na categoria “democracia falha”. A pontuação dos EUA para participação política permanece entre as mais altas do mundo e está em seu nível mais alto desde que o Índice foi lançado. Os americanos se envolveram muito mais na política nos últimos anos. A eleição presidencial de novembro de 2020 atraiu a maior participação eleitoral desde 1900, com mais de 66% dos eleitores votando. Os EUA também pontuam muito bem em liberdades civis, processo eleitoral e pluralismo. O ano passado destacou a resiliência das instituições democráticas do país. A cultura política continua a categoria mais fraca para os EUA. A coesão social entrou em colapso, e o consenso desapareceu em questões fundamentais, como resultados eleitorais e práticas de saúde pública. Apenas 55% dos americanos acreditam que Biden venceu legitimamente as eleições de 2020, apesar de não haver evidências de fraude eleitoral. Em 2021, os direitos reprodutivos ressurgiram como um ponto de inflamação adicional, com quase vinte estados promulgando mais de cem novas restrições ao aborto. O Canadá continua tendo uma pontuação alta, graças ao histórico de governo democrático e estável do país, que apresenta o melhor desempenho em processo eleitoral e pluralismo (10,0) e participação política (8,89). A pontuação do Canadá, no entanto, caiu ligeiramente em comparação com 2020, devido a uma decisão do Tribunal Superior de Quebec para manter a recente proibição da província de usar símbolos religiosos em certos empregos de serviços públicos.

⁹⁰⁶ Na Europa Ocidental, a Espanha foi rebaixada a democracia imperfeita devido a sua pontuação em independência judicial, que se relaciona com o episódio da nomeação de novos magistrados ao Conselho Geral da Magistratura, órgão que atualmente funciona de forma interina, pois ainda não houve acordo sobre a nomeação de novos juízes. Além disso, o país vem sofrendo com o aumento da fragmentação parlamentar, com uma série de escândalos de corrupção e com o crescente nacionalismo regional na Catalunha. A Espanha foi o único país da região a ser rebaixado por tipo de regime em 2021, mas a maioria dos países registrou pequenas oscilações para baixo em suas pontuações, o que reflete as prolongadas consequências políticas da pandemia de coronavírus. Muitos países estão lutando para resolver problemas sociais que foram exacerbados pela pandemia, o que tem minado a confiança no governo e nas instituições. No Reino Unido, isso se combinou com uma percepção crescente da falta de transparência e com um escândalo sobre financiamento de partidos. Houve declínio da pontuação do Reino Unido, de 8,54 para 8,10. Enquanto isso, os partidos populistas continuaram se concentrando nas preocupações públicas sobre imigração e ampliaram seu escopo para atrair eleitores frustrados com a imposição de restrições pandêmicas. Os partidos céticos em relação às vacinas obtiveram ganhos eleitorais substanciais na Áustria e na Itália em 2021, e protestos eclodiram em vários países (incluindo Países Baixos e França) por causa da vacinação. A Turquia é o único “regime híbrido” na região e registrou grande declínio em sua pontuação na última década, refletindo o governo cada vez mais autocrático de seu presidente. Há, também, acentuado enfraquecimento da confiança do público no governo, muito devido à corrupção generalizada.

ou “democracias imperfeitas”, está lutando em várias frentes: constata-se que as liberdades civis estão sendo corroídas; direitos democráticos básicos estão sendo revertidos; a confiança no governo e nos partidos despencou; o apego das pessoas à democracia está enfraquecendo; a democracia não está dando resultado para muitas pessoas; há um descontentamento causado por motivos econômicos; e há certo apelo crescente de ideias não democráticas.

O relatório do *V-Dem Institute*, da Universidade de Gotemburgo, apresenta as seguintes constatações acerca da democracia em 2021, que corroboram os dados trazidos pela EIU:



Fonte: *Democracy Report 2022, V-Dem*

A Freedom House mede o nível de governança democrática em 29 países da Europa Central e da Ásia Central, por meio de seu relatório anual *Nations in Transit*. A pontuação da democracia incorpora classificações separadas sobre governança nacional e local, processo eleitoral, mídia independente, sociedade civil, estrutura judicial e independência e corrupção. De acordo com seu último relatório, apenas Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Tchêquia são democracias consolidadas, enquanto Azerbaijão, Belarus, Cazaquistão, Rússia, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão são regimes autoritários consolidados.

A região da América Latina e Caribe⁹⁰⁷ sofreu grande revés em 2021, de acordo com o relatório da EIU. Sua mudança de pontuação foi o maior declínio experimentado por qualquer

⁹⁰⁷ Em Cuba, o governo revolucionário se mantém no poder, sem que as aspirações de parte da juventude que sai às ruas para protestar sejam atendidas. Em El Salvador, o presidente Nayib Bukele utiliza seu poder para questionar a separação dos poderes e já usou as Forças Armadas para intervir no Parlamento. No ano passado, ele editou dois decretos que aposentou, compulsoriamente, cerca de um terço dos juízes do país. No Haiti, o caos político continua após o assassinato do presidente Jovenel Moïse em julho de 2021, e a atuação de grupos criminosos e a presença de corrupção generalizada tornam difícil o dia a dia de uma população que vive majoritariamente na miséria. Em Honduras, depois do golpe contra Zelaya em 2009, as eleições presidenciais de 2009, 2013 e 2017 foram marcadas

região desde o início da medição do Índice de Democracia, em 2006. Houve rebaixamento de cinco países em termos de tipos de regime (um de “completo” a “defeituoso”, três de “defeituoso” a “híbrido” e um de “híbrido” a “autoritário”). Em 2021, a região apresentou o maior número de países que registraram rebaixamentos de dois dígitos, com sete países caindo no *ranking* entre dez e vinte posições, e vários outros caindo oito posições. A pontuação da região em todas as categorias do índice piorou em 2021, liderada por um declínio acentuado na pontuação da cultura política. Isso reflete o descontentamento público com o tratamento da pandemia de coronavírus, que amplificou uma tendência pré-existente de crescente ceticismo sobre a capacidade dos governos democráticos de resolver os problemas da região e de crescente tolerância à governança autoritária. O compromisso cada vez mais fraco da América Latina com uma cultura política democrática abriu espaço para o crescimento de populistas não liberais. A Guiana foi uma exceção à regra regional, melhorando sua pontuação e subindo dez posições no *ranking*. De acordo com o Latinobarómetro, 72% dos latino-americanos não estão satisfeitos com o funcionamento da democracia. Para eles, há uma crise de representação, já que os governantes trabalham por interesses privados. A crise da COVID-19 e suas consequências macularam ainda mais as democracias latino-americanas. As intermitências políticas na região estão atreladas ao fato de que as disputas eleitorais são distorcidas por concorrentes que não aceitam a derrota, mas a região foi capaz de demonstrar uma vitalidade democrática surpreendente nos últimos 40 anos. O Brasil está na 47ª posição (de 167 países analisados pela EIU) e é considerado uma democracia imperfeita (atrás de Uruguai [13º] e Costa Rica [20º], únicas democracias plenas na região, do Chile [25º] e da Jamaica [42º]). O país piorou sua pontuação, ao cair de 6,92 pontos em 2020 para 6,86 em 2021 (mesma pontuação de 2017 e 2019 e a menor desde 2006, quando o índice foi criado). Apesar de ter piorado seu resultado individual no ano passado em relação a 2020, o Brasil subiu duas posições no *ranking*, porque outros países registraram quedas mais significativas. A maior pontuação do Brasil foi 7,38 pontos, nos anos de 2006, 2008 e 2014, quando o País foi classificado na 42ª, 41ª e 44ª posição, respectivamente.

No que diz respeito à África, o relatório do *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) constata que a democracia na África está em declínio, com resultados eleitorais contestados, aumento da insegurança, tentativas de reverter os limites do mandato presidencial e ressurgimento dos militares em transferências de poder e outras formas de mudanças inconstitucionais de governo. O número de regimes autoritários é preocupante, tendo aumentado ligeiramente, mas continua sendo uma sombra do que era nas décadas de 1970 e 1980. As transições pacíficas na Tanzânia e na Zâmbia são desenvolvimentos positivos no continente. Em alguns países, como África do Sul, Malawi e Quênia, o Judiciário e o Parlamento mantiveram-se firmes diante de excessos do Executivo. As instituições judiciais regionais defenderam firmemente a importância do acesso à *internet* e dos direitos digitais para os cidadãos. A tendência crescente de mobilização cidadã em todo o continente mostrou a resiliência das pessoas e suas aspirações democráticas, apesar dos esforços de certos governos para fechar o espaço cívico. Percebem-se uma tendência crescente de corrupção em compras relacionadas à COVID-19, a brutalidade

por fraudes eleitorais em favor do candidato conservador eleito, em um contexto de violência e corrupção. A vitória de Xiomara Castro, no ano passado, pode pôr fim a essa espiral de conspirações. Na Nicarágua, Daniel Ortega voltou ao poder em 2007, e seu governo tornou-se cada vez mais repressivo. As eleições no país não são competitivas devido à desqualificação dos opositores. Em 2018, revoltas tomaram conta do país por causa de uma reforma das aposentadorias, e elas foram duramente reprimidas. Em 2021, Ortega foi reeleito, sendo que 39 de seus prováveis opositores não puderam concorrer. Na Venezuela, em 2022, a guerra na Ucrânia suscitou uma aproximação inesperada entre os EUA e o país, afastando, ainda mais, a perspectiva de mudança de regime. Maduro pode tirar proveito da demanda crescente de petróleo para ajustar a economia do país.

policial e um espaço cívico cada vez menor. Os transtornos causados pelos bloqueios no início da pandemia também levaram a um aumento da violência contra as mulheres, a desculpas governamentais para reprimir a dissidência e à exacerbação das desigualdades sociais. Um dado notável de 2021 foi o número de golpes no continente, particularmente na África Ocidental. Naquele ano, os militares tomaram o poder no Mali e na Guiné, e um golpe também foi tentado por militares no Níger (derrotado pela guarda presidencial). Houve também um golpe de Estado no Sudão. Em janeiro de 2022, foi a vez de Burkina Faso, onde uma multidão comemorou o golpe de Estado após a queda do presidente. Quando colocado em contexto, no entanto, esse declínio democrático ocorre após mais de uma década de progresso, que tornou o continente muito mais democrático do que em qualquer outro momento de sua história. Desde 2000, a África tem apresentado avanços ao se afastar da “cultura golpista” da região. O declínio na incidência de golpes e nas tentativas de golpes nas últimas décadas foi marcado pela transição, na Nigéria, do regime militar para o civil em 1999. Este país, entretanto, mostra-se cada vez mais incapaz de atuar como mediador de poder regional, devido, em grande parte, às múltiplas questões de segurança que enfrenta. Para muitos países vizinhos, a Nigéria tornou-se uma fonte de instabilidade. Além disso, a disseminação de grupos jihadistas em toda a África Ocidental levou ao aumento das tensões entre governos e militares, criando as condições para maiores atritos entre as elites concorrentes.

Quanto aos países do Oriente Médio e do Norte da África, a maioria ainda vive a mesma dinâmica que domina a região há décadas: regimes antidemocráticos que geralmente não respondem às necessidades dos segmentos mais pobres e vulneráveis da sociedade e que apresentam forte tendência a restringir direitos básicos. Na última década, no entanto, tornou-se claro que a demanda por democracia e por mudanças está fortalecendo-se. Melhorias moderadas em relação à participação das mulheres foram observadas em toda a região nos últimos anos. Embora a COVID-19 tenha revertido alguns dos ganhos alcançados, o progresso continua em ritmo lento, mas constante. A democracia, no entanto, continua a ser um objetivo distante. Muitas eleições são realizadas com o único objetivo de manter os regimes existentes no poder. Outro desafio que a região enfrenta é a constante deterioração da liberdade de imprensa. A pandemia de COVID-19 permitiu que os governos impusessem mais restrições a pessoas e instituições, sem fornecer assistência efetiva aos milhões de pobres marginalizados. Alguns países, como Iêmen, Líbia, Palestina e Síria, ainda sofrem com conflitos ou ocupações, com pouca ou nenhuma esperança de que qualquer solução seja alcançada no futuro próximo.

No que diz respeito à China, o gigante asiático frustrou as expectativas daqueles que acreditavam que o país se tornaria mais democrático à medida que se tornasse mais rico. Pelo contrário, tornou-se menos livre. A China é classificada como um “regime autoritário”, tem uma pontuação total de 2,21 e ocupa a 148ª posição (de 167). Apresenta pontuação de 0,00 para processo eleitoral e pluralismo e de 0,88 para as liberdades civis. Segundo o relatório, o Estado chinês não pratica a tolerância religiosa, usa rotineiramente a tortura, e os direitos de propriedade não são garantidos. As únicas liberdades civis de que os cidadãos chineses desfrutam são as de segurança básica e liberdade para estudar, trabalhar e viajar (embora estas possam ser limitadas pelo Estado). A melhor pontuação do país é em “funcionamento do governo” (4,29). A China fica atrás das principais potências ocidentais nessa rubrica não porque sua burocracia seja ineficiente, mas devido à ausência de quaisquer mecanismos de prestação de contas, freios e contrapesos ou transparência. Em Hong Kong, as autoridades chinesas continuam restringindo as liberdades civis, e muitos candidatos e partidos de oposição foram proibidos de participar nas eleições locais. Sob pressão do governo chinês, as autoridades agiram contra vários meios de comunicação e grupos

independentes que defendiam maior autonomia para o território. Na China continental, a ampliação da ingerência do governo no processo de tomada de decisões corporativas privadas resultou no enfraquecimento dos direitos de propriedade privada, o que levou ao decréscimo da pontuação desse indicador.

IV. Democracia e teoria da paz democrática

De acordo com a "teoria da paz democrática", as democracias são menos propensas a entrar em conflito umas com as outras, iniciar guerras ou se envolver em conflitos militares prolongados. Os defensores dessa teoria argumentam que ter instituições políticas representativas torna mais difícil para os governos iniciar uma guerra sem o consentimento do eleitorado. Além disso, a teoria sustenta que países que compartilham uma cultura política democrática tendem não apenas a buscar meios pacíficos de resolver conflitos internamente, mas também estão inclinados a adotar a mesma abordagem em suas relações com outros países democráticos.

As evidências empíricas parecem apoiar a teoria da paz democrática. Desde 1946, não houve guerras entre democracias. Quando se correlaciona a incidência de conflitos em países de acordo com sua classificação de regime no Índice de Democracia, os resultados parecem confirmar a teoria da paz democrática. Entre os 24 países classificados como "democracias plenas" em 2023, nenhum esteve envolvido em conflitos⁹⁰⁸.

Com base nessas evidências, o argumento de que democracias são mais pacíficas do que não democracias parece ser persuasivo. No entanto, é importante lembrar que a evidência empírica por si só não conta toda a história; ela precisa ser interpretada levando em consideração outros fatores, como história, geografia e desenvolvimento socioeconômico.

Do ponto de vista histórico, observa-se uma lenta "primeira onda" de democratização no século XIX e início do século XX, seguida por uma segunda onda nas décadas após a guerra, e uma terceira onda que teve início em meados da década de 1970 e se disseminou pela Ásia, sul da Europa e América Latina, ganhando novamente ímpeto na década de 1990 após o colapso do comunismo em escala global. No entanto, a democracia em sua acepção moderna - fundamentada no sufrágio universal - não possui uma história longa o suficiente para afirmar conclusivamente que as democracias não entram em guerra entre si.

A história de independência de um país também é um fator crucial em seu desenvolvimento democrático e econômico. A democratização em nações que foram colônias de potências europeias nem sequer era considerada viável até depois da terceira onda de descolonização que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Para aqueles países que se encontraram sob o domínio comunista após 1945, a democratização também era praticamente inimaginável até muito mais tarde. A ausência de uma história de independência estatal para muitos países na África, Ásia, Europa Oriental, Oriente Médio e Norte da África tornou desafiador estabelecer o tipo de instituições democráticas e cultura política democrática que se desenvolveram organicamente ao longo dos séculos em democracias mais antigas do mundo.

Pode-se sustentar que países que desfrutaram de períodos de paz estão mais inclinados a adotar sistemas políticos abertos e liberais do que aqueles que enfrentaram invasões e conflitos armados. No entanto, até que ponto a democracia e a paz são influenciadas por outros fatores, como a história de independência estatal e os níveis de desenvolvimento socioeconômico? A relação causal entre democracia e desenvolvimento socioeconômico permanece inconclusiva, embora exista uma correlação robusta entre os níveis de produto interno bruto (PIB) *per capita* e a qualidade da democracia. As economias mais prósperas e avançadas do mundo compreendem a

⁹⁰⁸ Segundo o ensaio "Age of conflict: democracy, war and peace", parte integrante do relatório do Índice de Democracia de 2023, para avaliar se um país está envolvido em um conflito de maior ou menor magnitude, são utilizadas as seguintes métricas: guerra de maior magnitude (10.000 ou mais mortes por ano); guerra (1.000-10.000 mortes por ano); conflito de alcance limitado (até 1.000 mortes por ano); e confrontos violentos (até 100 mortes por ano).

maioria das "plenas democracias". Além disso, a estabilidade política, ou a ausência de instabilidade política, emerge como um determinante crucial do crescimento econômico. Parece que a prevalência de paz e conflito está sujeita a uma miríade de fatores além da democracia.

Embora as democracias pós-guerra não tenham travado guerras entre si, elas frequentemente estiveram envolvidas em conflitos armados ou intervenções militares contra regimes autoritários, movimentos de libertação nacional e democracias emergentes com tendências de esquerda. E, ainda que a teoria da paz democrática não afirme que as democracias são incapazes de travar guerras contra outras democracias, a frequência das intervenções democráticas contra regimes não democráticos oferece uma perspectiva diferente sobre a noção geral de que as democracias tendem a ser mais pacíficas.

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos lideraram mais de uma dúzia de guerras e intervenções em todo o mundo, muitas vezes em confronto com regimes e insurgências comunistas percebidas ou reais. O Reino Unido e a França, principais potências militares europeias, frequentemente se aliaram aos EUA em tais empreendimentos e conduziram suas próprias operações militares em outras regiões.

Embora se esperasse que o fim da Guerra Fria trouxesse um "dividendo de paz", as democracias continuaram a intervir em conflitos internacionais, muitas vezes justificando suas ações em nome da defesa do próprio princípio da democracia e dos direitos humanos. Isso incluiu intervenções humanitárias em lugares como Bósnia e Herzegovina, Somália, Kosovo e Líbia; operações para derrubar ditadores, como Saddam Hussein, em nome da promoção da "mudança de regime"; e até mesmo a "guerra ao terror" liderada pelos EUA, que buscava promover a "mudança de regime" e a "construção do Estado". No entanto, todas essas intervenções externas implicaram na negação da soberania e da agência nacional, enquanto uma democracia genuína e sustentável só pode emergir de processos e movimentos internos.

V. Política externa brasileira e democracia

a) Democracia na política externa brasileira

A consolidação da democracia como pilar da política externa brasileira representa um fenômeno recente e de maturação lenta, cuja explicação reside em três fatores: oscilação do próprio regime democrático brasileiro, restabelecido somente na década de 1980; existência de uma tensão entre o engajamento democrático e os princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos; e relativa ausência do tema entre as prioridades da agenda externa, tradicionalmente voltada para a busca do desenvolvimento.

A redemocratização promoveu um redesenho da inserção internacional do País e ensejou a incorporação da democracia como um dos pilares da política exterior brasileira. Esse movimento ocorreu inicialmente por meio de um comprometimento democrático, materializado na chamada renovação de credenciais, cujo objetivo era recuperar a credibilidade do País no plano multilateral e oferecer garantias de não retrocesso. Dentre as medidas adotadas estão: transformação do discurso diplomático na temática dos direitos humanos (fim da chamada “longa noite”); adesão à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura (1985); encaminhamento ao Congresso Nacional de proposta de adesão aos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966 (1986); início de gestões para que o País aderisse ao Pacto de São José da Costa Rica (1986); início de uma cooperação com a então Comissão de Direitos Humanos; transição de uma posição soberanista para uma posição aberta e construtiva na temática ambiental.

Em seguida, o País adotou progressivamente uma postura de engajamento democrático, expressa no compromisso com a promoção e a proteção da legitimidade democrática para além de suas fronteiras. Para a Academia, esse comportamento decorre da consolidação de um pensamento liberal-democrático na chancelaria cuja concepção de autonomia passaria pela integração do País ao arcabouço de princípios então emergentes e do aumento da pressão da sociedade civil sobre a formulação da agenda diplomática em um cenário de cosmopolitização e de dissolução das fronteiras entre política doméstica e externa.

Contudo, tal engajamento não foi irrestrito, pois exigiu um equilíbrio entre os compromissos com a democracia e o respeito aos princípios da soberania nacional e da não intervenção em assuntos internos. Como resultado, o Brasil adotou uma agenda de promoção de valores democráticos baseada em certas premissas: rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento; adoção de uma postura propositiva e moderada quando da eclosão de crises intraestatais; exercício de eventual mediação somente em caso de convocação; valorização de mecanismos regionais de ação coletiva e promoção da democracia (como as cláusulas democráticas); prestação de cooperação técnica destinada à capacitação de instituições democráticas; e participação em missões de observação eleitoral.

A premissa de rejeição de medidas unilaterais de condenação ou constrangimento, corolário do princípio da não intervenção em assuntos internos, foi gradualmente relativizada pela diplomacia brasileira, sobretudo em relação ao continente latino-americano. Primeiro, por meio da vinculação do processo de integração regional à promoção de valores democráticos: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) surge não apenas como uma estratégia econômica, mas também como um instrumento de consolidação da democracia e da estabilidade regional. Segundo, pela adoção de uma postura mais assertiva em defesa de governos democraticamente eleitos, fazendo uso de sua influência em prol da reversão de quadros de erosão democrática no Paraguai (1996), na Venezuela (2002 e 2016-presente), em Honduras (2009), no Paraguai (2012) e na Nicarágua

(2018-presente). Sobre as cláusulas democráticas de mecanismos e organizações de escopo regional e sub-regional, ver o capítulo 4.

b) Democracia no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2027)

O governo de Luiz Inácio Lula da Silva iniciou-se em momento turbulento da política interna brasileira, que, com os atos de violência golpista de 8 de janeiro, teve ampla repercussão na política externa. O ataque à sede dos Três Poderes em Brasília foi largamente condenado por governos estrangeiros como um ataque à democracia brasileira.

i. Declaração bilaterais

A Casa Branca manifestou-se por meio do secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA), Anthony Blinken, que condenou os ataques à Presidência, ao Congresso e ao Supremo Tribunal Federal (STF), em publicação em conta oficial do Twitter. O presidente francês Emmanuel Macron e o presidente mexicano López Obrador também se manifestaram rapidamente, via Twitter, reprovando os atos golpistas e defendendo o respeito às instituições democráticas brasileiras. Na América do Sul, a reprovação aos eventos de violência política no Brasil foi unânime, congregando líderes de diferentes lados do espectro político: Lacalle Pou, do Uruguai; Guilherme Lasso, do Equador; Gustavo Petro, da Colômbia; Nicolás Maduro, da Venezuela; Alberto Fernández e sua vice-presidente, Cristina Kirchner, da Argentina, todos condenaram o ocorrido. A primeira-ministra da Itália, Giorgia Meloni, representante da ala de extrema direita de política italiana, também condenou os ataques, em publicação no Twitter, afirmando que as imagens de destruição eram “incompatíveis com qualquer forma de dissidência democrática”.

ii. Organização dos Estados Americanos

O secretário-geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), Luis Almagro, manifestou seu repúdio aos atos que considerou “uma ação condenável e ataque direto à democracia” nas redes sociais. Em 11 de janeiro, o Conselho Permanente da OEA convocou sessão extraordinária para debater os atos antidemocráticos de 8 de janeiro no Brasil. Na ocasião, Almagro qualificou os atos como de cunho “fascista e golpista”. O representante brasileiro na OEA, Otávio Brandelli, agradeceu a solidariedade dos outros 33 Estados-Membros OEA e garantiu que os “atos de violência e vandalismo” seriam levados à Justiça. Intervenção digna de atenção foi a do embaixador de Honduras frente à OEA, que atentou para o fato de que os acontecimentos de 8 de janeiro no Brasil deveriam causar preocupação “a todo o continente”, diante do contexto regional e global de fortalecimento de movimentos de extrema direita.

iii. União Europeia

Josep Borrell, alto representante da União Europeia (UE) para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança desde 2019 e ex-presidente do Parlamento da UE também manifestou sua condenação aos atos em redes sociais, oferecendo sua solidariedade e apoio ao governo Lula. Em 19 de janeiro de 2023, o Parlamento aprovou, com 319 votos, resolução de repúdio aos ataques antidemocráticos no Brasil. O texto da resolução traça correlação entre os eventos de 8 de janeiro de 2022 no Brasil e os de 6 de janeiro de 2020 nos EUA, e menciona a prisão de conspiracionistas

alemães que supostamente planejavam um golpe de Estado no país, em dezembro de 2022. Destaca, por fim, o crescimento e o fortalecimento do fascismo, do racismo e do extremismo transnacionais.

iv. MERCOSUL

Em dezembro de 2023, foi adotada, durante a Cúpula do MERCOSUL, no Rio de Janeiro, Declaração Especial dos Presidentes do MERCOSUL sobre Democracia e Integridade da Informação em Ambientes Digitais. As partes decidiram trabalhar juntas para reduzir as desigualdades digitais e para que as plataformas digitais estejam comprometidas com a integridade da informação e aperfeiçoem o combate à desinformação e aos discursos de ódio.

v. Reunião de governos democráticos contra o extremismo

Conjuntamente com o primeiro-ministro espanhol Pedro Sánchez, o presidente Lula promoveu o evento "Em defesa da democracia: combatendo o extremismo", à margem da 79ª Assembleia Geral das Nações Unidas. À imprensa, Lula disse que o objetivo do encontro seria definir uma estratégia de como enfrentar o crescimento da extrema-direita e suas matizes "a nível internacional". O evento teve como objetivo discutir formas de avançar os princípios democráticos e de proteger as instituições de movimentos extremistas. Participaram os presidentes da França, Emmanuel Macron, de Cabo Verde, José Maria Neves, do Chile, Gabriel Boric e do Conselho Europeu, Charles Michel; os primeiros-ministros de Barbados, Mia Mottley, do Canadá, Justin Trudeau, do Timor Leste, Xanana Gusmão, além dos representantes da Noruega, Colômbia, Quênia, México, Estados Unidos, Senegal e da ONU. Na ocasião foram abordados o enfrentamento à desinformação, aos discursos de ódio e ao extremismo violento, além do combate a todas as formas de desigualdades e a promoção do crescimento econômico sustentável e inclusivo. O Brasil considerou que a reunião reitera compromisso com a defesa da democracia, o desenvolvimento e o respeito por todos dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Trata-se de objetivos interdependentes e que se reforçam mutuamente com vistas à promoção de sociedades prósperas, justas e plurais.

vi. Outras iniciativas

Em agosto de 2024, o Itamaraty e a Embaixada do Chile no Brasil organizaram o seminário "Qualidade da Democracia: Desafios Regionais para uma Agenda de Desenvolvimento Inclusivo", que contou com a participação da ex-presidente do Chile, Michelle Bachelet.

c) Democracia como eixo de ação da política externa do governo Bolsonaro

No governo Bolsonaro, a agenda democrática permaneceu como um eixo importante da política externa brasileira (é um dos quatro eixos que se conjugam em um conceito unificador, a liberdade), entretanto a sua abordagem sofreu certas alterações com relação à das administrações que o precederam.

Em apresentação à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE) da Câmara dos Deputados, em 27 de março 2019, o ex-ministro das Relações Exteriores, embaixador Ernesto Araújo, afirmou: "Em primeiro lugar, a defesa e promoção da democracia. Estamos

focando no tema democracia como pilar fundamental de tudo o que fazemos, e acreditamos que deva ser um pilar não simplesmente nos assuntos internos, mas um princípio a guiar-nos na nossa relação com o exterior. Um país democrático tem o interesse e o dever de ajudar a promover a democracia em sua região e ao redor do mundo, porque, ao se mover dentro de um ambiente democrático, os interesses são sempre mais bem atendidos”.

Na esfera regional, o engajamento em defesa da democracia se tornou mais assertivo, como revela a condução das crises na Venezuela e a na Nicarágua, a adoção de uma postura crítica em relação ao regime cubano e a sua atuação nos foros regionais. No caso venezuelano, a atuação do Grupo de Lima e do Brasil no sistema interamericano em favor da democracia na Venezuela, bem como do reconhecimento de Juan Guaidó, como presidente encarregado daquele país, com base no texto constitucional venezuelano, e o apoio à Moldura Institucional para a Transição Democrática na Venezuela, apresentada pelo governo Trump, são exemplos de iniciativas em âmbito regional para a promoção da democracia. Como exemplo do caso cubano, o voto contrário à resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que demandou o fim do bloqueio econômico, comercial e financeiro contra a ilha em 2019, seguido de abstenção na votação de resolução de mesmo teor que ocorreu em 2021. Em relação a atuação em foros regionais, é possível citar a criação do Foro para o Progresso e Integração da América do Sul (PROSUL), onde a defesa da democracia e a promoção do respeito aos direitos fundamentais ganharam centralidade, a saída da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), justificada, em parte, pela sua inação frente à crise venezuelana, e a suspensão da participação na Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), em virtude da falta de resultados “na defesa de democracia ou em qualquer outra área”.

De acordo com o ex-chanceler, falando à CRE no Senado em 2020, a democracia “é fundamental para a nossa atuação, antes de tudo, na nossa própria região. Parece-nos que é impossível avançar no desejo de integração da América Latina, entre os países latino-americanos – que também é um requisito constitucional –, sem a democracia. É impossível transformar, ajudar a transformar a região numa região como pretendemos todos que seja, de paz e prosperidade, se não trabalharmos dia e noite pela plena vigência da democracia em todos os países da região. Isso muito especialmente hoje, porque regimes totalitários da região, particularmente a Venezuela, não só negam a liberdade ao seu próprio povo, mas estão intimamente associados à criminalidade, ao narcotráfico, ao terrorismo e procuram espalhar esses malefícios, esses flagelos por todo o continente. Então, não poderemos viver tranquilos na região enquanto tivermos esse tipo de regime às nossas portas. De modo que, para 2020, assim como fizemos ao longo de 2019, seguiremos plenamente engajados, em vários foros, na defesa da democracia: na Organização dos Estados Americanos (OEA); no Grupo de Lima; no criado no ano passado PROSUL, novo conceito de integração sul-americana; no âmbito do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR); no contexto da cooperação hemisférica para o combate ao terrorismo, e tantos outros”.

Segundo o ex-chanceler Araújo, ainda falando em março de 2020, “estamos convencidos de que uma libertação da Venezuela, um retorno da Venezuela à democracia trará uma nova realidade a toda a região, abrirá finalmente as portas para que a América do Sul, especialmente, se torne talvez o principal novo polo dinâmico da economia mundial, baseado nos princípios democráticos. Essa nossa perspectiva, no eixo da democracia, tem a ver também com outros princípios daqueles enunciados no Artigo 4º da Constituição Federal, como o da prevalência dos direitos humanos e da autodeterminação dos povos. Ambos esses princípios são, hoje, claramente, continuamente negados pelo regime venezuelano ao seu próprio povo e, como dizia, com a perspectiva de exportar essa negação dos direitos humanos e da autodeterminação para o conjunto

da região. De modo que nos associamos aqui, claramente, fazemos questão de ligar a nossa atuação nesse eixo a princípios fundamentais estabelecidos na Constituição. Continuaremos atuando junto com o governo legítimo da Venezuela, constitucional. É importante sempre frisar: existe um governo constitucional na Venezuela, com o qual nós nos relacionamos. É um governo que hoje não tem alguns, a maioria dos instrumentos de facto (os instrumentos, sobretudo o aparato de repressão, continuam nas mãos do regime), mas nós, também seguindo a inspiração da Constituição, estamos com o lado do direito, e não com o lado da força. Também, ainda na região, continuaremos acompanhando com muito interesse, com muita atenção, a evolução na Bolívia. Acreditamos que há uma evolução muito positiva, um clima de pleno respeito à Constituição, legalidade, na preparação das eleições que terão lugar naquele país em maio. Acreditamos que a Bolívia está no bom caminho e, como também é um país vizinho, um país com o qual o Brasil tem a sua maior fronteira, acompanhamos com a maior atenção, e é de todo o interesse do Brasil ver uma Bolívia democrática, pacífica, cooperando com o Brasil em todas as áreas”.

Para além do seu entorno estratégico, o País continuou a adotar uma posição mais moderada. Primeiro, manifestou-se de maneira comedida em relação a determinadas crises intraestatais (demonstração de preocupação, defesa de uma solução pacífica e negociada, expectativa de respeito aos direitos fundamentais, chamado à restauração da normalidade democrática). Esse posicionamento foi adotado, com pequenas variações, em diversas ocasiões: adiamento das eleições na Líbia (nota nº 183/2021), situação no Sudão (nota nº 133/2021), situação no Afeganistão (nota nº 103/2021), cúpula da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, na sigla em inglês) sobre Myanmar (nota. n. 48/2021), situação em Myanmar (nota n. 29/2021), situação em Belarus (nota nº 93/2020), anúncio de formação de governo de transição no Sudão do Sul (nota nº 36/2020), formação de Novo Governo do Líbano (nota nº 15/2020). Segundo, evitou comentar supostas violações de franquias democráticas que ganharam destaque na imprensa, como a situação em Hong Kong. A aprovação de leis que reduzem o exercício de direitos políticos na ilha, como a Lei Patriota (março de 2021), foi condenada por vários países. O Brasil, contudo, preferiu se abster e não divulgou nenhuma nota oficial sobre a questão. Ao fazer um balanço do seu período como chanceler, Ernesto Araújo afirmou que manteve relações produtivas com a China e que evitou “atritos em torno das questões de Hong Kong, Taiwan e Xinjiang, que hoje opõem a maioria dos países democráticos do mundo ao país asiático”.

Apesar desses elementos de continuidade, o País buscou reforçar o compromisso com a democracia em âmbito global por meio de suas relações bilaterais e da participação em diferentes iniciativas. No primeiro caso, o compromisso com valores democráticos ganhou destaque em comunicados conjuntos e se fez presente na formulação do Diálogo de Parceria Estratégia Brasil-Estados Unidos (EUA), que instituiu o “apoio à governabilidade democrática” como um pilar da relação. Como exemplo, a Declaração Conjunta Brasil-Colômbia por ocasião da visita do presidente Iván Duque ao País (nota nº 121/2021) cita a “centralidade atribuída pelas sociedades colombiana e brasileira aos valores de democracia”. No segundo, destaca-se a criação do Diálogo Trilateral Brasil-EUA-Japão (JUSBE, na sigla em inglês), iniciativa de coordenação e cooperação destinada ao “fortalecimento da governança democrática”, e a participação do país na Cúpula da Democracia. Destaca-se igualmente a continuidade da participação do Brasil em missões eleitorais, seja na região, como foi o caso de Bolívia e Guiana recentemente, seja em outros países amigos, como Guiné-Bissau em 2019, assim como ao recebimento de missão eleitoral da OEA em 2018, 2020 e 2022 e à cooperação técnica e material prestada na área eleitoral.

d) Brasil e organizações e coalizões voltadas para a democracia

A União Interparlamentar (UIP) é uma organização internacional que congrega parlamentos nacionais, fundada em 1989. Tem 181 parlamentos nacionais afiliados como membros, incluindo o do Brasil, e quinze assembleias parlamentares regionais associadas. A democracia representativa é um de seus temas de trabalho, e a promoção da governança democrática é um de seus objetivos. Em 1997, adotou a Declaração Universal sobre a Democracia. Em 2002, tornou-se observador permanente da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2022, a AGNU adotou, como o faz há duas décadas, resolução (76/270) sobre as relações entre a ONU, os parlamentos nacionais e a UIP, copatrocinada pelo Brasil. Esta é a última de uma série de resoluções que destaca a cooperação da ONU com parlamentos – aprovam-se resoluções nesse sentido desde 2002. A UIP organiza periodicamente o “*World Conferences of Speakers of Parliament*”.

Desde 2016, o Brasil é parte do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral (International IDEA, na sigla em inglês), com sede na Suécia. É organização internacional intergovernamental, estabelecido em uma conferência ocorrida em Estocolmo, em 27 de fevereiro de 1995. Possui, desde 2003, a condição de observador na AGNU. Os objetivos do Instituto são:

- 1) promover e fomentar a democracia sustentável em todo o mundo;
- 2) melhorar e consolidar os processos eleitorais democráticos em todo o mundo;
- 3) ampliar o entendimento e promover a execução e difusão das normas, regras e diretrizes que se aplicam ao pluralismo multipartidário e aos processos democráticos;
- 4) fortalecer e apoiar a capacidade nacional de desenvolver toda a gama de instrumentos democráticos;
- 5) proporcionar um lugar de encontro para intercâmbios entre todos os participantes em processos eleitorais, no contexto da construção democrática de instituições;
- 6) incrementar o conhecimento e melhorar a aprendizagem sobre os processos eleitorais democráticos; e
- 7) promover a transparência e a prestação de contas, o profissionalismo e a eficiência no processo eleitoral, no contexto do desenvolvimento democrático.

A *Community of Democracies* (CoD) é uma coalizão global intergovernamental de países democráticos, criada com o objetivo de promover democracia e fortalecer normas e instituições pelo mundo. A CoD é composta por representantes governamentais e organizações da sociedade civil, que se reúnem através de conferências ministeriais bienais. Os membros da CoD são países que atendem aos padrões democráticos estabelecidos e adotados nas cúpulas da CoD realizadas em Varsóvia, em 2000 (quando de seu estabelecimento), e em Seul, em 2002. O Brasil foi signatário da declaração de Varsóvia e, embora não integre o seu Conselho Diretor, tem participado como observador, incluindo em reuniões ministeriais. A última (décima) ocorreu em 2021, à margem da 76ª Sessão da AGNU e em formato virtual, e foi sediada pela Romênia (seria em 2020, mas foi adiada em razão da pandemia).

Em agosto de 2023, o governo brasileiro aderiu à Parceria Internacional para a Informação e a Democracia, lançada em setembro de 2019, em Nova York. A iniciativa congrega agora 52 países⁹⁰⁹ em torno de princípios comuns relacionados à defesa da circulação de informações

⁹⁰⁹ África do Sul, Albânia, Alemanha, Andorra, Argentina, Armênia, Austrália, Áustria, Bélgica, Benin, Brasil, Bulgária, Canadá, Chile, Chipre, Coreia do Sul, Costa Rica, Croácia, Dinamarca, Espanha, Estônia, EUA, Finlândia,

confiáveis e da democracia. Ela é um compromisso dos países signatários de promover arcabouço regulatória internacional e doméstico que encorajem a liberdade de opinião e expressão e o acesso a informações confiáveis. A parceria também convida os agentes de mídia a respeitarem os princípios de transparência, responsabilidade, neutralidade e os direitos humanos. A adesão brasileira à parceria reforça, ainda, o compromisso em combater a disseminação do racismo e de todas as formas de discriminação e intolerância. Em novembro de 2023, o governo francês e o Fórum sobre Informação e Democracia organizaram a Terceira Cúpula da Informação e Democracia, à margem do Fórum da Paz de Paris. Representaram o governo brasileiro o secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores, embaixador Carlos Márcio Cozendey, e o secretário de Políticas Digitais da Secretaria de Comunicação Social, João Caldeira Brant Monteiro de Castro.

O ministro Mauro Vieira participou da abertura do Diálogo Anual de Políticas do Clube de Madrid, no Palácio Itamaraty, em novembro de 2023, representando o presidente Lula. O Clube de Madrid, criado em 2001, é a maior organização independente de ex-chefes de Estado e de Governo, que tem como objetivo promover a democracia e o bem-estar das pessoas ao redor do mundo. Ela é formada por mais de cem ex-mandatários de mais de 70 países, entre eles o ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (FHC). O tema da edição de 2023, que contou com a participação de ex-chefes de Estado e de Governo de 16 países, foi “Repensando o Desenvolvimento Social para as Pessoas e o Planeta”. Em seu discurso, o ministro destacou os compromissos do governo brasileiro com a redução das desigualdades e com a promoção do desenvolvimento sustentável, e defendeu a reforma das instituições de governança global, como o CSNU.

Há ainda outras organizações ou coalizões inter-regionais, minilaterais ou multilaterais de que o Brasil participa que congregam elementos de participação democrática, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as Cúpulas Ibero-Americanas e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS), mas que não têm a democracia em si como razão de ser.

e) Brasil e a Cúpula da Democracia

A participação brasileira na primeira edição da Cúpula da Democracia insere-se no contexto de consolidação da agenda democrática na atuação diplomática do País e ocorreu por meio da realização de um discurso presidencial e da apresentação de compromissos voluntários.

A fala do presidente Jair Bolsonaro foi bastante breve e inteiramente dedicada à política doméstica. Primeiro, exaltou a iniciativa como uma oportunidade para renovar o compromisso com a defesa da democracia, o combate à corrupção e à proteção dos direitos humanos. Em seguida, reforçou o comprometimento democrático do País ao mencionar a Constituição Federal como o alicerce da democracia brasileira e ao defender a promoção de uma cultura do diálogo, a valorização da liberdade de expressão e o respeito às liberdades de todos os brasileiros. Por fim, citou medidas específicas do seu governo, como a criação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e a prioridade conferida ao combate à corrupção, materializada no lançamento do Plano Anticorrupção e na criação do Sistema de Integridade Pública do Governo Federal (Sipef).

França, Geórgia, Grécia, Índia, Irlanda, Islândia, Itália, Letônia, Líbano, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Montenegro, Níger, Noruega, Países Baixos, Portugal, Uruguai, Tchêquia, Romênia, Senegal, Eslováquia, Eslovênia, Suécia, Suíça, Tunísia e Reino Unido.

Os compromissos voluntários assumidos pelo País representam diretrizes gerais, dotadas de pouca concretude, priorizaram medidas de caráter doméstico e dividem-se em três eixos:

1) fortalecimento da democracia:

- a) garantir eleições livres e justas por meio do fortalecimento de instituições e dos processos eleitorais;
- b) ampliar a participação das mulheres na política (menção à expansão recente do número de mulheres no congresso nacional);
- c) salvaguardar a liberdade de expressão de acordo com a legislação nacional e padrões internacionais;
- d) garantir o direito à liberdade de reunião pacífica e de associação;
- e) assegurar que a internet continue sendo uma plataforma de diálogo e debate democrático;
- f) engajar-se em iniciativas regionais e internacionais em prol da promoção do respeito ao Estado de Direito e aos princípios democráticos (único compromisso que abrange a agenda externa do País).

2) avanço dos direitos humanos:

- a) continuar a proteger o direito à vida, à liberdade e à segurança individual;
- b) reforçar medidas de combates a crimes violentos, de repressão à tortura e de garantia do devido processo legal;
- c) fortalecer iniciativas para promover a inclusão social, aliviar a fome e fomentar o desenvolvimento humano;
- d) intensificar ações de proteção aos direitos de grupos e de pessoas em situação de vulnerabilidade;
- e) tomar medidas adicionais para garantir e promover os direitos humanos das mulheres;
- f) proteger os direitos dos povos indígenas, em consonância com os compromissos internacionais do Brasil;
- g) redobrar esforços de combate ao racismo, discriminação, xenofobia e formas correlatas de intolerância, incluindo o antissemitismo;
- h) adotar e implementar medidas para fortalecer e proteger as famílias.

3) combate à corrupção:

- a) continuar a promover políticas e medidas nacionais abrangentes destinadas a combater a corrupção e o suborno;
- b) fomentar a cooperação entre autoridades nacionais, sociedade civil e instituições nacionais de DH no combate à corrupção;
- c) tomar medidas de promoção da transparência, responsabilidade e acesso a informações públicas;
- d) promover o uso de novas tecnologias para prevenir, detectar e investigar a corrupção;
- e) promover a implementação interna de instrumentos bilaterais, regionais e internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (promulgada em 2006), a Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros (promulgada em 2000) e a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada em 2002).

Na visita do presidente Lula a Biden nos EUA em fevereiro de 2023, o Brasil manifestou seu apoio à realização da próxima edição da cúpula. O presidente Lula não participou da segunda

edição do evento, tampouco pôde enviar gravação, em razão de seu estado de saúde. Em contrapartida, o presidente brasileiro enviou carta aos organizadores, mencionando os episódios de 8 de janeiro de 2023 em Brasília e reforçando o compromisso democrático. O Brasil não assinou a declaração final da cúpula, que traz uma série de críticas à invasão da Ucrânia pela Rússia.

5.10. Guerra e Direito Internacional Penal

I. Direito à guerra e o uso da força no Direito Internacional

a) Introdução

Como afirmou Clausewitz, a guerra, enquanto continuação da diplomacia por outros meios, é “um ato de violência cujo fim é forçar o adversário a executar a nossa vontade”. Historicamente, o uso da força foi considerado um meio legítimo para a solução de conflitos no âmbito do Direito Internacional Público. No entanto, ao longo do tempo, essa abordagem foi gradualmente restringida, culminando em importantes marcos e tratados que buscaram limitar e regulamentar o recurso ao uso da força entre Estados soberanos. Há o reconhecimento, por parte da sociedade internacional, de que o desenvolvimento da paz perpassa não somente a mera suspensão de hostilidades e a manutenção das condições de vida civilizada no planeta, mas também a promoção incessante da limitação do uso da força como mecanismo sustentável de uma comunidade cosmopolita.

Não se pode negar, entretanto, que, até hoje, a regulação da guerra no Direito Internacional é, de fato, precária, haja vista as diversas violações ocorridas desde as últimas guerras mundiais. Esse silêncio ensurdecedor e injustificado, seja da Doutrina, seja da própria prática dos Estados, poderia ser explicada pela engenharia institucional erigida no pós-Segunda Guerra Mundial.

b) Da “guerra justa” à restrição do uso da força

O Direito Internacional foi, durante seus primórdios, o próprio “direito da guerra” (*jus ad bellum*). Somente após o trabalho de Hugo Grotius, as relações entre Estados em tempo de paz passaram a ser objeto de estudos pelos juristas. Em sua contribuição seminal, a obra *De Jure belli ac pacis*, Grotius introduziu ao mundo jurídico a expressão “guerra justa”, para referir-se aos episódios da Guerra dos Trinta Anos, o que influenciou os Tratados de Vestfália, de 1648.

Grotius acreditava que uma guerra só seria justa se ocorresse em razão da legítima defesa, da propriedade, do que é devido por contrato ou em favor do ressarcimento de danos. Na perspectiva clássica, em que se destaca o princípio da proibição do uso da força nas relações internacionais, o conceito de guerra justa praticamente se amalgamava com o próprio Direito Internacional. Nessa altura, a ênfase dos estudos nesse campo do conhecimento estava, predominantemente, na análise da guerra. O uso da força sai, pois, de uma lógica permissiva para uma lógica preventiva, segundo a qual a guerra passa a ser, em regra, vedada conforme o Artigo 2º, parágrafo 4º da Carta de São Francisco, que criou a Organização das Nações Unidas (ONU).

Ao longo do desenvolvimento do Direito Internacional, duas expressões sedimentaram-se como áreas distintas dentro do estudo da guerra: o *jus ad bellum* (“direito da guerra ou de ir à guerra”) e o *jus in bello* (“direito na guerra ou durante a guerra”). Além disso, termos como “Direito da Guerra” e “Direito de Genebra” ou “Direito Humanitário” ficaram consagradas pela Doutrina, na medida em que informam distinções importantes, de modo a delinear regras aplicáveis em diferentes contextos.

O direito da guerra foi, nesse sentido, responsável por dar corpo a um ramo completamente novo do Direito, o Direito Internacional Público, que teve início nas discussões que envolviam a paz e a guerra, tratados e pactos entre nações. Inicialmente, embora não tenha sido positivado multilateralmente até o século XX, o direito da guerra, isto é, direito de fazer a guerra (*jus ad*

bellum), consolidou-se juridicamente. Posteriormente, o avanço foi estendido também pelos combatentes, que estavam na linha de frente dos combates. O Direito Internacional previu normas e princípios em que os combatentes eram protegidos, como as normas de tratamento de prisioneiros de guerra ou de proibição de uso de armas químicas, o que mais tarde consolidar-se-ia como o direito na/durante a guerra (*jus in bello*).

c) A Doutrina Drago e a Convenção Drago-Porter

No início do século XX, a chamada Doutrina Drago (1902) estabeleceu que um Estado não poderia recorrer à força para cobrar dívidas. Ela deriva de uma nota de protesto circulada pelo então chanceler argentino Luis Maria Drago, no contexto de resposta a um bloqueio naval imposto pelo Reino Unido, pela Alemanha e pela Itália contra a Venezuela pelo inadimplemento de dívidas. Nesse contexto, é interessante observar a posição brasileira, sob a presidência de Rodrigues Alves e a chancelaria do Barão do Rio Branco, que não aderiu à doutrina, embora boa parte dos países sul-americanos o tenham feito.

Mais tarde, no âmbito da importante II Conferência da Paz da Haia de 1907, marco na história do direito da guerra, floresce a Convenção sobre a Limitação do Emprego da Força para a Cobrança de Dívidas Contratuais, também conhecida como a Convenção Drago-Porter (1907), que confirmou a proibição do uso da força para cobrança de dívidas (Doutrina Drago), desde que o devedor concordasse com a submissão de eventuais controvérsias à arbitragem (Emenda Porter, em homenagem ao nome do plenipotenciário norte-americano).

d) Pactos e proscrição da guerra

O Pacto da Liga das Nações (LDN, 1919) introduziu a conhecida e curiosa cláusula de moratória da guerra em seu Artigo 12, a fim de incentivar a resolução pacífica de litígios. Segundo o dispositivo legal, todos os membros da LDN acordaram que, em caso de controvérsia entre eles, a submeteriam ao processo de arbitragem ou ao exame do Conselho da LDN. Acordaram, ainda, que, “em nenhum caso, deverão recorrer à guerra antes de expirar o prazo de três meses depois da sentença dos árbitros ou do parecer do Conselho”.

Do ponto de vista positivo, somente em 1928, tínhamos a assinatura do primeiro tratado geral de renúncia à guerra como instrumento expresso de política. O Tratado de Paris ou Pacto Multilateral contra a Guerra que passou a ser denominado Pacto Briand-Kellogg, foi originado de uma proposta apresentada por Aristide Briand, ministro francês das Relações Exteriores, a Frank Billings Kellogg, secretário de Estado dos Estados Unidos (EUA). O pacto foi assinado em 27 de agosto de 1928 por quinze países: Alemanha, EUA, França, Reino Unido, Itália, Japão, Bélgica, Polônia, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Irlanda, Índia (sob mandato britânico), e Tchecoslováquia. Até a sua entrada em vigor, em meados de 1929, outros 31 países haviam aderido ao tratado. Após a entrada em vigor, foram mais dezoito, inclusive o Brasil, até 1934. Após a Segunda Guerra Mundial, o tratado seguiu recebendo adesões.

O Pacto Briand-Kellogg proscree a guerra como instrumento de política nacional. Sob algumas críticas por não haver corrigido algumas lacunas do Pacto da LDN, foi recebido, em boa medida, com entusiasmo pela opinião pública mundial, segundo a qual a guerra havia sido colocada fora da lei (“*outlawry of war*” ou “*la mise de la guerre hors la loi*”). É importante destacar, entretanto, que estava sendo proscria a guerra de agressão, permanecendo consensualmente válida a guerra defensiva.

Um marco regional importante acerca do tema foi o Tratado Antibélico de Não Agressão e de Conciliação, assinado em 1933, no Rio de Janeiro, e adotado no contexto da Guerra do Chaco, que aprimorou as ideias de Paris, ao prever sanções contra Estados violadores. O acordo proscreve a guerra em seu Artigo 1º e propugna, ao longo do texto normativo, a solução pacífica de controvérsias internacionais. Prevê, em seu Artigo 3º, o emprego de meios políticos, jurídicos e econômicos autorizados pelo Direito Internacional, como sanções a Estados que violassem o tratado, desde que não houvesse intervenção diplomática ou militar. Trinta países, inclusive alguns europeus, subscreveram o tratado, aberto à adesão de todos os Estados.

e) Carta da ONU, proibição da agressão e legítima defesa

A Carta das Nações Unidas de 1945 marca definitivamente a proscrição da guerra como meio legítimo de solução de controvérsias. Não obstante os limites da prática, o princípio e os mecanismos foram estabelecidos e permanecem necessários na construção de uma consciência de que a guerra foi condenada e ainda seguirá condenável.

A Carta espelha perfeitamente essa filosofia, uma vez que textualmente o vocábulo “guerra” aparece apenas uma única vez, no preâmbulo. A partir daí, sob a ótica da técnica legislativa, a Carta evita o emprego da palavra ao preferir termos mais alinhados à nova perspectiva, como “ameaças à paz”, “atos de agressão”, “ruptura da paz”, “perturbação da paz”, “ameaça ou uso da força”, e “ameaça à segurança internacional”.

Ao se pensar a lógica do uso da força, é inescapável a citação do Artigo 2(4) da Carta, que veda o uso da força, por meio da renúncia ao monopólio do *jus ad bellum* e da consequente transferência do direito do recurso à força ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Mais tarde, a Corte Internacional de Justiça (CIJ), órgão judicial da organização, ratificou a proibição da agressão como norma de *jus cogens* (norma imperativa de Direito Internacional), passível, portanto, de responsabilização internacional.

Acontece que o uso da força não é ilegal em todos os casos. A própria Carta da ONU prevê duas hipóteses nas quais a força pode ser usada: em legítima defesa ou mediante autorização do CSNU, sob a égide do Capítulo VII da Carta. O Artigo 51 da Carta da ONU preserva o direito de legítima defesa individual ou coletiva contra um ataque armado, o que, se lido em consonância com o Artigo 2(4), teria sido perpetrado por um outro Estado. Além disso, o exercício da legítima defesa é limitado, pois deve ser temporário e imediatamente comunicado ao CSNU (“até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”).

A legítima defesa deve respeitar os princípios da necessidade e da proporcionalidade. Nesse sentido, a força só deve ser usada quando não houver uma alternativa possível e sempre deve ser proporcional ao ataque sofrido. A CIJ, no caso Nicarágua (1986), delineou a distinção entre formas graves e menos graves de uso da força. Acerca da definição de agressão, recomenda-se o estudo aprofundado da Resolução 3314 de 1974 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU).

O Artigo 51 da Carta de São Francisco foi elaborado a partir de uma perspectiva tradicional do uso da força por Estados. A nova agenda internacional de segurança, no entanto, impõe novas ameaças aos Estados, como as ações de forças perpetradas por grupos particulares. Emerge, pois, um questionamento importante acerca da possibilidade do uso da força contra particulares, ou até mesmo, contra governos que apoiem esses grupos.

O CSNU invocou a legítima defesa nos preâmbulos das Resoluções 1368 e 1373 de 2001, ao considerar juridicamente os ataques terroristas do 11 de setembro como “ataques armados”.

Reconhecia-se, assim, a possibilidade de legítima defesa contra grupos paraestatais. Como o governo talibã afegão protegia o grupo terrorista Al-Qaeda, os EUA usaram essas resoluções como fundamento jurídico para iniciar a Operação *Enduring Freedom*, no Afeganistão, em outubro de 2001, alegando legítima defesa. Diante dessa situação, é natural o questionamento acerca da natureza do posicionamento norte-americano: teria ele sido uma represália ou uma ação de legítima defesa?

Á época, o Brasil sugeriu o acionamento do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) chegou a invocar, pela primeira vez na história, o Artigo 5º que regulamenta a defesa coletiva. O CSNU já havia cancelado a intervenção por meio da S/RES/1368 e da S/RES/1373.

Há debate jurídico acerca da tênue, mas salutar, diferenciação entre a legítima defesa antecipatória (LDA) e a legítima defesa preventiva (LDP). Por um lado, a LDA seria legal, na medida em que ocorre em circunstâncias específicas: ante a um ataque armado iminente e inequívoco. Um exemplo de LDA poderia ser o bombardeio de Israel aos aviões egípcios no início da Guerra dos Seis Dias, em 1967. Por outro lado, a LDP seria ilegal, visto que o ataque armado seria meramente hipotético, possível ou futuro, ou seja, ainda que haja uma ameaça à paz internacional, não há elementos suficientes para comprovar a iminência do ataque. É importante lembrar que, consoante a Carta da ONU, a competência para decidir sobre ameaça ou ruptura à paz e atos de agressão é do CSNU. Um exemplo de LDP poderia ser a Guerra do Iraque iniciada pelos EUA em 2003.

Muito se tem discutido, igualmente, acerca da “legítima defesa preemptiva”. Há autores que usam essa expressão para designar a LDA (lícita), mas há autores que a usam para denominar a LDP (ilícita). Há um abuso de linguagem, de modo que se deve ficar atento ao contexto da redação do texto para interpretar se a expressão designa LDA ou LDP. O fato gerador desse problema poderia ser atribuído à Doutrina Bush, que apregoeou a legítima defesa preemptiva, em 2002. Tratava-se, em verdade, de uma retórica elaborada na tentativa de sustentar um discurso de uma LDP como se LDA fosse. Alegações de ataques “iminentes” com armas de destruição em massa compunham a narrativa não legítima de ataque preventivo.

Recentemente, em mais um capítulo da crise que assola o Oriente Médio desde 1947, quando da adoção do plano de partilha da Palestina por meio da Resolução 181 da AGNU, o debate acerca da legalidade da legítima defesa ganhou ainda mais projeção na agenda internacional após os ataques do grupo islâmico Hamas, que foram respondidos com uma contraofensiva sem precedentes por parte de Israel no século XXI.

A análise do conflito entre Israel e o grupo Hamas à luz do Direito Internacional destaca questões significativas. De um lado, a contraofensiva israelense, alegadamente baseada no direito à legítima defesa, enfrenta desafios de legalidade, uma vez que, segundo a Carta da ONU, em leitura combinada dos Artigos 51 e 2(4), o uso desse direito aplica-se tão somente a ataques armados por Estados. O Hamas, categorizado como grupo militante islâmico, não teria a natureza jurídica de um Estado reconhecido, o que levantaria dúvidas sobre a aplicação adequada do Direito Internacional da guerra (*jus ad bellum*) em relação às ações de Israel contra o grupo. A opinião majoritária dos analistas, com respaldo em casos perante a CIJ, é que a legítima defesa caberia, em caso de ataque de grupo não estatal, a eventuais Estados que patrocinem ou de onde partam, com seu conhecimento, o ataque.

Por outro lado, há um conjunto mínimo de regras que devem ser aplicadas ao conflito, ainda que envolva um ator não estatal e Israel. Trata-se do Direito Internacional Humanitário (*jus in bello*), composto por uma série de convenções internacionais dentre as quais se destacam as

quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus dois Protocolos Adicionais de 1977. De fato, para um conflito armado internacional, as regras de Genebra são aplicáveis sempre que haja recurso às hostilidades entre dois ou mais Estados. Os parâmetros para a sua aplicação são muito pontuais, de modo que a mera captura de um indivíduo poderia habilitar a sua aplicação. A questão, no caso em tela, é a aplicação dessas regras para o Hamas justamente por esse ser considerado, por Israel, como um ator não estatal. Para mais detalhes sobre a aplicação do DIH a essa situação, ver a seção sobre Direito Internacional Humanitário mais adiante neste tópico.

Em meio a essas complexidades, a resolução assertiva do conflito demandaria soluções multidimensionais mediante a conjugação de esforços diplomáticos, por meio de soluções pacíficas de controvérsias que assegurem a proteção dos direitos humanos para ambas as partes envolvidas no conflito, conforme preconiza o Direito Internacional.

II. Direito Internacional Humanitário

a) Conceitos e temas

O Direito Humanitário, também conhecido como Direito Internacional Humanitário (DIH), é um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que tem como objetivo precípua a redução da violência dos conflitos armados e, sobretudo, a proteção às vítimas de guerras. Constitui, pois, um conjunto de normas essenciais destinadas a mitigar o sofrimento humano durante conflitos armados, alicerçado no princípio da dignidade da pessoa humana.

Por séculos, a guerra foi considerada um meio legítimo para solução de conflitos entre Estados, como mecanismo sancionatório de normas internacionais. No século atual, contudo, a guerra está, em regra, formalmente proscrita pelo Pacto de Paris de 1928, bem como pela Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1945 (para mais detalhes, ver a seção anterior). Apesar disso, o banimento formal da guerra não foi suficiente para evitar seus reais impactos, o que torna imperiosa a necessidade de normas reguladoras destinadas a mitigar os efeitos atroz dos conflitos, independentemente de sua dimensão.

O DIH surge, portanto, como resposta a essa necessidade. Segundo Remiro Brotons, o DIH pode ser definido como “o conjunto de normas internacionais, convencionais ou consuetudinárias, que restringem, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de usar meios de guerra e protegem pessoas e bens afetados”. Visa, assim, aplicar padrões mínimos humanitários durante os conflitos armados, tanto internacionais quanto não internacionais.

A doutrina geralmente classifica o DIH em dois ramos principais: o Direito da Haia, que regula a condução e os meios empregados nas hostilidades, e o Direito de Genebra, que dispõe acerca das vítimas dos conflitos armados, baseado no princípio de humanidade ou, como pontuava Antônio Augusto Cançado Trindade, *raison d’humanité*. As duas Convenções da Haia de 1899 e de 1907, seguidas das quatro Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais de 1977, são os instrumentos-chave para compreensão do DIH.

O DIH é uma resposta jurídica aos horrores da guerra ao buscar limitar os sofrimentos desnecessários. Suas normas se aplicam a todos os conflitos armados, independentemente de suas origens. Princípios fundamentais, como o respeito à vida civil, a proibição de maus tratos, a distinção entre civis e combatentes, entre outros, são considerações elementares de humanidade e conformam a base da proteção às vítimas da guerra.

Em resumo, o DIH representa um complexo conjunto de normas que visa reduzir a violência em tempos de guerra e proteger não apenas os combatentes, mas também os não combatentes, de modo a respeitar a dignidade e a vida em períodos de guerra. Sua evolução constante reflete a busca contínua por um ambiente mais humano mesmo em situações extremas.

b) Evolução histórica e classificação do DIH

Desde a Antiguidade, há um esforço para limitar a violência natural em conflitos armados. O Código de Manu ou *Manusmriti*, de tradição hindu, promulgado aproximadamente entre os anos 1300 e 800 aC, por exemplo, vedava o emprego de determinadas armas e o ataque a indivíduos desarmados, bem como a locais específicos, como plantações e moradias. A Igreja Católica determinava a proibição de hostilidades em determinados dias santos, assim como recomendava horários e neutralidade de lugares sagrados.

O DIH, representado notadamente pelas Convenções de Genebra, teve sua gênese efetiva no século XIX, como consequência da Batalha de Solferino, levada a cabo entre forças da França e do Piemonte, por um lado, e da Áustria, por outro, em 1859. Foi nesse contexto de grandes atrocidades que o suíço Henri Dunant publicou sua obra *Un Souvenir de Solférino*, na qual registrava suas impressões sobre os horrores da violência humana e defendia tanto o estabelecimento de normas internacionais destinadas a proteger o ser humano durante a guerra por meio da criação de grupos nacionais, ou de uma organização internacional que garantisse melhores condições de vida às vítimas e aos civis durante os conflitos armados. As ideias de Dunant, sem dúvidas, inspiraram a criação, em 1863, do Comitê Internacional e Permanente de Socorros dos Feridos Militares, antecessor do movimento que viria a ser nomeado como “Cruz Vermelha” (Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV) e do qual Dunant é um dos fundadores.

Já em 1864, foi assinado o primeiro acordo dedicado a reduzir o impacto da guerra sobre a vida humana: a Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha, também conhecida como Convenção de Genebra de 1864. Esse tratado não só representa o principal marco do efetivo aparecimento do DIH propriamente dito, mas também representa um avanço no próprio processo de internacionalização dos direitos humanos em sua integralidade, por ter sido um dos primeiros diplomas jurídicos de Direito Internacional a dispor expressamente acerca da proteção da pessoa, com foco na melhoria do tratamento de feridos em campanha.

A evolução do DIH perpassará, ainda, as emblemáticas Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907 que marcaram esforços pioneiros na regulamentação e controle dos meios e métodos empregados nos conflitos armados daquela altura, e, após o fim da Segunda Guerra Mundial, as “Quatro Convenções de Genebra”.

c) Direito da Haia

A regulamentação dos meios e métodos empregados em conflitos armados são fundamentais no DIH. O Direito da Haia, especificamente no que se refere ao *jus in bello*, desempenha, nesse sentido, um papel crucial na definição dos direitos e deveres dos beligerantes.

A Corte Internacional de Justiça (CIJ) destaca a necessidade de considerar tanto os princípios que regulam o recurso à força, como o direito à legítima defesa, quanto às normas que regem os meios e métodos da guerra. Esse enfoque visa assegurar que, ao examinar a legalidade de uma situação específica, a comunidade internacional leve em consideração tanto o motivo do uso da força quanto os limites éticos e legais associados aos instrumentos e às táticas empregadas na guerra.

A primeira conferência da Haia, realizada em 1899, foi convocada pelo imperador russo Nicolau II em 1898 e reuniu representantes de 26 nações. O encontro resultou em tratados e declarações-chave que juntos ficaram conhecidos como a Convenção da Haia de 1899. A Convenção da Haia de 1899 desempenhou, em boa medida, um papel crucial no estabelecimento de acordos para regular a conduta das nações durante conflitos armados, abrangendo vários aspectos, desde a resolução de disputas até o tratamento de combatentes e proibições específicas. Ela consistiu em três tratados principais e três declarações, abordando diversos aspectos da agenda internacional da época.

A Convenção para a Solução Pacífica de Disputas Internacionais dispôs, entre outros, sobre a criação da Corte Permanente de Arbitragem e foi assinada por todos os 26 participantes, entre grandes potências e Estados menores. A Convenção sobre as Leis e Costumes da Guerra Terrestre,

adotada por todos os participantes, exceto a China, estabeleceu normas para guerras em terra, ao abordar o tratamento de prisioneiros de guerra, disposições para os feridos e ao proibir certas ações durante o conflito. A Convenção para a Adaptação à Guerra Marítima dos Princípios da Convenção de Genebra de 1864, ratificada pelas grandes potências, concentrou-se na proteção de navios hospitalares marcados e garantia do tratamento de marinheiros feridos de todas as partes beligerantes.

As declarações abordaram proibições específicas. A primeira declaração proibiu o lançamento de projéteis e explosivos de balões ou métodos semelhantes. A segunda proibiu o uso de projéteis com o propósito de espalhar gases asfixiantes ou prejudiciais. A terceira proibiu o uso de balas que se expandem ou mudam de forma facilmente dentro do corpo humano. Essas declarações foram adotadas pela maioria das grandes potências, com exceção dos Estados Unidos (EUA) e, em um caso, do Reino Unido.

A Segunda Conferência da Haia, em 1907, por sua vez, consolidou e expandiu os esforços de sua predecessora, o que resultou em convenções com significativas atualizações em relação à 1899, especialmente no que diz respeito à guerra naval. A referida conferência teria sido convocada a pedido do presidente dos EUA, Theodore Roosevelt, em 1904, mas foi adiada devido à guerra entre Rússia e Japão. Foi, então, realizada em 1907.

Os britânicos tentaram garantir a limitação de armamentos, mas esses esforços foram derrotados pelas outras potências, lideradas pela Alemanha, que temia uma tentativa britânica de interromper o crescimento da frota alemã. Como o Reino Unido tinha a maior marinha do mundo, limites na expansão naval preservariam essa posição. A Alemanha também rejeitou propostas de arbitragem compulsória. No entanto, a conferência ampliou os mecanismos de arbitragem voluntária e estabeleceu convenções para regular a cobrança de dívidas, regras de guerra e direitos e obrigações de neutros.

Os tratados, as declarações e o ato final da Segunda Conferência foram assinados em outubro de 1907, tendo entrado em vigor em janeiro de 1910. A Convenção de 1907 consiste em treze tratados, dos quais doze entraram em vigor, e uma declaração:

Convenção para a Solução Pacífica de Disputas Internacionais: confirma e expande a Convenção (I) de 1899. Em fevereiro de 2017, esta convenção estava em vigor para mais de 100 partes, e mais de 115 Estados ratificaram uma ou ambas as Convenções de 1907 (I) e de 1899 (I), as quais, juntas, são os documentos fundadores da Corte Permanente de Arbitragem;

- 1) Convenção relativa à Limitação do Emprego da Força para Recuperação de Dívidas Contratuais;
- 2) Convenção relativa à Abertura das Hostilidades: estabelece um procedimento comumente aceito para que um Estado faça uma declaração de guerra;
- 3) Convenção relativa às Leis e Costumes da Guerra Terrestre: confirma, com modificações mínimas, as disposições da Convenção (II) de 1899. Todas as grandes potências a ratificaram;
- 4) Convenção relativa aos Direitos e Deveres das Potências e Pessoas Neutras em Caso de Guerra Terrestre;
- 5) Convenção relativa à Posição Jurídica dos Navios Mercantes Inimigos no Início das Hostilidades;
- 6) Convenção relativa à Conversão de Navios Mercantes em Navios de Guerra;
- 7) Convenção relativa ao Lançamento de Minas Submarinas Automáticas;
- 8) Convenção sobre o Bombardeio por Forças Navais em Tempo de Guerra;

- 9) Convenção para a Adaptação à Guerra Marítima dos Princípios da Convenção de Genebra (julho de 1906): atualizou a Convenção (III) de 1899 para refletir as emendas feitas à Convenção de Genebra de 1864. A Convenção (X) foi ratificada por todos os principais Estados, exceto o Reino Unido. Foi posteriormente substituída pela Segunda Convenção de Genebra, de 1949;
- 10) Convenção relativa a Certas Restrições com relação ao Exercício do Direito de Captura na Guerra Naval;
- 11) Convenção relativa ao Estabelecimento de um Tribunal Internacional de Prêmios (*International Prize Court*): estabeleceu o Tribunal Internacional de Prêmios para a resolução de reivindicações conflitantes relacionadas a navios capturados durante a guerra. É a única convenção que nunca entrou em vigor. Foi ratificada apenas pela Nicarágua;
- 12) Convenção sobre os Direitos e Deveres das Potências Neutras em Guerra Naval;
- 13) Declaração Proibindo o Lançamento de Projéteis e Explosivos de Balões: estendeu as disposições da Declaração (IV,1) de 1899 até o final da planejada Terceira Conferência de Paz (que nunca ocorreu). Entre as grandes potências, a declaração foi adotada apenas por China, Reino Unido e EUA.

Embora não tenham atingido todos os objetivos, essas conferências foram fundamentais para a evolução do DIH, ao lançarem as bases para normas que hoje regulam a conduta em tempos de guerra. Essas conferências da Haia refletiram a crescente consciência internacional sobre a necessidade de regulamentação, motivada pela corrida armamentista na Europa. As contribuições das conferências deixaram um legado duradouro ao desenvolvimento das normas que governam a conduta das nações em conflitos armados, ao destacar a importância do controle de armas e práticas éticas em prol da paz e da proteção humanitária.

Dentro desse contexto regulatório, ao longo do século XX, houve o aprofundamento das medidas para limitar os meios, a fim de minimizar danos durante os combates, especialmente por meio da proibição de certas armas por tratados internacionais. Essa limitação cobriu não apenas armas convencionais (Convenções de Haia de 1899 e 1907 e a Convenção sobre Certas Armas Convencionais de 1980 – CCAC), como também armas químicas e biológicas (Protocolo de Genebra de 1925, Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas e à Base de Toxinas e sua Destruição de 1972 – a CPAB – e a Convenção Internacional sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo de 1993 – CPAQ).

d) As quatro Convenções de Genebra de 1949

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, era unânime a necessidade de fortalecer os mecanismos de proteção da pessoa em casos de conflitos armados. Em resposta a essa conjuntura política violenta, houve o consequente recrudescimento jurídico com a assinatura, em 1949, dos quatro principais acordos de DIH, conhecidos genericamente como “as quatro Convenções de Genebra”, todos promulgados pelo Brasil pelo Decreto nº 42.121/1957⁹¹⁰.

As Convenções de 1949 são formadas pelos seguintes atos internacionais:

⁹¹⁰ Em 2003, foi criada a Comissão Nacional para Difusão e Implementação do DIH no Brasil, com o objetivo de propor às autoridades competentes as medidas necessárias à implementação e à difusão do DIH no Brasil, notadamente as Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos Adicionais I e II de 1977, bem como em relação aos demais instrumentos sobre a matéria de que o Brasil seja parte. O Itamaraty sediou, em abril de 2024, a sessão de reinauguração da comissão, recriada em 2023, após ter sido extinta em 2020.

- 1) Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos e Enfermos dos Exércitos em Campanha (Convenção I);
- 2) Convenção para a Melhoria da Sorte dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas do Mar (Convenção II);
- 3) Convenção relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra (Convenção III); e
- 4) Convenção relativa à Proteção dos Civis em Tempo de Guerra (Convenção IV).

A Convenção I contém 64 artigos que preveem a proteção para os enfermos e feridos, mas também para o pessoal sanitário e religioso e para os transportes e as unidades sanitárias. Ela também reconhece os emblemas distintivos (cruz e crescente vermelhos). Possui dois anexos com uma minuta de acordo relativa às zonas sanitárias e um modelo de cartão de identidade para o pessoal sanitário e religioso.

A Convenção II substituiu a Convenção da Haia de 1907 para a Adaptação à Guerra Marítima dos Princípios da Convenção de Genebra. Mantém a estrutura e conteúdo das disposições da primeira Convenção de Genebra. Possui 63 artigos aplicáveis de modo específico à guerra naval, protegendo, por exemplo, os navios hospitalais. Contém um anexo com um modelo de cartão de identidade para o pessoal sanitário e religioso.

A Convenção III atualizou e substituiu a Convenção relativa aos Prisioneiros de Guerra de 1929, ao expandir significativamente suas disposições para abranger 143 artigos, em comparação aos 97 da versão anterior. As categorias de pessoas elegíveis para o estatuto de prisioneiro de guerra foram ampliadas, e as condições e locais de cativeiro foram detalhadamente definidos, incluindo aspectos como trabalho, recursos financeiros e processos judiciais. Além disso, a convenção estabeleceu o princípio da libertação imediata e repatriação dos prisioneiros de guerra após o término das hostilidades. Cinco anexos contêm modelos de regulamentos e cartões de identidade, entre outros documentos relacionados.

Antes de 1949, as Convenções de Genebra tinham, manifestamente, maior foco nos combatentes e acabaram por negligenciar a proteção aos civis. A experiência da Segunda Guerra Mundial evidenciou, no entanto, as consequências desastrosas dessa lacuna. A Convenção IV, composta por 159 artigos, aborda a proteção geral das populações em tempos de guerra, sem detalhar a condução das hostilidades, assunto posteriormente tratado nos Protocolos Adicionais de 1977. A maior parte da convenção versa sobre o estatuto e o tratamento de pessoas protegidas, distinguindo estrangeiros no território das partes em conflito e civis em território ocupado. Define, pois, as obrigações da potência ocupante em relação à população civil, por meio do detalhamento do socorro humanitário e do estabelecimento de um regime especial para internados civis. Três anexos incluem modelos de acordos, regulamentos e cartões de identidade.

Esses tratados são aplicáveis principalmente a conflitos internacionais e protegem feridos, náufragos, prisioneiros de guerra e civis. Inspirado na chamada “Cláusula Martens”, inserida no preâmbulo da II Convenção da Haia de 1899, que assegurava a proteção jurídica aos sujeitos de Direito Internacional baseada no costume internacional, o Artigo 3º, comum a essas quatro convenções, estende, em boa medida, sua aplicação a conflitos não internacionais.

Em agosto de 2024, foram comemorados os 75 anos das Convenções de Genebra. O Ministério das Relações Exteriores e a Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) para Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai realizaram seminário comemorativo ao 75º aniversário das Convenções de Genebra, no início de setembro, com apoio da Comissão Nacional para Difusão e Implementação do Direito Internacional Humanitário e da FUNAG. O seminário contou com três painéis de discussão, que reuniram representantes governamentais, juristas, acadêmicos e especialistas do CICV, com o objetivo de reiterar a

importância histórica das Convenções de Genebra e traçar balanço da sua implementação nos últimos 75 anos; debater as principais transformações observadas nos métodos e meios de guerra, não previstas inicialmente nas quatro Convenções de Genebra; discutir a regulação das novas tecnologias de guerra; e identificar os demais desafios à aplicação do direito internacional humanitário. A sessão de encerramento do evento contou com a presença da senhora Janja Lula da Silva e da secretária-geral do Itamaraty, embaixadora Maria Laura da Rocha.

e) Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra

Anos após a Segunda Guerra Mundial e já no contexto da Guerra Fria, os conflitos armados, que não envolviam necessariamente mais de um Estado, tornaram-se cada vez mais frequentes. A partir de então, diversas guerras de libertação nacional, guerrilhas revolucionárias e guerras civis desdobraram-se no cenário internacional com impactos intensos, sobretudo para a população civil. Nesse contexto, era necessário atualizar a normativa internacional, o que se deu por meio de dois tratados, celebrados em 1977 e promulgados pelo Brasil pelo Decreto nº 849/1993: o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Internacionais, o Protocolo I; e o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não Internacionais, o Protocolo II.

Os Protocolos Adicionais de 1977 ampliam o âmbito de aplicação da proteção humanitária aos conflitos internacionais e aos conflitos não internacionais. O Protocolo de Genebra I estende o escopo do DIH aos conflitos armados internacionais, nos quais povos lutam contra a dominação colonial, ocupação estrangeira ou regimes racistas ou segregacionistas, de modo a exercerem o direito de defesa da autodeterminação dos povos, consagrado pela Carta da ONU, bem como na Declaração sobre os Princípios de Direito Internacional referente às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados em conformidade com o Artigo 1º, §4º do Protocolo I. Isso significa que as normas e proteções do DIH, originalmente destinadas a conflitos entre Estados, passam a abranger também situações em que as partes em conflito buscam resistir a formas específicas de opressão e, com isso, passa a promover uma abordagem mais abrangente e atualizada do DIH.

De modo concomitante, o Protocolo de Genebra II amplia expressamente a aplicação do DIH aos conflitos “que se desenrolam em território de uma Alta Parte Contratante, entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou grupos armados organizados que, sob a chefia de um comando responsável, exerçam sobre uma parte do seu território um controlo tal que lhes permita levar a cabo operações militares contínuas e organizadas e aplicar” o referido Protocolo. É importante, contudo, destacar que, segundo o parágrafo 2º do Protocolo II, a normativa não se aplica “às situações de tensões internas e distúrbios internos, tais como os motins, os atos esporádicos e isolados de violência e outros atos análogos, que não são considerados conflitos armados”.

Antes, portanto, da adoção do Protocolo II, o único dispositivo aplicável a conflitos armados não internacionais era o Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra de 1949. O objetivo desse protocolo foi ampliar outras regras essenciais do direito dos conflitos armados para guerras internas. A definição restritiva do campo de aplicação material, prevista no Artigo 1º, implica, entretanto, que o Protocolo II se aplica a um escopo menor de conflitos internos em comparação com o Artigo 3º. Preocupações sobre a soberania estatal, a manutenção da ordem e a possível justificação para intervenções externas levaram à decisão de encurtar e simplificar o protocolo, que foi adotado com 28 artigos, em vez dos 47 propostos pelo CICV, que incluíam uma parte sobre métodos e meios de combate.

Por fim, em 2005, foi aprovado o Protocolo Adicional às Convenções de Genebra relativo à Adoção de Emblema Distintivo Adicional, o Protocolo III, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 7.196/2010. Esse protocolo passou a reconhecer como emblema distintivo adicional aos emblemas distintivos das Convenções de Genebra, um quadro vermelho, com a forma de quadrado apoiado sobre a ponta, sobre fundo branco, chamado de “emblema do Terceiro Protocolo”, conhecido como cristal vermelho. Tal emblema adicional fortalece, ainda que simbolicamente, a identificação de pessoal médico e humanitário em situações de combate, assim como a cruz vermelha sobre o fundo branco e o crescente vermelho sobre o fundo branco.

f) Direito de Nova York

O Direito de Nova York, originado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), amplia a proteção em tempos de conflito ao aglutinar aspectos importantes dos direitos da Haia e de Genebra. Essa complementaridade fortalece o arcabouço legal internacional para garantir direitos humanos fundamentais mesmo durante guerras.

É interessante observar que tecnicamente o DIH e o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) têm aplicabilidades fáticas *a priori* distintas. Enquanto os direitos humanos são exigíveis em tempo de paz, suas normas seguem plenamente operantes em situações de normalidade, dentro de uma lógica institucionalizada de poderes em que o Estado de Direito é a regra. Já o DIH, ao contrário, aplica-se extraordinariamente durante conflitos armados, seja de caráter interno ou de caráter internacional – trata-se, portanto, de um Direito de exceção.

O DIDH possui como elemento característico a generalidade, pois trata da existência de direitos cujos titulares são todos os seres humanos, em todas as situações. O DIH, por outro lado, aplica-se tão somente em situações específicas, quais sejam, conflitos armados internacionais ou internos, de modo que suas normas alcançam exclusivamente às pessoas protegidas como consequência dessas situações nos casos previstos pelas Convenções de Genebra de 1949 e por seu Protocolos Adicionais de 1977.

Ante essa relação de aparente incomunicabilidade entre essas áreas, é possível chegar à conclusão de que o DIH e o DIDH apresentam, em verdade, convergências e complementaridades, uma vez que concentram esforços em um mesmo escopo: a proteção do indivíduo. Ainda que o DIDH seja aplicado em situações de paz, não há qualquer suspensão dessas normas em períodos de conflitos armados; pelo contrário, é em tempos de guerra que a observância dessas regras e princípios se fazem necessárias. O DIH entraria em cena, então, com caráter complementar, para regulamentar a atuação dos atores beligerantes, a fim de resguardar minimamente a defesa dos direitos humanos.

Antônio Augusto Cançado Trindade, acerca da importância da convergência entre os dois troncos do Direito Internacional, pondera que o “ponto central da convergência entre o DIH e a proteção internacional dos direitos humanos reside no reconhecimento do caráter especial dos tratados de proteção dos direitos da pessoa humana. A especificidade do direito de proteção do ser humano, tanto em tempo de paz como de conflito armado, é inquestionável, e acarreta consequências importantes, que se refletem na interpretação e aplicação dos tratados humanitários”.

O Direito de Nova York representa, pois, uma evolução essencial no campo do DIDH, ao estender suas normas para abranger explicitamente tempos de conflitos armados. A construção conceitual dessa expressão remonta à Conferência Internacional dos Direitos do Homem em 1968, realizada no Irã em comemoração ao vigésimo aniversário da DUDH de 1948. Nesse evento,

tivemos a adoção da A/RES/2444 (XXIII), de título “Respeito dos direitos humanos em período de conflito armado”. Trata-se de um marco histórico na história da ONU, como um verdadeiro sinal de mudança da posição da organização em matéria de DIH.

Desde a criação da ONU, em 1945, seu propósito e objetivo maior é o de manutenção da paz mundial, assim, por muitos anos o DIH não figurou como prioridade da organização, sob a justificativa de que trabalhar sobre um direito dos conflitos seria uma admissão de falta de confiança em manter a paz. A resolução de 1968 inaugura, assim, uma nova perspectiva. Esse ato consolidou o Direito de Nova York como um conjunto de normas abrangente e aplicável em situações de conflito, incorporando princípios tanto do Direito de Genebra quanto do Direito da Haia. Desde então, a ONU tem desenvolvido esforços relevantes no sentido de trazer o tema à agenda, tanto do ponto de vista convencional, ao fomentar acordos internacionais relevantes, como também na atuação prática, dentro de seus vários órgãos de atuação internacional, que tem desempenhado, bem ou mal, importantes ações humanitárias.

g) Direito de Roma

O professor Jorge Miranda, em uma célebre exposição em Brasília, no Seminário Internacional “O Tribunal Penal Internacional e a Constituição Brasileira”, em 1999, propôs tendências do Direito Internacional. Para Miranda, essas tendências do atual Direito Internacional, seriam oito: a universalização; a regionalização; a institucionalização; a funcionalização; a humanização; a objetivação; a codificação; e a jurisdicionalização. Quando aborda a humanização como tendência, o professor divide a criação e o desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos do Homem em três fases: a primeira fase foi a de definição internacional dos direitos do homem; a segunda fase foi a da consagração de um direito de queixa, ou de um direito de recurso, ou de comunicação dos cidadãos contra o seu Estado perante as instâncias internacionais; e a terceira fase é “a criação da Justiça Penal Internacional com origem nos Tribunais de Nurembergue e Tóquio, recentemente manifestada nos Tribunais da Iugoslávia e de Ruanda. Com a criação do Tribunal Penal Internacional, o Direito Internacional dos Direitos do Homem desenvolve-se, concretiza-se, enriquece-se, alarga-se cada vez mais”.

O Direito de Roma, ou *jus post bellum*, seria, portanto, aquele ramo sob o qual são instituídas normas para punir violações do DIH. O Estatuto de Roma, legislação constitutiva do Tribunal Penal Internacional (TPI), estabelece, por exemplo, as responsabilidades individuais e personalíssimas por crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão. Para mais detalhes sobre o TPI, ver seção posterior.

h) Transformações nos conflitos armados: desafios contemporâneos

O fenômeno dos conflitos armados, intrínseco à história da humanidade, passou por significativas transformações ao longo do tempo. As dinâmicas atuais dos conflitos, em especial os internos, e suas implicações humanitárias demonstram a evolução das formas de combate, a desintegração das estruturas estatais e as consequências para a população civil.

i. Conflitos armados: internacional e não internacional

Conflitos internacionais envolvem Estados soberanos, regidos por normas como as Convenções de Genebra de 1949 e o Protocolo Adicional I de 1977. A realidade contemporânea,

no entanto, revela uma mudança de paradigma, com o predomínio de conflitos internos, não internacionais, sobre os eminentemente internacionais.

A erosão das estruturas estatais emerge como um fenômeno complexo que transcende as meras rebeliões ou golpes de Estado. Caracteriza-se pela implosão da autoridade do Estado Democrático de Direito e da ordem política do Estado, o que leva a um ambiente verdadeiramente caótico. A intensidade desse processo pode variar, desde a perda parcial do controle territorial até a completa desestruturação institucional, capaz de inviabilizar o desempenho das funções governamentais ordinárias de um Estado.

ii. Conflitos “novos”

Conforme Roberto de Almeida Luquini, a expressão “conflitos novos” abrange duas categorias distintas: os conflitos desestruturados e os conflitos étnicos. Os desestruturados, influenciados pelo fim da Guerra Fria, caracterizam-se pela fragilidade ou pelo desaparecimento das estruturas estatais, de modo a permitir que grupos armados busquem o poder. Por outro lado, os conflitos étnicos visam à exclusão do “inimigo” por meio de “limpeza étnica”, o que fomenta consequentes deslocamentos forçados e consolida identidades étnicas em detrimento da coexistência pacífica.

Desde o término formal da Guerra Fria, os conflitos civis tornaram-se predominantemente locais, com fatores externos muitas vezes ocultos, mas com forte capacidade de influenciar seu curso. A globalização e a nova ordem internacional ampliaram a complexidade dessas situações, onde aspectos econômicos e identitários ganharam projeção e, hoje, desempenham papéis cruciais.

Nos conflitos contemporâneos, os civis são frequentemente os alvos principais que desafiam o DIH. A prática de limpeza étnica resulta em deslocamentos externos e internos massivos, de modo a criar uma crise humanitária. Armamentos como minas terrestres intensificam os deslocamentos, enquanto violações às normas humanitárias exacerbam o sofrimento da população civil.

O cenário atual dos conflitos armados, marcado por desafios complexos e mudanças estruturais, demanda uma abordagem holística. A intensificação dos conflitos internos, associada à desintegração estatal, destaca a necessidade de aprimoramento das normas humanitárias e de estratégias verdadeiramente eficazes para proteger a população civil. O papel das intervenções externas e a busca por soluções sustentáveis são cruciais para lidar com as consequências devastadoras desses conflitos no século XXI.

Nesse contexto, o princípio fundamental de distinção e de proteção da população civil assume uma importância primordial. O DIH visa, nessa linha, mitigar os efeitos da guerra sobre os civis, mas a realidade muitas vezes revela flagrantes violações dessas normas, com partes beligerantes recorrendo a táticas que causam, cada vez mais, terror entre a população civil.

A preocupação persiste, especialmente quando observamos os trágicos desdobramentos para a população civil em conflitos internos, onde essa, por vezes, se torna o próprio alvo do conflito. É, pois, crucial destacar a relevância do respeito às normas do DIH na proteção de grupos vulneráveis, como crianças, mulheres, refugiados e deslocados internos.

No âmbito dos chamados “conflitos novos”, o Artigo 3º comum às Convenções de Genebra de 1949 emerge como uma norma fundamental. Esse dispositivo, isoladamente um verdadeiro tratado *per se*, estabelece princípios essenciais, ao destacar a obrigação de tratar com humanidade aqueles que não participam diretamente das hostilidades. Além disso, proíbe atentados contra a

vida e integridade corporal, tomada de reféns, atentados contra a dignidade pessoal, condenações e execuções sem julgamento prévio, entre outros.

O Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 1949 reforça essas garantias, ao proibir castigos coletivos, atos de terrorismo, violações, prostituição forçada e outros atentados à dignidade pessoal. Proteções específicas são oferecidas aos enfermos, feridos, mulheres e crianças. É importante, contudo, reconhecer que o alcance do Protocolo II é limitado em conflitos que não atinjam uma intensidade considerável, o que expõe uma lacuna no DIH em situações que violam direitos humanos básicos, mas não atingem o nível de conflito armado interno indeterminadamente exigível pela norma. Falta, portanto, uma definição jurídica mais precisa e segura a fim de delimitar objetivamente parâmetros razoáveis para aferição da referida “intensidade considerável”.

A eficácia dessas normas, no entanto, depende da boa-fé das partes em conflito e de seu compromisso com a humanidade. Araceli Mangas Martín destaca que o Artigo 3º comum é a norma mínima aplicável à maioria dos conflitos armados internos, ressaltando a importância da aplicação efetiva das normas existentes em vez da criação de novas.

iii. A assistência humanitária em conflitos armados

Quando abordamos a assistência humanitária em conflitos armados, os princípios básicos dessa ação baseiam-se na humanidade, na imparcialidade, na neutralidade e na independência. O DIH estabelece o direito das vítimas de receberem assistência humanitária, enquanto dever dos Estados ao garantir suas necessidades essenciais. Essa assistência, entretanto, está sujeita ao consentimento das partes envolvidas, o que pode criar desafios em situações de abuso de poder. A imparcialidade é crucial para priorizar vítimas com necessidades mais urgentes, evitando discriminações. A neutralidade, por sua vez, implica a não participação nas hostilidades, garantindo que a assistência humanitária não seja vista como intervenção política ou militar. O princípio de independência destaca a autonomia das organizações humanitárias para agirem de acordo com esses princípios, sem interferências políticas.

Nos conflitos internos contemporâneos, caracterizados pela falta de estruturas hierárquicas claras, a atuação de organizações humanitárias torna-se mais complexa. A exposição a riscos crescentes, incluindo a criminalidade, e a dificuldade em distinguir combatentes de não combatentes aumentam os desafios enfrentados pelo pessoal humanitário.

Em contextos de conflitos étnicos, nos quais a assistência humanitária pode ser percebida como obstáculo aos objetivos das partes envolvidas, a situação agrava-se. A presença de agentes humanitários pode ser vista como uma ameaça, o que complica ainda mais sua missão e os expõe a perigos significativos.

Nesse sentido, a interseção entre DIH e assistência humanitária em conflitos internos destaca a importância da aplicação efetiva das normas existentes, da necessidade de adaptação a contextos contemporâneos desafiadores e do contínuo compromisso com os princípios fundamentais para garantir a proteção da população civil e facilitar a atuação eficaz das organizações humanitárias. O debate sobre a necessidade de novas normas deve ser ponderado em relação à implementação efetiva das já existentes, reconhecendo que o sucesso reside, em grande medida, na boa-fé das partes envolvidas e no compromisso com a humanidade.

iv. Aplicação do DIH no conflito Israel vs. Hamas

À luz do Direito Internacional, o confronto entre Israel e o grupo Hamas levanta questões importantes acerca do DIH. De um lado, a resposta militar de Israel, fundamentada no direito à legítima defesa, enfrenta desafios legais, uma vez que, de acordo com a Carta da ONU, esse direito aplica-se apenas a ataques armados por Estados. O Hamas, identificado como um grupo militante islâmico, não possuiria, então, a natureza jurídica de um Estado reconhecido, o que suscita questionamentos sobre a aplicação apropriada do *jus ad bellum* nas ações de Israel contra o grupo.

Há, entretanto, um conjunto mínimo de normas que devem ser aplicadas ao conflito, mesmo que envolva um ator não estatal e outro sujeito de Direito Internacional propriamente dito. Em um conflito armado internacional, as regras de DIH são aplicáveis sempre que houver recorrência a hostilidades entre dois ou mais Estados. Os critérios para essa aplicação são específicos, o que permite sua atuação mesmo na simples captura de um indivíduo. Questiona-se, entretanto, a possibilidade de aplicação dessas regras ao Hamas, pois Israel o considera como um ator não estatal.

Em meio a diversas interpretações jurídico-políticas, o entendimento majoritário é de que está em curso uma violação do Direito Internacional, não só com relação aos excessos no exercício do direito de legítima defesa preconizados pelo direito da guerra, como também por sucessivas transgressões ao DIH.

Há quem sustente que essa normativa é, sim, aplicável às condutas do citado grupo, ainda que o Hamas seja um ator não estatal, em virtude do caráter costumeiro do Artigo 3º comum às Convenções de 1949. Por outro lado, há quem pontue que o DIH seria aplicável ao conflito em tela por se tratar de um conflito internacional nos termos do Artigo 1º do Protocolo Adicional I, na medida em que este contempla também as ações de grupos armados organizados que buscam interromper uma dominação colonial, ocupação estrangeira ou um regime racista que impede a autodeterminação dos povos, tal como seria a corrente situação do povo palestino.

Nesse sentido, o Hamas não poderia ter perpetrado ataques a civis israelenses de reféns, uma vez que essa conduta afronta não só o Artigo 3º comum às Convenções de Genebra, mas também os artigos 34 (“É proibida a tomada de reféns”) e 147 (“[...]a tomada de reféns, a destruição e apropriação de bens não justificáveis pelas necessidades militares e executadas em grande escala de modo ilícito e arbitrário”) da IV Convenção de Genebra e o Artigo 75 (2) (c) (tomada de reféns) do Protocolo Adicional I. Ademais, a morte intencional de civis também é considerada uma grave violação às regras de DIH, tal como dispõe o Artigo 50 da I Convenção de Genebra, o Artigo 51 da II Convenção, o Artigo 130 da III Convenção e o Artigo 147 da IV Convenção.

Em contrapartida, esperava-se que Israel, como um Estado que ratificou as Convenções de Genebra em 1951, seguisse os princípios do DIH. O bloqueio de Gaza, no entanto, que restringe o acesso a combustível, água, eletricidade e ajuda humanitária, suscita preocupações sobre a punição coletiva ilegal sob o DIH. O controle prolongado das fronteiras de Gaza por Israel tem prejudicado significativamente a população palestina, o que parece constituir uma violação dos direitos humanos. O atual bloqueio total da região também violaria as leis do conflito armado. Dispositivos específicos, como o Artigo 54 do Protocolo Adicional I, enfatizam a inviolabilidade de bens essenciais para a sobrevivência civil, incluindo alimentos e água. Além disso, o Artigo 33 da IV Convenção de Genebra proíbe penalidades coletivas à população civil, com destaque à proibição de intimidação ou atos de terrorismo. Violações por parte de Israel, incluindo ataques a civis em

fuga, escolas e hospitais, igualmente poderiam ser interpretadas como violações do DIH, que protege civis durante conflitos armados.

Tais violações podem justificar uma possível investigação no âmbito do TPI, especialmente em caso de aceitação da jurisdição do tribunal pela Palestina. As acusações poderiam incluir crimes de guerra, crimes contra a humanidade e, potencialmente, genocídio, a depender das circunstâncias e intenções devidamente comprovadas à luz do devido processo legal.

i) Iniciativa Global de Promoção do Direito Internacional Humanitário

África do Sul, Brasil, Cazaquistão, China, França e Jordânia lançaram, em setembro de 2024, à margem da AGNU, iniciativa para galvanizar o compromisso global com o DIH, em conjunto com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV). Como resultado, nos dois anos seguintes, serão realizadas consultas intergovernamentais em processo que culminará em Reunião de Alto Nível para Defender a Humanidade na Guerra, em 2026. O evento de lançamento da iniciativa resultou na adoção de Comunicado Conjunto.

No evento de lançamento, o chanceler Mauro Vieira, recordou o tradicional compromisso do Brasil com a defesa e a promoção do DIH e do multilateralismo. Afirmou que o País seguirá apelando para que todos os beligerantes assegurem a proteção de populações e infraestruturas civis em todos os conflitos, garantam a passagem segura, desimpedida e sustentada de ajuda humanitária, bem como protejam o pessoal médico e humanitário durante conflitos armados.

III. Cruz Vermelha

a) Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

A expressão Cruz Vermelha, embora seja utilizada de maneira genérica, refere-se, na prática, ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Ele não constitui uma entidade monolítica, mas, sim, um conjunto de organizações, tanto nacionais quanto internacionais, de natureza privada e sem fins lucrativos. Essas entidades estão unidas por princípios, objetivos, funções e filosofia comuns, sendo representadas pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), pela Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, e pelas Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho.

O Movimento da Cruz Vermelha, ou Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, tem sua origem em 1863, a partir das ideias do suíço Henri Dunant, autor do livro *Memórias de Solferino*. Nessa obra, o autor registra fatos da batalha homônima de 1859 e defende a criação de uma entidade internacional, encarregada de prestar assistência aos combatentes feridos e doentes em caso de conflitos armados.

Em fevereiro de 1863, em Genebra, Suíça, a Sociedade de Bem-Estar Público de Genebra estabeleceu um comitê composto por cinco cidadãos suíços, o Comitê Internacional e Permanente de Socorro aos Militares Feridos. Esse comitê tinha o propósito de examinar as ideias apresentadas por Henri Dunant. Entre os membros estavam Guillaume Henri Dufour (1787-1875), general do exército suíço; Gustave Moynier (1826-1910), jovem advogado e presidente da Sociedade de Bem-Estar Público; Louis Appia (1818-1898) e Théodore Maunoir (1806-1869), ambos médicos; e o próprio Henri Dunant.

Sob a liderança de Moynier, o comitê convocou uma conferência internacional para outubro de 1863, que, com 14 nações representadas, adotou várias resoluções e princípios pertinentes, junto com um emblema internacional, e apelou para que todas as nações formassem unidades voluntárias para ajudar os doentes e feridos em tempo de guerra. Essas unidades eventualmente se tornaram as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, e o Comitê Internacional e Permanente de Socorro aos Militares Feridos (ou Comitê dos Cinco) se tornou eventualmente o CICV, com Gustave Moynier como seu presidente entre 1864, mesmo antes de adotar sua denominação contemporânea, e 1910.

Como resultado da conferência de 1863, uma reunião diplomática internacional foi realizada em Genebra no ano seguinte, a convite do governo helvético. A assembleia resultou na assinatura da Convenção para a Melhoria da Condição dos Feridos e Doentes nas Forças Armadas em Campo de Batalha. A Convenção de Genebra de 1864 incluiu disposições que garantiam neutralidade para o pessoal e equipamentos médicos e, oficialmente, adotou a cruz vermelha em um campo branco como emblema identificador. Foi assinada em 22 de agosto de 1864, por doze Estados e, mais tarde, ganhou virtual aceitação universal.

Com base na convenção, foi inaugurado o trabalho do Movimento da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. Três outras convenções foram posteriormente adicionadas à primeira, estendendo a proteção às vítimas da guerra naval, aos prisioneiros de guerra e aos civis. Revisões dessas convenções foram feitas eventualmente, sendo a mais extensa a de 1949.

b) Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)

O CICV⁹¹¹ foi criado em 1863, em Genebra, sob o nome de Comitê Internacional e Permanente de Socorro aos Militares Feridos. Sua atual denominação foi adotada somente em 1875.

Embora o CICV, assim como a maioria das organizações internacionais intergovernamentais, tenha recebido seu mandato da comunidade internacional por meio de tratados internacionais, não foi fundado pelos Estados por meio de um tratado constitutivo, nem é governado por Estados, nem mesmo pelos que são partes nos tratados que estabelecem seu mandato. O CICV foi estabelecido como uma associação privada sem fins lucrativos, regida pelo Código Civil helvético, mas é independente de qualquer Estado, inclusive da Suíça. Seu órgão de governança é composto por particulares – todos suíços –, ao contrário das organizações internacionais, que são governadas por representantes estatais.

O próprio CICV destaca que sua missão de supervisionar a aplicação do Direito Internacional Humanitário é estabelecida e legitimada por tratados, especialmente as Convenções de Genebra de 1949. Além disso, salienta que a entidade que possui privilégios e imunidades necessários para desempenhar suas funções, os quais são reconhecidos por tratados firmados com Estados soberanos, legislações internas e decisões de tribunais nacionais e internacionais. Entretanto, mesmo após terem incumbido o CICV, pelas Convenções de Genebra, de cumprir um mandato no sistema internacional, em nenhum momento os Estados sugeriram que a governança do comitê deveria ser intergovernamental. Pelo contrário, o fato de o CICV ser governado por um corpo de particulares, que atuam em sua capacidade privada, todos com a mesma nacionalidade (suíça), é geralmente visto como um dos mecanismos para garantir a capacidade do comitê de ser totalmente neutro e percebido como tal.

O CICV caracteriza-se, portanto, como uma entidade *sui generis*, de natureza híbrida, de caráter privado, mas distinta das organizações não governamentais. Els Debuf, consultora jurídica do CICV, ressalta que, apesar de não ser governado por Estados, suas funções são regulamentadas por eles, o que, de fato, confere ao CICV um caráter híbrido, com *status* equiparado ao de uma organização internacionais, mas distinto de uma organização não governamental.

Em qualquer caso, o CICV conta com personalidade jurídica de Direito Internacional, ainda que essa personalidade seja limitada. Trata-se de personalidade reconhecida por vários Estados e evidente diante de todas as competências que lhe foram atribuídas pelas Convenções de Genebra e pelos respectivos Protocolos Adicionais.

O CICV é formado por uma Assembleia, um Conselho da Assembleia, um Gabinete do Presidente, uma Diretoria, uma Unidade de Auditoria Interna e uma Comissão de Controle Independente de Proteção de Dados. A Assembleia, composta por quinze a 25 membros, todos cidadãos suíços, que desempenham suas funções de maneira voluntária (exceto o presidente e o vice-presidente), é o órgão diretivo máximo, que supervisiona todas as atividades, define a estratégia, formula a doutrina e aprova orçamento e contas. O Conselho da Assembleia, com cinco membros eleitos, é um órgão subsidiário responsável pelo bom funcionamento, especialmente em recursos humanos e gestão financeira. O presidente, que também preside a Assembleia e o Conselho da Assembleia, concentra-se nas relações externas, enquanto um vice-presidente o assiste nas tarefas, garantindo o controle e monitoramento eficazes da administração. A atual presidente é Mirjana Spoljaric, desde outubro de 2022, assistida pelo vice-presidente Gilles

⁹¹¹ Conhecido como *International Committee of the Red Cross (ICRC)* em inglês e *Comité International de la Croix Rouge (CICR)* em francês.

Carbonnier. A Diretoria é, por sua vez, o órgão executivo do CICV encarregado de coordenar a administração, composta por todos os funcionários, exceto a Unidade de Auditoria Interna. Seu papel fundamental é garantir o bom funcionamento e a eficiência das operações da organização. A Diretoria é composta pelo diretor-geral e de três a cinco diretores, todos designados pela Assembleia.

O CICV é regido pelos Estatutos do CICV. Ele é competente para cuidar da assistência humanitária às pessoas durante conflitos armados e por ocasião de catástrofes ou tragédias, naturais ou não. Foi encarregado de manter e difundir os “Princípios Fundamentais do Movimento (a Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho)”, a saber: humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, voluntariado, unidade e universalidade. Segundo seus Estatutos, seu papel também compreende supervisionar a aplicação do Direito Internacional Humanitário pelos Estados, possuindo poderes para tomar conhecimento de quaisquer reclamações fundamentadas em supostos casos de desrespeito desse direito e atuar como intermediário em negociações humanitárias entre entidades estatais. O CICV desempenha um papel ativo na promoção e fomento de negociações internacionais relacionadas ao Direito Internacional Humanitário e contribui para a disseminação desse campo do Direito. Como a instância política de maior nível no Movimento da Cruz Vermelha, o CICV desempenha um papel crucial na orientação e liderança políticas.

c) Outras entidades do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

Em cada país, pode haver uma Sociedade Nacional da Cruz Vermelha ou do Crescente Vermelho. Trata-se de entidades privadas organizadas segundo o ordenamento jurídico dos Estados onde operam. Essas Sociedades Nacionais têm a competência, dentro de seus territórios, para oferecer assistência apropriada durante conflitos armados e, em tempos de paz, contribuir para a prestação de serviços de saúde em geral e em situações de catástrofes. Há atualmente 191 Sociedades Nacionais.

A Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, por sua vez, estabelecida em 1919 e com sede em Genebra, tem como propósito unir as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, coordenar e organizar suas ações em situações que ultrapassem suas capacidades ou exijam cooperação internacional. A Federação Internacional desempenha um papel crucial na assistência durante conflitos armados e fornece apoio essencial diante de grandes tragédias. É importante notar que tanto a Federação quanto as Sociedades Nacionais compartilham a característica de serem entidades privadas e independentes de qualquer Estado, assim como o CICV.

De um lado, as Sociedades Nacionais têm uma função mais ampla, atuando dentro de seus países para apoiar comunidades vulneráveis, responder a desastres naturais, promover a preparação para emergências e realizar atividades de assistência social. Por outro lado, a Federação Internacional coordena as ações das Sociedades Nacionais em nível global, facilita a cooperação entre elas e presta apoio em resposta a crises humanitárias.

O relacionamento entre o CICV, as Sociedades Nacionais e a Federação é baseado na colaboração e na coordenação para garantir uma resposta eficaz e coordenada às necessidades humanitárias em diferentes partes do mundo. O Artigo 5º dos Estatutos do CICV destaca a importância de o CICV manter contato próximo com as Sociedades Nacionais em colaboração em diversos assuntos de interesse comum, como treinamento para ação em conflitos armados, respeito e desenvolvimento das Convenções de Genebra, além da disseminação dos Princípios Fundamentais do Movimento e do Direito Internacional Humanitário. Em situações previstas no

Artigo 4º, parágrafo 1 (d), que demandam coordenação da assistência das Sociedades Nacionais de outros países, o CICV coordenará essa ajuda em cooperação com a Sociedade Nacional do país ou países envolvidos, seguindo acordos estabelecidos com os outros componentes do Movimento. Adicionalmente, o CICV manterá contato próximo com a Federação, cooperando em assuntos de interesse comum conforme os Estatutos do Movimento e acordos estabelecidos entre as duas organizações.

A Conferência Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho é o principal *locus* de reunião no âmbito do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, e um dos eventos mais significativos no calendário humanitário. A Conferência Internacional reúne governos, formuladores de políticas e as entidades componentes do Movimento (CICV, Sociedades Nacionais e Federação Internacional). É o principal fórum global para aprimorar e inspirar debates humanitários, levando os Estados a assumirem compromissos conjuntos para avançar na ação humanitária. Suas resoluções têm impactado positivamente o fortalecimento do Direito Internacional Humanitário, a elaboração de marcos legais para desastres e o fomento de ambientes propícios ao voluntariado. Além disso, a Conferência Internacional desempenha um papel crucial na promoção da função auxiliar das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho perante as autoridades públicas em assuntos humanitários.

d) Princípios fundamentais e símbolos

A Cruz Vermelha é guiada por princípios fundamentais, incluindo neutralidade (isenção em conflitos onde presta ajuda), imparcialidade, universalidade, independência, humanitarismo (valorização da cooperação entre povos), voluntariado e singularidade (com apenas uma Sociedade Nacional em cada Estado, mas aberta à participação de todos). Com o intuito de conferir a proteção devida a suas funções, as pessoas, bem como os bens vinculados ao Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho gozam de proteção nos conflitos armados.

O símbolo do movimento consiste na cruz vermelha sobre fundo branco, mas, visando à melhor adaptação em países islâmicos, também foi adotado o crescente vermelho como símbolo distintivo, sempre sobre fundo branco. Complementarmente, o Protocolo Adicional III às Convenções de Genebra introduziu um novo símbolo, o cristal vermelho. Algumas sociedades nacionais possuem distintivos diversos, e esses símbolos não apenas identificam a entidade, mas também funcionam como distintivos em períodos de guerra para facilitar a rápida identificação de pessoas, bens e áreas protegidas.

e) O CICV em operação

O CICV tem operado em um grande número de Estados por meio de visitas a prisioneiros de guerra e trabalhos incansáveis para assegurar a implementação do Direito Internacional Humanitário. Devido às circunstâncias, o CICV precisa atuar com tato e discrição, pois muitas vezes os Estados recusam-se a cooperar com a instituição. O organismo desempenhou, pois, função valiosa na troca de prisioneiros após as guerras de 1967 e 1973 no Oriente Médio, embora Israel não aceitasse, durante muitos anos, a atuação do comitê nos territórios árabes ocupados pelo Estado judeu.

Uma das maiores operações implementadas pelo CICV desde 1948 envolveu a guerra civil nigeriana, quando vinte de seus integrantes foram mortos no exercício de suas funções. Ademais, o CICV atuou durante a crise da desintegração da Iugoslávia e, em 1992, contrariando sua

abordagem habitualmente confidencial, sentiu-se de fato compelido a se pronunciar publicamente contra as graves violações do Direito Internacional Humanitário que ali ocorriam. A organização esteve também envolvida na Somália, onde suas atividades incluíam a visita aos detidos sob a guarda das forças da Organização das Nações Unidas (ONU), em Ruanda, no Afeganistão, no Sri Lanka e no Iraque.

Diante de um dos mais recentes conflitos em Gaza, o CICV tem buscado aliviar o sofrimento dos civis. Em novembro de 2023, desempenhou um papel crucial na negociação da libertação de mais de cem reféns israelenses e estrangeiros⁹¹². No início de 2024, o CICV mantinha uma equipe de aproximadamente 125 pessoas em Gaza, incluindo profissionais médicos e uma equipe dedicada a fornecer assistência médica a deslocados.

⁹¹² Apesar de organizações como as Nações Unidas e outros grupos que prestam apoio humanitário, como o CICV, terem enviado auxílio médico e outras formas de ajuda aos palestinos em Gaza, nenhum grupo externo conseguiu prestar assistência aos reféns israelenses, inclusive aqueles com condições de saúde como asma e pressão alta. Em um comunicado, a Cruz Vermelha destacou que tem priorizado o pedido pela libertação incondicional dos reféns, ao mesmo tempo que pressiona para poder assisti-los. Além disso, o comitê tem trabalhado na elaboração de um mecanismo para a entrega de medicamentos aos reféns. As negociações para esse mecanismo foram iniciadas com a mediação do Catar e da França, e, segundo a Cruz Vermelha, o acordo alcançado não envolveria a participação direta do CICV na fase de implementação, a qual inclui a entrega dos medicamentos.

IV. Tribunal Penal Internacional (TPI)

- a) Marcos da discussão sobre responsabilização criminal de indivíduos no Direito Internacional

O pós-Segunda Guerra Mundial é um marco para a discussão da responsabilização criminal de indivíduos perante o Direito Internacional, embora haja antecedentes que remontam à Guerra Franco-Prussiana e à Primeira Guerra Mundial: a Comissão de Responsabilidades dos Autores da Guerra e o Artigo 227 do Tratado de Versalhes, que, com base na irrelevância da qualidade oficial, previu o julgamento do imperador alemão Guilherme II; e a tentativa de convenção para a criação de corte penal internacional em 1937 no âmbito da Liga das Nações (LDN).

Em agosto de 1945, Estados Unidos (EUA), União Soviética (URSS), Reino Unido e França firmam a Carta do Tribunal Internacional Militar (“Carta de Londres” ou “Carta do Tribunal de Nurembergue”), como anexo de acordo sobre a perseguição e a punição dos principais criminosos de guerra no “Eixo Europeu”, com o propósito de julgar e punir prontamente os responsáveis por 1) crimes contra a paz (antecedente do crime de agressão); 2) crimes de guerra; e 3) crimes contra a humanidade. O crime de genocídio, por sua vez, que viria a ser consagrado no final dos anos 1940, não foi contemplado em Nurembergue. Faz menção expressa à responsabilidade individual, o que contribuiu para reforçar o entendimento de que o Direito Internacional teria prerrogativa de atribuir a titularidade de direitos e deveres também aos indivíduos, e não única e exclusivamente aos Estados. Apesar de constituir um tribunal dos vencedores sobre os vencidos e de aplicar a lei de forma retroativa, Nurembergue foi considerado o marco inicial do Direito Internacional Penal. Em janeiro de 1946, é a vez de o Comandante Supremo das Forças Aliadas no Extremo Oriente aprovar a Carta do Tribunal Militar Internacional para o Extremo Oriente (Tribunal de Tóquio).

No final daquele ano, Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em sua primeira sessão, adotou, por consenso, resolução patrocinada pelos EUA que afirma os princípios de Direito Internacional reconhecidos na Carta de Nurembergue e na sentença daquele tribunal, sem, no entanto, relacioná-los. Também no âmbito da primeira reunião da AGNU o genocídio foi reconhecido como crime contra o Direito Internacional, o que abriria caminho para sua tipificação. Foi o passo inicial para a adoção, em 1948, da Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (um dia antes da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH), que define, como genocídio, os atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. A convenção também confirmou o entendimento de que o genocídio poderia ser perpetrado tanto em tempos de paz como em situações de guerra.

No ano seguinte, a AGNU decidiu confiar a formulação dos princípios de Nurembergue à Comissão de Direito Internacional (CDI), que também ficou incumbida de preparar um projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade. Em 1950, os referidos princípios foram adotados pela CDI, destacando-se, em primeiro plano, a responsabilidade individual de quem comete ato que constitui crime perante o Direito Internacional. A AGNU solicitou à CDI que examinasse a “desejabilidade e possibilidade” de criar-se instância competente para julgar pessoas acusadas de genocídio ou outros crimes que fossem estabelecidos em convenções internacionais, aventando, inclusive, a possibilidade de criar seção dentro da Corte Internacional de Justiça (CIJ). Ao responder à consulta, a CDI concluiu que o estabelecimento do órgão era “desejável e possível”, mas se opôs à ideia de instituir câmara para casos criminais na CIJ. A

AGNU, por sua vez, estabeleceu um comitê para preparar um projeto de estatuto, que, no entanto, não despertou maior interesse entre os países. Apesar dos esforços levados a cabo nos primeiros anos da Organização das Nações Unidas (ONU), o impulso político inicial se desvaneceu: não chegou a haver, durante a Guerra Fria, desdobramentos concretos relacionados ao projeto para uma corte criminal internacional.

b) Tribunais penais *ad hoc*

Nos anos 1990, houve o estabelecimento de dois tribunais penais *ad hoc*, como órgãos acessórios do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com vistas a processar e julgar indivíduos responsáveis pelas atrocidades na antiga Iugoslávia e em Ruanda. Tratou-se de resposta algo improvisada, que deu impulso à antiga ideia de criação de um tribunal penal internacional de caráter permanente.

Desde 1991, o conflito armado na Iugoslávia figurava na agenda do CSNU. No ano seguinte, com a eclosão do conflito na Bósnia e diante da gravidade da situação humanitária, o CSNU se pronunciou para atribuir responsabilidade individual àqueles que cometeram “violações graves” do Direito Internacional Humanitário e exigir das partes beligerantes a cessação imediata das violações, ressaltando que o não cumprimento da determinação levaria à adoção de medidas adicionais. A advertência do Conselho não foi atendida pelos beligerantes, que seguiam cometendo ações de “limpeza étnica” e outras violações graves e generalizadas do Direito Internacional Humanitário. Em 1993, adota-se por unanimidade a Resolução 808, na qual o CSNU caracterizou a situação como ameaça à paz e segurança internacionais, bem como se dispôs a fazer cessar os “crimes” e trazer os responsáveis à justiça. O documento faz menção à possibilidade de criação de um tribunal internacional para a matéria. Na ocasião, por carta dirigida ao secretário-geral das Nações Unidas (SGNU), e circulada oficialmente no CSNU e na AGNU, o Brasil defendeu a negociação de um tratado para estabelecer um órgão penal internacional com vistas a permitir exame cuidadoso e abrangente das “questões extremamente complexas” alusivas à iniciativa. No mesmo ano, o CSNU adotou a Resolução 837, pela qual decidiu estabelecer em definitivo, por votação unânime, o Tribunal Penal Internacional para a antiga Iugoslávia (TPII), em iniciativa copatrocinada por Espanha, EUA, França, Nova Zelândia, Reino Unido e Rússia. Era a primeira vez que o Conselho criava um órgão subsidiário de natureza judicial, que por sua vez teria como finalidade exclusiva processar e julgar os responsáveis por sérias violações do Direito Internacional Humanitário perpetradas no território da antiga Iugoslávia a partir de 1991. Ao tomar a providência, o CSNU invocou o Capítulo VII da Carta da ONU e salientou que a medida contribuiria para a restauração e a manutenção da paz. O TPII encerrou suas atividades em 31 de dezembro de 2017: 161 foram pessoas indiciadas, 111 passaram por julgamento completo, das quais 90 foram condenadas.

No caso de Ruanda, pela Resolução 955, de 1994, o CSNU decidiu, por iniciativa dos EUA e da Nova Zelândia, adotar solução análoga à imposta no caso da antiga Iugoslávia: criou o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), encarregado de processar e julgar os responsáveis por genocídio e outras graves violações do Direito Internacional Humanitário cometidas naquele país em 1994, bem como os cidadãos ruandeses responsáveis pelos mesmos crimes cometidos no território de países vizinhos. A resolução foi adotada por treze votos a favor, um contra (Ruanda) e uma abstenção (China). Na mesma decisão, que também lança mão do Capítulo VII, o CSNU fez referências às violações flagrantes e generalizadas do Direito Internacional Humanitário como ameaça à paz e segurança internacionais e ao julgamento dos

responsáveis como contribuição para a reconciliação nacional, bem como para a restauração e a manutenção da paz. O TPIR foi dissolvido em 31 de dezembro de 2015: 95 pessoas foram indiciadas, e 61 foram condenadas. Em 2010, foi estabelecido o Mecanismo Residual Internacional para Tribunais Penais (IRMCT, na sigla em inglês), para lidar com questões residuais relativas ao TPII e ao TPIR.

Na condição de membro não permanente do CSNU no biênio 1993-1994, o Brasil teve oportunidade de acompanhar de perto ambas as situações e votou a favor da criação dos dois tribunais *ad hoc*. A posição brasileira levava em consideração a preocupação com a possibilidade de que permanecessem impunes as atrocidades que haviam sido perpetradas, cujo caráter excepcional exigia uma resposta efetiva e convincente por parte das Nações Unidas. As dúvidas e as reservas que foram consignadas nas intervenções brasileiras diziam respeito sobretudo à competência do CSNU para estabelecer órgão que pudesse exercer jurisdição penal internacional. Apesar dos entendimentos sobre a urgência em responder aos acontecimentos desencadeados na antiga Iugoslávia e em Ruanda, havia sólida percepção, sobretudo na AGNU, de que o caráter excepcional das deliberações do Conselho não deveria fixar precedente para situações futuras. Por um lado, reconhecia-se que os tribunais *ad hoc* criados pelo CSNU representavam um avanço com relação a Nurembergue: já não eram mais os vencedores de um conflito armado que julgariam os crimes cometidos pelos vencidos, mas sim um órgão representativo da totalidade dos membros da ONU que buscava estabelecer mecanismos para processar e julgar os crimes cometidos dentro de determinada área geográfica. Por outro lado, não foram poucos os questionamentos sobre a autoridade do Conselho para tomar decisões nessa área, levantando-se dúvidas sobre a possibilidade de que os tribunais *ad hoc* viessem a atuar com independência (sobretudo em função de sua caracterização como entidades subsidiárias de um órgão político como o CSNU). Em paralelo, houve a retomada, desde o fim da década de 1980, das negociações relativas ao estabelecimento de um tribunal penal internacional permanente.

c) Estatuto de Roma

Em 17 de julho de 1998, foi assinado, por 120 países, o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional (TPI). O TPI deveria ser instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o Estatuto, e complementar às jurisdições penais nacionais. O documento não admite reservas. Entrou em vigor, após a 60ª ratificação, em 1º de julho de 2002. Para o Brasil, entrou em vigor um pouco depois, em 1º de setembro de 2002. Até o momento, o Estatuto de Roma conta com 125 Partes. A Armênia foi o último país a ratificá-lo, tendo o instrumento entrado em vigor para o país em fevereiro de 2024. A Ucrânia ingressou a partir de 1º de janeiro de 2025, utilizando a disposição transitória do Artigo 124, que suspende, durante um período de sete anos a contar da data da entrada em vigor do Estatuto no seu território, a competência do Tribunal relativamente à categoria de crimes referidos no artigo 8º (crimes de guerra), quando haja indícios de que um crime tenha sido praticado por nacionais seus ou no seu território. .

O Brasil apoiou a criação do TPI, por entender que uma corte penal eficiente, imparcial e independente representaria grande avanço na luta contra a impunidade pelos mais graves crimes internacionais. O governo brasileiro participou ativamente dos trabalhos preparatórios e da Conferência de Roma de 1998, na qual foi adotado o Estatuto do TPI. Na conferência, o Brasil foi favorável ao princípio da complementaridade e à limitação da jurisdição do TPI aos *core crimes*, sem incluir, assim, crimes como o tráfico de entorpecentes e o terrorismo. A possibilidade de

elencar essas duas outras categorias de crimes no Estatuto de Roma foi objeto de recomendação emanada em 1998, mas o assunto não foi revisitado na Conferência de Revisão em Campala. O Brasil também foi favorável a que fossem contemplados crimes perpetrados em conflitos armados tanto internacionais como internos. Conforme Artigo 5º, §4º da Constituição brasileira, o País se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional (lê-se não necessariamente o TPI) a cuja criação tenha manifestado adesão (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). O preceito citado não exclui, portanto, a possibilidade de participação do Brasil na criação ou adesão a outras cortes penais internacionais de âmbito global ou regional.

O Estatuto já recebeu oito emendas (cinco que ampliam o rol de crimes de guerra em vigor para as partes que as ratificaram; uma emenda sobre o crime de agressão; uma emenda sobre a disposição transitória prevista no Artigo 124, que não está em vigor; e uma emenda sobre o Artigo 39, relativo às Câmaras, que não está em vigor). As emendas precisam ser aprovadas por dois terços das Partes e entram em vigor com a ratificação por sete oitavos das Partes, exceto no caso de alteração no rol de crimes, cuja entrada em vigor ocorre apenas para quem ratificou a emenda.

O Estado Parte pode retirar-se do Estatuto, o que produz efeitos, em regra, um ano após o recebimento da notificação pelo secretário-geral da ONU. A retirada, todavia, não afeta obrigações anteriores, nem a prossecução da apreciação das causas já iniciadas pelo TPI.

O Estatuto de Roma não autoriza nenhum Estado Parte a intervir em qualquer conflito armado ou nos assuntos internos de outro Estado.

d) Estrutura do TPI

Sua sede fica na Haia, nos Países Baixos. Existem escritórios de ligação em Nova York e em sete outros países, especialmente do continente africano. Sua estrutura prevê os seguintes órgãos: uma Presidência; uma Seção de Julgamento em Primeira Instância, uma Seção de Instrução e uma Seção de Recursos; o Gabinete do Procurador; e a Secretaria. Desde junho de 2021, o procurador-geral é o britânico Karim Khan⁹¹³, que sucedeu Fatou Bensouda (Gâmbia), no cargo desde 2012. Ademais, há uma Assembleia Geral de Estados Partes, que se reúne anualmente, ou de forma extraordinária, na sede do TPI ou da ONU, e possui competência para discutir temas relacionados às diretrizes de administração, ao orçamento e à alteração do Estatuto ou de outros instrumentos da corte.

O TPI funciona com 18 juízes – apenas um por país e não é possível nomeação de juiz *ad hoc*. A eleição de juízes se dá pela Assembleia dos Estados Partes e respeita-se distribuição regional e de “gênero”, conforme o texto do Estatuto. O mandato é de nove anos, sem renovação.

A brasileira Sylvia Steiner teve mandato entre 2003 e 2012. Com o fim do mandato, seguiu apenas atuando no caso que presidia (Jean-Pierre Bemba: condenado em 2016, mas absolvido em recurso). Ela foi membra do Comitê Consultivo para Nomeações do TPI de dezembro de 2018 a dezembro de 2021. Leonardo Caldeira Brant foi do Comitê Consultivo para Nomeações, mas renunciou em 2014, para concorrer, sem sucesso, a uma vaga de juiz. Em 2020, a candidata brasileira Monica Sifuentes⁹¹⁴, do TRF-1, perdeu a eleição para uma das seis vagas em disputa.

⁹¹³ Karim Khan está sendo investigado por acusações de assédio sexual. Khan nega as acusações e diz ser vítima de “uma campanha de desinformação”.

⁹¹⁴ Em dezembro de 2024, Sifuentes foi eleita por aclamação, pela Assembleia dos Estados Partes, para uma vaga na Junta de Diretores do Fundo Fiduciário para Vítimas do TPI. Como integrante da Junta, a desembargadora Sifuentes terá a função de formular estratégias e promover iniciativas em benefício das vítimas dos crimes julgados pelo TPI.

Todas as línguas oficiais da ONU são adotadas pelo TPI (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo), mas são línguas de trabalho apenas o inglês e o francês.

e) Características e competência do TPI

O TPI é um dos maiores progressos da humanidade em direção à responsabilização criminal internacional de indivíduos, à concretização e à proteção de direitos humanos. Sua atuação segue princípios como os de complementaridade, universalidade, responsabilidade penal individual, irrelevância da função oficial, responsabilidade de comandantes e outros superiores, imprescritibilidade, entre outros. Entre as principais características do TPI estão a permanência e a independência.

O princípio da complementaridade, previsto no Artigo 1º do Estatuto de Roma, implica que, mesmo em situações de *referral*, o TPI só atua depois de instâncias internas terem sido esgotadas ou não serem efetivas. Ademais, não pode julgar se o acusado já foi julgado internamente, exceto na ausência de julgamento justo (conforme Artigo 17 em diante).

O TPI tem competência material para quatro crimes: genocídio, crime de guerra, crime contra a humanidade e, desde 17 de julho de 2018, crime de agressão. Todos os crimes estão tipificados no Estatuto e, conforme o Artigo 29, são imprescritíveis. A tentativa é punível, salvo para quem desistir ou tentar impedir, por outras formas, a consumação do crime, desde que renuncie total e voluntariamente ao propósito delituoso.

O crime de genocídio (Artigo 6º) é aquele praticado com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso enquanto tal. Compreende homicídio de membros do grupo, ofensas graves à integridade física ou mental de membros do grupo, sujeição intencional do grupo a condições de vida com vista a provocar a sua destruição física, total ou parcial, imposição de medidas destinadas a impedir nascimentos no seio do grupo e transferência, à força, de crianças do grupo para outro grupo.

Os crimes contra a humanidade (Artigo 7º) são representados por uma série de crimes quando cometidos no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil, havendo conhecimento desse ataque. Compreendem homicídio, extermínio, escravidão, deportação ou transferência forçada de uma população, prisão ou outra forma de privação da liberdade física grave, em violação das normas fundamentais de direito internacional, tortura, agressão sexual, escravatura sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou qualquer outra forma de violência no campo sexual de gravidade comparável, perseguição de um grupo ou coletividade, desaparecimento forçado de pessoas, crime de apartheid e outros atos desumanos de caráter semelhante, que causem intencionalmente grande sofrimento, ou afetem gravemente a integridade física ou a saúde física ou mental.

Os crimes de guerra (Artigo 8º) caracterizam-se como uma série de crimes, em particular quando cometidos como parte integrante de um plano ou de uma política ou quando praticados em larga escala. Compreendem violações graves às Convenções de Genebra (dirigidas contra pessoas ou bens protegidos), como homicídio doloso, tortura, ato de causar grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde, destruição ou a apropriação de bens em larga escala, tomada de reféns. Compreendem também outras violações graves das leis e costumes aplicáveis em conflitos armados internacionais no âmbito do direito internacional, como ataque à população civil em geral ou civis que não participem diretamente nas hostilidades e aos seus bens que não sejam objetivos militares, atacar edifícios religiosos, educacionais, monumentos históricos e hospitais, causar prejuízos extensos, duradouros e graves no meio ambiente, utilizar armas químicas e

biológicas. Compreendem, ainda, em caso de conflito armado que não seja de índole internacional, as violações graves do Artigo 3º comum às quatro Convenções de Genebra, como atos cometidos contra pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluindo os membros das forças armadas que tenham deposto armas e os que tenham ficado impedidos de continuar a combater devido a doença, lesões, prisão ou qualquer outro motivo. A aplicação para conflito interno é restritiva, porque não se aplica a situações de distúrbio e de tensão internas, tais como motins e atos de violência esporádicos ou isolados, mas podem aplicar-se quando exista um conflito armado prolongado entre as autoridades governamentais e grupos armados organizados ou entre estes grupos. Entre os novos crimes de guerra incluídos por emendas estão a utilização de armas a laser que causem cegueira e a utilização da fome como arma de guerra contra a população civil.

O crime de agressão (Artigo 8º bis) é cometido por uma pessoa quando, estando em condições de controlar ou dirigir efetivamente uma ação política ou militar de um Estado, planeja, prepara, inicia ou realiza um ato que, por suas características, gravidade e escala, constitua uma violação manifesta à Carta da ONU. Compreende o uso da força armada contra a soberania, a integridade territorial e a independência política de outro Estado e uma série de atos, mesmo quando não haja declaração de guerra, como o bloqueio de portos, o uso de grupos de mercenários para realizar atos de força armada contra outro Estado e a permissão para que outro Estado use seu território para perpetrar um ato de agressão contra um terceiro Estado.

O Estatuto de Roma previa que o Tribunal poderia exercer a sua competência em relação ao crime de agressão desde que, nos termos dos Artigos 121 (alteração) e 123 (revisão do Estatuto), fosse aprovada uma disposição em que se defina o crime e se enunciem as condições em que o TPI terá competência relativamente a ele. A emenda foi aprovada na conferência de revisão de Campala, em 2010, mas sua entrada em vigor dependia de trinta ratificações e de voto favorável de dois terços dos Estados Partes após 2017. Na 16ª sessão anual da Assembleia das Partes, celebrada em dezembro de 2017, decidiu-se que a jurisdição do TPI para o crime de agressão seria ativada em 17 de julho de 2018. O Brasil ainda não ratificou essa emenda.

Em termos temporais, o TPI só pode julgar crimes cometidos depois da entrada em vigor para o Estado, mas o Estado Parte pode aceitar que a competência retroaja até a data de entrada em vigor do tratado. Em termos territoriais e pessoais, como regra geral, julga apenas crimes ocorridos no território dos Estados Partes ou praticados por nacional de Estado Parte, a não ser em caso de *referral* (denúncia pelo CSNU) ou aceitação de jurisdição por Estado não Parte. No caso do crime de agressão, para casos de denúncia de Estado Parte ou iniciativa própria do Procurador, só se poderá julgar esse crime se cometido em território e por nacional de Estado que tenha aderido à emenda que tipifica o crime de agressão, a partir de um ano após a adesão: ou seja, a não ser em caso de *referral*, exclui-se a possibilidade de julgar nacional ou crime cometido em território de não membro do Estatuto, e dá-se a possibilidade para *opt-out* (pode, apesar de ratificar, não admitir a jurisdição).

A responsabilidade perante o TPI é de pessoa física (só julga indivíduos, não Estados ou organizações internacionais), englobando superior e subordinado, respeitando a irrelevância da qualidade oficial. Por esse motivo, estão sujeitos à jurisdição do TPI, inclusive, chefes de Estado em atividade. A responsabilidade é subjetiva: a atuação do indivíduo acusado deve ter sido intencional e com conhecimento dos elementos materiais do crime, e as penas têm caráter individual. O Tribunal não tem jurisdição sobre pessoas que, à data da alegada prática do crime, não tenham ainda completado 18 anos de idade. A responsabilidade penal subjetiva do agente não exclui a possibilidade de responsabilização do Estado em conformidade com o Direito Internacional, nos foros competentes.

Alguns princípios gerais de Direito Penal também se aplicam no caso do TPI, como, por exemplo, o direito ao devido processo legal, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, ne bis in idem, in dubio pro reo* e não retroatividade *ratione personae*.

f) Condições para o exercício de jurisdição e condução do processo pelo TPI

Um caso pode chegar ao TPI por três vias:

- 1) denúncia do caso por Estado Parte (inclusive contra si próprio);
- 2) denúncia do caso pelo CSNU, com base no Capítulo VII da Carta da ONU; e
- 3) inquérito aberto, por iniciativa própria, pelo Procurador.

O TPI não acolhe diretamente petições individuais ou de entidades como organizações não governamentais, mas as vítimas podem oferecer representações à Seção de Instrução.

Em linhas gerais, para que o caso seja admitido pelo TPI, é necessário que o Estado se submeta à jurisdição do TPI sobre o crime em análise, seja ao tornar-se parte do Estatuto (observado os requisitos de territorialidade ou de nacionalidade, com atenção ao caso do crime de agressão⁹¹⁵), seja ao aceitar a jurisdição de modo *ad hoc*, mesmo não sendo um Estado Parte (Estado não Parte pode aceitar a competência do tribunal para julgar os crimes listados no Estatuto em casos específicos; isso já ocorreu em cinco casos: duas vezes a Palestina quando ainda não era parte; duas vezes a Ucrânia quando ainda não era parte; e uma vez a Côte d'Ivoire). A necessidade de submissão voluntária do Estado à jurisdição do TPI é afastada no caso de *referral* do CSNU.

O critério decisório no TPI é o da unanimidade, quando possível; caso contrário, maioria. A presença do acusado no julgamento é exigida (não se julga *in absentia*)⁹¹⁶. As penas aplicáveis compreendem prisão por até trinta anos, prisão perpétua, multa, perda de bens. Pode também estabelecer formas de reparação, como a restituição e a indenização. Destaca-se o instituto da entrega de indivíduos ao TPI, que difere do instituto de extradição de indivíduos a um Estado, pela própria definição apresentada pelo texto do Estatuto.

g) Casos

Em duas décadas, 32 casos foram levados a julgamento perante o TPI, relativos a situações ocorridas em Darfur, na República Democrática do Congo (RDC), no Quênia, na República Centro-Africana (RCA), na Líbia, na Côte d'Ivoire, no Mali e em Uganda. Até o momento, 40 mandados de prisão emitidos: 21 pessoas já foram presas no Centro de Detenção do TPI, que funciona em uma penitenciária neerlandesa. Entre os casos julgados, foram onze condenações e quatro absolvições. As acusações contra sete pessoas foram encerradas em razão de suas mortes.

O Caso Lubanga (RDC) foi o primeiro a ser concluído com uma condenação, em 2012, e a pena foi de 14 anos de prisão, concluídos em 2020, o que culminou em sua libertação. O Caso Bemba (RDC/RCA) foi o primeiro em que um alto oficial foi diretamente responsabilizado por crimes de seus subordinados; a pena foi de 18 anos em 2016, mas, em junho de 2018, ele foi absolvido pela Câmara de Apelações. Em outro processo, cujo recurso foi julgado em setembro de 2018, a pena foi reduzida e o tempo que permaneceu preso aguardando o julgamento foi comutado ao tempo final, o que lhe garantiu a liberdade. Outras condenações importantes são as de Al Mahdi

⁹¹⁵ As particularidades do crime de agressão foram apresentadas na subseção anterior.

⁹¹⁶ Ainda que diversos dispositivos do Estatuto de Roma prevejam a possibilidade de andamento do processo, inclusive quando a sentença for proferida, sem a presença do acusado. O Artigo 63, por sua vez, estabelece que “o acusado estará presente durante o julgamento.”

(Mali), associado à Al-Qaeda, em 2016, por ataques a prédios religiosos que lhe renderam nove anos de prisão; de Katanga (RDC), em 2014, como cúmplice de crimes de guerra e contra a humanidade em 2003, que lhe renderam doze anos de prisão; e de Ntaganda (RDC), em 2019, com a maior sentença já dada pelo TPI (trinta anos de prisão). Em 6 de maio de 2021, foi emitida a sentença de condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, a 25 anos de prisão por crimes de guerra e contra a humanidade (61 crimes entre 2002 e 2005), o que foi confirmado, em 2022, pela Câmara de Apelações.

h) Avanços obtidos com o TPI

Alguns avanços obtidos com o TPI lhe garantem elogios. Em primeiro lugar, trata-se não mais de órgão subsidiário do CSNU, mas, sim, independente, com personalidade jurídica internacional, cuja relação com a ONU se dá por acordo de cooperação específico – o relacionamento entre ambos está regulado na A/RES/58/318, de 2004. Em segundo lugar, o rol de crimes de competência do TPI está inteiramente descrito em seu Estatuto, o que garante o devido cumprimento de princípios gerais de Direito Penal. Em terceiro lugar, avanço importante é a responsabilização subjetiva de indivíduos, independentemente de cargo, como se revela a detenção e o recente julgamento do ex-presidente de Côte d'Ivoire Laurent Gbagbo (foi absolvido em última instância em 2021). Em quarto lugar, indica-se a inexistência de pena de morte no rol de penas aplicáveis, consolidando o que já estava previsto nos tribunais *ad hoc*. Em quinto lugar, pode-se indicar que, a depender da gravidade da situação, nenhuma atrocidade virtualmente poderá permanecer impune, em razão da possibilidade de denúncia pelo CSNU (*referral* já foi utilizado em 2005 contra o então presidente sudanês Omar Al-Bashir em razão da situação de Darfur e em 2011 contra o ex-líder líbio Muammar Kadafi, que morreu antes de o caso avançar no TPI). Em sexto lugar, destaca-se a possibilidade de aceitação da jurisdição por não partes do Estatuto. Em sétimo lugar, pode-se mencionar a valorização da importância às vítimas, que contam com um fundo fiduciário⁹¹⁷ em seu benefício e podem participar dos processos perante o Tribunal. Em oitavo lugar, pode-se mencionar a capacidade preventiva da mera existência do Estatuto de Roma e do TPI bem como da emissão de notas e de declarações dos procuradores, com o objetivo de dissuadir a prática dos crimes tipificados. Em nono lugar, indica-se o tratamento de temas normalmente marginalizados, como os refugiados, a fome usada como arma de guerra, a proteção ao patrimônio histórico e cultural, além de ser um potencial lócus para defesa do meio ambiente e de povos indígenas.

i) Críticas ao Estatuto de Roma e ao TPI

Apesar de sua contribuição para a emergência de um paradigma de anti-impunidade, o TPI é alvo de uma série de críticas, que têm origem, muitas vezes, nas limitações próprias do Estatuto e de expectativas exageradas sobre as capacidades do Tribunal. Por um lado, o TPI é criticado por violar a soberania dos Estados, em especial dos Estados não Partes, e por outro pela falta de efetividade diante das poucas condenações e da longa duração dos processos. Além disso, três das

⁹¹⁷ O Fundo Fiduciário para Vítimas do Tribunal Penal Internacional é responsável por garantir reparações requeridas pelo TPI às vítimas de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra, buscando apoio material, reabilitação física e assistência psicossocial.

principais críticas ao Estatuto e à atuação do TPI são: a não universalidade do Tribunal e a ausência de importantes potências; o peso do CSNU; e a concentração de casos entre os africanos.

No primeiro caso, destaca-se que a obtenção de caráter universal é um dos principais desafios do Tribunal, para melhorar sua efetividade. Apenas 125 Estados são parte do Estatuto de Roma, sendo EUA, China, Rússia, membros permanentes do CSNU, notáveis ausências, ao lado de Índia, Turquia, Indonésia, Paquistão, Irã, Israel e Vietnã. O Burundi retirou-se do Estatuto de Roma em 2017 e as Filipinas, em 2019. A ausência de inúmeros países limita a jurisdição do TPI, mormente em relação ao crime de agressão, que exige que, ao mesmo tempo, o acusado seja nacional de Estado Parte e que a agressão tenha ocorrido em território de Estado Parte. Para os demais crimes previstos no Estatuto, basta que um desses critérios seja preenchido.

No segundo caso, o CSNU, para além da possibilidade de fazer denúncias, pode suspender provisoriamente investigações ou processos no TPI sobre situações que presumivelmente estejam sob o exame do órgão da ONU, exigindo-se, tal como na remessa (*referral*), que a resolução seja adotada nos termos do Capítulo VII. A questão do peso no CSNU também se explica pelo fato de os P5 poderem bloquear qualquer resolução que vise a denunciar algum indivíduo para o TPI, de modo que, no caso de EUA, Rússia ou China, se considera elemento adicional de blindagem aos seus nacionais (os quais seguem podendo ser julgados por crime cometido em territórios de Estado Parte) ou a situações de seu especial interesse. Assim, a falta de universalidade de partes agrava as críticas de dois pesos e duas medidas que recaem sobre o TPI e a sua relação com o CSNU torna a situação mais complexa, uma vez que o caráter político do CSNU prejudica a imagem de independência necessária ao TPI. Em vários casos, o exercício do poder de veto por EUA, Rússia e China têm impedido a ação do TPI, como nas situações da Síria e do Iraque. A atuação do TPI contra o Estado Islâmico e na situação do Iêmen é obstada pelo fato de os agressores e os agredidos não serem parte do Estatuto de Roma. Além disso, do ponto de vista processual, no crime de agressão, há preocupações, especialmente de Reino Unido e França, sobre se o TPI, que faz uma análise jurídica sobre a existência de atos de agressão, deveria agir apenas após a manifestação do CSNU, que declara politicamente se tais atos existem, ou se a análise do TPI seria independente.

No terceiro caso, denuncia-se uma suposta seletividade do TPI em sua atuação, que teria um viés antiafricano, uma vez que todos os indivíduos por ele julgados até o momento são africanos e que a maior parte das investigações em curso ocorre nesse continente. Além disso, os indivíduos mantidos em custódia atualmente pelo Centro de Detenção do TPI estão também ligados a crimes cometidos no território africano – entretanto, já houve expedição de mandados de prisão para casos fora da África, como os três referentes à situação na Geórgia, emitidos em junho de 2022. Em 2017, a Assembleia Geral da União Africana (AG-UA) adotou documento com diretrizes para retirada coletiva dos países africanos do TPI, entretanto apenas o Burundi efetivou sua saída. O TPI e seus defensores argumentam que as críticas africanas não procedem, pois a maior parte dos casos foram denunciados à procuradoria do Tribunal por países africanos ou pelo CSNU, com votos favoráveis dos membros africanos que participavam do Conselho. Além disso, o TPI investiga situações em outros três continentes. Atualmente, o TPI promove 17 investigações de situações, havendo, de fato, concentração no continente africano: Afeganistão, Bangladesh/Myanmar⁹¹⁸, Burundi, Côte d'Ivoire, Filipinas, Geórgia, Líbia, Mali, Palestina, Quênia, RCA (2 situações distintas), RDC, Sudão (Darfur), Uganda, Venezuela e Ucrânia. Estão em etapas preliminares situações ocorridas em três países: Nigéria, Lituânia/Belarus e Venezuela.

⁹¹⁸ Em novembro de 2024, o procurador Karim Khan pediu a emissão de um mandado de prisão para o líder militar de Myanmar, Min Aung Hlaing, por supostos crimes contra a humanidade cometidos contra os *rohingyas*.

As críticas relacionadas à violação da soberania dos Estados pelo TPI encontram resposta na complementaridade da jurisdição do tribunal. Nisso, inclui-se a cooperação do tribunal para adaptação das legislações internas, para garantir a efetiva utilização do TPI como um último recurso no julgamento de crimes graves. No âmbito da UA, em um esforço para implementar “soluções africanas para problemas africanos” ao mesmo tempo que responde às críticas de seletividade do TPI, foi adotado, em 2014, o Protocolo de Malabo, que criará a seção de Direito Penal Internacional do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos, que passará a ter competência sobre 14 crimes, incluindo os quatro crimes do Estatuto de Roma, porém respeitando as imunidades dos chefes de Estado e de Governo.

Outras críticas seriam: a não inclusão de determinadas modalidades de crime no rol de competências do Tribunal; o alto custo de sua manutenção – € 170 milhões anuais –, notadamente quando essa métrica é analisada sob o prisma do número de condenações por ele proferidas⁹¹⁹; a inexistência de funções oficiais típicas de defensoria em sua estrutura; e a falta de poder de *enforcement* para suas decisões. Também há críticas quanto à falta de transparência do Gabinete do Procurador, à falta de proteção àqueles envolvidos com a justiça internacional penal quanto a possíveis represálias locais e à ausência de meritocracia no processo de escolha dos juízes.

Além disso, critica-se frequentemente a falta de efetividade do TPI. O Estatuto de Roma não dotou a corte de uma força policial, o que resultou na dependência (excessiva, para alguns) da cooperação dos Estados para a execução de seus mandados e de suas sentenças, como restou evidente no Caso Al-Bashir e deverá repetir-se no Caso Putin⁹²⁰ e no Caso Netanyahu. Nesse sentido, um número significativo de pedidos de detenção e entrega não são cumpridos, impossibilitando a atuação efetiva do TPI, uma vez que o Tribunal apenas inicia o julgamento com a presença dos réus. Paradoxalmente, outros críticos defendem que a atuação do TPI deve considerar os interesses da paz ao lado dos interesses de justiça, argumentando que a intervenção do TPI pode, em alguns casos, prejudicar os processos de reconciliação pós-conflito, como ocorreu na Côte d’Ivoire e em Uganda. Ainda sobre a falta de efetividade, há críticas quanto à dificuldade de implementação do indiciamento e condenação por crime de violência sexual e baseada em gênero. A condenação de Dominic Ongwen, ex-criança-soldado ugandesa que se tornou comandante do Exército de Resistência do Senhor, em 2021, é uma rara exceção. Apesar da dificuldade de implementação, a sociedade civil começa a organizar-se para fazer incluir o crime de ecocídio em uma eventual reforma do Estatuto de Roma, que impõe um quórum de sete oitavos dos Estados Partes para sua entrada em vigor.

À sombra da não ida do presidente Putin à África do Sul em razão do mandado de prisão do TPI e diante do compromisso com a prisão e entrega do mandatário russo em eventual visita ao Brasil para a Cúpula do G20, em 2024, o presidente Lula teceu críticas à organização. O ministro da Justiça, Flávio Dino, assegurou que o Brasil não planeja, no momento, sair do TPI, mas deseja discutir os desequilíbrios existentes, em especial o fato de que algumas grandes potências não são partes do Estatuto de Roma e não estão submetidos à jurisdição do tribunal. Em outubro de 2024, o procurador-geral da Ucrânia, Andriy Kostin, pediu às autoridades brasileiras que cumpram o mandado internacional de prisão caso Putin visite o Brasil por ocasião da Cúpula do G20. O presidente Putin não compareceu, entretanto, à Cúpula do G20, no Rio de Janeiro, sob o argumento de que sua presença poderia afetar os trabalhos do agrupamento.

⁹¹⁹ Conferência realizada em Londres, em março de 2023, arrecadou quase US\$ 5 milhões para contribuir para o financiamento das investigações do TPI de alegados crimes de guerra cometidos na Ucrânia.

⁹²⁰ Em setembro de 2024, Putin visitou a Mongólia, que é parte do Estatuto de Roma e não cumpriu o mandado de prisão contra o presidente russo.

j) Desafios contemporâneos do TPI

Alguns outros desafios para o TPI que não se confundem com as críticas, como a não universalidade do Tribunal e a ausência de potências importantes, são: a postura dos EUA, da Rússia e da China; as denúncias ao Estatuto; a universalização da aceitação do crime de agressão e a entrada em vigor das emendas; e o desrespeito ao mandado de prisão de Omar Al Bashir.

Os EUA mantêm postura crítica ao TPI, apesar de terem apoiado a sua criação. Os EUA retiraram sua assinatura do Estatuto em 2002 e já celebraram acordos bilaterais, amparados pelo Artigo 98, com mais de cem países, como forma de garantir a não transferência de seus cidadãos ao TPI, uma vez que a entrega de cidadão detido no território de uma parte só pode ser feita com consentimento do Estado do nacional, em respeito a esses acordos. O ex-presidente Donald Trump e seu então assessor John Bolton anunciaram retaliações a funcionários e à então promotora do TPI, Fatou Bensouda (2012-2021), como proibição de entrada no país, caso avançassem as investigações contra forças dos EUA no caso de alegadas violações cometidas no Afeganistão, assim como investigações relacionadas à Palestina. Também criticaram a falta de “pesos e contrapesos” no Tribunal. Sanções contra a procuradora-geral e o diretor da divisão de Competência e Cooperação do TPI foram efetivamente aplicadas em agosto de 2020. Em junho de 2020, 67 Membros, incluindo o Brasil, adotaram declaração conjunta em que reiteraram compromisso com o TPI como instituição permanente e independente e criticam a postura norte-americana. Em abril de 2022, Biden levantou as sanções, porém continuou a criticar ações do TPI como violações à soberania dos Estados nacionais. Apesar das críticas, os EUA colaboram com TPI sempre que seus interesses não são ameaçados, como ocorreu na votação, no CSNU, pela denúncia da situação na Líbia ao TPI, em 2011, e na entrega de Bosco Ntanga (RDC), em 2013. Os EUA comemoraram a decisão de Karim Khan, procurador do TPI desde 2021, de concentrar as investigações no Afeganistão nos crimes de guerra e contra a humanidade perpetrados pelo Talibã, ao invés de investigar também os eventuais crimes de forças do governo afegão e dos EUA. Rússia e China, por sua vez, tentaram, via CSNU, bloquear as investigações contra Myanmar relativas a alegados crimes contra a humanidade contra os *rohingya*. Também impedem discussões no CSNU sobre eventual denúncia de crimes cometidos na Síria.

As recentes investigações iniciadas por Karim Khan, no que tange aos crimes cometidos durante a invasão da Ucrânia pela Rússia e aos crimes perpetrados no âmbito do conflito entre Israel e Hamas, serão um teste para as capacidades efetivas do TPI, com enormes desafios, como a ausência de reconhecimento da jurisdição pela Rússia, apesar do apoio de diversos membros às investigações. A Rússia retirou sua assinatura do Estatuto após a publicação das conclusões das investigações preliminares da situação na Ucrânia sobre a Crimeia, em 2016 e, no CSNU, vetou a denúncia da situação na Síria ao TPI. Assim, para mitigar a impunidade dos grandes países e de seus protegidos, há o desafio de punir violações por eles causadas. Em março de 2023, o presidente Vladimir Putin e a comissária russa dos direitos das crianças, Maria Lvova-Belova, tiveram mandados de prisão emitidos pelo TPI, por alegados crimes contra a humanidade, em especial contra crianças, na guerra contra a Ucrânia⁹²¹. Em junho de 2024, o TPI emitiu mandados de prisão contra Valery Gerasimov, principal general das Forças Armadas Russas, e Sergei Shoigu, membro do Conselho de Segurança do Kremlin e ex-ministro da Defesa da Rússia, acusados de crimes de

⁹²¹ Como resposta, o Comitê Investigativo da Rússia abriu investigação criminal contra juízes do TPI em repúdio à ordem de prisão para Putin e disse que não há fundamento para responsabilidade criminal por parte de Putin e que os chefes de Estado desfrutam de imunidade absoluta da jurisdição de Estados estrangeiros.

guerra e crimes contra a humanidade por supostamente dirigirem ataques contra alvos civis na Ucrânia.

Quanto ao conflito na Faixa de Gaza, o procurador do TPI solicitou, em maio de 2024, mandados de detenção contra o ministro da defesa, Yoav Gallant, e o primeiro-ministro de Israel, Benjamin Netanyahu, e contra líderes do Hamas. O pedido, que será analisado pelo juízo de instrução do tribunal, fundamenta-se na existência de razoáveis indícios de que tais indivíduos tenham praticado crimes de guerra e crimes contra a humanidade⁹²². Considerou-se que tais crimes foram cometidos no âmbito do conflito armado internacional entre Israel e Palestina e, paralelamente, no do conflito armado não internacional entre Israel e Hamas. Em protesto à solicitação de prisão de Netanyahu pelo procurador do TPI, deputados dos EUA aprovaram sanções a integrantes do tribunal em junho de 2024. Apresentado por republicanos pró-Israel, e apoiado por um quinto dos deputados democratas, o projeto de lei visa proibir a entrada nos EUA de funcionários do TPI. Contudo, avalia-se que o texto dificilmente será aprovado pelo Senado estadunidense. Em novembro, o TPI, por meio de seu juízo de instrução, expediu mandados de prisão contra Netanyahu, Gallant e o comandante-em-chefe da ala militar do Hamas, Mohammed Diab Ibrahim al-Masri, conhecido como Deif, sob acusações de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade. Pouco após a expedição, o primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán, cujo país é parte do TPI, acusou a corte de "interferir por razões políticas em um conflito em andamento" e convidou Netanyahu a visitar a Hungria. O presidente Joe Biden qualificou de "escandalosa" a emissão de ordens de prisão contra dirigentes israelenses. O chefe da diplomacia da União Europeia, Josep Borrell, considerou os mandados "vinculativos", tendo afirmado que, por esse motivo, devem "ser aplicados". Israel, por sua vez, apresentou ao TPI uma "notificação de sua intenção de apelar à corte, juntamente com uma exigência de adiar a execução dos mandados de prisão" até que haja uma decisão final sobre o recurso.

Com relação às denúncias, até o momento Burundi e Filipinas, ambos sob investigação, denunciaram o Estatuto de Roma. África do Sul, de Jacob Zuma, e Gâmbia chegaram a apresentar denúncia, mas retrocederam antes que fizesse efeito. O atual presidente sul-africano, Cyril Ramaphosa, ameaçou retirar seu país do TPI no contexto de eventual visita de Vladimir Putin para cúpula dos BRICS, que ensejaria necessidade de entrega do mandatário russo, mas porta-voz da Presidência recuou da declaração horas depois. Há risco de que outros países, em especial africanos, passem a fazê-lo proximamente.

No que diz respeito ao terceiro ponto, trata-se de desafio importante, uma vez que, a não ser nas hipóteses de denúncia do CSNU, a não aceitação do crime de agressão, seja por *opt-out* seja pela não ratificação da emenda, impede julgamento de nacionais da maioria dos Membros. Até o momento, apenas 46 países ratificaram as Emendas de Campala.

Sobre Omar Bashir, mais de trinta Estados Partes desrespeitaram o mandado de prisão, durante passagens de Bashir por seu território.

⁹²² Os membros do Hamas foram acusados dos atos de extermínio, homicídio, agressão sexual, tortura e outros atos desumanos de caráter semelhante, no contexto de crimes contra a humanidade, e dos atos de homicídio, tomada de reféns, agressão sexual, tratamento cruel e ultrajes à dignidade da pessoa, no contexto de crimes de guerra, em contrariedade aos artigos 7 e 8 do Estatuto de Roma, respectivamente. As duas autoridades israelenses, por sua vez, foram acusadas dos atos de provocar a inanição da população civil como método de guerra, de causar intencionalmente grande sofrimento ou ofensas graves à integridade física ou à saúde, de impor tratamento cruel, de homicídio, e de dirigir intencionalmente ataques contra a população civil, no contexto de crimes de guerra, e dos atos de extermínio e homicídio, de perseguição e de outros atos desumanos de caráter semelhante, no contexto de crimes contra a humanidade.

As críticas ao TPI são amplas, e seus desafios são complexos, porém analistas apontam que sua mera existência impulsiona iniciativas de responsabilização de autoridades e outros agentes por crimes previstos no Estatuto. O TPI, seguindo o princípio da complementaridade, não impede que outras instâncias judiciais, como tribunais híbridos *ad hoc*, sejam criados e o objetivo último de responsabilização penal dos indivíduos seja atingido. Dessa forma, o TPI contribui para o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS 16: acesso à justiça) da Agenda 2030, além de servir como medida de satisfação em relação à responsabilidade dos Estados pela violação de obrigações internacionais, nomeadamente, a manutenção da paz e a proscrição do uso ilegal da força.

k) Outros tribunais penais internacionais ou híbridos

Para além do TPI e de seus antecedentes imediatos, outros tribunais internacionais de caráter internacional ou híbrido foram estabelecidos nas últimas décadas para o julgamento de indivíduos relacionados a questões específicas.

O Tribunal Extraordinário para o Camboja foi criado em 1997 como parte de acordo do governo do país com a ONU para julgar oficiais do Khmer Vermelho⁹²³.

O Tribunal Especial para a Serra Leoa foi órgão jurídico criado pelo governo da Serra Leoa em coordenação com a ONU, em 2002, para processar e condenar os responsáveis pelas graves violações aos direitos humanos e às leis internacionais ocorridos no país entre 30 de novembro de 1996 e o fim da guerra civil naquele país. Foi dissolvido em 2013 e substituído por tribunal residual.

O Tribunal Especial para o Líbano foi criado em 2009, com autorização dada pela Resolução 1757 do CSNU, para o julgamento dos atos criminosos relacionados ao assassinato de Rafik Hariri, em meados dos anos 2000. Seu veredito foi emitido em agosto de 2020.

O Tribunal Extraordinário Africano foi estabelecido em 2013 por acordo entre o Senegal e a UA, para julgar crimes cometidos no Chade nos anos 1980.

O Tribunal Especial para o Kosovo foi estabelecido em acordo internacional de 2017 entre a União Europeia (UE) e o Kosovo para julgar os crimes cometidos pelo Exército de Libertação do Kosovo entre 1998 e 2000.

O Tribunal Penal Especial da RCA é um tribunal híbrido, conformado por juízes locais e internacionais, e estabelecido sob o direito interno do país em 2015. A corte está julgando crimes (conforme definidos pelas legislações nacional e internacional) cometidos no país a partir de janeiro de 2003. Ela tornou-se operacional em 2018, e o primeiro julgamento começou em abril de 2022.

⁹²³ Em setembro de 2022, o Tribunal Extraordinário para o Camboja confirmou prisão perpétua para último dirigente do Khmer Vermelho.

5.11. Migração, refúgio e apatridia

I. Migração

a) Conceitos

Não há definição internacional universalmente aceita para o termo “migração”. Para fins de trabalho da Organização Internacional da Migração (OIM), migrante é uma pessoa que se afasta de seu local de residência habitual, seja dentro de um país, ou, no caso de um migrante internacional, atravessando uma fronteira, de forma temporária ou permanente, por uma variedade de razões. Entende-se por migrante internacional um conjunto que abrange várias categorias legais bem definidas de pessoas, a exemplo de trabalhadores migrantes, de pessoas cujos tipos específicos de movimento têm definição legal, como migrantes contrabandeados, e daquelas pessoas cujo *status* ou meio de movimento não têm definição específica à luz do Direito Internacional, como estudantes internacionais. Os migrantes escolhem deslocar-se não por causa de uma ameaça direta de perseguição ou morte, mas principalmente para melhorar sua condição de vida em busca de trabalho ou educação, por reunião familiar ou por outras razões. À diferença dos refugiados, que não podem voltar ao seu país, os migrantes continuam recebendo a proteção do seu governo. O Dia Internacional da Pessoa Migrante é celebrado em 18 de dezembro.

É importante recordar que os instrumentos jurídicos a respeito de migração não utilizam o termo “migrante ilegal”, mas, sim, “não documentado” ou “irregular”, uma vez que o fato de estar em situação irregular não constitui necessariamente um crime na maioria dos países. Em 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) pediu aos órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) e às agências especializadas, entre as medidas para assegurar os direitos humanos de todos os trabalhadores migrantes, que utilizem em todos os documentos oficiais o termo “trabalhadores não documentados” ou “trabalhadores migrantes irregulares”. O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), de 1994, afirma que “os migrantes não documentados ou irregulares são pessoas que não cumprem os requisitos estabelecidos pelo país de destino para entrar, permanecer ou exercer uma atividade econômica”.

b) Instrumentos jurídicos multilaterais

Em termos de migração internacional, não há acordo internacional específico. Destaca-se, entretanto, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990. No âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT), há convenções relativas a trabalhadores migrantes, como a de nº 97, de 1949, a de nº 143, de 1975, e a de nº 189, de 2011. Sob a Convenção de Palermo contra o Crime Organizado Transnacional (2000), há Protocolos contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar e contra o Tráfico de Pessoas, em especial de mulheres e crianças.

Como instrumento mais recente, destaca-se o Pacto Global sobre Migração, de 2018. Em 19 de setembro de 2016, os chefes de Estado e de Governo se reuniram pela primeira vez em todo o mundo na AGNU para discutir questões relacionadas à migração e refugiados. Isso enviou uma poderosa mensagem política de que as questões de migração e refugiados se tornaram grandes questões diretamente na agenda internacional. Ao adotar a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, os 193 Estados-Membros da ONU reconheceram a necessidade de uma abordagem abrangente da mobilidade humana e de uma cooperação aprimorada em nível global.

O Anexo I da Declaração de Nova York é referência para a negociação de um marco de resposta abrangente para refugiados (“*Comprehensive refugee response framework*”). O Anexo II da Declaração de Nova York iniciou um processo de consultas e negociações intergovernamentais para o desenvolvimento de um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Este processo foi concluído em 10 de dezembro de 2018 (negociações concluídas em 13 de julho) com a adoção do pacto pela maioria dos Estados-Membros da ONU em uma Conferência Intergovernamental, seguida de perto pelo endosso formal pela AGNU em 19 de dezembro. O pacto, que tem caráter não vinculante, traz 23 objetivos e compromissos. Para mais detalhes sobre o pacto, ver a próxima subseção. A cada quatro anos, a começar em 2022, deverá ser realizada uma conferência de exame das migrações internacionais, chamada de Fórum Internacional de Revisão da Migração (IMRF, na sigla em inglês). A primeira edição do IMRF ocorreu em maio de 2022 e resultou em uma “*Progress Declaration*”, que foi endossada pela AGNU em sua 76ª Sessão (RES/76/266). Na declaração, aborda-se a relação entre migrações e temas como mudanças do clima e pandemia de COVID-19, clama-se por políticas e legislações sobre migrações atentas a questões de gênero e sensíveis às demandas das crianças migrantes, frisa-se a necessidade de promover condições justas e decentes de trabalho a migrantes, e enumera-se uma série de recomendações para a aceleração da implementação do Pacto Global e para o fortalecimento da cooperação internacional sobre migrações internacionais, destacando-se a relação entre o pacto e a Agenda 2030, bem como a ideia de “ninguém ser deixado para trás” na implementação de ambos.

c) Comparação entre o Pacto Global de Migração Segura, Ordenada e Regular e a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção

Chamam a atenção a promoção da Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção pelos Estados Unidos (EUA) e a assinatura do Brasil ao documento, adotado à margem da IX Cúpula das Américas (para mais detalhes, ver o capítulo 4), se comparadas à posição de ambos os países em relação ao Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, adotado na Conferência de Marraquexe em 2018. Na tentativa de elucidar os motivos da mudança de abordagem sobre o tema, ao menos no plano regional, dos dois países, segue breve comparativo dos dois institutos.

i. Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, 19 de dezembro de 2018: sistema onusiano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais longa e complexa do que a seguinte, que procura dar tratamento multilateral harmonizado à crise migratória e seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, no contexto da onda migratória causada pela Guerra na Síria, que impactou sobremaneira o Oriente Médio e a Europa, embora de modo desigual. Foi adotada na Conferência Intergovernamental de Marraquexe, em dezembro de 2018, como produto do processo de consultas e de negociação iniciado pelo Anexo II da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de setembro de 2016, após discussões inéditas sobre o tema na AGNU.

O pacto foi desenhado de maneira a atender a meta 10.7⁹²⁴ da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Seus propósitos gerais podem ser resumidos em:

⁹²⁴ Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 10: Redução das Desigualdades. ODS 10.7: Facilitar a migração e a mobilidade ordenada, segura, regular e responsável das pessoas, inclusive por meio da implementação de políticas de migração planejadas e bem geridas.

- 1) abordar todos os aspectos da migração internacional, incluindo os aspectos humanitários e de desenvolvimento, relacionados aos direitos humanos e outros;
- 2) apresentar um quadro de cooperação internacional abrangente sobre migrantes e mobilidade humana, contribuindo para a governança global sobre o tema;
- 3) estabelecer uma série de compromissos acionáveis, meios de implementação e uma estrutura para acompanhamento e revisão entre os Estados-Membros em relação à migração internacional em todas as suas dimensões.

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global, destacando-se a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH, 1948), o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP, 1966), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC, 1966), a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (2015) e a Agenda de Ação de Adis Abeba (2015), além de outros instrumentos internacionais de direitos humanos e temas conexos.

Com 54 parágrafos, a Declaração está organizada em oito seções:

- 1) Preâmbulo;
- 2) Visão geral: a migração faz parte da experiência da vida humana ao longo da História e é uma fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável no mundo globalizado. Esses impactos positivos podem ser otimizados, caso se melhore a governança da migração. A maioria dos migrantes em todo o mundo hoje viaja, vive e trabalha de forma segura, ordenada e regular. No entanto, a migração afeta os países, comunidades, migrantes e suas famílias de formas muito diferentes e, às vezes, imprevisíveis. “É crucial que os desafios e oportunidades da migração internacional nos unam, em vez de nos dividir”;
- 3) Entendimento comum: o pacto é produto inédito de um processo aberto, transparente e inclusivo baseado em dados sobre a realidade da migração internacional. Há a necessidade de esforço contínuo e cooperativo para monitorar, conhecer e analisar as migrações para o desenvolvimento de políticas públicas. Informações claras também devem ser disponibilizadas aos migrantes sobre seus direitos, riscos e benefícios, e à população em geral, para dissipar narrativas falsas e percepções negativas sobre imigrantes em geral;
- 4) Responsabilidades compartilhadas: o pacto procura apresentar uma visão ampla do fenômeno da migração internacional, que é exigida para a otimização dos benefícios das migrações. Nenhum país é capaz de, sozinho, resolver os desafios e absorver as oportunidades desse fenômeno global. Os países e a ONU reconhecem suas responsabilidades compartilhadas de tratarem das necessidades e preocupações de cada um sobre o tema;
- 5) Objetivos e princípios diretores: uma migração segura, ordenada e regular que funcione para todos, de maneira bem-informada, planejada e consensual. “Migração não deveria ser um ato de desespero”. São princípios explícitos do pacto: processo centrado em pessoas; cooperação internacional; respeito à soberania nacional; respeito ao Direito e ao devido processo legal; desenvolvimento sustentável; direitos humanos; perspectiva de gênero; atenção às crianças; abordagem que compreende todo o governo e suas esferas e, igualmente, toda a sociedade;
- 6) Quadro de cooperação: apresenta 23 objetivos, cada um com uma série de linhas de ação, somando 187 ações. Os objetivos são:
 - a) coletar e utilizar dados precisos e desagregados como base para políticas;

- b) minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus países de origem;
 - c) fornecer informações precisas e oportunas em todos os estágios da migração;
 - d) assegurar que todos os migrantes tenham prova de identidade legal e documentação adequada;
 - e) aumentar a disponibilidade e a flexibilidade dos caminhos para a migração regular;
 - f) facilitar o recrutamento justo e ético e salvaguardar condições que garantam um trabalho decente;
 - g) abordar e reduzir vulnerabilidades na migração;
 - h) salvar vidas e estabelecer esforços internacionais coordenados para lidar com a questão dos migrantes desaparecidos;
 - i) reforçar a resposta transnacional ao contrabando de migrantes;
 - j) prevenir, combater e erradicar o tráfico de pessoas no contexto internacional migração;
 - k) gerenciar as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada;
 - l) reforçar a certeza e previsibilidade nos procedimentos de migração para triagem, avaliação e encaminhamento;
 - m) usar a detenção de migração apenas como uma medida de último recurso e trabalhar para alternativas;
 - n) reforçar a proteção, assistência e cooperação consulares em todo o ciclo de migração;
 - o) fornecer acesso a serviços básicos para migrantes;
 - p) capacitar os migrantes e as sociedades para a plena inclusão e coesão social;
 - q) eliminar todas as formas de discriminação e promover o discurso público baseado em evidências para moldar percepções de migração;
 - r) investir no desenvolvimento de habilidades e facilitar o reconhecimento mútuo de habilidades, qualificações e competências;
 - s) criar condições para os migrantes e as diásporas contribuírem plenamente para o desenvolvimento sustentável em todos os países;
 - t) promover uma transferência de remessas mais rápida, segura e mais barata e promover a inclusão financeira dos migrantes;
 - u) cooperar para facilitar o regresso e a readmissão seguros e dignos, bem como reintegração sustentável;
 - v) estabelecer mecanismos para a portabilidade dos direitos de seguridade social e benefícios conquistados; e
 - w) fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para garantir a segurança, ordenação e migração regular;
- 5) Implementação: os Estados reafirmam o compromisso com o cumprimento dos objetivos em cooperação entre si e em parcerias com a sociedade civil, com envolvimento do sistema ONU, outras organizações internacionais e organizações não governamentais, e estabelecem um mecanismo de estruturação de capacidades e uma rede de suporte à implementação⁹²⁵, com a OIM como sede;

⁹²⁵ Em dezembro de 2021, foi lançada a “*Pledging Initiative*” pela Rede da ONU sobre Migração, onde cada Estado que assinou o pacto pode anunciar seus compromissos de acordo com cada um dos 23 objetivos. Até dezembro de 2024, há 304 compromissos anunciados. O Brasil tem quatro compromissos. Dois foram anunciados em 2023:

- 6) Monitoramento e avaliação: a declaração estipula um processo de revisão do progresso da implementação, conduzido pelos Estados, a nível local, nacional, regional e global do quadro de cooperação por meio do Fórum Internacional de Revisão da Migração (IMRF⁹²⁶, na sigla em inglês). O Fórum ocorre a cada quatro anos, conduzido pelo presidente da AGNU. Ele consiste em quatro mesas redondas interativas que envolvem múltiplos atores, um diálogo político e uma sessão plenária, que elabora uma declaração de progresso. Sua primeira edição⁹²⁷ ocorreu em maio de 2022, na sede da ONU em Nova York. O debate abordou, sobretudo, os efeitos da pandemia e da mudança do clima no fluxo de migrações, iniciativas nacionais e regionais, a necessidade de financiamento e de maior cooperação, assim como os *gaps* do pacto e áreas para ação futura.

O pacto foi assinado por 164 países na ocasião da conferência. Os EUA não assinaram o pacto e se retiraram da elaboração do texto ainda em 2017 com alegação de que o acordo vai contra a política migratória do presidente Trump. Entre outros países que não a assinaram estão: Austrália, Chile, Eslováquia, Hungria, Itália, Letônia, Polônia, República Dominicana e Tchêquia. Inicialmente o pacto foi assinado pelo governo Temer, mas o Brasil cumpriu a previsão de se dissociar do pacto, expressa pelo então futuro ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em publicação no Twitter⁹²⁸ comentando a adoção do pacto⁹²⁹. Em comunicado divulgado à imprensa, em janeiro de 2023, o Itamaraty anunciou que o Brasil informou ao SGNU sua decisão de retornar ao Pacto Global para a Migração, salientando que o pacto contém compromissos já contemplados pela Lei de Migração brasileira.

ii. Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, 10 de junho de 2022: sistema interamericano

Declaração de compromissos não juridicamente vinculantes, mais curta e simples do que a anterior, que procura dar tratamento regional harmonizado à crise migratória e a seus efeitos sociais, econômicos, humanitários e políticos, exacerbados pela crise sanitária da COVID-19, que acometem o Hemisfério, sobretudo os EUA como principal país de destino. Foi fomentada pelo governo Biden dos EUA e adotada à margem da IX Cúpula das Américas, realizada em Los Angeles, em junho de 2022.

Seu objetivo e diretrizes podem ser resumido em “aumentar a cooperação e as responsabilidades compartilhadas na gestão da migração e proteção de maneiras baseadas em direitos humanos, transparência, não discriminação e soberania do Estado”.

implementar e monitorar o Plano Municipal de Políticas para a População Imigrante 2021-2024, da cidade de São Paulo, e empoderar migrantes e refugiados por meio da oferta de cursos de língua portuguesa e a promoção de diálogo intercultural na cidade de São Leopoldo. Dois foram anunciados em 2024: apoiar a Rede Nacional de Cidades Acolhedoras e inaugurar um novo Centro de Referência e Atenção a Imigrantes na cidade de São Paulo.

⁹²⁶ *International Migration Review Forum*, em substituição do Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, de 2006 e 2013.

⁹²⁷ Sumário Executivo

(https://migrationnetwork.un.org/system/files/resources_files/IMRF%20final%20summary%20report.pdf <https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A.AC.293.2022.L.1.English.pdf>) e Declaração de Progresso (<https://migrationnetwork.un.org/system/files/docs/A%20AC.293%202022%20L.1%20English.pdf>) do IMRF.

⁹²⁸ “O Governo Bolsonaro se desassociará do Pacto Global de Migração que está sendo lançado em Marraqueche, um instrumento inadequado para lidar com o problema. A imigração não deve ser tratada como questão global, mas sim de acordo com a realidade e a soberania de cada país.”

⁹²⁹ O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

Baseia-se em esforços existentes e compromissos internacionais de escopo global e interamericano, incluindo o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

Com treze parágrafos, a Declaração está dividida em sete seções:

- 1) Preâmbulo;
- 2) Promoção da Estabilidade e Assistência nas Comunidades de Destino, Origem, Trânsito e Retorno: afirma a necessidade de financiamento e assistência internacional tanto para os países de origem, para abordar as causas profundas das migrações, quanto para as comunidades de destino, para uma integração digna de grande número de migrantes e refugiados, além da importância da atenção ao retorno livre e seguro e da assistência consular em todos os processos;
- 3) Promoção de Vias Regulares para Migração e Proteção Internacional: procura promover vias regulares de migração, estabelecidas nacionalmente, incluindo de oportunidades de trabalho sazonal, e o combate à exploração, à violência, à discriminação, à xenofobia, ao tráfico internacional de pessoas e à imigração ilegal ou irregular e crimes correlatos;
- 4) Promoção de uma Gestão Humanitária da Migração: respeito pleno aos direitos humanos de todos os migrantes e pessoas que precisam de proteção internacional;
- 5) Promoção de uma Resposta Coordenada de Emergência: cooperação para resposta de emergências e assistência humanitária em situações de migração em massa. Isso inclui o fortalecimento de mecanismos, com a participação da sociedade civil, organizações internacionais e organizações não governamentais, de alertas, de compartilhamento de informações e um conjunto comum de estímulos para resposta coordenada;
- 6) Uma Abordagem Compartilhada para Reduzir e Gerenciar a Migração Irregular: recapitula-se que esses objetivos compartilhados implicam responsabilidades compartilhadas por todos os Estados do hemisfério, sociedade civil, setor privado, organizações não governamentais e organizações internacionais, que devem ser envolvidas na implementação de ações de seu escopo;
- 7) Fechamento.

Foi assinada por vinte e um países: Argentina, Barbados, Belize, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, EUA, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. O Chile também não assinou o Pacto Global, mas assinou a Declaração de Los Angeles. O Suriname aderiu posteriormente à Declaração.

Pode-se supor que a contradição dos EUA ou do Brasil em assinar a Declaração de Los Angeles e não assinar o Pacto Global de Migração é apenas aparente. De fato, a adoção da Declaração sana os problemas que os EUA apontavam quanto ao pacto, pois, além de continuarem de fora do pacto, a Declaração foi elaborada a fim de atender detidamente os desafios regionais e os seus interesses nacionais (afinal, era um dos principais objetivos da gestão Biden para a ocasião da Cúpula), mediante documento menos complexo, sem um quadro de cooperação detalhado exaustivamente e sem um mecanismo de revisão por pares, por exemplo. O mesmo pode ser afirmado para a postura brasileira durante o governo Bolsonaro, particularmente em defesa da soberania nacional e de atenção à realidade nacional e regional. Com a mudança de governo no Brasil, a revalorização de foros internacionais, em geral, e do legado de mandatos anteriores, como a atenção à Lei de Migração brasileira e sua compatibilidade com instrumentos internacionais, o retorno ao pacto justifica-se.

O seguimento dos compromissos é realizado em reuniões ministeriais, desde o segundo semestre de 2022. Em setembro de 2024, foi realizada, à margem da AGNU, a IV Reunião Ministerial da Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção.

d) Organização Internacional para as Migrações (OIM)

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é a principal organização intergovernamental mundial líder em migrações. Criada em 1951 (como “*Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe*”), a Organização trabalha em estreita parceria com os governos, outras organizações e a sociedade civil para fazer frente aos desafios da migração. Sua carta constitutiva (ainda como “*Constitution of the Intergovernmental Committee for European Migration*”) foi adotada em 1953, entrando em vigor em 1954. Torna-se OIM apenas em 1989. Só em 2016 passou a integrar o sistema ONU. Com 175 Estados-Membros⁹³⁰, oito Estados observadores⁹³¹ e escritórios em mais de cem países, a OIM dedica-se à promoção de uma migração humana e ordenada para o benefício de todos, fornecendo assistência e assessoramento a governos e migrantes. É uma agência relativamente pequena, com um orçamento operacional anual estimado em US\$ 1,5 bilhão. Desde 2019, a OIM é coordenadora e secretariado da Rede da ONU para Migração. Em maio de 2023, a estadunidense Amy Pope foi eleita como diretora-geral, a partir de outubro, por um mandato de cinco anos, superando, no pleito, o então detentor do cargo, o português António Vitorino. Ela é a primeira mulher a dirigir a OIM.

Em 2001, com base na Constituição e na Estratégia da OIM, foi estabelecido o Diálogo Internacional sobre Migração (IDM, na sigla em inglês), fórum pioneiro que reúne os Estados-Membros e os observadores da OIM, além de organizações não governamentais e outros parceiros, com vistas a compartilhar experiências e perspectivas sobre assuntos atuais de migração, visando a promover soluções práticas a desafios comuns e uma maior cooperação no tema migração. O IDM de 2024 centrou-se no tema da mobilidade humana, especificamente em “como criar mais e melhores oportunidades para que as pessoas se movam de uma maneira regular e benéfica”.

Em 2007, como resultado do I Diálogo de Alto Nível sobre Migração Internacional e Desenvolvimento, realizado no âmbito da ONU em 2006⁹³², com o objetivo de discutir o aspecto multidimensional das migrações internacionais, foram criados o Grupo Global de Migração (GMC, na sigla em inglês), que se tornaria a Rede da ONU para Migração em 2018, e o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento (GFMD, na sigla em inglês). O GFMD é um processo intergovernamental informal e não vinculante, apoiado pela OIM, cuja 14ª Cúpula foi realizada em janeiro de 2024, em Genebra. Na abertura do evento, a diretora geral da OIM, Amy Pope, destacou que os desastres se tornaram a principal causa de deslocamentos nos últimos anos – provocaram, por exemplo, 32,6 milhões de novos deslocamentos internos em 2022 –, sublinhando o impacto das mudanças do clima na mobilidade humana. Os seis temas abordados pela edição de 2024 do GFMD (impacto das mudanças climáticas na mobilidade humana; direitos e migração; diáspora; migração laboral; melhoria da percepção pública da migração; e governança para a gestão da migração) refletem, conforme Pope, o novo plano estratégico da OIM, que deve direcionar as suas atividades até 2028.

Ainda no sistema ONU, o tema de migrações perpassa o mandato de outras agências, fundos e programas, como o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA).

⁹³⁰ O Brasil ratificou a Constituição do Comitê Intergovernamental para Migrações Europeias (CIME), antecessor da OIM, em 1957.

⁹³¹ Entre eles Indonésia, Malásia, Catar e Arábia Saudita.

⁹³² Uma segunda edição desse diálogo foi realizada em 2013, resultando na agenda “Making migration work: an eight-point agenda for action”.

e) World Migration Report 2024

O *World Migration Report 2024* (WMR-24), o 12º da série de relatórios⁹³³ sobre migração mundial, foi elaborado para contribuir para uma maior compreensão da migração e mobilidade no mundo. A nova edição divide-se em duas partes, a primeira, com dois capítulos, apresenta tendências e padrões globais de migração (incluindo estatísticas), e a segunda, com seis capítulos, analisa diversas questões sobre a migração, como segurança humana, gênero, mudança do clima e insegurança alimentar, além da migração em um mundo pós-COVID-19.

Desde o relatório anterior, WMR-2022 (com dados de 2020), ocorreram eventos importantes de migração e deslocamento, como os decorrentes dos conflitos em Ucrânia, Gaza, Síria, Iêmen, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Sudão, Etiópia e Myanmar. Também houve deslocamentos em larga escala desencadeados por desastres climáticos e relacionados ao clima em muitas partes do mundo em 2022 e 2023, incluindo em Paquistão, Filipinas, China, Índia, Bangladesh, Brasil e Colômbia. Além disso, em fevereiro de 2023, o sudeste da Turquia e o norte da Síria foram atingidos por terremotos, resultando em mais de 50.000 mortes. Em março de 2023, estimava-se que 2,7 milhões de pessoas tenham sido deslocadas na Turquia e muitas tenham ficado sem teto na Síria.

No WMR-24, com dados de até outubro de 2023, parte dos números apresentados de migrantes internacionais é a mesma do relatório anterior⁹³⁴. Assim, a estimativa global mais recente disponível é de que havia cerca de 281 milhões de migrantes internacionais no mundo em 2020, o que equivale a 3,6% da população global. Os cinco principais destinos de migrantes mundiais são: EUA, Alemanha, Arábia Saudita, Rússia e Reino Unido. As cinco principais origens de migrantes mundiais são: Índia, México, Rússia, China e Síria. A Europa e a Ásia abrigaram aproximadamente 87 e 86 milhões de migrantes internacionais, respectivamente, representando, juntas, 61% do estoque total de migrantes internacionais. Essas regiões foram seguidas pela América do Norte, com quase 59 milhões de migrantes internacionais em 2020 (21% do estoque de migrantes internacionais); África, com 9%; América Latina e Caribe, com 5%; e Oceania, com 3%.

Os dados disponíveis sobre migrantes internacionais incluem análises de vínculos de origem e destino entre dois países, permitindo a estimativa de corredores bilaterais de migração. O WMR-24 destaca que o corredor do México para os Estados Unidos é o maior do mundo, com quase 11 milhões de pessoas. O segundo maior é da Síria para a Turquia, composto principalmente por refugiados deslocados devido à guerra civil. O corredor entre a Rússia e a Ucrânia ocupa o terceiro e o quinto lugares entre os maiores corredores do mundo, devido a uma variedade de razões subjacentes ao longo do tempo (incluindo, por exemplo, o deslocamento da Ucrânia após as invasões da Rússia em 2014 e 2022).

Os principais corredores são⁹³⁵:

⁹³³ Desde 2000, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) tem produzido, a cada dois anos, seus principais relatórios sobre migração mundial.

⁹³⁴ Isso porque as estimativas de Estoque de Migrantes Internacionais das Nações Unidas são compiladas e divulgadas, de forma intermitente, pela Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UN-DESA). As estimativas mais recentes foram divulgadas em janeiro de 2021, com base em dados de meados de 2020, no início da pandemia de COVID-19 e no auge das restrições de viagens internacionais. A UN-DESA prevê que as próximas estimativas serão divulgadas no último trimestre de 2024. Mais informações sobre as estimativas de Estoque de Migrantes Internacionais da Divisão de População estarão disponíveis em: <https://www.un.org/development/desa/pd/>.

⁹³⁵ Destaca-se que o terceiro corredor ocupava, no relatório anterior, o 5º lugar, atrás de Índia-EUA e Rússia-Ucrânia.

- 1) México → EUA
- 2) Síria → Turquia
- 3) Ucrânia → Rússia
- 4) Índia → EAU
- 5) Rússia → Ucrânia
- 6) Índia → EUA
- 7) Afeganistão → Irã
- 8) Cazaquistão → Rússia
- 9) Índia → Arábia Saudita
- 10) Bangladesh → Índia

O WMR-24 destaca que o número de mortes registradas em rotas migratórias em 2023 (mais de 8.500) foi o mais alto desde 2016 e representou um aumento significativo em relação aos três anos anteriores, especialmente em 2020, quando a pandemia de COVID-19 e as restrições de mobilidade resultaram em um número total de mortes mais baixo. A rota do Mediterrâneo central é a mais mortal, tendo registrado mais de 20.000 migrantes mortos ou desaparecidos entre 2014 e 2022. Entre 2014 e o final de 2023, o Projeto Migrantes Desaparecidos da OIM registrou mais de 63.000 mortes e desaparecimentos em rotas migratórias.

O número de indivíduos deslocados devido a conflitos, violência, instabilidade política ou econômica, bem como a mudança do clima e desastres, aumentou para os níveis mais altos nos registros modernos, totalizando 117 milhões de pessoas (estoque). Destes, 71,2 milhões eram deslocados internos, dos quais 61,5 milhões⁹³⁶ devido a conflito e violência e 8,7 milhões devido a desastres. Os cinco países com o maior número de deslocados internos devido a conflitos e violência (estoque) no final de 2022 foram: Síria (quase 6,9 milhões), Ucrânia (5,9 milhões), República Democrática do Congo (5,7 milhões), Colômbia (cerca de 4,8 milhões) e Iêmen (4,5 milhões).

Em fluxo⁹³⁷, até o final de 2022, houve um total de 60,9 milhões de deslocamentos internos, 60% a mais do que em 2021 e o número mais alto já registrado. Desses deslocamentos, 53% (32,6 milhões) foram desencadeados por desastres⁹³⁸ e 47% (28,3 milhões) foram causados por conflitos e violência. Os cinco maiores países de origem de deslocados internos devido a conflitos e violência em 2022 foram: Ucrânia (16 milhões), RDC (4 milhões), Etiópia (2 milhões), Myanmar (1 milhão) e Somália (621.000).

Quanto a deslocamentos internos devido a desastres, o Sudeste Asiático é uma das sub-regiões mais propensas a desastres do mundo, com milhões de deslocamentos ocorrendo a cada ano. Entre 2020 e 2021, cerca de 31% dos deslocamentos por desastres registrados na região da Ásia e do Pacífico ocorreram no Sudeste Asiático, com países como as Filipinas sendo os mais afetados. Em 2022, houve mais de 5,4 milhões de deslocamentos internos devido a desastres nas Filipinas, o segundo número mais alto do mundo, depois do Paquistão⁹³⁹ (mais de 8 milhões). Na

⁹³⁶ Este número aparece no “Key migration data at a glance”, no início do relatório (p.5). Na seção sobre pessoas deslocadas internamente, porém, o relatório traz “62,5 milhões” (p.48). Da mesma forma, o número 71,2 milhões aparece em duas ocasiões, mas, em uma tabela (p.8), está como “71,4 milhões”.

⁹³⁷ Nesta seção, o relatório não utiliza o termo “fluxo”, que está sendo utilizado nesta subseção para diferenciar-se dos números e das informações apresentados anteriormente.

⁹³⁸ Na série histórica (2012-2022) apresentada pelo WMR-24, o número anual de deslocamentos causados por desastres sempre supera o número de deslocamentos causados por conflito e violência. O relatório destaca, porém, que uma parte significativa do total de deslocamentos causados por desastres está associada a evacuações de curto prazo, que acontecem de maneira relativamente segura e ordenada.

⁹³⁹ As inundações de 2022 no Paquistão resultaram em quase 1.700 mortes e mais de 8 milhões de deslocamentos.

África, os maiores deslocamentos devido a desastres foram registrados na Nigéria⁹⁴⁰ (cerca de 2,4 milhões), seguida pela Somália⁹⁴¹ (1,2 milhão), Etiópia (873.000) e Sudão do Sul (596.000). Os maiores deslocamentos por desastres na Europa ocorreram na França (45.000) e na Espanha (31.000) e foram em grande parte devido a incêndios florestais em ambos os países. Os desastres desencadearam alguns dos maiores deslocamentos internos na América Latina e no Caribe em 2022. O Brasil, com 708.000 deslocamentos, principalmente devido a inundações causadas por fortes chuvas, teve o maior número de deslocamentos por desastres na região. Colômbia e Cuba registraram o segundo e terceiro maiores números de deslocamentos por desastres na América Latina e no Caribe (281.000 e 90.000, respectivamente). Ademais, todos os deslocamentos internos na América do Norte foram desencadeados por desastres em 2022. A maioria ocorreu nos Estados Unidos, onde foram registrados 675.000 movimentos, quase metade dos quais foram motivados pelo furacão Ian.

O relatório de 2024 revela importantes dados sobre deslocados e sobre as remessas internacionais. Estas aumentaram em mais de 650% entre 2000 e 2022, passando de US\$ 128 bilhões para US\$ 831 bilhões⁹⁴². O crescimento continuou, apesar das previsões de analistas de que as remessas diminuiriam substancialmente devido à COVID-19⁹⁴³. Desses US\$ 831 bilhões em remessas, US\$ 647 bilhões foram enviados por migrantes para países de baixa e média renda. Em 2022, Índia, México⁹⁴⁴, China, Filipinas e França foram (em ordem decrescente) os cinco principais países receptores de remessas. Destaca-se que a Índia estava bem acima dos demais, com um total de remessas recebidas que ultrapassou US\$ 111 bilhões, sendo o primeiro país a atingir e a superar US\$ 100 bilhões. França e Alemanha permaneceram entre os 10 principais países receptores no mundo em 2022, assim como têm se mantido há mais de uma década. Deve-se notar, contudo, que, nesses dois casos, a maioria das entradas é de salários de trabalhadores transfronteiriços que trabalham na Suíça enquanto residem na França ou na Alemanha.

Os países de alta renda são quase sempre a principal fonte de remessas. Por décadas, os Estados Unidos têm sido o principal país emissor de remessas, com um total de US\$ 79 bilhões enviados em 2022, seguidos pela Arábia Saudita (US\$ 39 bilhões), Suíça (US\$ 31,9 bilhões) e Alemanha (US\$ 25,6 bilhões). A China (classificada como um país de renda média alta pelo Banco

⁹⁴⁰ Os deslocamentos foram em grande parte resultado de inundações entre junho e novembro de 2022.

⁹⁴¹ Até março de 2023, a sub-região do Leste e do Chifre da África estava enfrentando uma seca recorde, a pior em mais de 40 anos. Somália, Etiópia e Quênia foram os mais afetados, com a seca se somando a anos de insegurança e conflito, especialmente na Somália e na Etiópia. Os efeitos foram vastos, e em toda a região da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), 27 milhões de pessoas estavam altamente inseguras quanto à alimentação. Até maio de 2023, mais de 2 milhões de pessoas foram deslocadas internamente devido à seca na Etiópia e na Somália (em conjunto), enquanto mais de 866.000 refugiados e solicitantes de asilo no Quênia, Etiópia e Somália estavam vivendo em áreas afetadas pela seca no início do ano. Em resposta à crescente intensidade dos efeitos adversos da mudança do clima, mais de dez Estados da sub-região do Leste e do Chifre da África reuniram-se, em setembro de 2022, em Campala e assinaram uma declaração histórica: a Declaração Ministerial de Campala sobre Migração, Meio Ambiente e Mudança do Clima (KDMECC).

⁹⁴² No relatório anterior, constava que, em 2020, o valor das remessas internacionais foi de US\$ 702 bilhões.

⁹⁴³ Nos países de origem dos migrantes, a pandemia destacou a importância das remessas enviadas por trabalhadores migrantes para suas famílias e comunidades na terra natal. As remessas diminuíram muito menos durante o pior da pandemia do que os especialistas mais otimistas previam, e recuperaram-se muito mais rapidamente, sugerindo que esses fluxos não são apenas grandes em tamanho, mas também importantes porque são contracíclicos: quando outros indicadores econômicos caíram durante a pandemia, as remessas permaneceram estáveis e logo aumentaram.

⁹⁴⁴ Em comparação com 2021, os fluxos de remessas para o México aumentaram em 15%, em parte devido ao aumento das transferências para migrantes em trânsito, cujos números aumentaram recentemente, e à queda do desemprego dos hispânicos nos Estados Unidos em 2022.

Mundial) também tem sido uma fonte significativa de remessas internacionais, com US\$ 18,26 bilhões em 2022.

O relatório destaca que remessas de migrantes superaram o investimento estrangeiro direto e impulsionam o PIB de alguns países em desenvolvimento. Em termos de dependência de remessas internacionais, embora não haja consenso sobre a definição de "superdependência", esta é principalmente medida como a proporção de remessas internacionais em relação ao PIB. Os cinco principais países receptores de remessas em relação ao PIB em 2022 foram o Tajiquistão (51%), seguido por Tonga (44%), Líbano (36%), Samoa (34%) e Quirguistão (31%).

O WMR-24 também atualiza números sobre refugiados e solicitantes de refúgio. No final de 2022, havia um total de 35,3 milhões de refugiados em todo o mundo. O número de solicitantes de refúgio subiu de 4,1 milhões em 2020 para 5,4 milhões em 2022, um aumento de mais de 30%. O número total de refugiados é o mais alto registrado por estatísticas modernas. O aumento no número de refugiados entre 2021 e 2022 é o maior aumento anual registrado, em grande parte como resultado dos refugiados da Ucrânia que fugiram da invasão em larga escala pela Rússia.

No final de 2022, os dez principais países de origem dos refugiados sob o mandato do ACNUR foram: Síria, Ucrânia⁹⁴⁵, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar, República Democrática do Congo, Sudão, Somália, República Centro-Africana e Eritreia. A soma dos refugiados desses dez países representava mais de 87% da população total de refugiados. Muitos desses países, exceto a Ucrânia, têm sido algumas das principais origens de refugiados há vários anos. Os venezuelanos continuaram a ser uma das maiores populações deslocadas através das fronteiras no mundo em 2022. No final de 2022, havia mais de 234.000 refugiados venezuelanos registrados e mais de um milhão com solicitações de refúgio pendentes.

Em 2022, pelo sétimo ano consecutivo, a Turquia foi o maior país anfitrião do mundo, com quase 3,6 milhões de refugiados, principalmente sírios. Irã (2º) e Paquistão (4º) também estavam entre os cinco principais países que acolhem refugiados, sendo os dois principais anfitriões de refugiados do Afeganistão. Completam a lista a Alemanha (3º) e Uganda (5º).

O número total de novas solicitações de refúgio, em 2022, foi de 2,6 milhões, um aumento de 83% em relação a 2021. Os Estados Unidos permaneceram como principal destinatário de novas solicitações, com cerca de 730.400 em 2022, um aumento de três vezes em relação ao ano anterior. Em segundo lugar ficou a Alemanha, com 217.800 novas solicitações.

No que diz respeito à mudança do clima, à insegurança alimentar e à migração, o WMR-24 afirma que eventos ambientais extremos, atribuíveis ou não à mudança do clima, contribuíram para o aumento na insegurança alimentar em todo o mundo. O número de pessoas consideradas em situação de insegurança alimentar aguda e necessitando de assistência urgente era de mais de 257 milhões em 2022, um aumento de 146% desde 2016.

O WMR-24 ressalta que os impactos da mudança do clima na insegurança alimentar e na mobilidade humana são complexos e variados. A insegurança alimentar pode tanto aumentar a mobilidade e a migração quanto levar à imobilidade, especialmente em contextos de extrema pobreza. A pobreza persistente impede algumas famílias de arcar com os custos da migração, deixando-as, portanto, presas em áreas vulneráveis ao clima. Na Zâmbia, por exemplo, a

⁹⁴⁵ A invasão em larga escala da Ucrânia pela Rússia, em fevereiro de 2022, resultou em um dos deslocamentos mais amplos e rápidos na Europa desde a Segunda Guerra Mundial. Milhões de ucranianos foram deslocados para países vizinhos e, até o final de 2022, a Ucrânia era o país de origem de quase 5,7 milhões de refugiados, o segundo maior número no mundo depois da Síria. Cerca de 2,6 milhões de ucranianos foram acolhidos em países vizinhos, como Polônia, Moldávia e República Tcheca, e outros 3 milhões em outros países europeus e em outros continentes.

vulnerabilidade à mudança do clima atua como uma barreira à migração para alguns grupos, pois distritos pobres são caracterizados pela imobilidade relacionada ao clima.⁹⁴⁶

Ao analisar a migração pós-COVID, o relatório afirma que a migração e a mobilidade humana recuperaram-se consideravelmente desde o ponto mais agudo da pandemia, em meados de 2020, mas permanecem abaixo dos níveis de 2019 na maior parte do mundo. Uma das primeiras e mais importantes respostas dos Estados à COVID-19 foi a imposição de restrições de viagem, tanto internas quanto internacionais. Esse nível de fechamento de fronteiras persistiu por quase três anos, até janeiro de 2023. Em dezembro de 2022, as viagens aéreas haviam-se recuperado significativamente, mas o número de passageiros internacionais ainda estava até 49% menor do que antes da pandemia⁹⁴⁷. Os impactos sobre migrantes que ficaram retidos devido às restrições de viagem e foram incapazes de voltar para casa ou se deslocar para outros lugares foram profundos para alguns grupos, particularmente aqueles que já estavam em situações exploradoras ou vulneráveis antes da COVID-19. Em meados de julho de 2020, estimava-se que 2,75 milhões de migrantes internacionais haviam ficado retidos, com o maior número de pessoas retidas na região do Oriente Médio e Norte da África (especialmente nos países do Golfo).

No que diz respeito ao Brasil, o relatório afirma que, no país, a mobilidade comunitária⁹⁴⁸ "essencial" recuperou-se robustamente: em comparação com os níveis pré-pandêmicos, as visitas aos locais de trabalho foram em média 58% maiores durante a primeira metade de outubro de 2022. As visitas a farmácias e supermercados foram, em média, 26% maiores para o mesmo período, conforme as tendências de países menos desenvolvidos. No entanto, a mobilidade "não essencial" havia acabado de se recuperar com relação aos níveis de 2019, semelhante às tendências em países mais desenvolvidos. Ao analisar gênero e migração, o relatório ressalta que estereótipos de hipersexualidade das mulheres nos países de destino impactaram as mulheres migrantes, como as brasileiras em Portugal, estigmatizando-as como prostitutas e aumentando os riscos de assédio sexual e violência de gênero. Ademais, o WMR-24 destaca que, em 2023, o Brasil voltou a integrar o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, após uma mudança de governo, uma decisão que foi bem recebida pela Rede das Nações Unidas sobre Migração, por revigorar o compromisso do país em proteger e promover os direitos de todos os migrantes que vivem no Brasil, bem como dos mais de quatro milhões de brasileiros vivendo no exterior.

⁹⁴⁶ O WMR-24 enfatiza a importância de analisar essas complexidades da mobilidade, para ter uma compreensão mais aprofundada e desmistificar a visão simplista de que a mobilidade humana é uma consequência natural e direta dos impactos da mudança do clima e da insegurança alimentar.

⁹⁴⁷ Por exemplo, na África, a redução era de 10%, e na Europa, de 25%. Uma razão para isso é que potenciais viajantes e migrantes ainda enfrentam ambientes regulatórios mais complexos e arriscados do que em 2019, incluindo longos atrasos na emissão de vistos, capacidade reduzida das companhias aéreas e preços exorbitantes. Na região da Ásia e do Pacífico, o número de passageiros aéreos internacionais é 49% do que em 2019, muito mais baixo do que em qualquer outra região do mundo. Aos fatores já mencionados, somam-se as distâncias entre as fronteiras internacionais, em uma região caracterizada por grandes territórios nacionais e arquipélagos amplamente dispersos.

⁹⁴⁸ A mobilidade comunitária consiste em visitas a estações de trânsito, locais de trabalho, lojas de alimentos, farmácias, locais de varejo e recreação. No pós-COVID, a mobilidade comunitária se recuperou em diferentes ritmos. Em geral, em dezembro de 2022, ficou claro que os países menos desenvolvidos estavam recuperando-se mais rapidamente do que os mais desenvolvidos. Nos países menos desenvolvidos, a recuperação da pandemia exige mais mobilidade, enquanto nos países mais desenvolvidos a mobilidade comunitária diminuiu, em parte porque esses países têm tanto as ocupações quanto a infraestrutura de tecnologia da informação e comunicação para permitir o trabalho remoto.

f) World Migration Report 2022

O “*World Migration Report 2022*” (WMR-22) é o 11º relatório da série sobre migrações, iniciada em 2000 pela OIM. Tem como objetivo contribuir para o aprofundamento da compreensão do fenômeno migratório no mundo. É dividido em duas partes, a primeira, com três capítulos, traz dados estatísticos gerais sobre o movimento migratório, e a segunda, com nove capítulos, analisa alguns temas relevantes relacionados à migração.

Ressalta-se no WMR-22, com dados relativos a 2020, o crescimento do número de migrantes ao longo dos anos. Mesmo com a pandemia de COVID-19, que afetou profundamente a migração e a mobilidade internacional, chegou-se ao número de 281 milhões de migrantes.

Apesar do aumento absoluto, o percentual de migrantes em relação à população ainda é pequeno, atingindo apenas 3,6% da população mundial. Nota-se que, no comparativo a cada cinco anos, o contingente relativo de migrantes tem subido desde 1990, e sobe cada vez mais rapidamente: 1990 - 2,87%; 1995 - 2,81%; 2000 - 2,83%; 2005 - 2,93%; 2010 - 3,17%; 2015 - 3,37%; e 2020 - 3,60%. O crescimento do total de migrantes foi, no entanto, freado pela pandemia de COVID-19. Se não fosse pelo contexto de emergência de saúde e redução forçada da mobilidade internacional, esperava-se que o número total de migrantes fosse 2 milhões a mais, chegando a 283 milhões de pessoas.

As regiões com maior estoque de migrantes internacionais são Europa, com 87 milhões, e Ásia, com 86 milhões. Essas regiões representam juntas 61% do estoque total de migrantes internacionais. Em seguida, vêm a América do Norte, com 20,9%, a África, com 9,0%, a América Latina e Caribe, com 5,3%, e a Oceania, com 3,3%. O número de migrantes internacionais aumentou em todas as regiões no último relatório.

Ao analisar a proporção de migrantes em relação à população total, temos como destaque os Emirados Árabes Unidos (EAU), cuja população é 88% composta de migrantes. Outros países com elevada proporção de migrantes são: Arábia Saudita, Canadá e Austrália. O perfil migratório mostra um aumento do percentual de imigrantes em relação ao total da população, exceto na África. A Oceania tem o maior percentual, com 22%, seguida pela América do Norte, com 16%.

As cinco principais origens de migrantes mundiais são: Índia (17,8 milhões), México (11,1 milhões), Rússia (10,8 milhões), China (10 milhões) e Síria (8 milhões). Os cinco principais destinos de migrantes mundiais são: EUA (51 milhões, mais de três vezes superior do que o seguinte principal destino), Alemanha (15,8 milhões), Arábia Saudita (13 milhões), Rússia (12 milhões) e Reino Unido (9,4 milhões).

Os maiores corredores migratórios tendem a ser entre países em desenvolvimento e outros de maiores economias. Eles representam a acumulação de movimentos migratórios no tempo e são um retrato do desenvolvimento de padrões migratórios.

Alguns dos principais corredores são:

- 1) México - EUA: 11 milhões (2,9x superior do que o 2º maior corredor);
- 2) Síria - Turquia: 3,8 milhões (refugiados);
- 3) Índia - EAU: 3,5 milhões (migrantes econômicos);
- 4) Rússia - Ucrânia: 3,3 milhões;
- 5) Ucrânia - Rússia: 3,2 milhões;
- 6) Índia - EUA: 2,7 milhões;
- 7) Afeganistão - Irã: 2,7 milhões;
- 8) Cazaquistão - Rússia: 2,4 milhões;
- 9) Índia - Arábia Saudita: 2,5 milhões; e

10) Bangladesh - Índia: 2,5 milhões.

Em relação às remessas internacionais, o valor em 2020 foi de US\$ 702 bilhões, com uma queda de 2,4% em relação ao ano anterior. A redução foi, no entanto, menor do que o esperado como consequência da pandemia. Os países de renda alta são tradicionalmente as maiores origens de saída de remessas. O Brasil é considerado a maior fonte de remessas da América Latina e Caribe, com saídas de US\$ 1,6 bilhão.

O “*World Migration Report 2022*” também tratou da questão dos refugiados. Houve aumento dos refugiados (26,4 milhões em 2020, contra 26 milhões em 2019), mas queda do número de solicitantes de refúgio (4,1 milhões em 2020, contra 4,2 milhões em 2019). Os maiores emissores de refugiados foram Síria (6,7 milhões) e Afeganistão (2,6 milhões).

Houve, ainda, aumento do número de deslocados venezuelanos: 3,9 milhões em 2020, contra 3,6 milhões em 2019. A Colômbia é um dos países que mais sofreu com o êxodo venezuelano, pois, por ser um país fronteiriço, acolheu mais de 1,7 milhão de deslocados em suas fronteiras, ou 7% do total mundial de deslocados. O Brasil foi o 5º maior destino de venezuelanos ao lado de Colômbia, Peru, Chile e Equador na região. O relatório apresenta o Brasil como modelo por conceder vistos humanitários a muitos refugiados e migrantes.

O número de pessoas deslocadas internamente em todo o mundo subiu de 51 milhões em 2019 para 55 milhões em 2020, sendo 48 milhões devido a conflitos e violência e 7 milhões devido a desastres naturais. O maior número de deslocados internos, em estoque, está em: Síria: 6,6 milhões (35% da população síria); República Democrática do Congo: 5,3 milhões; Colômbia: 4,9 milhões; e Iêmen: 3,6 milhões.

Os deslocamentos por desastres geralmente estão relacionados a “evacuações de curto prazo (temporárias) realizadas de maneira segura e ordenada”, acabando, portanto, por não incrementar na mesma proporção o número total de deslocados em termos de estoque. Em termos de fluxo, o número de novos deslocamentos internos subiu de 30,7 milhões em 2019 para 40,5 milhões em 2020. Deste número, 9,6 milhões foram causados por conflitos ou violência e 30,7 milhões por desastres naturais. As Filipinas tiveram o maior número absoluto de deslocamentos internos em 2020, atingindo a marca de 5,1 milhões. A Ásia como um todo foi a região com maior número de deslocamentos internos devido a conflitos, devido especialmente aos conflitos no Oriente Médio. Na China, houve 5 milhões de deslocamentos internos em 2020; e na Índia, 4 milhões. O relatório aponta a necessidade de desenvolver canais migratórios adequados para lidar com o aumento do fluxo migratório resultante de mudanças climáticas. Na América Latina, o Brasil foi o 3º lugar com mais deslocamentos internos por desastres naturais: foram 358 mil deslocamentos, depois de Honduras, com 937 mil, e Cuba, com 639 mil.

Para informações mais atualizadas sobre refúgio, apatridia e deslocamentos internos, ver a subseção sobre o relatório *Global Trends* do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), mais adiante.

g) Impactos dos fluxos internacionais de migrantes e refugiados

São múltiplos os impactos dos fluxos internacionais de migrantes e de refugiados. Eles podem ser divididos, didaticamente, em pelo menos quatro áreas: impactos socioeconômicos, questões relacionadas à segurança, implicações políticas e implicações em direitos humanos.

Sobre os impactos socioeconômicos, sobressaem questões como: o caráter econômico predominante nas migrações internacionais, os postos de trabalhos tradicionalmente ocupadas por

migrantes, o crescimento das remessas internacionais, a fuga de cérebros e a mobilidade acadêmica, assim como os impactos sociais e demográficos nos países emissores e receptores.

Sobre as questões de segurança, destacam-se o aumento das preocupações com o terrorismo e o crime organizado transnacional (inclusive redes criminosas que fomentam imigração irregular, tráfico de pessoas, prostituição, etc.), as quais podem balizar políticas migratórias mais restritivas.

Sobre as implicações políticas, pode-se mencionar o fortalecimento de partidos políticos xenófobos e dos discursos anti-imigração; ou a negociação de acordos ou compromissos para limitação de migração e refúgio como entre a União Europeia (UE) e a Turquia e a Tunísia e os EUA, o México e países centro-americanos.

Sobre temas de direitos humanos, pode-se discutir a violência étnica, religiosa e sectária e os riscos e violações de direitos humanos contra as populações migrantes ou refugiadas.

h) Migrantes climáticos e ambientais

i. Definições e características gerais

A migração por razões de desastres, catástrofes ambientais ou como causa da mudança do clima tem-se tornado um fator importante nos deslocamentos hodiernos. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima a média anual de 21,5 milhões de pessoas deslocadas à força por eventos climáticos como inundações, tempestades, incêndios florestais e temperaturas extremas desde 2008. De acordo com a Organização Internacional para Migrações (OIM), em 2022, 32,6 milhões de pessoas deslocaram-se internamente devido a desastres, a grande maioria em países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o Banco Mundial estima que, até 2050, haverá mais de 216 milhões de migrantes climáticos internos em seis regiões, com quase 40% na África Subsaariana.

Para além das dificuldades relacionadas a questões climáticas, definir o que seria um “migrante climático”, cujo status ainda não está pacificado no direito internacional, é um desafio. “Migrante” não é um termo universalmente aceito, ao contrário de “refugiado”. Com base no Glossário da OIM de 2019, migrante é um termo guarda-chuva aplicado a uma pessoa que se desloca do seu local habitual de residência, dentro de um país ou cruzando uma fronteira internacional, temporária ou permanentemente, por várias razões. O termo inclui categorias legalmente bem definidas, como migrantes laborais, e pessoas cujo tipo de deslocamento está legalmente definido, como migrantes contrabandeados. Inclui também pessoas cujo status e tipo de deslocamento não estão definidos pela legislação internacional, como estudantes internacionais. O documento ainda traz dois conceitos relevantes. A migração por motivo climático seria um movimento de pessoas ou grupos de pessoas que, devido principalmente a mudanças repentinas e graduais no meio ambiente como consequência da mudança do clima, se veem obrigadas a abandonar seu lugar de residência habitual, ou decidem fazê-lo, com caráter temporário ou permanente, dentro de um país ou através de uma fronteira internacional. Já a migração por motivos ambientais seria um movimento de pessoas ou grupos de pessoas que, devido principalmente a mudanças repentinas e graduais no meio ambiente que incidem negativamente nas suas vidas ou nas suas condições de vida, se veem obrigadas a abandonar seu lugar de residência habitual, ou decidem fazê-lo, com caráter temporário ou permanente, e se deslocam a outras partes do seu país de origem ou de residência habitual, ou através de fronteiras internacionais.

Dentro da questão da migração por razões climáticas, há diferenças sensíveis entre os casos. Existem os deslocamentos forçados, que são reações a desastres já ocorridos ou iminentes, mas há também as realocações planejadas, que acontecem quando grupos da população deixam voluntariamente um lugar mais exposto a riscos climáticos e ambientais. Há, ainda, as pessoas que se enquadram no conceito de “imobilidade”, que são aquelas que não podem ou não querem deixar o local onde moram, mesmo que estejam sofrendo impactos.

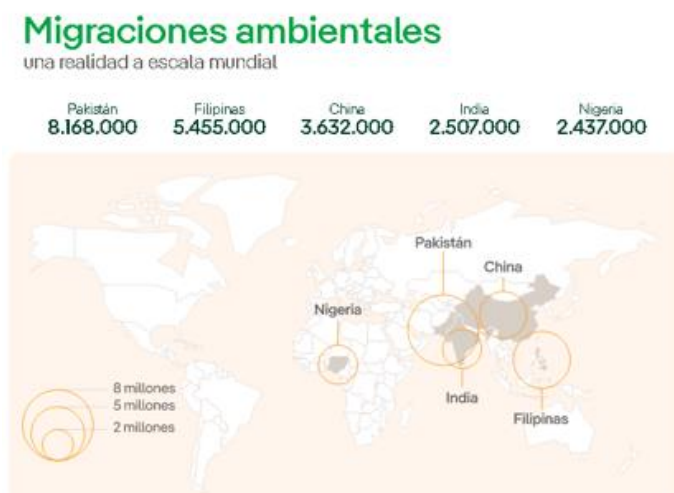
A ideia de “refugiado ambiental” é comumente alardeada na mídia. Reduzir o tema da migração em face da mudança do clima à condição de refúgio ambiental, contudo, equivale a ignorar uma série de características da mobilidade humana nesse contexto. A migração climática é principalmente interna; assim, o migrante climático, diferentemente do refugiado, ainda está sob a proteção de seu Estado. Ainda, essa migração não é necessariamente forçada, especialmente em face de processos mais lentos de degradação ambiental. Ademais, a mudança do clima age como um multiplicador de ameaças, visto que amplia o impacto de outros fatores que podem impulsionar deslocamentos, como a pobreza, a perda dos meios de vida e as tensões relacionadas com a diminuição dos recursos, o que cria condições que podem resultar em conflitos. Por fim, criar um status especial para refugiados ambientais, reabrir a Convenção de Refugiados de 1951 ou mesmo criar uma nova convenção poderia debilitar o estatuto do refugiado e resultar em um processo político longo e tortuoso.



Fonte: G1

Apesar das dificuldades, houve avanços recentes na área. Em 2015, foi criada uma divisão específica no seio da OIM para tratar do tema: a Divisão de Migração, Meio Ambiente e Mudança do Clima, no âmbito do Departamento de Gestão da Migração. Em 2021, antes da 26ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP26), a OIM divulgou sua nova Estratégia Institucional sobre Migração, Meio Ambiente e Mudança do Clima 2021-2030. A Estratégia descreve como a OIM apoiará os Estados em seus esforços para ajudar e proteger aqueles, incluindo migrantes e deslocados internos, afetados pelos impactos adversos da mudança do clima, da degradação ambiental e das calamidades consequentes de desastres naturais. O Pacto de

Migração Segura e Ordenada reconheceu o dever de cooperação entre os Estados para identificar, desenvolver e fortalecer soluções em três objetivos (objetivos 2⁹⁴⁹, 5⁹⁵⁰ e 23⁹⁵¹) quando se tratar da migração em decorrência de desastres naturais de início lento, ou de efeitos adversos da mudança do clima e da degradação ambiental, como desertificação, degradação da terra, seca e aumento do nível do mar. Por fim, o Pacto Mundial sobre os Refugiados reconheceu que o clima, a degradação ambiental e os desastres naturais atuam, cada vez mais, como as causas dos deslocamentos de refugiados.



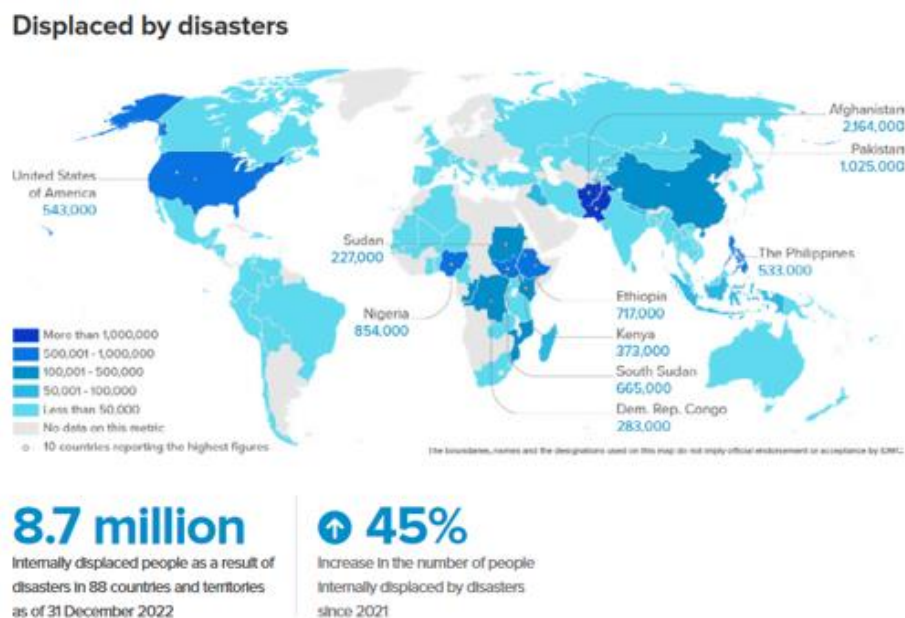
Fonte: Iberdrola

A maioria das pessoas que se veem forçadas a fugir devido a desastres relacionados com o clima se deslocam dentro de seus próprios países. As regiões mais afetadas por esses movimentos migratórios foram o Sul Asiático, a Ásia Oriental e a África Subsaariana, com quase 30 milhões de migrantes no total, de acordo com o Conselho de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC). O relatório aponta como causa principal dos deslocamentos em 2022 o fenômeno La Niña, que, pelo terceiro ano consecutivo, diminuiu a temperatura das águas do oceano Pacífico. Isso mostra o quanto o aquecimento global afeta o mundo de maneira heterogênea. Enquanto a maior parte das emissões históricas de GEE vieram dos países do Norte global, os países do Sul são os que mais sofrem as suas piores consequências.

⁹⁴⁹ Minimizar fatores adversos: Minimizar os fatores adversos e os fatores estruturais que obrigam as pessoas a deixarem seus países de origem.

⁹⁵⁰ Vias regulares: Aumentar a disponibilidade e a flexibilidade das vias para a migração regular.

⁹⁵¹ Cooperação internacional: Fortalecer a cooperação internacional e as parcerias globais para garantir uma migração segura, ordenada e regular.



Fonte: IDMC

ii. Deslocamentos por motivo ambiental e o Brasil

De acordo com os dados do IDMC e do Conselho Norueguês para Refugiados (NRC), o Brasil teve a maior quantidade de deslocados internos nas Américas em 2022, sendo 708 mil destes afetados por tragédias ambientais e 5 mil por conflitos de terra. O mesmo relatório destacou o impacto das tempestades que atingiram o Nordeste do país, em maio de 2022, do fenômeno ambiental La Niña, que persistiu pelo terceiro ano consecutivo, e do aquecimento global, no número de deslocados por razões ambientais, que cresce a cada ano. Os números podem aumentar ainda mais em 2023 e 2024 em função dos eventos climáticos extremos registrados no período. A tragédia climática no Rio Grande do Sul, que afetou mais de 400 municípios, já registrava mais de 66 mil pessoas em abrigos e mais de 163 mil desabrigadas em 8 de maio de 2024.

O fenômeno torna-se mais complexo quando se observam as características da maioria das populações que são obrigadas a abandonar suas casas e migrarem por razões ambientais. Os grupos mais afetados por mudanças climáticas e desastres ambientais são aqueles que já se encontram em situação precária em termos de rendimento econômico, acesso à infraestrutura e condições de habitação. São grupos socialmente vulneráveis e marginalizados, como a população preta, indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais, pequenos produtores rurais, dentre outros. Assim, no Brasil, questões sociais e ambientais são inseparáveis e desempenham grande influência uma sobre a outra.

As migrações impulsionadas pela seca no país, principalmente as que têm como ponto de partida a região Nordeste, também expõem a relação entre desigualdade social e deslocamentos ambientais. A migração em razão de fuga das secas não é um fenômeno novo no país⁹⁵², sendo que um dos principais componentes do padrão migratório brasileiro na segunda metade do século XX foi o fluxo de nordestinos em direção às suas principais metrópoles do país: Rio de Janeiro e São Paulo. Atualmente, a seca continua figurando como um dos principais motivos que levam à

⁹⁵² Além de não ser novo, o problema tem piorado nos últimos anos. Em 2024, pela primeira vez, especialistas identificaram uma região de clima árido no Brasil. O trecho de quase 6 mil km² fica no centro-norte da Bahia e abrange toda a área das cidades de Abaré, Chorrochó e Macururé, além de trechos de Curaçá, Juazeiro e Rodelas, municípios baianos que fazem fronteira com o sertão pernambucano.

migração interna, ainda mais quando se considera os efeitos que o aquecimento global desempenha sobre os regimes de chuva no Brasil. No entanto, as consequências de tal fenômeno ambiental são amplificadas por questões sociais, como a concentração de terras no interior das regiões Nordeste e Centro-Oeste. A concentração de propriedade, somada à ausência de meios adequados de financiamento para as atividades produtivas dos pequenos produtores, reforça a insegurança alimentar gerada pela seca e, conseqüentemente, intensifica o processo de êxodo rural.

iii. Tratamento do tema nos âmbitos nacional, interamericano e multilateral

Há, no Brasil, dispositivos jurídicos para o acolhimento do migrante ambiental. O inciso III do artigo 1 da Lei 9.474/97⁹⁵³, que recepcionou o conceito protetivo da Declaração de Cartagena e ampliou a definição de refugiados, também pode ser utilizado para acolher migrantes que passam por insegurança alimentar ou escassez hídrica devido aos efeitos causados pela mudança do clima, por desastres ambientais e/ou por catástrofes, visto que esses eventos dão vazão a episódios de perseguição, violência e violações de direitos humanos. Ainda, vale lembrar que o Brasil criou o instituto de acolhida humanitária para recepcionar os haitianos vítimas do terremoto de 2010, quando ainda era vigente o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6815/80); com a Lei de Migração de 2017, criou o instituto do visto temporário para acolhida humanitária, que poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento. Por fim, em maio de 2024, foi protocolado um projeto de lei que busca criar uma Política Nacional para Deslocados ou Refugiados Climáticos⁹⁵⁴. A proposta prevê instrumentos econômicos, financeiros e socioambientais que permitam o auxílio emergencial e apoio contínuo às populações atingidas por eventos climáticos extremos, como é o caso do povo gaúcho com as fortes chuvas que atingiram o estado.

No âmbito regional, o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos também vai desenhando a possibilidade de proteção e o dever de acolhimento de migrantes ambientais. Essa possibilidade já está prevista na Resolução 3/21 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sobre emergência climática, e é um dos tópicos previsto em um pedido de opinião consultiva feito por Chile e Colômbia à Corte Interamericano de Direitos Humanos. Em ambos os documentos, há menção da responsabilidade dos Estados pelos efeitos da mudança do clima sobre a mobilidade humana — migração e deslocamento forçado. Por fim, durante o II Fórum Global sobre Refugiados, mecanismo central do Pacto Global sobre Refugiados, foi realizado um evento para comemorar os quarenta anos da Declaração de Cartagena. Na ocasião, os países da região se comprometeram a elaborar a Declaração e o Plano de Ação Chile 2024-2034. Um dos compromissos assumidos é o de implementar sistemas de proteção para os deslocamentos causados por desastres naturais.

No âmbito multilateral, em 2020, o Comitê de Direitos Humanos da ONU declarou que governos não podem deportar indivíduos que enfrentam os impactos da mudança do clima, porque violariam o direito à vida. A decisão tem ligação direta com um caso iniciado em 2015, quando Ioane Teitiota, um cidadão de Kiribati, pediu refúgio na Nova Zelândia com a família. As

⁹⁵³ Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

⁹⁵⁴ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2417088&filename=Tramitacao-PL%201594/2024

autoridades neozelandesas rejeitaram o pedido, afirmando que Teitiota não corria risco de vida imediato, mas o cidadão kiribatiano alegou que a sua deportação colocaria em perigo a sua sobrevivência em função da elevação acelerada do nível do mar. Kiribati é um dos países insulares do oceano Pacífico severamente afetados por esse problema. O Comitê de Direitos Humanos da ONU reconheceu a queixa, tornando o caso simbólico.

A Assembleia Geral da ONU aprovou, em 2023, uma resolução requisitando à Corte Internacional de Justiça sua interpretação a respeito das responsabilidades dos Estados sobre a crise climática e seus impactos nas nações mais pobres e vulneráveis. A resolução encaminha duas perguntas à CIJ: quais são as obrigações dos Estados sob o Direito Internacional para garantir a proteção do sistema climático e de outras partes do meio ambiente das emissões antropogênicas de gases de efeito estufa para os Estados e para as gerações futuras; e quais são as consequências legais sob essas obrigações para os Estados que, por suas ações ou omissões, causaram dano significativo ao sistema climático e ao meio ambiente em geral, especialmente em relação às nações e às comunidades mais vulneráveis à crise climática. Ainda que o pedido não esteja diretamente relacionado ao tema da migração ambiental, pode fornecer contribuição jurídica importante para a questão.

i) Brasil e instrumentos jurídicos sobre migração

O Brasil ainda não assinou a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias, de 1990, mas seu texto foi aprovado, com ressalvas⁹⁵⁵, pela comissão especial da Câmara sobre o tema, em dezembro de 2022⁹⁵⁶. No âmbito da OIT, o Brasil não é parte da Convenção nº 143 (*“Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers”*), de 1975, mas é parte das Convenções nº 97 (1949), sobre trabalhadores migrantes, e nº 189 (2011), sobre trabalhadores domésticos, em que há referência a trabalhadores migrantes. O País é parte de todos os protocolos à Convenção de Palermo. Questões migratórias específicas também são objeto de instrumentos jurídicos adotados pelo Brasil no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), como os acordos de residência, de registro migratório eletrônico e de documentos de viagem (ver subseção sobre o Estatuto da Cidadania no capítulo 4).

Foi assinado na Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em julho de 2021 o Acordo sobre Mobilidade da Comunidade, que entrou em vigor no início de 2022. Em março desse ano, durante visita do ministro Carlos França à sede da CPLP, o Brasil depositou o instrumento de ratificação do acordo de mobilidade, que terminou sua tramitação interna em julho – promulgação via Decreto nº 11.156/22. Em novembro de 2022, após Guiné Equatorial depositar o seu instrumento de ratificação, ficou concluído o processo de ratificação do acordo de mobilidade pelos nove membros da CPLP. Em setembro de 2023, foi editada portaria interministerial do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Justiça e Segurança Pública que regulamenta a concessão de visto temporário e de autorização de residência a nacionais da CPLP, no âmbito do acordo de mobilidade.

⁹⁵⁵ O objetivo das ressalvas, quando convertidas em reservas, seria compatibilizar o texto da convenção com as disposições da Lei nº 13.445/2017, com o objetivo de conceder tratamento legal mais favorável à condição jurídica dos trabalhadores migrantes e seus familiares no País.

⁹⁵⁶ A ratificação da convenção foi objeto de recomendação do 4º ciclo do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (RPU) do Brasil, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos (CDH), em novembro de 2022.

Ainda que o Brasil tenha apoiado inicialmente o Pacto Global de Migrações, retirou seu apoio durante o governo Bolsonaro⁹⁵⁷. O argumento brasileiro é de que se trata de um instrumento inadequado para lidar com o problema. Para o governo anterior, a imigração não deveria ser tratada como questão global, mas, sim, de acordo com a realidade e a soberania de cada país. O governo brasileiro não participou, por conseguinte, da primeira edição do Fórum de Revisão de Migração Internacional (IMRF), em 2022, que contou com a presença do Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), única organização não governamental brasileira credenciada para participar. Também não apoiam o documento países como EUA, Hungria, Israel, Tchêquia, Polônia, Itália, Áustria, Eslováquia, Chile e Austrália. Por outro lado, o governo Bolsonaro assinou a Declaração de Los Angeles sobre Migração e Proteção, em semelhante padrão adotado pelos EUA e Chile: não aderindo ao debate internacional, mas conduzindo o debate no âmbito regional. O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao Pacto Global de Migrações.

j) Política migratória brasileira

A Lei nº 13.445, de 2017, conhecida como “Lei de Migração”, dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estadia no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante, além de revogar o Estatuto do Estrangeiro, de 1980. Ela é regulamentada pelo Decreto nº 9.199/2017.

A nova Lei traz os princípios e diretrizes da política migratória brasileira, como, entre outros, a universalidade, indivisibilidade e independência dos direitos humanos; o repúdio e a prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação; a não criminalização da migração; a promoção da entrada regular e da regularização; e a acolhida humanitária. Inova ao dispor sobre visto temporário para acolhida humanitária, que poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário. O acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social é um princípio da nova lei. O direito à mobilização era proibido pelo Estatuto do Estrangeiro. A nova lei estabelece como direitos a reunião de migrantes para fins pacíficos e de associação, inclusive sindical, para fins lícitos. Assim como a Constituição, a nova lei determina que não haverá extradição por crime político ou de opinião, além de também proibir que refugiados e asilados sejam extraditados.

Há outros atos normativos recentes importantes da política migratória brasileira, focados em grupos nacionais especiais:

- 1) Venezuelanos: destacam-se a Portaria Interministerial nº 9 de 2018, alterada pelas Portarias Interministeriais nº 15 de 2018 e nº 2 de 2019, e mais recentemente a que a substituiu, nº 19 de 2021, que dispõem sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiro, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados, atendendo a interesses da política migratória nacional;

⁹⁵⁷ O chanceler Mauro Vieira anunciou, em janeiro de 2023, em seu discurso de posse, o retorno imediato do Brasil ao instrumento.

- 2) Sírios⁹⁵⁸: destaca-se a Portaria Interministerial nº 9, de 2019, que dispõe sobre a concessão e os procedimentos do visto temporário e da respectiva autorização de residência para fins de acolhida humanitária a pessoas afetadas pelo conflito armado na Síria;
- 3) Haitianos: destacam-se a Portaria Interministerial nº 37, de 30 de março de 2023, e nº 38, de 10 de abril de 2023, sucessoras das portarias nº 33 de 29 de dezembro de 2022, nº 29, de 25 de abril de 2022, nº 12, de dezembro de 2019, nº 13, de dezembro de 2020, e nº 27, de dezembro de 2021, que dispõem sobre a concessão de visto temporário e de autorização de residência, para fins de acolhida humanitária, a nacionais haitianos e apátridas afetados por calamidade de grande proporção, por situação de desastre ambiental ou, conforme inova a mais recente portaria, pela situação de instabilidade institucional no Haiti, agravada desde o assassinato do então presidente haitiano Jovenel Moïse. Ademais, a Portaria nº 37 estende o prazo de validade do visto de acolhida humanitária de 180 para 365 dias, o máximo permitido em lei, e a portaria subsequente permite que nacionais haitianos e apátridas já estabelecidos no Brasil possam solicitar autorização de residência prévia para seus familiares que ainda se encontram no Haiti, agilizando a concessão de vistos com base no direito à reunião familiar;
- 4) Afegãos: destacam-se as Portarias Interministeriais nº 42, de setembro de 2023, e nº 24, de setembro de 2021, que versam sobre concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária para nacionais daquele país, apátridas e pessoas afetadas pela instabilidade institucional do Afeganistão – até agosto de 2024, mais de 12,7 mil vistos a afegãs e afegãos foram autorizados sob a égide da portaria de 2021⁹⁵⁹. Além disso, pode-se destacar ação coordenada entre o secretário de Assuntos Multilaterais Políticos do Ministério das Relações Exteriores e a presidente da Associação dos Magistrados, responsável pela bem-sucedida iniciativa de acolhida humanitária a juízas afegãs;
- 5) Ucrânianos: foram expedidas as Portarias Interministeriais nº 30, de agosto de 2022, e nº 36, de 13 de março de 2023, que dispõem sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária aos nacionais ucranianos e aos apátridas que tenham sido afetados ou deslocados pela situação de conflito armado na Ucrânia.

No caso do Afeganistão e do Haiti, o Brasil é alegadamente o único país do mundo a acolher seus nacionais sem restringir os vistos a categorias específicas de pessoas. Há ainda atos normativos relativos a nacionais de Angola, Cuba, Libéria, República Dominicana e Senegal.

Em agosto de 2024, o Ministério da Justiça e Segurança Pública anunciou que passageiros em trânsito que cheguem ao Brasil sem visto, quando o visto for requerido, e que tenham como

⁹⁵⁸ Ainda em 2013, o CONARE, em resolução já revogada, dispôs sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria. Essa medida permitiu que as vítimas daquele conflito pudessem vir ao Brasil e solicitar refúgio com base na Lei nº 9474/1997 e nos acordos internacionais.

⁹⁵⁹ Pela Portaria Interministerial nº 42, de 22 de setembro de 2023 a concessão de visto temporário está sujeita. à existência de capacidade de abrigamento por organização da sociedade civil com a qual a União tenha celebrado acordo de cooperação, em edital de seleção a ser publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Com isso, na prática, o Brasil congelou a emissão de vistos aos afegãos, porque não foram celebrados acordos. Em agosto de 2024, o Ministério da Justiça e da Segurança Pública finalmente publicou um edital para selecionar as ONGs que terão de arcar com os custos de transporte dos afegãos ao Brasil, de moradia para os imigrantes por pelo menos um ano, de aulas de português e de atividades de reinserção no mercado de trabalho. Cifras oficiais analisadas pelo governo indicam que somente 44% dos migrantes afegãos que receberam vistos desde 2021 têm permanecido em território nacional. O Brasil consolidou-se como país de trânsito desses migrantes com destino ao estreito de Darién, entre a Colômbia e o Panamá.

destino final outro país terão de seguir viagem ou retornar ao local de origem. A medida foi tomada após a Polícia Federal identificar que imigrantes sem documentação adequada estão sendo usados por organizações criminosas de tráfico de pessoas. As investigações mostraram que os viajantes compram passagens com destino a países da América do Sul. Quando chegam ao Brasil para um escala, solicitam pedido de refúgio, desistem de seguir para o destino final ou voltar para os países de origem, permanecendo de forma irregular nas áreas restritas dos aeroportos. A maioria vem de países asiáticos e quer chegar aos Estados Unidos e Canadá.

k) Dados sobre os fluxos migratórios mais recentes com direção ao Brasil

Entre 2013 e 2022, a Polícia Federal contabilizou aproximadamente 1,2 milhão de registros de residência de longo prazo e temporárias. Não há grande disparidade em relação à média de 120 mil pedidos por ano durante o período, com exceção de 2020. Houve mudança, entretanto, no perfil da migração, que passou a ficar cada vez mais concentrada na modalidade de longo prazo.

No período analisado, venezuelanos, haitianos, argentinos e colombianos se tornaram as principais nacionalidades a solicitarem residência ao País, em detrimento, sobretudo, de portugueses, espanhóis alemães e italianos, caracterizando, assim, a mudança no eixo das principais correntes imigratórias, que passaram a ter origens no Sul Global, em particular no continente americano. Outro aspecto a ser destacado é o continuado aumento da participação das mulheres e crianças, embora ainda minoritárias, nos fluxos migratórios.

Entre 2013 e 2022, o número de trabalhadores imigrantes foi ampliado em mais de duas vezes. Em 2022, pela primeira vez, os trabalhadores venezuelanos ultrapassaram em volume os trabalhadores haitianos.

l) Operação Acolhida

De acordo com agências da ONU, o número de venezuelanos que deixaram o país ultrapassa 7,7 milhões de pessoas, e o Brasil seria o quarto destino procurado por eles, atrás apenas da Colômbia, do Peru e dos EUA. Para garantir o atendimento humanitário aos migrantes e refugiados venezuelanos em Roraima, principal porta de entrada da Venezuela no Brasil, o governo federal criou, em 2018, a Operação Acolhida. Uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de cem entidades da sociedade civil, a Operação oferece assistência emergencial aos migrantes e refugiados venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. O Governo Federal estima que, atualmente, cerca de 500 mil refugiados e migrantes venezuelanos vivem no Brasil.

A Medida Provisória nº 820/2018, convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 13.684/2018, instituiu o Comitê Federal de Assistência Emergencial. O Comitê Federal de Assistência Emergencial é presidido pela Casa Civil da Presidência da República e é encarregado de coordenar o trabalho intersetorial da resposta humanitária. Ademais, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome é o coordenador do Subcomitê Federal para Acolhimento e Interiorização de Imigrantes em Situação de Vulnerabilidade, bem como as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) prestam apoio logístico à operação com ações em infraestrutura, transporte, saúde e administração, junto a agências da ONU e entidades da sociedade civil.

A Operação Acolhida está organizada em três eixos:

- 1) ordenamento da fronteira: documentação, vacinação e operação de controle do Exército Brasileiro;
- 2) acolhimento; oferta de abrigo, alimentação e atenção à saúde; e
- 3) interiorização: deslocamento voluntário de migrantes e refugiados venezuelanos de Roraima para outras unidades da Federação, com objetivo de inclusão socioeconômica.

O ordenamento da fronteira tem por objetivo organizar o atendimento a todos os imigrantes que ingressam no Brasil, assegurando imunização adequada e alimentação, bem como a realização dos procedimentos migratórios necessários. Durante procedimento de triagem, os nacionais venezuelanos que desejam permanecer no Brasil podem solicitar reconhecimento como refugiados ou autorização temporária de residência. Outros cruzam a fronteira em trânsito para outro país ou com a intenção de manter movimento “pendular”, levando a familiares e amigos que permaneceram na Venezuela parte dos recursos obtidos de seu trabalho no Brasil.

Além do ordenamento da fronteira, a Operação Acolhida garante abrigo aos nacionais venezuelanos que não tenham condições de se manter por conta própria. No primeiro ano da operação, foram construídos treze abrigos na região (onze em Boa Vista e dois em Pacaraima), onde os refugiados e migrantes venezuelanos têm acesso a moradia, alimentação e meios de higiene.

Para aliviar a pressão sobre o estado de Roraima, a estratégia de interiorização voluntária tem sido importante. A interiorização tem permitido aos venezuelanos que assim desejem buscar melhores oportunidades econômicas em municípios de outros estados da Federação. As modalidades de interiorização são: institucional (abrigo em cidade de destino), reunificação familiar (reunião com familiares que residem regularmente em outras regiões), reunião social (reunião com amigos que tenham condições de garantir sustento e moradia) e Vaga de Emprego Sinalizada (sinalização de oportunidade de trabalho por empresas brasileiras de todas as regiões do País). No âmbito da “Estratégia de Interiorização” da operação, mais de 125 mil venezuelanos tiveram a oportunidade de optar pela realocação para quase mil cidades do Brasil.

Em 2019, o chefe do ACNUR, Filippo Grandi, realizou visita ao Brasil entre 15 e 18 de agosto, com o objetivo de conhecer os esforços do governo brasileiro para responder ao fluxo de migrantes e refugiados venezuelanos, por meio da Operação Acolhida. O ACNUR tem no Brasil seu mais importante escritório na América do Sul e é o parceiro internacional mais relevante do governo brasileiro no âmbito da Operação Acolhida. Em junho de 2021, o Brasil participou de conferência de doadores em solidariedade a migrantes e refugiados venezuelanos na América Latina.

m) Processo de Quito

O Processo de Quito foi lançado em setembro de 2018, com declaração assinada inicialmente por onze países, incluindo o Brasil. Trata-se de iniciativa intergovernamental técnica e regional, com o objetivo de estabelecer mecanismos e compromissos não obrigatórios entre os participantes, para coordenar respostas à crise de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. O Brasil assumiu, em junho de 2021, a presidência *pro tempore* (PPT) do grupo (para preparação da oitava reunião – cada reunião encerra um “capítulo” do processo e resulta em uma declaração), que reúne Estados da América Latina e do Caribe que têm sido afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos, e que se uniram em torno dessa iniciativa com o objetivo de trocar informações e boas práticas com vistas à articulação da coordenação regional. Participam atualmente: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica,

Equador, Guatemala (não é integrante original), Guiana (não é integrante original), México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana (não é integrante original) e Uruguai, quase todos afetados, em maior ou menor grau, pelo aumento do fluxo de mobilidade humana dos cidadãos venezuelanos. A Bolívia já integrou o mecanismo, mas dele se retirou, não tendo assinado as declarações finais do “sétimo”, do “oitavo” e do “nono capítulo”, em 2021, 2022 e 2023. O Grupo de Amigos do Processo de Quito, composto por EUA, Espanha, Canadá, Alemanha, Reino Unido, Itália, Suíça, França, Países Baixos, UE e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dá apoio técnico e financeiro no desenvolvimento das medidas e ações acordadas. O Processo conta com Secretaria Técnica coordenada pela OIM, em conjunto com o ACNUR. O primeiro encontro de chanceleres ocorreu apenas após a sexta reunião técnica.

Durante a primeira reunião, na capital equatoriana, Quito, de setembro de 2018, foi assinada⁹⁶⁰ a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região, a qual insta os países a fortalecerem as políticas de acolhimento dos imigrantes venezuelanos. A aceitação de documentos de viagem vencidos está entre as medidas propostas. A Declaração também instou Caracas a fornecer os documentos de viagem necessários a seus nacionais. Dois meses depois, em novembro de 2018, ocorreu uma segunda reunião, também em Quito, na qual foi aprovado um Plano de Ação, incluindo três áreas temáticas:

- 1) permanência regular de cidadãos venezuelanos na região: regularização de venezuelanos nos países da região;
- 2) cooperação regional: cooperação com Caracas para garantir ajuda humanitária a cidadãos venezuelanos no país; e
- 3) cooperação internacional: atuação frente a organizações internacionais, tais como ONU, MERCOSUL, Comunidade Andina (CAN), Organização dos Estados Americanos (OEA).

Na terceira reunião, novamente em Quito, em abril de 2019, reconheceu-se o progresso no atendimento às pessoas vulneráveis e destacaram-se ações tomadas pelos Estados.

Já a quarta reunião, em julho de 2019, em Buenos Aires, incluiu algumas inovações. Foi criado o “Roteiro do Capítulo de Buenos Aires”, o qual inclui o Cartão Regional de Mobilidade e Centros de Acolhimento. Também foi criado o Grupo de Países Amigos do Processo de Quito. Por fim, a OIM organizou um *workshop* sobre o tráfico de pessoas, com a participação de autoridades regionais. O Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês) ainda apresentou proposta de “Diretrizes Regionais para a Proteção de Crianças e Adolescentes Refugiados e Migrantes Venezuelanos”.

Durante a quinta reunião, em novembro de 2019, em Bogotá, destacou-se a severidade da crise venezuelana e os Estados foram instados a atuarem de acordo com suas capacidades.

A sexta reunião, em setembro de 2020, em Santiago do Chile, resultou na constituição formal da Secretaria Técnica e do Grupo de Países Amigos. Com a assinatura da Declaração de Santiago, determinou-se maior coordenação e promoção da reunificação familiar, além de ter sido destacada a questão da COVID-19. Além disso, foi determinado o atendimento aos refugiados e migrantes que vivem com HIV/AIDS. No mês seguinte, na mesma cidade, foi realizada ainda a Primeira Reunião de Chanceleres do Processo de Quito.

Com a sétima reunião, realizada em maio de 2021, em Lima, houve novamente reiteração do compromisso de enfrentamento à crise migratória, especialmente no contexto da atual pandemia de COVID-19. Enfatizou-se a organização de oficinas temáticas, em abril de 2021, que viabilizaram a troca de conhecimentos, informações e boas práticas. Destacou-se ainda a II

⁹⁶⁰ Signatários: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai.

Reunião de Ministros do Trabalho, no âmbito do Processo, por meio do qual se discutiu a estratégia regional de integração socioeconômica.

O Brasil ocupou a PPT do Processo de Quito de junho de 2021 até dezembro de 2022. No período, o Processo avançou na consolidação de um roteiro com o Grupo de Amigos. Além disso, também se desenvolveu a revisão dos processos internos do Processo de Quito para melhorar a dinâmica de participação, bem como uma medição inicial do escopo que as recomendações emanando do Processo de Quito tiveram nas políticas e regulamentos públicos dos países-membros, e foi lançada a Estratégia Regional contra a Xenofobia.

Os Centros de Orientação e Espaços de Apoio foram tema prioritário da PPT brasileira. Em oficina temática, em maio de 2022, por videoconferência, o Brasil implementou a abertura de Postos de Internalização, Acolhimento e Triagem (PITRIG) nas regiões de fronteira e apresentou sua política de realocação interna (Interiorização), um dos pilares da Operação Acolhida. Durante a PPT brasileira, identificaram-se 206 estruturas em oito países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Peru e Uruguai.

Em junho de 2022, Brasil sediou a 8ª Reunião do Processo. Mais de 40 delegações, entre países da região, observadores, agências das Nações Unidas e outras instituições debateram desafios e soluções para a assistência humanitária a migrantes e refugiados venezuelanos. A reunião culminou na assinatura de Declaração de Brasília, a qual reafirma a importância do Processo, reitera a gravidade da crise de refugiados venezuelanos e reafirma o compromisso dos países-membros de continuar apoiando soluções articuladas e trocar boas práticas. O documento trata, ademais, da questão da COVID-19.

Durante sua PPT, o Brasil organizou ainda visita técnica à cidade de Boa Vista, em Roraima, para que fosse observado o funcionamento Operação Acolhida, considerada exemplo de boa prática.

Em dezembro de 2022, o Brasil transmitiu a PPT ao Chile. Em novembro de 2023, foi realizada, em Santiago do Chile, a 9ª Reunião do Processo, em que se adotou declaração conjunta assinada por onze países⁹⁶¹. O documento destaca os cinco anos de progresso do fórum técnico sobre proteção e mobilidade humana na região, bem como os principais desenvolvimentos da atual gestão, incluindo o envolvimento das comunidades anfitriãs e dos governos locais, da sociedade civil e o primeiro Encontro de Entidades Acadêmicas. A PPT do Chile destacou, ainda, as conquistas de seu atual mandato, como o fortalecimento da participação de parceiros não governamentais; a incorporação de questões transversais, como gênero e direitos humanos; e a ampla participação da sociedade civil nos dez *workshops* presenciais realizados. Durante a PPT chilena, o Processo de Quito fortaleceu a relação estratégica com a Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (R4V), a participação ativa dos membros do Grupo de Amigos em áreas de trabalho e oficinas, incluindo a de Gestão Integrada de Fronteiras e Novo Relato Migratório; a de Reunificação Familiar, a de Tráfico de Pessoas, a de Proteção de Crianças e Adolescentes; a de Equidade de Gênero e Regimes de Permanência, Residência Migratória e Asilo e Proteção Internacional de Refugiados. Além disso, houve a inclusão do setor privado nas atividades, e se adotou uma Declaração Conjunta dos treze países-membros durante a 3ª Conferência Internacional de Solidariedade com os Refugiados e Migrantes Venezuelanos e seus Países e Comunidades Anfitriões, que ocorreu em Bruxelas, em março de 2023.

Em novembro de 2024, foi realizada, em São José, a 10ª Reunião do Processo, em que se adotou declaração conjunta, a qual não foi assinada por Argentina, Paraguai e República

⁹⁶¹ Panamá e República Dominicana não assinaram a declaração.

Dominicana. Ao longo de 2024, a Guatemala ingressou no Processo de Quito. Ao final da 10ª reunião, o Equador assumiu a PPT.

n) Conferência Sul-Americana sobre Migrações e Foro Migratório do MERCOSUL

A Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) é um processo consultivo regional criado em 2000 pelos países da América do Sul. Sua secretaria executiva é exercida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM). Tem por objetivo a criação de uma política migratória regional, por meio do debate de ideias e do compartilhamento de boas práticas. Todos os países da América do Sul são membros da CSM. Conforme seu objetivo de criar uma política migratória regional, a CSM consagra três princípios centrais:

- 1) migrações como parte do processo de integração regional e sub-regional;
- 2) vinculação entre desenvolvimento econômico e social e as migrações;
- 3) defesa dos direitos humanos dos migrantes.

Sua I Conferência foi realizada em Buenos Aires, em 2000, com a participação de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A conferência inclui também a participação de órgãos internacionais e da sociedade civil, além de Estados observadores. A CSM conta com uma secretaria técnica, a qual é dirigida pelo Escritório Regional para a América do Sul da OIM. Até dezembro de 2024, foram realizadas 22 edições da conferência. O Brasil assumiu, ao final da 22ª conferência, a presidência rotativa, que coincidirá com o 25º aniversário da CSM e priorizará a integração socioeconômica e laboral do migrante, a prevenção e combate ao contrabando de migrantes e tráfico de pessoas e a assistência às vítimas dessas atividades ilícitas.

O Foro Migratório do MERCOSUL (FEM), no qual são negociados acordos em matéria migratória para o bloco, coexiste com a CSM de maneira coordenada. Ambos os fóruns colocam a pessoa migrante, na qualidade de ser humano, no centro de suas políticas.

o) Plataforma R4V

A Plataforma de Coordenação Interagencial para Refugiados e Migrantes da Venezuela (Plataforma R4V) é um fórum para coordenar as ações de agências da ONU⁹⁶² e organizações da sociedade civil⁹⁶³, voltadas a promover o acesso a direitos, serviços básicos, proteção, autossuficiência e integração socioeconômica para os refugiados e migrantes da Venezuela em 17 países da América Latina e do Caribe. Anualmente, a Plataforma R4V elabora e implementa um Plano de Resposta a Refugiados e Migrantes (RMRP). Trata-se de uma estratégia humanitária integrada que permite a coerência e complementaridade da resposta das organizações parceiras.

⁹⁶² Trata-se de uma resposta interagência da ONU, coordenada pela ACNUR e pela OIM, mas que conta também com a participação de outros órgãos onusianos, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês).

⁹⁶³ A Plataforma R4V tem o apoio de mais de 200 organizações da sociedade civil, como a OXFAM e a Cruz Vermelha. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) ocupa lugar ímpar entre as organizações internacionais voltadas à assistência e proteção humanitária por sua imparcialidade e experiência prática no terreno. Fundado em 1863 com sede na Suíça, o Comitê tem como missão humanitária proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência, sob os princípios da neutralidade e independência. Promove o respeito ao Direito Internacional Humanitário e a sua implementação na legislação nacional de cada país. Atualmente o CICV é presidido por Mirjana Spoljaric, a primeira mulher a assumir o cargo, nos mais de 160 anos de existência da organização.

No Brasil, foi estabelecida uma Plataforma Nacional, a qual atua junto a 55 entidades⁹⁶⁴ (entre agências, fundos e programas da ONU e organizações da sociedade civil).

p) Encontro de Alto Nível sobre Mobilidade Humana e Desenvolvimento

Em junho de 2023, realizou-se, na Colômbia, reunião preparatória para o Encontro de Alto Nível sobre Mobilidade Humana e Desenvolvimento, que seria sediado pelo México, em 2024, mas não ocorreu. Em outubro de 2023, o México sediou o “Encontro de Palenque”, com delegações de alto nível de Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Haiti, Honduras, Panamá e Venezuela, com o objetivo de construir “soluções integrais” diante do aumento dos fluxos migratórios irregulares que experimentam esses países. Em novembro, a Colômbia sediou a Primeira Conferência Regional sobre Mobilidade e Mudança do Clima.

q) Plataforma Regional Contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes

Em julho de 2023, em reunião realizada em Buenos Aires, dez países sul-americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Peru, Paraguai, Uruguai e Venezuela) criaram a Plataforma Regional Contra o Tráfico de Pessoas e o Contrabando de Migrantes. A iniciativa conta com apoio da OIT e do programa europeu EUROFRONT. A Bolívia assumiu, em setembro, a presidência rotativa do mecanismo.

r) Comunidades brasileiras no exterior

O documento “Comunidades Brasileiras no Exterior Ano-Base 2022”, elaborado pelo Ministério das Relações Exteriores, destaca que havia cerca de 4,5 milhões de brasileiros residentes no exterior naquele ano. Para atender esses brasileiros no exterior, o Itamaraty conta com 196 postos que lhes podem prestar serviços, entre embaixadas com setores consulares, consulados-gerais, consulados e vice-consulados. As demandas consulares envolvem uma ampla variedade de serviços como, por exemplo, emissão de registros civis, procurações, declarações e atestados, além de servirem como pontos de atendimento da Justiça Eleitoral e para alistamento militar. Afora os brasileiros residentes no exterior, a rede consular brasileira também auxilia turistas brasileiros fora do País nas mais diversas situações emergenciais.

Em 2022, foram cerca de 115 mil atendimentos a brasileiros necessitando de assistência no exterior. Por ocasião das eleições presidenciais, foram abertas mais de mil seções eleitorais em 97 países, possibilitando o exercício da cidadania a quase 700 mil brasileiros. No contexto da guerra da Ucrânia, o serviço consular brasileiro foi essencial para o resgate de cerca de 230 nacionais.

Segundo os dados apresentados, em 2022, houve um aumento de 4% de brasileiros residentes no exterior em relação ao ano anterior, totalizando 4.598.735 nacionais residindo fora do Brasil. A maior comunidade brasileira no exterior encontra-se na América do Norte, concentrando 45% dos brasileiros residentes no exterior, seguida da Europa e da América do Sul, com 32% e 14% respectivamente. As demais regiões (Ásia, Oriente Médio, Oceania, África e América Central e Caribe) abrigam pouco mais de 8% dos brasileiros que vivem no exterior. Em termos de países, os EUA abrigam a maior comunidade com cerca de 1,9 milhão de brasileiros, seguido por Portugal com 360 mil e o Paraguai com 254 mil.

⁹⁶⁴ A exemplo da Missão Paz, em São Paulo, dedicada a apoiar refugiados em questões relacionadas ao trabalho, assessoria jurídica, aulas de português.

Cabe destacar que, em termos regionais, na América do Sul, depois do Paraguai, o local que mais abriga brasileiros é a Guiana Francesa, com 91,5 mil brasileiros, seguida da Argentina, com 90,3 mil. O país sul-americano com menor presença brasileira é o Equador, com 3,5 mil brasileiros.

Na América do Norte, depois dos EUA, o Canadá é o país com a maior comunidade brasileira no exterior, com mais de 130 mil brasileiros, seguido do México com 45 mil. Na América Central e Caribe, região com o menor número de brasileiros, Panamá (3,5 mil) e Costa Rica (1,8 mil) são os países com o maior número de brasileiros. Para além dos países onde não há nenhum brasileiro, São Cristóvão e Névis é o país com o menor número de brasileiros na região, com apenas um nacional.

Na Europa, depois de Portugal, os países com as maiores presenças de brasileiros são Reino Unido (220 mil), Espanha (165 mil), Alemanha (160 mil) e Itália (157 mil). O país europeu com menor presença de brasileiros é Moldávia, com apenas doze brasileiros.

O Oriente Médio concentra quase 60 mil brasileiros. A maioria vive no Líbano (21 mil), seguido de Israel (14 mil), dos EAU (9,6 mil) e da Palestina (6 mil). Entre os países com algum brasileiro, o Iraque é o país da região com o menor número (70).

O continente africano é lar de quase 40 mil brasileiros. A maior comunidade brasileira fica em Angola, com 27 mil brasileiros, seguida de África do Sul (3,9 mil), Moçambique (3 mil) e Egito (2,5 mil). Entre os países que contam com nacionais brasileiros, a menor comunidade brasileira da África encontra-se em Seicheles, com apenas cinco brasileiros.

A Ásia abriga mais de 220 mil brasileiros, dos quais quase 207 mil vivem no Japão. China e Singapura aparecem na sequência, com 5,9 mil e 2 mil, respectivamente. Entre os países que contam com brasileiros, o país asiático com o menor número é a Coreia do Norte, com apenas um.

A Oceania acolhe pouco mais de 53 mil brasileiros. A maior parte vive na Austrália (46,6 mil) e na Nova Zelândia (6,6 mil), e, entre os países que contam com algum brasileiro, vale destacar que apenas um vive nos Estados Federados da Micronésia.

Em relação ao documento anterior, que apresentou os dados do ano-base 2021, houve pouca alteração na distribuição regional da comunidade brasileira no exterior. A mudança mais relevante foi o aumento do número de brasileiros no Oriente Médio, de 56.198 em 2021 para 59.230 em 2022, fazendo com que a região ultrapassasse a Oceania, que contava com 66.687, em 2021, e caiu para 53.430, em 2022.

Em termos intrarregionais, as principais mudanças foram:

- 1) América do Sul: em 2022, a Guiana Francesa passou a figurar como o segundo país com o maior número de brasileiros, posição ocupada pela Argentina em 2021;
- 2) América do Norte e Oceania: houve diminuição do número total de brasileiros, sem alteração significativa na distribuição entre os países;
- 3) América Central e Caribe: houve diminuição do número total de brasileiros na região, principalmente em El Salvador e Nicarágua;
- 4) Europa: redução do número de brasileiros na Itália, de 162 mil, em 2021, para 157 mil em 2022, e aumento do número de brasileiros na Alemanha, de cerca de 139 mil, em 2021, para 160 mil, em 2022;
- 5) Oriente Médio e África: houve aumento do número total de brasileiros, sem alteração significativa na distribuição entre os países;
- 6) Ásia: houve aumento do número total de brasileiros, com destaque para Singapura, que ultrapassou Taiwan em 2022, passando a ocupar a terceira posição, atrás de Japão e China.

A versão com dados de 2023 do documento “Comunidades Brasileiras no Exterior”, elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores, foi publicada em julho de 2024. Conforme revela o documento, são cerca de 4,9 milhões de brasileiros e brasileiras residentes no exterior, um aumento de cerca de 400 mil pessoas (aumento de 8,8%), em relação ao ano anterior. Em termos de população, as comunidades brasileiras no exterior equivaleriam, segundo o Censo 2022, ao 13º mais populoso estado da Federação. Como destaques, caiu o número absoluto de brasileiros em Oceania e África, ao passo que a cifra aumentou nos demais continentes. A Alemanha ganhou o 6º lugar da Espanha, ao passo que a Argentina ganhou o 10º lugar da Guiana Francesa como principais destinos da comunidade brasileira.

II. Refúgio e apatridia

a) Conceitos

Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também, conforme reconhecido no âmbito regional, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados. O regime legal específico que protege os direitos dos refugiados é conhecido como “proteção internacional dos refugiados”. A lógica que sustenta a necessidade deste regime reside no fato de que os refugiados são pessoas em uma situação específica que exige salvaguardas adicionais (solicitantes de refúgio e refugiados carecem da proteção de seus países).

Outro conceito empregado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) é o de “*other people in need of international protection*”. Esse conceito, introduzido em meados de 2022, refere-se a todas as pessoas que não se enquadram na categoria de refugiados ou de solicitantes de refúgio, mas que se encontram fora do seu país de origem e precisam de proteção internacional. Incluem-se nessa categorização venezuelanos anteriormente contabilizados como “*Venezuelans displaced abroad*”.

Também se relaciona ao tema o conceito de deslocado interno: são pessoas deslocadas pelos mesmos motivos de um refugiado (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção e que permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo se esse Estado seja a causa de sua fuga.

Quanto aos apátridas, de acordo com o ACNUR, são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como a discriminação contra minorias na legislação nacional, a falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente e os conflitos de leis entre países.

b) Instrumentos jurídicos multilaterais e regionais

O Artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, 1948) afirma o direito de toda e qualquer pessoa procurar e se beneficiar de refúgio. No entanto, nenhum conteúdo claro foi dado à noção de refúgio em nível internacional até que a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados [a “Convenção de 1951”] foi adotada, e o ACNUR foi incumbido de supervisionar sua implementação.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951 para resolver a situação dos refugiados na Europa após a Segunda Guerra Mundial. Esse tratado global define quem vem a ser um refugiado e esclarece os direitos e deveres entre os refugiados e os países que os acolhem. A convenção consolida prévios instrumentos legais internacionais relativos aos refugiados e fornece a mais abrangente codificação dos direitos dos refugiados a nível internacional. Ela estabelece padrões básicos para o tratamento de refugiados sem, no entanto, impor limites para que os Estados possam desenvolver esse tratamento. Ao passo que antigos instrumentos legais internacionais somente eram aplicados a certos grupos, a definição do termo “refugiado” no Artigo 1º foi elaborada de forma a abranger um grande número de pessoas. No entanto, a convenção só abrange eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, ocorridos na Europa (ou também alhures, se reconhecido pela parte).

Processos como a descolonização e o surgimento de novos países levariam à emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições. Assim, era crescente a necessidade de ações que inserissem esses novos fluxos de refugiados sob a égide da convenção. Um protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados foi preparado e submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1966. Na Resolução 2198 (XXI) de 16 de dezembro de 1966, a AGNU tomou nota do protocolo e solicitou ao secretário-geral que submetesse o texto aos Estados para que o ratificassem. Em 1967, foi assinado o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, que expandiria o escopo da convenção de 1951 para todos os refugiados que se enquadrassem na definição do instrumento, por meio da eliminação dos limites temporal e geográfico. Embora haja relação com o Estatuto dos Refugiados, o protocolo é um instrumento independente, e sua ratificação não está restrita aos signatários da convenção de 1951. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Atualmente, quase 150 países são signatários da convenção de 1951 ou do protocolo de 1967 (respectivamente 146 e 147 partes).

A convenção de 1951 e seu protocolo de 1967, assim como instrumentos legais regionais, como a convenção de 1969 da Organização de Unidade Africana (UOA), que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África, são os pilares do regime de proteção de refugiados moderno. Eles estabelecem uma definição universal de refugiado e incorporam os direitos e deveres básicos dos refugiados. As disciplinas da convenção de 1951 continuam sendo o padrão internacional para o julgamento de qualquer medida para a proteção e tratamento dos refugiados. Sua disposição mais importante, o princípio de *non-refoulement* (não devolução), contido no Artigo 33, é o alicerce do regime. De acordo com este princípio, refugiados não podem ser expulsos ou devolvidos a situações nas quais suas vidas ou liberdade possam estar sob ameaça. Os Estados são os primeiros responsáveis por assegurar essa proteção.

Em dezembro de 2018, como resultado da Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes⁹⁶⁵ (ver a seção sobre migração, anteriormente neste tópico), a AGNU adotou o Pacto Global sobre Refugiados, após dois anos de extensas consultas lideradas pelo ACNUR com Estados-Membros, organizações internacionais, refugiados, sociedade civil, setor privado e especialistas. O Pacto Global sobre Refugiados, de caráter não vinculante, é um *framework* para um compartilhamento de responsabilidades mais previsível e equitativo, reconhecendo que uma solução sustentável para situações de refugiados não pode ser alcançada sem a cooperação internacional. Ele fornece um plano para governos, organizações internacionais e outras partes interessadas, para garantir que os receptores obtenham o apoio necessário e que os refugiados possam levar vidas produtivas. Seus quatro objetivos principais são:

- 1) aliviar as pressões nos países receptores;
- 2) aumentar a autossuficiência dos refugiados;
- 3) expandir o acesso a soluções de países terceiros; e
- 4) apoiar as condições nos países de origem para retorno em segurança e dignidade.

O Brasil é signatário do Pacto Global sobre Refugiados e vem adotando compromissos para garantir o acolhimento de populações em necessidade de proteção internacional. Em 2023, o país acolhia 710 mil pessoas deslocadas à força de países afetados por crises como Venezuela (560 mil), Haiti (87 mil) e Afeganistão (6 mil).

Por fim, recorde-se a inexistência de instrumento legal internacional que estabeleça o instituto do refugiado ambiental ou climático. Tampouco há uma convenção destinada à proteção dos direitos de deslocados internos, ainda que estes sejam a maioria das pessoas deslocadas à força

⁹⁶⁵ A AGNU descreveu os processos que levaram aos pactos globais sobre migração e sobre refugiados como “separados, distintos e independentes”.

no mundo. Há apenas um documento não vinculante, adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1998, com princípios norteadores relativos aos deslocados internos.

Sobre apatridia, o Artigo 15 da DUDH afirma que “todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade” e que “ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade”.

Em 26 de abril de 1954, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) adotou uma resolução para convocar uma conferência de plenipotenciários para “regular e melhorar a condição dos apátridas mediante um acordo internacional”. A conferência adotou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 28 de setembro de 1954, que entrou em vigor em 6 de junho de 1960. O documento tem 99 Estados Partes, incluindo o Brasil (assinou em 1954, ratificou em 1996 e promulgou em 2002). Em 1961, foi assinada a Convenção sobre a Redução da Apatridia, com 81 partes, incluindo o Brasil, que a ratificou em 2007 e a promulgou em 2015.

No âmbito interamericano, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH, 1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, 1969) dedicam respectivamente seus Artigos 19 e 20 ao direito à nacionalidade, bem como, desde 2004, a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (AG-OEA) tem dedicado resolução específica ao tema “*the Protection of Asylum Seekers, Refugees, Returnees, and Stateless Persons in the Americas*”. Em 2010, foi adotada a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Pessoas Refugiadas e Apátridas no Continente Americano.

No âmbito latino-americano, destacam-se a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina (2004) e a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (durante a Conferência Cartagena+30, em 2014, que conta com um capítulo integralmente dedicado à erradicação da apatridia na América Latina e no Caribe e insta os países da região a adotar medidas como a adesão às convenções da ONU sobre o tema, o estabelecimento de procedimentos para a determinação da apatridia e a facilitação da naturalização para apátridas). Na OEA, o principal referencial para a questão do refúgio é o Marco Integral Regional para Proteção e Soluções (MIRPS), que reúne o México e seis países centro-americanos e que conta com apoio institucional do Brasil, por meio da participação brasileira na Plataforma de Apoio do MIRPS.

c) O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

Iniciativas multilaterais para o estabelecimento de organização para o refúgio datam já da década de 1920, no âmbito da Liga das Nações (LDN). Em 1946, houve a tentativa de criação de uma “Organização Internacional para o Refúgio”, mas poucos países assinaram sua carta constitutiva, que entrou em vigor em 1948, substituindo a Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas. Em 1952, a organização, que contou com a participação do Brasil, foi extinta.

O ACNUR foi criado em 1950, após a Segunda Guerra Mundial, por resolução da AGNU, sendo anterior à convenção de 1951. Iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar os refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Com a convenção de 1951, seu trabalho passou a ser orientado por ela. O protocolo de 1967 reformou a convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a AGNU (A/RES/50/152) designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos

apátridas em todo o mundo (antes era só aos apátridas refugiados). Em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

O ACNUR está subordinado à AGNU e ao ECOSOC, e não é uma organização internacional autônoma ou agência especializada do Sistema ONU. O alto comissário é designado pela AGNU, com mandato de cinco anos, renovável por um período. O atual alto comissário é o italiano Filippo Grandi, que está em seu segundo mandato, até o fim de 2025. Ele sucedeu António Guterres, que ficou no cargo entre 2005 e 2015. Filippo reporta anualmente ao ECOSOC e à AGNU sobre o trabalho do ACNUR, também sendo convidado a fazê-lo perante o CSNU; é responsável pela direção do ACNUR, sendo assessorado por um vice e por altos comissários assistentes para proteção e para operações; elabora um documento quinquenal, intitulado *Strategic Directions*, que traça as diretrizes estratégicas para o trabalho do ACNUR no quinquênio – o mais recente documento cobre o período de 2022 a 2026 –; e organiza os Diálogos dos Desafios de Proteção anualmente, desde 2007. Ainda no Secretariado, destaca-se a figura do inspetor-geral, que realiza o monitoramento independente das atividades do ACNUR.

O Comitê Executivo, por sua vez, aprova os programas e o orçamento do ACNUR. O Comitê foi criado pelo ECOSOC e funciona desde 1959, embora suceda dois outros órgãos pré-existent, o Comitê Consultivo do ACNUR e o Comitê Executivo do Fundo das Nações Unidas para Refugiados. Apesar de ter sido criado pelo ECOSOC, o Comitê, que se reúne uma vez ao ano, está subordinado à AGNU. Ele é composto por 108 membros, que são admitidos em eleição realizada pelo ECOSOC para vagas não rotativas criadas pela AGNU a pedido do Estado interessado. Além disso, é dirigido por um Conselho (*Bureau*) formado um presidente, dois vices e um relator, que são eleitos anualmente, representando os grupos regionais da ONU, e assessorado, desde 1995, por um Comitê Permanente, que se reúne ao menos três vezes ao ano.

O ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias de países, além de doações arrecadadas junto ao setor privado e a doadores individuais. O orçamento anual da agência ultrapassa os US\$ 7,5 bilhões. Os cargos de direção geral são financiados pelo orçamento regular da ONU. Sua sede fica em Genebra, mas a agência atua em 135 países, inclusive no Brasil, e trabalha juntamente com diversas outras instâncias do Sistema ONU no cumprimento de seu mandato, como a OMS, o PMA, a UNICEF, o PNUD, o ACNUDH e a UNAIDS, além da OIM.

O trabalho do ACNUR compreende hoje refugiados, solicitantes de refúgio, deslocados internos, apátridas e retornados (pessoas que tiveram o *status* de refugiados ou solicitantes de refúgio e que retornam voluntariamente a seus países de origem). Em 2014, o ACNUR lançou a campanha “*I belong*” visando à eliminação da apatridia até 2024. Recentemente, o ministro Mauro Vieira e o alto comissário da ONU para Refugiados, Filippo Grandi, reuniram-se à margem da Conferência de Segurança de Munique. Dialogaram sobre a importância da continuidade da Operação Acolhida e a relevante atuação do Brasil no recebimento de refugiados de diferentes partes do mundo. Grandi convidou o chanceler para que participasse, em dezembro de 2023, da segunda edição do Fórum Global sobre Refugiados⁹⁶⁶, em Genebra. Em 31 de outubro de 2023, o ministro Mauro Vieira participou do *briefing* anual do ACNUR no CSNU. Ao final da sessão, ambos mantiveram encontro bilateral e trataram da necessidade de respostas imediatas da comunidade internacional para a crítica situação humanitária na Faixa de Gaza.

⁹⁶⁶ O Brasil foi representado pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha.

d) Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA)

A Agência das Nações Unidas de Assistência e Obras para os Refugiados da Palestina no Oriente Próximo (UNRWA, na sigla em inglês), por sua vez, foi estabelecida pela Resolução 302 (IV) da AGNU, de 8 de dezembro de 1949, no ano anterior, portanto, à criação do ACNUR. Ela tem como antecedente a *United Nations Relief for Palestine Refugees* (UNRPR), criada em 1948, não é considerada uma agência especializada nem uma organização independente, mas reporta à AGNU e ao ECOSOC.

A UNRWA é uma agência de desenvolvimento e de assistência humanitária que proporciona cuidados de saúde, serviços sociais, de educação e ajuda de emergência aos mais de 6 milhões de refugiados ou deslocados palestinos que vivem na Faixa de Gaza, Cisjordânia, Jordânia, Líbano e Síria. Dessa forma, trata-se de um instrumento para responder a uma crise regional oriunda da Primeira Guerra Árabe-Israelense (1948), assim como fora a convenção de 1951, inicialmente limitada à Europa (e a outras regiões) sob os efeitos da Segunda Guerra Mundial. Suas operações começaram em maio de 1950, e seu estatuto foi adotado em dezembro daquele ano. Seu mandato, que cobre a assistência humanitária a refugiados palestinos e foi expandido diversas vezes, precisa ser renovado periodicamente. A última renovação, que vigorará até 30 de junho de 2026, foi realizada em dezembro de 2022.

A UNRWA é chefiada por um comissário-geral, assistido por um vice-comissário-geral e por uma Comissão Consultiva. Desde 2020, o comissário-geral escolhido pelo SGNU é o suíço Philippe Lazzarini. Suas sedes estão em Amã e Gaza, mas também há escritórios em outros países e na Cisjordânia (incluindo em Jerusalém Oriental). Há mais de trinta mil pessoas trabalhando na agência. A UNRWA é financiada quase integralmente por contribuições voluntárias de Estados-Membros da ONU, e parte de seus funcionários é paga com recursos do orçamento regular da ONU.

No início de junho de 2023, o SGNU anunciou que a UNRWA estava na iminência de um colapso financeiro, com um déficit de € 70 milhões. O governo Trump suspendeu as contribuições à UNRWA, que foram retomadas com Biden, em 2021.

Os serviços da UNRWA englobam gastos com educação, saúde, serviços sociais, infraestrutura de moradia, microfinanças e assistência emergencial, seja em tempos de paz seja durante conflitos. A UNRWA atende cerca de 5,9 milhões de refugiados palestinos, mas, quando a agência foi criada, eram apenas 750 mil. Cerca de um terço dos refugiados palestinos atuais vivem em campos de refugiados na Faixa de Gaza, na Cisjordânia (incluindo Jerusalém Oriental), na Jordânia, na Síria e no Líbano, que não são administrados pela UNRWA, mas são locais onde a agência presta seus serviços. Os restantes dois terços vivem em cidades em outros países, na Faixa de Gaza ou na Cisjordânia.

A UNRWA trabalha em parceria com uma série de outras agências e organizações. O ACNUR, por sua vez, não tem mandato sobre os refugiados palestinos, a menos que estes não estejam nas áreas de operação da UNRWA.

Em janeiro de 2024, após demissão de funcionários do órgão suspeitos de terem colaborado nos atentados de 7 de outubro de 2023 perpetrados pelo Hamas em Israel, os EUA, seu principal financiador, anunciaram que interromperiam o financiamento para a agência, movimento que foi replicado por países como Alemanha, Itália, Reino Unido, Países Baixos, Austrália, Canadá, Finlândia, França, Áustria e Japão. A suspensão do financiamento por esses países representa a redução de mais de 60% de toda a arrecadação financeira da UNRWA, o que agravou a crise na

agência. O governo israelense alega, em relatório de inteligência, que treze funcionários da UNRWA estariam associados aos ataques de outubro de 2023, sendo dez deles agentes do Hamas.

Em fevereiro de 2024, o secretário-geral da ONU, António Guterres, decidiu, após consulta com o comissário-geral da UNRWA, nomear um grupo de revisão independente para avaliar a “neutralidade” da agência, liderado pela ex-ministra de Negócios Estrangeiros da França Catherine Colonna e contará com a colaboração de três organizações: o Instituto Raoul Wallenberg, da Suécia, o Instituto Chr. Michelsen, da Noruega, e o Instituto Dinamarquês para os Direitos Humanos. Em abril, documento elaborado pela comissão independente formada a pedido do secretário-geral da ONU sustentou que o órgão é “indispensável” e aponta que Israel não forneceu provas de que membros da UNRWA teriam ligações com o Hamas. O texto ressalta que a UNRWA, que emprega mais de trinta mil pessoas, é crucial no fornecimento de ajuda humanitária e serviços de educação e saúde na Faixa de Gaza e Cisjordânia e também no Líbano, na Síria e na Jordânia. Ao evocar problemas de “neutralidade” que persistem, o texto cita casos de funcionários que expressam publicamente suas opiniões políticas e sindicalistas que afetam a gestão da agência, interrompendo suas operações.

Em março, o governo de Israel criticou as decisões do Canadá e da Suécia de retomarem o financiamento à UNRWA. Lior Haiat, porta-voz do Ministério de Relações Exteriores israelense, descreveu as decisões como “erros graves”, além de ter acusado os dois países de “ignorar o envolvimento de empregados da UNRWA em atividades terroristas”. O diretor da agência, Philippe Lazzarini, que está “cautelosamente otimista” sobre a possibilidade de que um “certo número de doadores” volte a financiar a organização nas semanas seguintes.

Após Canadá, Austrália e Suécia, a Alemanha decidiu retomar o financiamento à UNRWA, em maio de 2024. Outros grandes doadores, como os EUA e o Reino Unido mantêm a suspensão.

Em agosto, nove funcionários da UNRWA foram demitidos como resultado da investigação que encontrou provas suficientes de que os funcionários estiveram envolvidos nos ataques contra Israel em 7 de outubro. Em outubro de 2024, o Parlamento de Israel aprovou o banimento da UNRWA de seu território. O comissário da agência, Philippe Lazzarini, disse que a decisão “vai apenas aprofundar o sofrimento dos palestinos, especialmente em Gaza”. Em novembro, Israel comunicou oficialmente a UNRWA o rompimento do acordo de cooperação que permitia à agência operar no país. Em dezembro, a AGNU aprovou, no contexto da proibição imposta por Israel, uma resolução de apoio à UNRWA, com 159 votos a favor (incluindo o Brasil), 11 abstenções e 9 votos contrários, e um pedido para que a CIJ emita um parecer consultivo sobre as obrigações de Israel com relação à presença e às atividades da ONU no país

e) Fórum Global sobre Refugiados (GRF)

Um mecanismo central previsto pelo Pacto Global sobre Refugiados é o Fórum Global sobre Refugiados (GRF, na sigla em inglês), o maior encontro internacional do mundo sobre refugiados, realizado a cada quatro anos. No contexto do GRF, os Estados e outros atores reúnem-se para compartilhar boas práticas e contribuir com suporte financeiro, experiência técnica e compartilhamento de políticas para ajudar a alcançar os objetivos do Pacto Global. Essas contribuições são essenciais para transformar as aspirações do pacto em mudanças positivas na vida das pessoas refugiadas.

O primeiro Fórum Global sobre Refugiados ocorreu em dezembro de 2019 e foi um verdadeiro marco na construção da solidariedade com os refugiados do mundo e os países e

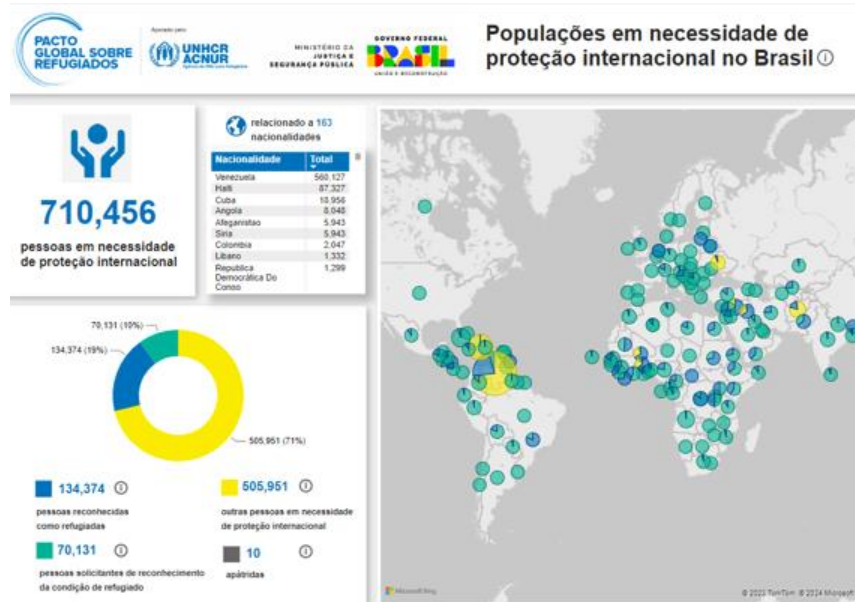
comunidades que os acolhem. Reuniu mais de 1.400 compromissos e iniciativas e 350 apresentações de boas práticas ligadas ao Pacto Global sobre Refugiados, de mais de 15 grupos de partes interessadas, tais como Estados, organizações da sociedade civil e setor privado. O Brasil teve participação destacada no evento, ao expor a experiência da acolhida humanitária a refugiados venezuelanos e ao apresentar compromissos voluntários nas áreas de reconhecimento da condição de refugiados, promoção da integração local e aprofundamento das medidas de assistência e integração da Operação Acolhida. Em 2021, o ACNUR divulgou o primeiro Relatório de Indicadores do GCR e convocou uma Reunião de Funcionários de Alto Nível para fazer um balanço do progresso em direção aos objetivos do Pacto Global sobre Refugiados no ponto intermediário entre os Fóruns. Foram identificadas vinte recomendações principais e ações de acompanhamento na Reunião de Funcionários de Alto Nível que serviram para orientar o desenvolvimento de compromissos e contribuições do II GRF.

O II GRF, de dezembro de 2023, foi coorganizado em Genebra pelo ACNUR e pela Suíça, e coconvocado por Colômbia, França, Japão, Jordânia e Uganda. O evento contou com a presença de mais de 4,2 mil participantes de 168 países, incluindo cinco chefes de Estado ou de governo, ministros, chefes de organizações internacionais (incluindo entidades das Nações Unidas e agências especializadas), organizações lideradas por refugiados, representantes da sociedade civil e CEOs de empresas e fundações, entre outros. Mais de 10 mil pessoas participaram virtualmente. Proporcionou um espaço para desenvolver e destacar os progressos alcançados pelos governos e outras partes interessadas na implementação dos compromissos e iniciativas anunciados desde 2019. Ao final do II GRF, o alto comissário da ONU para refugiados, Filippo Grandi, declarou a sua satisfação com os resultados alcançados. Reforçou que, enquanto persistirem as movimentações forçadas e outras crises humanitárias, será necessário um influxo grande de recursos humanitários. A questão da falta de financiamento adequado para as agências humanitárias das Nações Unidas voltadas para a temática humanitária, em especial a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente (UNRWA, na sigla em inglês), foi reforçada pelo alto comissário.

Durante a segunda edição do fórum, foram feitos mais de 1.600 compromissos, número 14% superior ao da primeira edição, em 2019. Compromissos financeiros totalizando mais de US\$ 2,2 bilhões foram anunciados por governos, setor privado, filantropias e fundações, organizações religiosas e outros, bem como compromissos importantes para considerar os refugiados e as comunidades anfitriãs em políticas, instrumentos de financiamento e programas. O setor privado especificamente comprometeu-se com mais de US\$ 250 milhões em financiamento adicional, com a geração de mais de 400 mil oportunidades de formação, catalisando mais de US\$ 180 milhões em investimentos em empresas pertencentes a refugiados, apoiando empreendimentos e mais de seis mil bolsas de estudo. Governos e fundações lançaram um compromisso apoiado por um novo fundo de contribuição global para ajudar mais três milhões de refugiados a acessar países terceiros por meio de subsídio comunitário. Os Estados também se comprometeram a reassentar um milhão de refugiados até 2030. Outros compromissos relevantes são: fornecer um milhão de horas de serviços jurídicos e de consultoria *pro bono* ao longo de quatro anos; oferecer vagas em regimes de mobilidade profissional e educacional a 200 mil refugiados e apoiar mais de um milhão de refugiados e seus anfitriões através de iniciativas de inclusão econômica e social; investimentos em áreas de acolhimento de refugiados; e melhor acesso à ação climática para refugiados, pessoas deslocadas e apátridas e seus anfitriões. Entre as iniciativas inovadoras, houve uma promessa de várias partes interessadas em proteção digital de governos, setor privado, sociedade civil, ONU e outros atores, para ajudar a evitar o impacto prejudicial do discurso de ódio e da desinformação.

Com relação aos impactos da mudança do clima sobre refugiados e populações locais, foram anunciados compromissos de apoio, por exemplo, em termos de inclusão dos refugiados nos planos nacionais de adaptação e em fóruns climáticos, como as COPs da CQNUMC. Na COP27, em 2022, o rei Abdullah II da Jordânia lançou a iniciativa intitulada "Climate-Refugee Nexus Initiative", que priorizará apoio na forma de mecanismos inovadores de financiamento climático e esforços de redução do risco de desastres para países que recebem refugiados e sejam impactos desproporcionalmente pela crise climática.

A secretária-geral das Relações Exteriores e representantes do Ministério da Justiça e Segurança Pública participaram do evento. O Brasil apresentou compromissos complementares e avançados em relação aos da primeira edição do evento, em 2019, nas temáticas de fortalecimento do seu sistema nacional de asilo; de aprimoramento da concretização do direito à união familiar, por meio do mecanismo da reunião familiar; da criação de um novo programa de reassentamento e vias complementares com um modelo de patrocínio comunitário como ferramenta de integração local; da promoção da participação efetiva das pessoas refugiadas nos processos de decisão de matérias seu interesse; e da regulamentação da Política Nacional sobre Migrações, Refúgio e Apátridia, bem como da Política Nacional de Saúde de Pessoas Refugiadas, Migrantes e Apátridas. O Brasil ainda liderou o estabelecimento de três compromissos no âmbito do Fórum de Comitês Nacionais para os Refugiados do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁹⁶⁷, e aderiu a um compromisso regional para a busca de proteção e soluções para pessoas refugiadas no marco da celebração do 40º aniversário da Declaração de Cartagena de 1984. Com a intenção de proporcionar um canal para a disseminação de informações sobre esses compromissos, o Governo do Brasil lançou, juntamente com o ACNUR, uma plataforma online para dar maior visibilidade ao retrato populacional sobre pessoas com necessidade de proteção internacional em território brasileiro, bem como os compromissos feitos no marco do Fórum Global sobre Refugiados.



Fonte: Painel Brasil no Fórum Global sobre Refugiados

⁹⁶⁷ Os países estão comprometidos em atuar para o fortalecimento dos sistemas de refúgio, políticas de reassentamento e vias complementares e atuação para a prevenção e erradicação de apátridas na região.

A Defensoria Pública da União propôs compromissos buscando fortalecer sua atuação em prol dos direitos dos refugiados e demais necessitados de proteção internacional no Brasil. Para além dos compromissos assumidos pelo setor público, observou-se a participação do setor privado, que se reúne no Fórum Empresas com Refugiados⁹⁶⁸ e se articulou nos últimos meses para promover compromissos relacionados à contratação e à capacitação de pessoas refugiadas para o mercado de trabalho formal brasileiro. Assim, 18 empresas e organizações apresentaram compromissos que visam a contratação de 1,2 mil de pessoas refugiadas e mais de 15 mil pessoas refugiadas apoiadas com capacitações, treinamentos, inclusão financeira e outros apoios de inserção laboral até 2027. Outros compromissos relevantes assumidos foram: a ampliação ao apoio à saúde mental para pessoas refugiadas, uma maior qualificação dos cursos de português oferecidos, o fortalecimento dos serviços de assistência jurídica, e a ampliação de atividades de *advocacy* quanto às políticas públicas locais e nacionais direcionadas a essa população.

f) Declaração de Cartagena e Cartagena+40

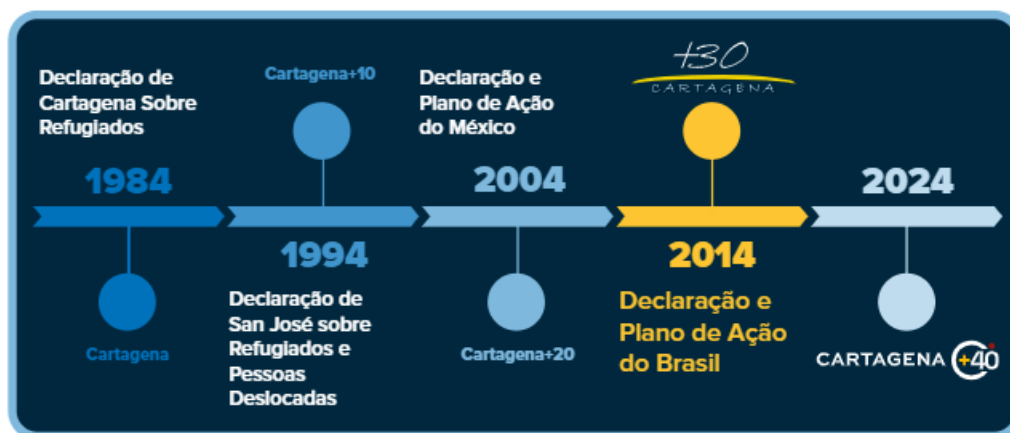


A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 é um dos instrumentos jurídicos mais importantes das últimas décadas em matéria de proteção e soluções na América Latina e no Caribe. Foi um marco na generosa tradição de solidariedade, asilo e proteção dos refugiados, consolidando a cooperação na região. O documento não vinculante constitui uma baliza inovadora e flexível para responder de forma estratégica aos problemas jurídicos e humanitários enfrentados pela região em termos de proteção internacional. Recomendou-se, particularmente, a adoção de uma definição mais ampla do conceito de pessoa refugiada, estendendo a proteção a pessoas obrigadas a fugir sob circunstâncias distintas daquelas previstas na Convenção das Nações Unidas relativa

⁹⁶⁸ O Fórum Empresas com Refugiados é uma iniciativa do ACNUR e do Pacto Global da ONU no Brasil. O Fórum é formado por cerca de 100 empresas e outros tipos de organizações empresariais interessadas em apoiar a inclusão de pessoas refugiadas no mercado de trabalho brasileiro. O Fórum visa promover a troca de experiências entre empresas, ações de capacitação para a contratação de pessoas refugiadas e compartilhamento de boas práticas na inclusão dessas pessoas refugiadas nos ambientes de trabalho, assim como outros tipos de experiências que apoiam esta população.

ao Estatuto dos Refugiados de 1951⁹⁶⁹. Com a sua adoção, nasceu o Processo de Cartagena, um modelo pioneiro de colaboração regional e responsabilidade compartilhada que se concentra na promoção de soluções.

Desde 2004⁹⁷⁰, a região adotou planos de ação decenais, sendo o Plano de Ação do México o primeiro a ser adotado para enfrentar os crescentes desafios do deslocamento. Em 2014, para a 30ª comemoração da Declaração de Cartagena (Cartagena+30), foram adotados a Declaração e o Plano de Ação do Brasil (PAB), nos quais participaram pela primeira vez os Estados e territórios do Caribe.



Fonte: Relatório sobre a implementação do Plano de Ação do Brasil 2014-2024

O PAB estabeleceu um roteiro para a década de 2014-2024 como parte de um processo de evolução, atualização e celebração da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Além disso, o Plano colocou em prática os princípios de solidariedade, cooperação internacional e responsabilidade compartilhada, posteriormente incluídos no Pacto Global sobre Refugiados de 2018. Ele também incluiu a apatridia como uma nova área de proteção e estabeleceu estratégias para o Caribe e o norte da América Central, dados os complexos cenários enfrentados pela região. A Declaração e o PAB reafirmaram muitos dos princípios de proteção que seriam fundamentais para o enfrentamento de movimentos mistos que prevaleceram na última década como, por exemplo, o direito de solicitar e receber asilo, a garantia de *non refoulement*, a não discriminação, a unidade familiar e o devido processo legal.

No âmbito da primeira avaliação de implementação do PAB em 2018 e tendo em vista a adoção do Pacto Global, em fevereiro daquele ano, 35 países e territórios da região aprovaram, por maioria, “Os 100 pontos de Brasília: Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Global sobre Refugiados”⁹⁷¹. Tal documento constituiu, por meio da coleta de cem boas práticas

⁹⁶⁹ Atualmente, 15 países da região incorporaram a definição regional ou ampliada em suas legislações. A definição ampliada recomendada pela Declaração de Cartagena também considera como refugiado quem tenha “fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, agressões estrangeiras, conflitos internos, violação generalizada de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”. No Brasil, a Lei 9.474 reconhece como refugiado também quem, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

⁹⁷⁰ No marco da celebração de vinte anos da Declaração de Cartagena. Dez anos antes, em 1994, foi adotada a “Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas”.

⁹⁷¹ [Os 100 pontos de Brasília. Contribuições da América Latina e do Caribe para o Pacto Global sobre Refugiado \(acnur.org\)](https://www.acnur.org/pt/publicacoes/os-100-pontos-de-brasilia)

regionais notáveis, uma contribuição concreta e substantiva para o Pacto Global, estabelecendo, nesse sentido, uma conexão entre o Processo de Cartagena e este acordo global.

Dentro do contexto do II Fórum Global sobre Refugiados, os países da América Latina e do Caribe realizaram um evento em comemoração ao 40º aniversário da Declaração de Cartagena, que foram comemorados em 2024. No evento, os países da região assumiram o compromisso de elaborar um novo plano estratégico regional: a “Declaração e o Plano de Ação Chile 2024-2034”. Este plano decenal constituirá uma implementação adaptada do Pacto Global sobre Refugiados e manterá a fidelidade aos princípios de solidariedade e cooperação, o espírito característico do Processo de Cartagena. O documento está destinado a fortalecer, ao longo da próxima década, a resposta humanitária a essas populações nos países de origem, trânsito e destino. As discussões para a adoção desse novo plano de ação estão programadas para 2024 e serão lideradas pelo Chile, envolvendo governos, agências internacionais, sociedade civil, comunidades locais, setor privado e instituições financeiras e de desenvolvimento, bem como as próprias pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas. A secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, participou, em Genebra, da celebração e apresentou relatório alusivo aos progressos do Brasil e da região na última década.

Em maio de 2024, o Brasil sediou a segunda reunião de consultas do processo de “Cartagena+40”, liderado pelo Chile, no contexto do 40º aniversário da Declaração de Cartagena. O evento, que compreendeu cerca de 130 participantes, incluindo organizações, países da região e países observadores, contou com o apoio da ACNUR e teve, como tema central, a inclusão e a integração socioeconômica de migrantes e refugiados. A secretária-geral, embaixadora Maria Laura da Rocha, que abriu a reunião, lembrou a tradição do Brasil de acolhida e de solidariedade.

O ministro Mauro Vieira participou, em Santiago, em dezembro de 2024, da Reunião Ministerial alusiva ao 40º aniversário da Declaração de Cartagena. Na ocasião, 23 países e 1 território (Ilhas Virgens Britânicas) da América Latina e do Caribe aprovaram a Declaração e o Plano de Ação do Chile 2024-2034, com conclusões e recomendações sobre fortalecimento das políticas de recepção, acolhimento e integração de pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas, na região, pelos próximos dez anos.

g) Global Trends 2023

O relatório “Global Trends – Forced Displacement in 2023”, publicado em junho de 2024, atualiza os dados referentes ao deslocamento forçado até o final de 2023. Comparando-o ao relatório precedente, destaca-se: o crescimento de 8% no número de deslocados em relação a 2022, alcançando novo recorde histórico; o 12º ano seguido de aumento no número de deslocados; o número de 6 milhões novos deslocados devido à erupção do conflito no Sudão; o crescimento exponencial de deslocados em Myanmar e na Palestina.

O mundo registrou 117,3 milhões de deslocamentos forçados em 2023. Trata-se de um aumento de mais de 8% com relação ao ano anterior (8 milhões de pessoas) e do 12º aumento anual seguido. Esses deslocamentos dividem-se em:

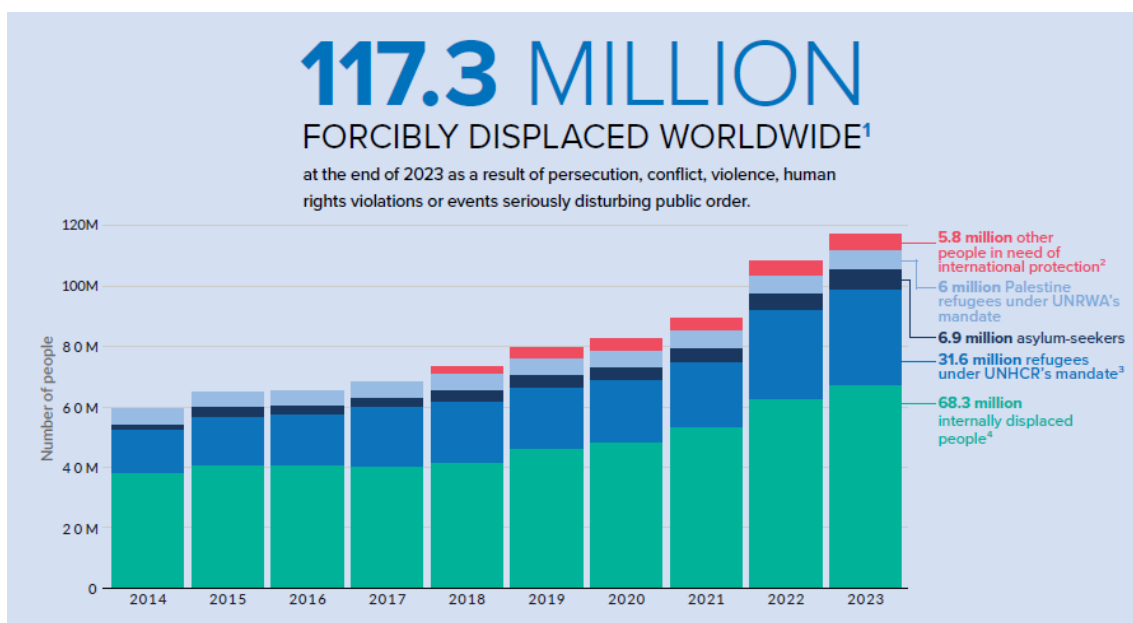
- 1) refugiados: 37,6 milhões, dos quais:
 - i. sob o mandato do ACNUR: 31,6 milhões; e
 - ii. sob os cuidados da UNRWA: 6 milhões;
- 2) solicitantes de refúgio: 31,6 milhões;
- 3) deslocados internos: 68,3 milhões; e
- 4) outras pessoas que precisam proteção internacional: 5,8 milhões.

Uma em 69 pessoas, ou 1,5% da população mundial, é hoje uma pessoa forçada a se deslocar. Esse número é quase o dobro da 1 em 125 pessoas que eram deslocadas uma década atrás.

Conflitos novos e em curso têm causado deslocamentos forçados em todo o mundo. O conflito no Sudão, que começou em abril de 2023, causou uma das maiores crises humanitárias e de deslocamento do mundo. Mais de 6 milhões de pessoas foram deslocadas dentro do país, com mais 1,2 milhão fugindo para países vizinhos.

Em Myanmar, a escalada da violência após a tomada militar em fevereiro de 2021 deslocou mais de 1,3 milhão de pessoas dentro do país em 2023. Já no Estado da Palestina, a UNRWA estima que, entre outubro e dezembro de 2023, até 1,7 milhão de pessoas (ou mais de 75% da população) foram deslocadas pelo conflito na Faixa de Gaza, sendo algumas forçadas a fugir várias vezes.

A maior proporção de refugiados no mundo é originária do Afeganistão e da Síria, ambos com 6,4 milhões cada, o que juntos equivale a um terço de todos os refugiados sob o mandato do ACNUR. Em seguida vêm a Venezuela (6,1 milhões de refugiados e outras pessoas que precisam de proteção internacional) e a Ucrânia (6,0 milhões de refugiados).



Fonte: Global Trends 2023

A maioria dos refugiados permanece próxima ao seu país de origem, com 69% sendo acolhidos em países vizinhos no final de 2023. Os países de baixa e média renda continuam a abrigar a maioria dos refugiados do mundo, com 75% dos refugiados vivendo nesses países, sendo 21% em LDC (*Least Developed Countries*). Além disso, 66% estavam em situações prolongadas⁹⁷² de refúgio, demonstrando a incapacidade da comunidade internacional em solucionar as crises que geraram os deslocamentos. Os principais destinos de refugiados e outras pessoas que precisam de proteção internacional são Irã (3,8 milhões - em geral afegãos), Turquia

⁹⁷² Situações prolongadas são definidas como aquelas em que mais de 25.000 refugiados do mesmo país de origem têm estado no exílio em um determinado país anfitrião de baixa ou média renda por pelo menos cinco anos consecutivos.

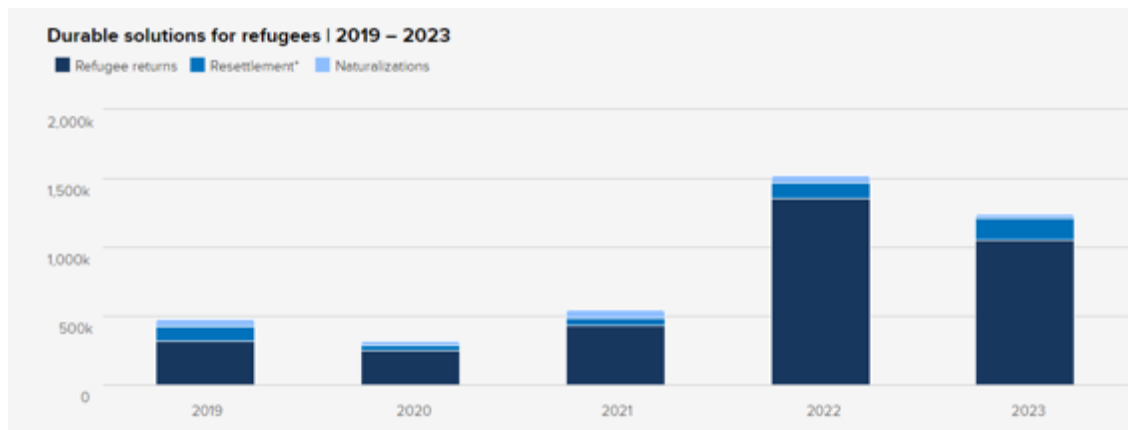
(3,3 milhões - em geral sírios), Colômbia (2,9 milhões - em geral venezuelanos), Alemanha (2,6 milhões - em geral ucranianos e sírios) e Paquistão (2 milhões - em geral afegãos).

Não obstante, a maior parte das pessoas obrigadas a fugir nunca chega a cruzar uma fronteira internacional, permanecendo deslocadas dentro de seus próprios países. Conhecidas como pessoas deslocadas internas, ou IDPs, elas representam 58% de todas as pessoas deslocadas à força.

No final de 2023, 68,3 milhões de pessoas permaneciam deslocadas internamente devido a conflitos e violência. Estima-se que 9,1 milhões de pessoas tornaram-se deslocadas dentro do Sudão, a maior população de deslocados internos já registrada. Em seguida vêm a Síria (7,2 milhões) e a República Democrática do Congo (6,7 milhões).

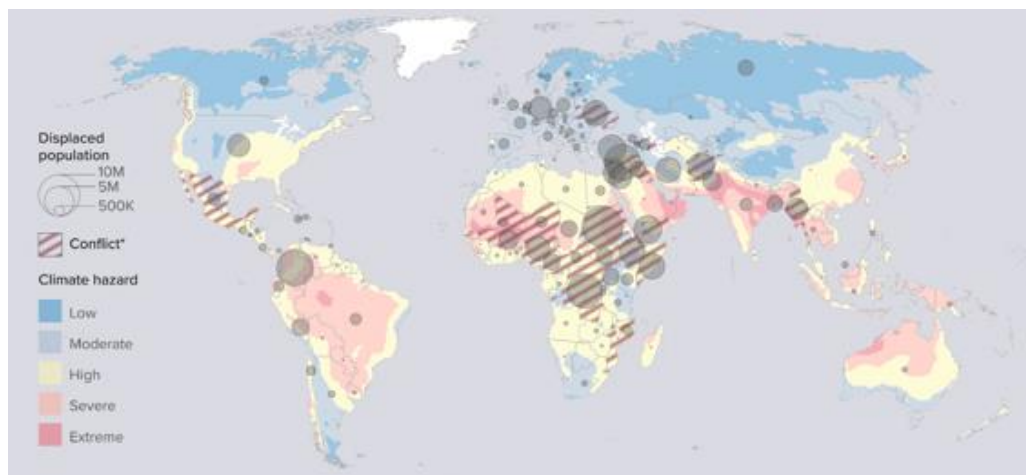
O relatório de 2023 também traz dados relacionados à solução dos casos de deslocamento. Em 2023, quase 1,1 milhão de refugiados de 39 países decidiram retornar para casa a partir de um total de 93 países de refúgio. Quatro em cada cinco desses retornos foram de ucranianos ou sudaneses. No entanto, como a maioria dos retornos ocorreu em contextos que não são totalmente propícios para um retorno seguro e digno, esses retornos podem não ser duradouros. Além disso, 5,1 milhões de pessoas deslocadas internamente retornaram ao local de origem durante o ano. Quase 62% de todos os retornos de IDPs ocorreram na República Democrática do Congo (1,8 milhão) e na Ucrânia (1,3 milhão).

Além disso, segundo dados oficiais, 158.700 refugiados foram reassentados para terceiros países em 2023, representando um aumento de 35 % (40.000) em relação ao ano anterior. Apesar do aumento no número, isso ainda representou apenas 8 % dos aproximadamente dois milhões de indivíduos globalmente identificados pelo ACNUR como necessitados de reassentamento. Outros 30.800 refugiados adquiriram a cidadania do país de acolhimento durante o ano e foram integrados localmente.



Fonte: Global Trends 2023

O relatório também traz seção dedicada aos deslocados forçados por conta dos efeitos adversos das mudanças climáticas e de conflitos. Em muitos contextos que são origem ou destino de pessoas deslocadas à força, os efeitos adversos das mudanças climáticas e desastres frequentemente são observados em conjunto com outras vulnerabilidades e causas preexistentes de deslocamento, incluindo conflitos, violência, pobreza, insegurança alimentar, governança deficiente ou desigualdades. As mudanças climáticas estão exacerbando as necessidades de proteção e os riscos para pessoas deslocadas à força, contribuindo para deslocamentos novos, em curso e prolongados. Situações de fragilidade e afetadas por conflitos tendem a ampliar a vulnerabilidade climática.



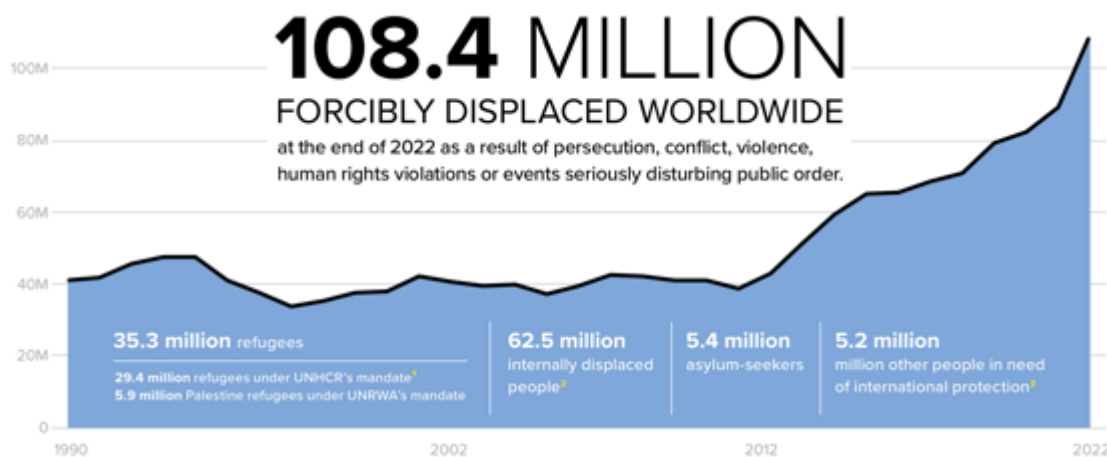
Fonte: Global Trends 2023

No final de 2023, quase três quartos das pessoas deslocadas à força estavam vivendo em países com alta a extrema exposição a perigos relacionados ao clima. Cerca de metade de todas as pessoas deslocadas à força estavam vivendo em países onde permaneciam expostas tanto a conflitos quanto a esses mesmos perigos relacionados ao clima. Países que estão enfrentando níveis altos, severos ou extremos de perigos relacionados ao clima, além de conflitos, incluem a República Democrática do Congo, Somália, Sudão, Síria e Iêmen. O Sudão, em particular, é o país onde o maior número de pessoas deslocadas à força está exposto tanto a perigos relacionados ao clima quanto a conflitos. O mapa abaixo mostra onde a exposição a perigos relacionados ao clima se sobrepõe aos países que relatam o maior número de mortes relacionadas a conflitos per capita, e mostra o número de pessoas deslocadas à força que vivem nesses países.

h) *Global Trends 2022*

O relatório *Global Trends – Forced Displacement in 2022*, publicado em junho de 2023, atualiza os dados referentes ao deslocamento forçado até o final de 2022. Comparando-o ao relatório precedente, destaca-se: a inclusão da nova categoria “outras pessoas que precisam de proteção internacional” e a exclusão da categoria “venezuelanos deslocados no exterior”⁹⁷³; o substancial aumento do número de deslocados originários da Ucrânia e do Afeganistão, colocando esses países entre os três principais emissores; a inclusão do Irã entre os cinco principais países de acolhida; e, finalmente, o aumento na participação de países desenvolvidos na recepção de refugiados.

⁹⁷³ Em inglês: “other people in need of international protection” e “Venezuelans displaced abroad (VDA)”. A nova categoria foi introduzida em meados de 2022 e refere-se a pessoas forçadamente deslocadas para além das fronteiras de seu país de origem, mas que não se enquadram como refugiados ou solicitantes de refúgio. Venezuelanos anteriormente caracterizados como VDA estão incluídos nessa nova categoria.



Fonte: *Global Trends 2022*

O mundo registrou 108,4 milhões de deslocamentos forçados em 2022. Trata-se de um aumento de mais de 20% com relação ao ano anterior – o maior já registrado pelo ACNUR. Esses deslocamentos dividem-se em:

- 1) refugiados: 35,3 milhões, dos quais:
 - a) sob o mandato do ACNUR: 29,4 milhões; e
 - b) sob os cuidados da UNRWA: 5,9 milhões;
- 2) solicitantes de refúgio: 5,4 milhões;
- 3) deslocados internos: 62,5 milhões; e
- 4) outras pessoas que precisam de proteção internacional: 5,2 milhões.

Figure 9 | Refugees, people in refugee-like situations and other people in need of international protection by country of origin | end-2022

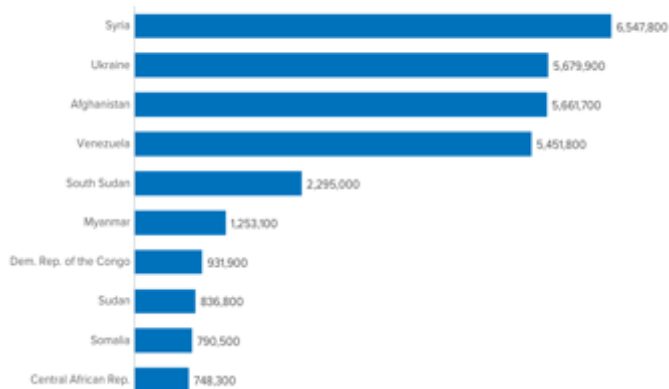
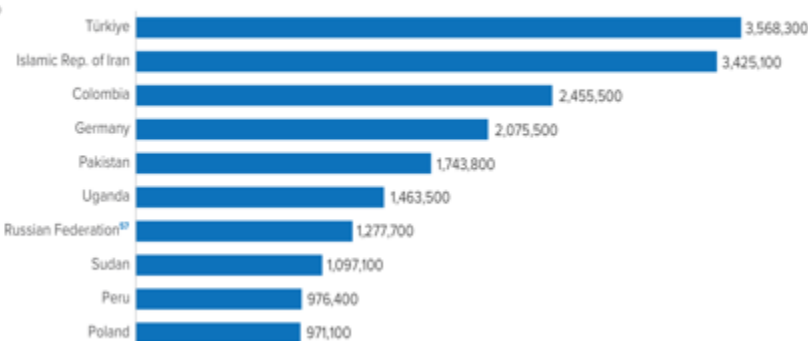


Figure 11 | Refugees, people in refugee-like situations and other people in need of international protection by host country | end-2022



Fonte: *Global Trends 2022*

Mais da metade do aumento de deslocamentos forçados em 2022 deve-se às três categorias de pessoas que se encontram fora de seus países de origem: refugiados, solicitantes de refúgio e outras pessoas que precisam de proteção internacional. Destes, mais de 50% tiveram origem em apenas três países: Síria, Ucrânia e Afeganistão.

A Síria, com 6,5 milhões de refugiados, completa uma década (desde 2013) como principal procedência de deslocamentos forçados. A segunda posição, que em 2021 cabia à Venezuela, passou a ser ocupada pela Ucrânia, cujo fluxo é o maior de 2022, tanto em magnitude quanto em velocidade. Trata-se da mais rápida crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial. Com 5,7 milhões de pessoas deslocadas além de suas fronteiras, a Ucrânia atingiu em apenas um ano o patamar que a Síria demorou quatro anos para alcançar. O Afeganistão mantém-se como terceiro maior emissor em 2022, posição que já ocupava em 2021. Houve, no entanto, um expressivo

aumento no número de deslocados desse país, que eram 2,7 milhões em 2021 e passaram a ser 5,7 milhões em 2022. Há que se considerar, todavia, que essa elevação é em parte consequência da revisão feita pelo Irã do número de afegãos no país. Assim, dos 2,6 milhões de novos registros de afegãos no Irã, 1,6 milhão já estavam no país antes da tomada de Cabul pelo Talibã, em agosto de 2021. A Venezuela e o Sudão do Sul ficaram, respectivamente, na quarta e na quinta posição entre os principais emissores. Cabe ressaltar que essa hierarquização considera o número de deslocados em termos absolutos, ao passo que o indicador 10.7.4 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) interessa-se pelo número relativo à população total do país. Por esse critério, a ordem dos principais emissores é: Síria, Sudão do Sul, Venezuela, Ucrânia e Eritreia⁹⁷⁴.

Quanto aos principais países de acolhimento, em 2022 estes foram: Turquia, Irã, Colômbia, Alemanha e Paquistão, respectivamente. O maior receptor de deslocados internacionais continua sendo a Turquia. O Irã, que em 2021 estava na décima posição, passou para a segunda, ocupando o lugar da Colômbia, que agora está em terceiro. O Brasil não consta entre os dez principais países de acolhida. No entanto, quando considerada apenas a categoria “outras pessoas que precisam de proteção internacional”, o país é o quinto maior destino⁹⁷⁵, o que se deve sobretudo ao fluxo de venezuelanos que o país recebeu.

A tendência de os maiores receptores serem países vizinhos perdura, mas houve uma redução entre 2021 e 2022. Em 2021, 72% dos deslocados estavam em países vizinhos; em 2022, a participação foi de 70%. Essa queda deve-se sobretudo ao fluxo de ucranianos, muitos dos quais vão para países que não têm fronteira com a Ucrânia. A crise ucraniana também explica o aumento na participação de países desenvolvidos entre as nações de acolhida. Em 2021 esse grupo de países recebia 16% dos deslocamentos, porcentagem que subiu para 23% em 2022. Logicamente, pela mesma razão, a participação de países de renda baixa e média diminuiu, assim como a de países de menor desenvolvimento relativo⁹⁷⁶.

As regiões do mundo que mais tiveram aumento na acolhida de deslocados foram a Europa, com um aumento de 77%, e a Ásia-Pacífico, com elevação de 63%. A única região que registrou um (pequeno) declínio na quantidade de deslocados recebidos foi o Oriente Médio e Norte da África.

Como em anos anteriores, os deslocamentos internos correspondem à maior parte dos deslocamentos forçados. O número de pessoas internamente deslocadas dobrou na última década, ultrapassando 60 milhões em 2022 (58% do total de deslocamentos forçados), um aumento de 12% com relação a 2021. Também aumentou o número de países com mais de um milhão de deslocados internos: em 2021, eram doze; em 2022, com a inclusão da Ucrânia, de Moçambique e de Myanmar, passaram a ser quinze. Uma mudança digna de nota refere-se às regiões nas quais se registraram os novos deslocamentos: enquanto, em anos anteriores, três quartos dos novos deslocados internos eram registrados na África Subsaariana; em 2022, mais da metade foram registrados na Europa, outro reflexo da guerra na Ucrânia. Depois da Europa, a segunda região que mais registrou novos deslocamentos internos foi a África Meridional, principalmente em função de novos deslocamentos decorrentes do conflito na República Democrática do

⁹⁷⁴ Pelo indicador 10.7.4, a única alteração com relação a 2021 foi a substituição da República Centro-Africana pela Ucrânia na quarta posição.

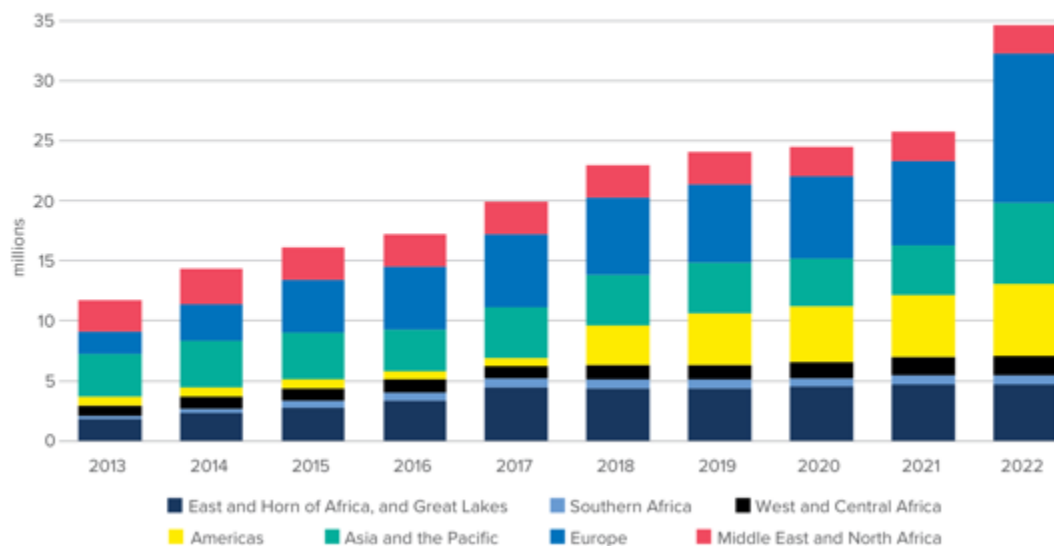
⁹⁷⁵ Os principais países de acolhida na categoria “outras pessoas que precisam de proteção internacional” são a Colômbia, o Peru, o Equador, o Chile e o Brasil.

⁹⁷⁶ Países de renda baixa e média receberam 76% dos deslocamentos transfronteiriços em 2022; em 2021, o percentual foi de 83%. Para países de menor desenvolvimento relativo, a participação caiu de 27% para 20%.

Congo (RDC) e da insurgência na província de Cabo Delgado, em Moçambique. Nas Américas, apenas a Colômbia registrou novos deslocamentos.

By region of asylum

Figure 7 | Refugees by region | 2013 - 2022



Fonte: *Global Trends 2022*

Os países com mais deslocados internos permanecem Síria e Colômbia, com 6,8 milhões cada. A Ucrânia, onde o total de deslocados internos se multiplicou por sete em 2022, ficou em terceiro lugar, com quase 6 milhões de deslocados. Afora deslocamentos por conflitos e guerras, muitas pessoas foram constrangidas a saírem de seus locais de residência devido a desastres naturais, sobretudo no Paquistão, na China e nas Filipinas. Esses deslocamentos motivados por desastres – um total de 32 milhões em 2022 – corresponderam a mais da metade de todos os novos deslocamentos internos em 2022. Destes, muitos já puderam retornar a seus lares, mas 8,7 milhões ainda estavam deslocados no final do ano.

O relatório aponta que 2022 foi o ano no qual foi registrado o maior número de solicitações de refúgio. Foram quase três milhões de solicitações, um aumento recorde de 68% com relação às solicitações submetidas em 2021. Uma parcela desse aumento deve-se ao relaxamento das restrições relacionadas à pandemia de COVID-19, mas, mesmo quando comparada a dados de 2019, a elevação de 2022 chega a 30%. Aproximadamente 40% das novas solicitações foram feitas por nacionais de países da América Latina e do Caribe. A Venezuela foi o principal país de origem de solicitantes de refúgio, seguida do Afeganistão e de Cuba. Como em anos anteriores, as Américas e a Europa foram as duas regiões que mais receberam solicitações de refúgio. Ao longo de 2022, quase quatro milhões⁹⁷⁷ de pessoas receberam “proteção temporária” – uma categoria considerada complementar ao regime de proteção de refugiados pelo ACNUR. Apesar de 2022 ter sido o ano no qual mais casos foram resolvidos desde 2017, a quantidade de solicitações aguardando avaliação aumentou 18%. Isso demonstra que há um descompasso entre o processamento de solicitações e a submissão de novos pedidos.

⁹⁷⁷ 98% foram ucranianos que receberam “proteção temporária” em outros países europeus, notadamente na Polônia e na Alemanha.

No que concerne às soluções para as crises de deslocamento forçado, o relatório destaca que houve um aumento nos reassentamentos em 2022. Ainda assim, os casos solucionados foram numericamente inferiores aos novos que surgiram ao longo do ano. A razão entre casos que precisam de uma solução e casos foram solucionados está, por conseguinte, no pior patamar da história.

O relatório ressalta, ainda, que houve um aumento de 2% nos casos de apatridia em 2022, totalizando 4,4 milhões de casos. Somente 32,4 mil pessoas receberam alguma nacionalidade no ano, o pior resultado desde o lançamento da campanha #IBelong, em 2014.

i) Global Trends 2021

O *Global Trends* produzido pelo ACNUR em 2022, indica que, em 2021, houve 89,3 milhões de deslocamentos forçados ao redor do mundo, como resultado de perseguição, conflitos, violência, violações de direitos humanos ou eventos que perturbaram seriamente a ordem pública. Esse número tem aumentado ano após ano durante a última década e se encontra no nível mais alto desde que começou a ser registrado. Os deslocamentos forçados são classificados em diferentes *status* de deslocamento, de acordo com a natureza do movimento e cobertura de proteção; os 89,3 milhões de deslocamentos forçados se subdividem em:

- 1) refugiados: 27,1 milhões, dos quais:
 - a) sob o mandato do ACNUR: 21,3 milhões; e
 - b) sob os cuidados da UNRWA: 5,8 milhões;
- 2) solicitantes de refúgio: 4,6 milhões;
- 3) deslocados internos: 53,2 milhões; e
- 7) venezuelanos deslocados no exterior⁹⁷⁸: 4,4 milhões.

Figure 7 | People displaced across borders by host country | end-2021

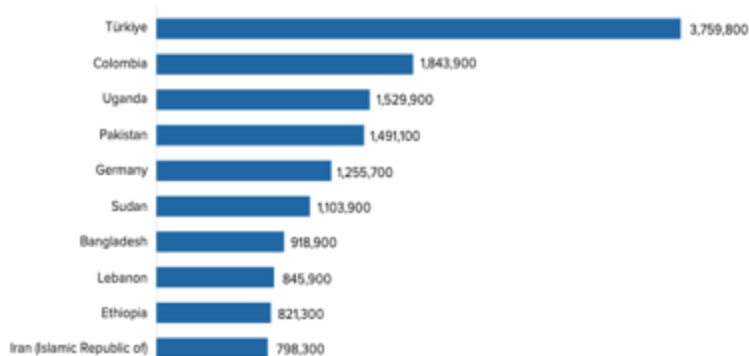
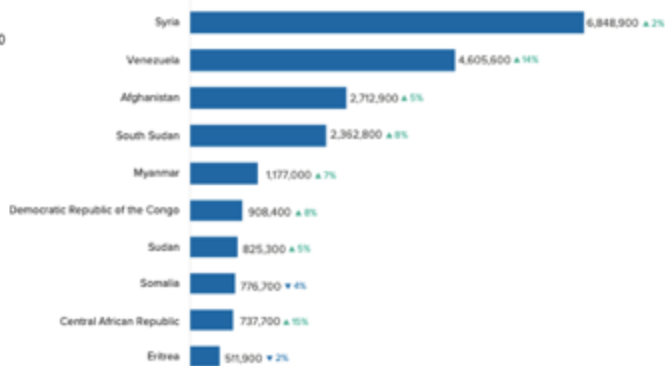


Figure 51 | People displaced across borders by country of origin | end-2021



Fonte: *Global Trends 2021*

No que diz respeito aos refugiados, o número aumentou de 20,7 milhões, em 2020, para 21,3 milhões em 2021, e mais que dobrou em relação a uma década atrás. O número de venezuelanos deslocados no exterior também subiu de 3,9 milhões para 4,4 milhões no mesmo período, e a estatística de refugiados e migrantes venezuelanos, segundo a Plataforma de Coordenação para Refugiados e Migrantes da Venezuela, subiu de 5,4 milhões para 6,1 milhões. De uma forma geral, o número de pessoas que receberam proteção internacional aumentou, mas ainda continua mais baixo que em 2019, em razão de restrições decorrentes da pandemia.

⁹⁷⁸ Venezuelanos que provavelmente precisam de proteção internacional, mas que não solicitaram o status de refugiado no país em que se encontram.

Os maiores receptores de deslocados transfronteiriços⁹⁷⁹ continuam sendo os mesmos de 2020: Turquia, Colômbia, Uganda, Paquistão e Alemanha (a única diferença é que, em 2021, Uganda ultrapassou o Paquistão, tornando-se o terceiro maior receptor de refugiados). 72% dos deslocados transfronteiriços são acolhidos por países vizinhos, o que pode ser explicado pelo fato de que pessoas fugindo de conflito e perseguição tendem a permanecer perto de seu país de origem. A Alemanha, no entanto, constitui uma exceção, sendo o país não vizinho que mais acolhe refugiados sírios no mundo. Outro ponto ressaltado pelo relatório é que 83% dos deslocados foram acolhidos por países de renda média e baixa, e 27% deles foram acolhidos por países que estão entre os de menor desenvolvimento relativo do mundo⁹⁸⁰.

Os maiores emissores de deslocados transfronteiriços são os mesmos de 2020: Síria, Venezuela, Afeganistão, Sudão do Sul e Myanmar. Enquanto os sírios representam a maior população global de refugiados, e mais de três quartos deles encontram-se na Turquia, no Líbano e na Jordânia; 86% dos venezuelanos encontram-se nas Américas, sobretudo na Colômbia, no Equador e no Peru. Os refugiados afegãos, por sua vez, situam-se majoritariamente no Paquistão e no Irã; os sul-sudaneses, em Uganda e no Sudão; e os *rohingya*, em Bangladesh. O perfil demográfico dos deslocados é constituído por 53% de adultos em idade ativa, 41% de crianças e adolescentes e 6% de idosos, com números relativamente equitativos de homens e mulheres.

No que diz respeito às solicitações de refúgio, observou-se um aumento de 25% em relação a 2020. O país com mais solicitantes de refúgio em 2021 foi a Nicarágua, com um aumento de cinco vezes em relação a 2020, em razão da perseguição política vivida internamente. Os Estados Unidos (EUA) foram o país que mais recebeu solicitações, seguido por Alemanha e México.

Os deslocados internos, por sua vez, aumentaram sobretudo na África Subsaariana, devido à crise na região do Tigré, na Etiópia, à insurgência na província de Equatória, no Sudão do Sul, e à onda de violência intercomunitária que assolou o Sudão após o golpe de 2021. Embora possuam diferentes motivações, esses conflitos têm, como causas subjacentes, o subdesenvolvimento crônico e a desigualdade social, os quais devem ser enfrentados como forma de resolver a situação dos deslocados.

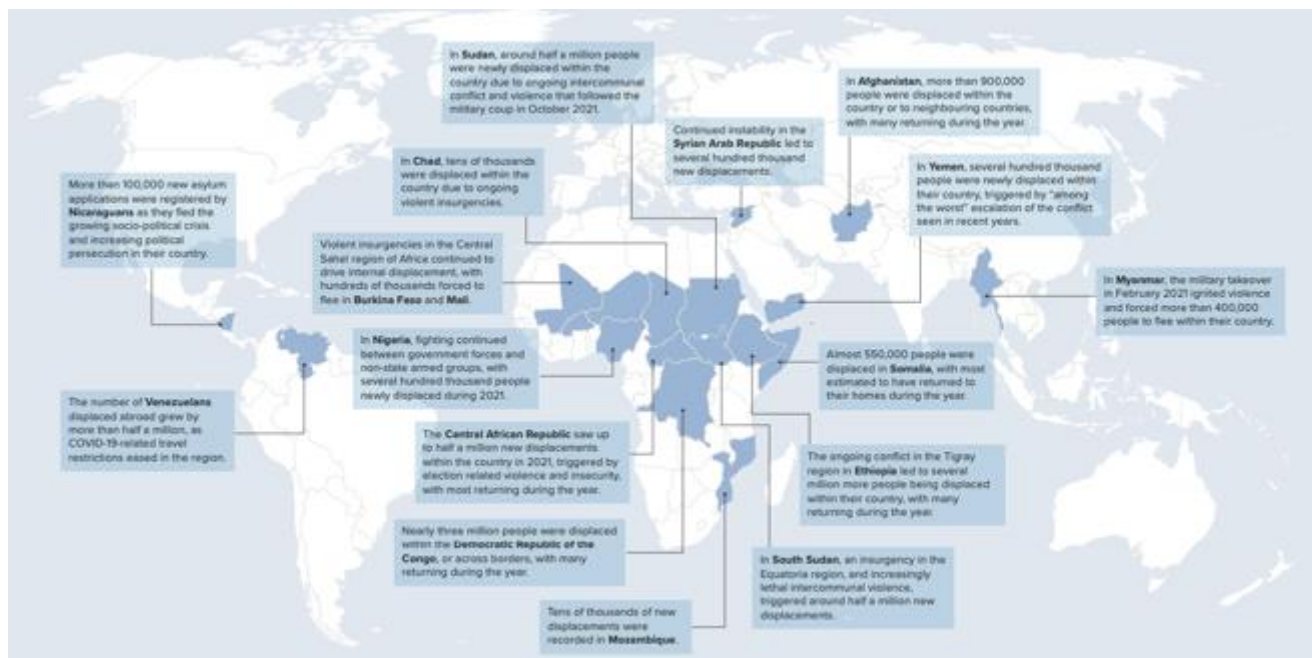
De uma forma geral, em 2021, Síria, Colômbia, RDC, Iêmen, Etiópia e Afeganistão continuaram a abrigar as maiores populações de deslocados internos. Na Síria, observam-se 6,9 milhões de pessoas deslocadas, enquanto na Colômbia o número é bem próximo, de 6,8 milhões. Já no Afeganistão, o número de 3,5 milhões de deslocados internos segue uma tendência de alta que perdura por quinze anos e que se acentuou com a tomada de poder pelo Talibã.

Tendo em vista o surgimento de novos conflitos que levam ao refúgio, assim como a continuidade de outros já existentes, agravados por fatores como a escassez de comida, a inflação e a crise climática, há uma grande necessidade de soluções duradouras para que os refugiados possam reconstruir suas vidas com segurança e dignidade. Essas soluções costumam envolver a repatriação voluntária, a integração local, e o reassentamento em terceiros países. Estudos mostram que, se tivessem a opção, uma quantidade considerável de refugiados gostaria de retornar a seus países de origem. Se a paz fosse alcançada em algumas localidades-chave, como a Síria, o número de refugiados cairia por volta da metade. Em 2021, o número de deslocados voltando ao seu país

⁹⁷⁹ Em inglês, “*people displaced across borders*”, terminologia que inclui refugiados, pessoas em situações análogas à de refúgio e venezuelanos deslocados no exterior.

⁹⁸⁰ Os países de menor desenvolvimento relativo consistem em um grupo de 46 países, incluindo Bangladesh, Chade, RDC, Etiópia, Ruanda, Sudão do Sul, Sudão, Uganda, Tanzânia e Iêmen. Juntos, eles são responsáveis por menos de 1,3% do produto interno bruto (PIB) global.

ou área de origem foi de 5,7 milhões, enquanto, em 2020, foi de 3,4 milhões. Ao passo que o número de refugiados retornando ou se naturalizando cresceu em 2021, alcançando os níveis pré-COVID-19, as taxas de reassentamento permaneceram baixas, embora tenham subido em relação a 2020. Em 2021, observaram-se retornos em países como Líbia, Afeganistão, Etiópia e Myanmar e Síria. Destaque-se que, uma vez de volta a seus países ou áreas de origem, os retornados são confrontados com desafios próprios, como acesso limitado a moradia e a serviços básicos, falta de oportunidades de emprego, bem como violência relacionada a conflitos.



Fonte: *Global Trends 2021*

O relatório também trata da situação dos apátridas, que, em 2021, atingiram a casa de 4,3 milhões de pessoas. Embora essa população tenha crescido em 2021, cerca de 81,2 mil deles adquiriram nacionalidade ou a confirmaram, configurando a maior redução de casos de apatridia desde que o ACNUR iniciou a campanha *#IBelong* em 2014.

Por mais que o relatório seja focado em 2021, também faz menção a eventos do início de 2022, como a guerra na Ucrânia, que levou a mais de 6 milhões de refugiados e a sete milhões de ucranianos deslocados internamente, elevando o deslocamento forçado global à casa dos 100 milhões de pessoas, um marco dramático que poucos esperariam uma década atrás. Trata-se de uma das maiores crises de deslocamento forçado desde a Segunda Guerra Mundial, e certamente, a mais rápida delas. O relatório aponta, no entanto, uma diferença entre os refugiados ucranianos e os demais refugiados: o fato de eles estarem sendo acolhidos por países europeus de alta renda e de terem recebido *status* de proteção temporária pela União Europeia (UE).

O relatório menciona ainda relação entre mudança do clima e deslocamento forçado. Reconhece que, embora não haja consenso quanto a um nexos causal direto entre os dois, a mudança do clima pode contribuir para a eclosão de conflitos e para o deslocamento forçado, quando outros elementos já estão presentes. Como forma de minimizar a ocorrência de situações desse tipo, o relatório sugere a adoção de infraestruturas resistentes ao clima, a opção por colheitas resistentes à seca e a diversificação de renda por parte das famílias que vivem da agricultura.

j) Brasil e instrumentos jurídicos sobre refúgio e apatridia

O Brasil assinou a convenção de 1951 no ano seguinte e a ratificou em 1960, promulgando-a em 1961. Aderiu ao protocolo de 1967 em 1972 (mesmo ano de sua promulgação). O Brasil tornou-se o primeiro país latino-americano a ter assento na Comissão Consultiva da UNRWA em 2014. Até o fim do primeiro semestre de 2025, Brasil ocupa uma das vice-presidências da Comissão Consultiva, tendo sido representado, em reunião da instância, em novembro de 2024, pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha. O Brasil coordenou o Grupo de Trabalho sobre Questões Humanitárias e de Refugiados do Processo de Varsóvia. Em outubro de 2020, o Brasil foi eleito, por aclamação, pelo período de um ano, para exercer a Presidência do Conselho (*Bureau*) do Comitê Executivo do ACNUR – foi a primeira vez que o País ocupou essa posição. O Comitê Executivo é responsável por coordenar as discussões entre os Estados-Membros, determinar as ações prioritárias e aprovar o orçamento do ACNUR. O Brasil é um dos apoiadores do Pacto Global de Refugiados (votou favoravelmente à A/RES/73/151, que endossa o relatório do ACNUR e que recebeu votos contrários de EUA e Hungria, e liderou o processo de construção de posição regional via “100 Pontos de Brasília” de 2018).

O Brasil assinou a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas em 1954, mas apenas a ratificou em 1996, promulgando-a em 2002. O Brasil aceitou a Convenção sobre a Redução da Apatridia em 2007, promulgando-a em 2015.

k) Refúgio e apatridia no Brasil

Especificamente sobre refúgio, o reconhecimento da condição de refugiado, as hipóteses de perda, de cessação e de exclusão dessa condição, bem como demais aspectos relacionados à política de refugiados são regulados pela Lei nº 9.474/1997. Poderá ser reconhecido como refugiado todo indivíduo que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, em razão de fundado temor de perseguição em seu estado de origem ou de residência habitual, por questões de: raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Conforme a lei brasileira, também será considerado refugiado todo aquele que seja obrigado a deixar seu país em decorrência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Essa disposição decorre de recomendação contida na Declaração de Cartagena de 1984. Sua incorporação ao ordenamento jurídico dos países da América Latina e do Caribe é reconhecida como avanço na proteção internacional de refugiados. Estão excluídas da proteção brasileira as pessoas que:

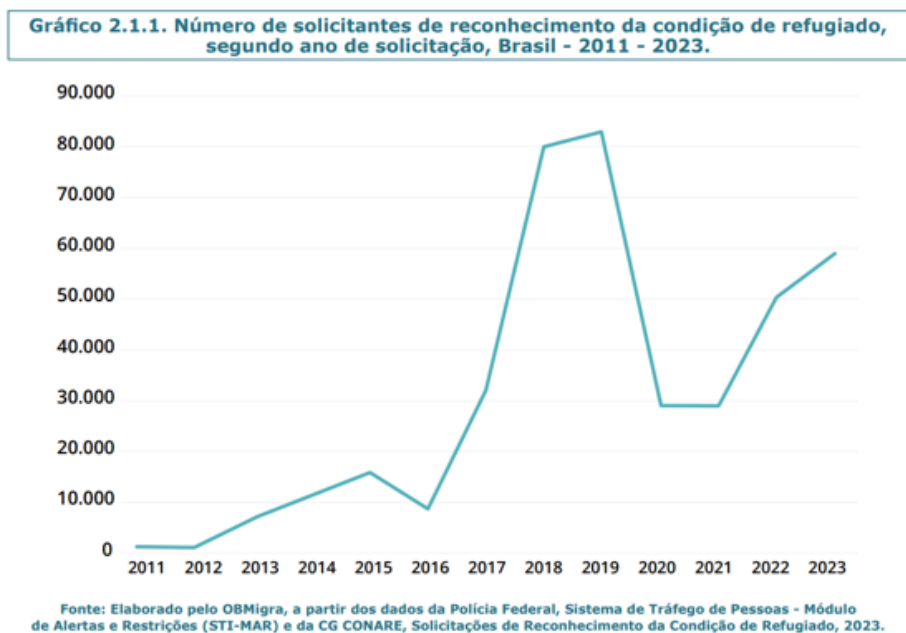
- 1) já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o ACNUR;
- 2) sejam residentes e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
- 3) tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo ou tenham conexão com atos terroristas ou redes de tráfico de drogas; e
- 4) sejam consideradas culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

O órgão do governo brasileiro responsável por reconhecer a condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, da assistência e do apoio jurídico aos refugiados, é o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Sua estrutura é tripartite, contemplando representantes do governo, da sociedade civil e do ACNUR. A presidência

do CONARE é exercida pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a vice-presidência, pelo Ministério das Relações Exteriores.

Em 2013, o CONARE, em resolução já revogada, dispôs sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na Síria. A medida permitiu que vítimas daquele conflito pudessem vir ao Brasil e solicitar refúgio com base na Lei nº 9474/1997 e nos acordos internacionais.

No Brasil, pessoas reconhecidas como apátridas são protegidas pela Lei de Migração, o que dá direito a viver no País como outros migrantes regularizados, inclusive podem tirar documentos e trabalhar. Reconhecida a condição de apátrida, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira, em processo simplificado. Até novembro de 2022, o Brasil abrigava vinte pessoas reconhecidas formalmente como apátridas, segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública e do Diário Oficial da União (DOU). Desse total, sete estrangeiros obtiveram o reconhecimento somente entre janeiro e maio de 2020. Caso emblemático foi o das irmãs Mamo, que foram reconhecidas apátridas em 2016 e, em 2018, receberam a nacionalidade brasileira.



Fonte: Refúgio em Números 2024

Segundo plataforma interativa do CONARE, entre 2017 e dezembro de 2022, o maior contingente de refugiados com pedido aceito no Brasil foi de venezuelanos (53,3 mil), sírios, congolese, angolanos e cubanos. Senegaleses, haitiano e angolanos compõem o maior contingente de solicitações negadas. Em 23 de janeiro de 2023, o Ministério da Justiça e Segurança Pública anunciou, junto ao Ministério da Igualdade Racial, a criação de uma força-tarefa para acelerar a análise das solicitações de refúgio de pessoas afrodescendentes, com o objetivo de reduzir o prazo de resposta e combater eventual preconceito institucional. Em decisão tomada em maio de 2023, na esteira da celebração do Dia Internacional de Combate à Homofobia, o CONARE estabeleceu regras para facilitar os procedimentos de reconhecimento do status de refugiado para pessoas LGBTQIA+ que sofrem perseguição em seus países de origem.

Em relação aos dados atualizados sobre refúgio no Brasil, o CONARE⁹⁸¹ aponta, em seu relatório “Refúgio em Números” (2024), que, entre 2011 e 2023, 406.695 nacionais estrangeiros solicitaram refúgio no País. Ao final do ano de 2023, havia 143.033 pessoas refugiadas reconhecidas pelo Brasil, o equivalente a um crescimento de 117,2% em comparação com o ano de 2022.

Em 2023, o Brasil recebeu 58.628 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (variação positiva de cerca de 16,4% em relação ao ano anterior), que, somadas àquelas registradas a partir do ano de 2011 (348.067), totalizaram 406.695 solicitações protocoladas desde o início da década de 2010. Em 2023, verificou-se um acréscimo de 8.273 solicitações se comparado ao ano de 2022, quando o País recebeu 50.355 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Assim como na edição anterior do mesmo anuário, essa variação contribui para a compreensão da dinâmica brasileira do refúgio no contexto de superação da pandemia da COVID-19, o que fica evidente quando comparado ao cenário observado entre os anos de 2020 e 2021. Nos dois anos de maior gravidade e restrições impostas pela pandemia da COVID-19, o patamar de solicitações registradas foi bem inferior àquele observado para os anos de 2017, 2018 e 2019, a exemplo do que se verifica agora para os anos de 2022 e 2023.

Tabela 2.1.1. Número de solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 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
GANÁ	270
SURINAME	270
REPÚBLICA DOMINICANA	264
AFEGANISTÃO	248
CAMARÕES	220
TURQUIA	216
OUTROS	4.892

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da CG CONARE, Solicitações de Reconhecimento da Condição de Refugiado, 2023.

Fonte: Refúgio em Números 2024

⁹⁸¹ Para melhor compreender a metodologia aplicada pelo CONARE, cumpre distinguir as seguintes categorias: deferimentos (solicitações de reconhecimento da condição de refugiado que já se encontravam sob análise e foram efetivamente deferidas pelo CONARE – em 2022, foram 4.081); apreciações (todas as decisões do CONARE, incluindo indeferimentos, extinções e arquivamentos – em 2022, foram 41.297); novas solicitações (novos protocolos de solicitação apresentados no período – em 2022, foram 50.355). Além disso, é válido mencionar que são considerados, ainda, na contabilização do número total de refugiados no país, os pedidos de extensão dos efeitos da condição de refugiado.

A maior parte das pessoas que solicitou reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, em 2023, era venezuelana. Foram 29.467 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, que corresponderam a pouco mais da metade (50,3%) dos pedidos recebidos pelo Brasil naquele ano. Logo em seguida, destaca-se, também, o número expressivo de pessoas de nacionalidade cubana, com 11.479 solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado, que alcançam 19,6% do total de solicitações. No caso dos solicitantes cubanos, verifica-se variação positiva de 109,3% entre os anos de 2022 e 2023, a maior entre as principais nacionalidades solicitantes considerando aquelas observadas para ambos os anos. Já as pessoas solicitantes angolanas (3.957) registraram variação positiva de cerca de 15,8%. Destaca-se, novamente, a diversidade de países de origem dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil em 2023, com solicitações de pessoas provenientes de 150 países.

Chama a atenção, em 2023, que o CONARE reconheceu 77.193⁹⁸² pessoas como refugiadas, o maior número observado ao longo de toda história do sistema de refúgio nacional, equivalente a uma variação positiva de 1.232,1% em relação a 2022. Dentre os novos pedidos de refúgio reconhecidos, 97,5% eram de nacionais venezuelanos, 1,2% de nacionais afegãos e 0,4% de nacionais sírios.

Ainda segundo o “Refúgio em Números 2024”, a distribuição por sexo das pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado, no ano de 2023, apresenta a prevalência dos homens, com 34.281 solicitações, enquanto as mulheres responderam por 24.319 solicitações. Considerando o período 2011-2023, observa-se maior presença de homens solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado ao longo de todo o recorte temporal.

Tabela 2.3.2. Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2023.

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de processos			
	Total	Sexo		
		Masculino	Feminino	Não Especificado
Total	77.065	39.859	36.698	508
VENEZUELA	75.238	38.778	35.955	505
AFEGANISTÃO	916	571	345	0
SÍRIA	288	213	75	0
BURKINA FASO	112	92	20	0
NIGÉRIA	86	4	82	0
GUINÉ BISSAU	73	0	73	0
MALI	67	63	4	0
IRAQUE	65	45	20	0
EGITO	26	6	20	0
GUINÉ	25	1	24	0
OUTROS	169	86	80	3

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2023.

Fonte: Refúgio em Números 2024

⁹⁸² Número inclui pedidos de reconhecimento deferidos (77.065) e pedidos de extensão deferidos (128), totalizando 77.193 indivíduos.

Já a análise da distribuição por nacionalidade e grupos de idade das pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado em 2023 demonstra que a maior parte dos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado tinha entre 25 e 39 anos de idade (20.552), seguida imediatamente pelo grupo com menos de 15 anos (14.244) e pelas pessoas solicitantes com idade entre 15 e 24 anos de idade (12.389). Somados, estes três grupos de idade concentraram 80,5% do total de pessoas que solicitaram reconhecimento da condição de refugiado em 2023, o que reforça a caracterização de um perfil majoritariamente jovem dessa população, conforme observado ao longo de toda série histórica.

Segundo dados do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), o Brasil recebeu 56.444 pedidos de refúgio em 2024. Venezuela (23.129), Cuba (16.350), Angola (3.056), Índia (2.136) e Vietnã (1.914) estão entre os países com maior número de solicitantes.

