

DIREITO & NEGÓCIOS

DIREITO E NEGÓCIOS FAAP

JUN 2026 | #05

5ª EDIÇÃO

ARTIGOS SOBRE
QUESTÕES JURÍDICAS
DEBATIDAS NO BRASIL
E NO MUNDO

FAAP



**FUNDAÇÃO
ARMANDO
ALVARES
PENTEADO**

FUNDAÇÃO ARMANDO ALVARES PENTEADO

Conselho de Curadores

PRESIDENTE

SRA. CELITA PROCOPIO DE CARVALHO

INTEGRANTES

SRA. PILAR M. T. P. C. GUILLON LIOTTI

DR. BENJAMIN AUGUSTO BARACCHINI BUENO

DR. OCTÁVIO PLÍNIO BOTELHO DO AMARAL

DR. JOSÉ ANTONIO DE SEIXAS PEREIRA NETO

Diretoria Executiva

DIRETOR-PRESIDENTE

DR. ANTONIO BIAS BUENO GUILLON

CEO

LUIS SOBRAL

DIRETOR ACADÊMICO

PROF. ROGÉRIO MASSARO SURIANI

Equipe Editorial

EDITOR-CHEFE

PROFESSOR DOUTOR FERNANDO JOSÉ DA COSTA

GESTÃO EXECUTIVA

PROFESSORA DOUTORA MAYARA FERRARI LONGUINI

Conselho Editorial Nacional

AMANDA ATHAYDE Universidade de Brasília

FELIPE CHIARELLO DE SOUZA PINTO Universidade Presbiteriana Mackenzie

FERNANDO CARDOZO FERNANDES REI Universidade Católica de Santos e
Centro Universitário Armando Alvares Penteado

FERNANDO PASSOS Universidade de Araraquara

JULIANA DOMINGUES Universidade de São Paulo – Ribeirão Preto

MARCOS RENATO SCHAHIN Centro Universitário Armando Alvares Penteado

UNIE CAMINHA Universidade de Fortaleza e Universidade Federal do Ceará

Conselho Editorial Internacional

GERMÁN MORALES FARAH York University – Toronto, Canadá

MARÍA JOSÉ BRAVO BOSCH Universidad De Virgo, Espanha

MARIA PILAR DOPAZO FRAGUIO Universidad Complutense de Madrid, Espanha

MARCEL TREVIÑO (MARCE TREVIÑO) Tecnológico de Monterrey, México

PAOLO CARBONE Universidad Degli Studi di Roma III, Itália

RICHARD PEÑA Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Periodicidade da publicação: Semestral

Nome e endereço do autor corporativo: Fundação Armando Alvares Penteado.

Rua Alagoas, 903 - Higienópolis. São Paulo/SP. CEP 01242-902.

DIREITO & NEGÓCIOS

FAAP

Mensagem de Abertura

Abrimos, nesta oportunidade, a 5ª edição da revista **Direito e Negócios FAAP**, iniciativa que reafirma o compromisso da Fundação Armando Alvares Penteado com a excelência acadêmica, a formação crítica e a produção de conhecimento relevante para a sociedade.

A **FAAP**, ao longo de sua trajetória, consolidou-se como um espaço de convergência entre tradição e inovação, promovendo uma educação que valoriza o rigor intelectual, a interdisciplinaridade e o olhar atento às transformações contemporâneas. Nesse contexto, o curso de Direito destaca-se por sua proposta formativa, que articula teoria e prática e incentiva a reflexão aprofundada sobre os desafios jurídicos, sociais e econômicos do nosso tempo.

A presente edição evidencia a pluralidade de perspectivas e a riqueza temática que caracterizam a produção acadêmica atual, reunindo contribuições que dialogam com questões nacionais e internacionais, bem como com temas emergentes que impactam diretamente a construção do saber jurídico.

Que possamos seguir fortalecendo o papel da academia na construção de uma sociedade mais justa, crítica e informada, estimulando reflexões mais profundas em um contexto marcado pelo excesso de informação, pela velocidade e, muitas vezes, pela reduzida capacidade de sedimentação do conhecimento.

CELITA PROCÓPIO DE CARVALHO

Presidente do Conselho de Curadores da FAAP

Carta de Apresentação da 5ª Edição

É com satisfação que apresento a 5ª edição da revista **Direito e Negócios FAAP**, fruto do esforço contínuo de consolidação de um espaço acadêmico dedicado à reflexão crítica, à diversidade temática e à internacionalização do conhecimento.

Esta edição reúne artigos que expressam a pluralidade característica do campo jurídico contemporâneo, abordando desde questões estruturais do Estado e das políticas públicas até debates atuais envolvendo direito internacional, direitos humanos, relações de trabalho e o impacto das novas tecnologias na educação. A diversidade de idiomas e abordagens reflete, de forma consistente, o compromisso da revista com o diálogo global e com a ampla circulação do conhecimento.

A organização dos artigos segue uma progressão que parte das bases institucionais e teóricas do Direito, avança para sua projeção no cenário internacional e alcança temas globais contemporâneos. Na sequência, destacam-se discussões sobre direitos humanos e transformações sociais, encerrando com uma reflexão sobre educação, tecnologia e o futuro do conhecimento. Essa estrutura busca assegurar uma leitura fluida e coerente, valorizando a diversidade temática e linguística da edição.

Destaco, ainda, a qualidade editorial, que compreende etapas essenciais de submissão, avaliação e curadoria acadêmica, assegurando a qualidade e a relevância das contribuições aqui apresentadas. Esse trabalho coletivo é fundamental para o fortalecimento da pesquisa jurídica e para a formação de um pensamento crítico, sólido e inovador.

Agradeço a todos os autores, pareceristas e colaboradores envolvidos nesta edição, bem como à equipe responsável por sua concretização. Reitero o compromisso do curso de Direito da FAAP com a produção acadêmica de excelência e com o estímulo permanente à reflexão sobre os desafios contemporâneos.

Desejo a todos uma excelente leitura.

FERNANDO JOSÉ DA COSTA

Coordenador do Curso de Direito da FAAP

Sumário

**8 A IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA E O DESAFIO DA EFICÁCIA:
O LEGISLATIVO FRENTE À FRAGMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ESTADO**

SELMA THAYS DUTRA NOMURA; CARLOS ALBERTO DE CICCIO FERREIRA FILHO;
RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA CONSOLETTI

**23 LEI E DESEJO: LACAN E HEGEL NA ANÁLISE
DAS RELAÇÕES DE TRABALHO PÓS-MODERNAS**

MARCOS RENATO SCHAHIN

**36 (RE)CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO BRASILEIRO
NA SAÚDE GLOBAL: SAÚDE AMBIENTAL E OS ECOS DA COP30**

ANA CLÁUDIA GONÇALVES DE MELLO; ANNE DOROTHÉE SLOVIC

**53 GOVERNANÇA PORTUÁRIA E A CONSTRUÇÃO
DE UM REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL DOS PORTOS**

TAWAN RANNY

**84 INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW IN TIMES
OF MULTILATERAL CRISIS: BRIEF REFLECTIONS
TO GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE**

FERNANDO REI

**101 ¡NI UNA MUERTA MÁS! NO MORE KILLING OF WOMEN!
IS A FUTURE WITHOUT FEMICIDES POSSIBLE? A PROPOSAL
FOR SCENARIO ANALYSIS AND PLANNING
FOR STRATEGIC FORESIGHT**

MARCEL RIVERA TREVIÑO

**129 USO ACADÉMICO DE HERRAMIENTAS
DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA
EN ESTUDIANTES DE LA LICENCIATURA
EN RELACIONES COMERCIALES DE LA ESCA TEPEPAN**

IZCHEL NARANJO CASTILLO

**136 ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA HETERONORMATIVIDAD:
PRÁCTICAS DOCENTES Y DIVERSIDAD SEXOGENÉRICA**

ALFREDO V. REAL

**149 IL FARO E LE LANTERNE CELESTI
- CRISI E METAMORFOSI DEL PARADIGMA DEMOCRATICO
NEL TERZO MILLENNIO: UN'INTERVISTA IMMAGINARIA**

PAOLO L. CARBONE

A Impositividade Orçamentária e o Desafio Da Eficácia: o Legislativo Frente à Fragmentação das Políticas Públicas de Estado

SELMA THAYS DUTRA NOMURA¹

CARLOS ALBERTO DE CICCIO FERREIRA FILHO²

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA CONSOLETTI³

Resumo

O artigo analisa a transição do modelo orçamentário historicamente autorizativo para o regime de impositividade no Brasil, consolidado pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019. O objetivo central consiste em investigar como o conflito de atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo, decorrente desse novo ordenamento, impacta a efetividade das políticas públicas estruturantes. Metodologicamente, o estudo ancora-se em uma abordagem qualitativa de natureza exploratória e descritiva, fundamentada em pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados indicam que a ascensão do Legislativo à condição de “coexecutor” do orçamento desloca o poder decisório da administração técnica para a esfera da conveniência política parlamentar, resultando na fragmentação dos recursos e na perda do entendimento integrado do Estado. Conclui-se que, embora as emendas parlamentares ampliem a representatividade regional, mecanismos como as “Emendas Pix” e as Emendas de Relator (RP-9) desafiam os princípios da transparência e da eficiência, exigindo o fortalecimento de instrumentos de controle e planejamento para garantir a entrega real de serviços à sociedade. A análise de dados oficiais serviu para corroborar as hipóteses levantadas na revisão bibliográfica.

Palavras-Chave

Orçamento impositivo; Emendas Parlamentares; Relação Executivo-Legislativo; Políticas Públicas; Pacto Federativo.

- 1 Agente Administrativa na Prefeitura de Lins/SP, com atuação em controladoria e gestão de recursos públicos. Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSCAR) e pesquisadora do orçamento impositivo no Brasil.
- 2 Doutor pelo Programa de Pós-graduação em Humanidades, Direitos e outras legitimidades (USP). Mestre em Filosofia (USP). Advogado. Professor do curso de Direito da FAAP.
- 3 Professor Doutor da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP. Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Santa Bárbara d'Oeste. Advogado. Consultor em Direito Administrativo, Ambiental, Municipal e Urbanístico.

The Budgetary Impositivity and the Challenge of Efficiency: the Legislature Facing the Fragmentation of State Public Policies

Abstract

This research reviews the transition from the historically acceptable budgetary model of the impositivity regime in Brazil, strengthened by Constitutional Amendments No. 86/2015, No. 100/2019, and No. 105/2019. The main objective is to investigate how the conflict of powers between the Executive and Legislative powers, due this new ordering, impacts the effectiveness of structural public policies. Methodologically, the study is based on a qualitative approach of an exploratory and descriptive nature, anchored on bibliographic and documentary research. The results indicate that the rise of the Legislative Power to the status of “co-executor” of the budget shifts decision-making power from technical administration to the sphere of parliamentary political convenience, resulting in the fragmentation of resources and the loss of a systemic view of the State. It is concluded that, although parliamentary amendments expand regional representation, mechanisms such as “Pix Amendments” and Rapporteur Amendments (RP-9) challenge the principles of transparency and efficiency, requiring the strengthening of control and planning instruments to secure the real delivery of services to society. The analysis of official data served to corroborate the hypotheses raised in the literature review.

Keywords

Mandatory Budget; Parliamentary Amendments; Executive-Legislative Relationship; Public Policies; Federative Pact

1_INTRODUÇÃO

O arranjo democrático brasileiro, fundamentado no princípio da separação de poderes (art. 2º, CF/88), estabelece uma dinâmica de independência e harmonia que atribui ao Poder Executivo a primazia sobre a gestão administrativa e a execução do orçamento público. Tradicionalmente, essa competência é orientada por critérios de tecnicidade e planejamento estratégico de longo curso. No entanto, as últimas décadas revelam uma metamorfose institucional no Brasil, marcada pela progressiva incursão do Poder Legislativo em funções tipicamente executivas, fenômeno impulsionado pela ascensão das chamadas emendas impositivas.

A transição de um modelo orçamentário meramente autorizativo para um regime de execução obrigatória foi consolidada por sucessivas alterações no texto constitucional — destacadamente as Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 126/2022. Esse novo paradigma jurídico vincula o Executivo à execução de verbas indicadas por parlamentares, bancadas e comissões, o que, na prática, desloca o poder decisório sobre o gasto público da administração técnica para a esfera da conveniência política. Sob este prisma, a atuação legislativa transcende a fiscalização orçamentária para assumir uma natureza de “coexecutora” das políticas públicas.

Diante desse cenário, emerge a problemática central deste estudo: em que medida a fragmentação do orçamento público em milhares de emendas parlamentares compromete a análise estrutural das políticas nacionais e a eficiência da administração pública? A investigação justifica-se pelo impacto direto na eficácia das entregas estatais. A alocação de recursos via emendas, frequentemente pautada pelo paroquialismo eleitoral, tende a pulverizar o erário, dificultando o financiamento de obras estruturantes. Somam-se a isso os desafios à transparência e ao controle externo — exercido pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) — acentuados por mecanismos como as “Emendas Pix” e o mecanismo anteriormente conhecido como “Orçamento Secreto”.

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o impacto da fragmentação do orçamento em emendas nas políticas públicas. Para tanto, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos:

- a)** Revisitar a evolução histórica das emendas parlamentares no ordenamento jurídico brasileiro;
- b)** Problematizar os limites constitucionais da impositividade frente à prerrogativa de planejamento do Executivo;
- c)** Avaliar os reflexos da descentralização política do gasto na qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão.

Em termos metodológicos, a pesquisa adota uma abordagem crítica, de natureza exploratória e descritiva. O estudo ancora-se nos métodos bibliográfico e documental, procedendo à análise de teses, dissertações e artigos científicos contemporâneos. A investigação busca identificar padrões temáticos relativos à fragmentação das políticas públicas e aos gargalos técnicos na execução orçamentária, visando consubstanciar uma análise multidimensional do fenômeno aqui delineado. Complementarmente, foram mapeados dados oficiais do orçamento público para efeito comparativo.

2_FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1_O Orçamento Público no Estado Democrático de Direito

O orçamento público transita de um modelo historicamente autorizativo para um regime de execução compulsória, consolidado por sucessivas alterações constitucionais. Tal fenômeno exige uma análise rigorosa sobre como a expansão das prerrogativas legislativas sobre atos administrativos altera o equilíbrio entre as funções do Estado. Conforme sustentam Santos e Gasparini (2020, p. 339), “o orçamento público envolve necessariamente relações de poder”, inserindo-se em um sistema de freios e contrapesos no qual a harmonia depende do controle recíproco.

O conflito de atribuições emerge quando o Legislativo transcende sua função fiscalizadora para atuar como coexecutor das despesas públicas. Esse deslocamento transfere o eixo decisório da administração técnica para a esfera da conveniência política parlamentar. A evolução jurídica desse processo é evidenciada pelas Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 105/2019. Estas normas não apenas institucionalizaram a impositividade, mas também introduziram mecanismos de baixa transparência, como as transferências especiais. Sobre essa transição, Ferreira (2024, p. 9) observa que a atual dinâmica aponta para uma tendência irreversível em direção ao orçamento impositivo, acentuando as disputas de poder entre os Poderes.

A gestão administrativa, idealmente pautada por critérios técnicos e planejamento estratégico, torna-se vulnerável diante da fragmentação do orçamento em demandas de cunho paroquial. Essa pulverização de recursos pode comprometer a integridade das políticas públicas nacionais e a capacidade de coordenação central do Estado.

Ao analisar as implicações da Emenda Constitucional 105/2019, Arruda (2022) adverte que as modalidades de transferência direta carecem de critérios técnicos e de finalidades específicas. Para o autor, essa ausência de requisitos impede que o Governo Federal exerça o controle necessário sobre a destinação dos recursos

enviados a estados e municípios. Ademais, os riscos à eficácia social do gasto público são alarmantes diante da escassez de mecanismos de controle.

Portanto, torna-se necessário examinar se a descentralização política da gestão dos gastos públicos compromete a racionalidade sistêmica da Administração Pública. O cenário delineado impõe o desafio de verificar se tal autonomia parlamentar sacrifica a qualidade dos serviços prestados ao cidadão. Sob uma perspectiva crítico-analítica, este estudo propõe um mapeamento da literatura para evidenciar os gargalos técnicos e a fragmentação das políticas públicas, viabilizando uma compreensão multidimensional do fenômeno.

2.2_A evolução histórica das emendas no Brasil

A gênese das instituições orçamentárias brasileiras é marcada por uma persistente tensão política acerca da titularidade do poder financeiro. Como destaca Ferreira (2024), esse embate não é meramente procedimental, mas um instrumento decisivo na própria conformação do Estado. Sob essa ótica, as emendas parlamentares surgem como o mecanismo primordial para descentralizar o processo decisório, impedindo que a alocação do erário permaneça sob o domínio exclusivo do Poder Executivo (Santos; Gasparini, 2020).

Historicamente, a gestão discricionária das despesas pelo Governo Federal foi alvo de críticas por subordinar a garantia de direitos fundamentais a conveniências políticas (Souza; Xavier; Arruda, 2020). Essa insatisfação legislativa impulsionou a busca por um regramento que assegurasse o tratamento isonômico entre congressistas, independentemente de sua adesão à base governista (Faria, 2020). Nesse contexto, a defesa do orçamento impositivo é apresentada por Bartoluzzio (2024) sob dois prismas antagônicos. Sob a ótica do Poder Legislativo, a impositividade orçamentária passou a ser compreendida como instrumento de moralização da execução do orçamento público, reduzindo práticas fisiológicas, ampliando a previsibilidade na implementação de políticas públicas locais e mitigando o caráter meramente autorizativo — e, por vezes, ficcional — da peça orçamentária.

Por outro lado, no âmbito do Poder Executivo, a medida foi objeto de questionamentos sob o argumento de que a excessiva vinculação da execução orçamentária comprometeria a discricionariedade administrativa, engessaria a gestão fiscal e poderia representar violação ao princípio da separação dos poderes, diante da restrição da capacidade de planejamento e coordenação global da Administração Pública.

2.2.1_O Marco da EC nº 86/2015 e a Nova Dinâmica Federativa

O ápice desse dissenso resultou na promulgação da Emenda Constitucional nº 86/2015, conhecida como a “PEC do Orçamento Impositivo”. Segundo Assis (2020), este dispositivo inaugurou a execução obrigatória das emendas individuais, operando uma mutação sensível no equilíbrio federativo ao mitigar a hegemonia histórica do Executivo Federal.

Essa transformação consolidou o entendimento de que tanto Legislativo quanto Executivo compartilham a responsabilidade pelas políticas públicas (Santos; Gasparini, 2020). Entretanto, a evolução normativa não cessou na impositividade técnica, avançando para modelos que desafiam a transparência pública.

Para Corralo e Oliveira (2023), o exercício das emendas levanta questionamentos fundamentais sobre o compromisso democrático dos congressistas e o respeito ao regramento republicano da separação de poderes.

Sob esse modelo, a execução das despesas era utilizada como mecanismo de barganha para assegurar a governabilidade no presidencialismo de coalizão. A transição para a impositividade buscou mitigar tais práticas. Segundo Bartoluzzio (2024), a obrigatoriedade da execução visa reduzir o fisiologismo e a corrupção inerentes ao caráter “ficcional” do orçamento anterior. No entanto, essa mudança impõe ao Executivo o desafio de readequar a gestão administrativa a um cenário de responsabilidades compartilhadas e rigidez crescente.

2.2.2_Descentralização e Opacidade: EC nº 105/2019 e as RP-9

A autonomia dos entes subnacionais foi intensificada pela EC nº 105/2019, que instituiu as “Transferências Especiais”. Se, por um lado, essa inovação confere celeridade ao dispensar convênios, por outro, fragiliza os mecanismos de fiscalização técnica e a cooperação mútua inerente ao pacto federativo.

Paralelamente, a ascensão das Emendas de Relator (RP-9) — o controverso “Orçamento Secreto” — introduziu variáveis de opacidade no sistema. A distribuição desses montantes, muitas vezes pautada por critérios políticos em detrimento de indicadores técnicos de redistribuição de renda, tensiona a equidade entre os entes da Federação. Como sintetizam Santos e Gasparini (2020), o regramento constitucional de freios e contrapesos visa o equilíbrio; contudo, a atual “sobreposição” do Poder Legislativo no ciclo financeiro parece testar os limites dessa harmonia.

2.3_Fragmentação de Gastos e Riscos à Eficácia Administrativa

Apesar do incremento na representatividade das demandas locais, a nova realidade orçamentária tensiona a capacidade de coordenação estatal. Santos e Gasparini (2020) advertem que as intenções do Poder Legislativo devem, obrigatoriamente, convergir com as macroações de Estado propostas no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Contudo, a impositividade padece de uma lacuna crítica: ela exige a execução financeira, mas ignora a exigência de resultados.

A norma constitucional falha ao não vincular a obrigatoriedade do gasto à sua eficácia ou efetividade. Privilegia-se a utilização dos recursos em si, independentemente da utilidade do bem ou do impacto social gerado (Santos; Gasparini, 2020, p. 366).

Essa dinâmica favorece a fragmentação do planejamento centralizado. Ao pulverizar o orçamento em milhares de demandas paroquiais, o sistema compromete a visão sistêmica necessária para projetos de longo curso. O resultado, conforme apontam Santos e Gasparini (2020), é um ambiente propenso ao excesso de barganhas e à consequente perda de eficiência. Assim, o orçamento impositivo, embora busque equilibrar o peso político entre os Poderes, desafia a integridade das políticas públicas ao substituir critérios técnicos de Estado por escolhas parlamentares atomizadas.

3_IMPACTOS DA FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA EFICÁCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E NA GOVERNABILIDADE

A transição para o regime impositivo, sob a égide do presidencialismo de coalizão, mostrou-se insuficiente para neutralizar o clientelismo estrutural. Blanchet e Lubke (2020) sustentam que a tentativa de engessar a discricionariedade do Executivo falhou em priorizar a técnica sobre a política. Para os autores, a prevalência de interesses paroquiais sobre critérios de impessoalidade compromete a entrega de bens e serviços prevista no artigo 65, §10, da Constituição Federal. Esse fenômeno prejudica diretamente municípios de pequeno porte, que dependem da continuidade de repasses para manter serviços essenciais.

Corroborando essa percepção, Santos e Gasparini (2020) identificam que a impositividade é, muitas vezes, mitigada por impedimentos técnicos e entraves financeiros. Segundo os estudiosos, o foco parlamentar na execução financeira imediata revela um desinteresse pela integridade do ciclo orçamentário em favor de ganhos eleitorais. Assim, o sistema não institui um orçamento plenamente impositivo, mas sim um mecanismo de alimentação do clientelismo que ignora a efetividade do gasto público.

A seguir, passamos a analisar dados orçamentários colhidos do site oficial do Governo Federal.

ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO - OGU

	2023	2024	2025
Receita	R\$ 5.201.396.090.497,55	R\$ 5.414.292.248.219,57	R\$ 5.720.261.097.569,30
Despesa	R\$ 5.259.472.925.590,34	R\$ 5.427.570.542.041,62	R\$ 5.738.018.219.449,67
Emendas Impositivas	R\$ 35.378.587.143,84	R\$ 44.814.361.915,47	R\$ 47.071.222.167,47
RP Cancelados	R\$ 4.276.373,24	R\$ 180.766.076,86	R\$ 4.276.373,24
Orçamento UFRJ	R\$ 3.583.160.742,90	R\$ 3.769.943.071,31	R\$ 3.894.012.583,35
Orçamento EMBRAPA	R\$ 4.196.247.963,71	R\$ 4.274.321.894,31	R\$ 4.834.942.146,95
Orçamento Ciência e Tecnologia - função 19	R\$ 14.566.098.807,84	R\$ 17.165.541.467,41	R\$ 35.370.771.559,09

Tabela 1: Dados orçamentários⁴

Com os dados coletados é possível verificar que nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, o valor destinado às emendas impositivas foi aproximadamente dez vezes maior que o orçamento da Universidade Federal do Rio de Janeiro. A fatia do orçamento disponibilizado para o Poder Legislativo através das emendas impositivas nos anos analisados foi, em média, nove vezes maior que o orçamento empenhado da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA. Nota-se que o orçamento destinado às emendas supera e muito o investimento em Ciência e Tecnologia.

Estes três exemplos – UFRJ, EMBRAPA e Ciência e Tecnologia – foram escolhidos para efeito comparativo em razão da grande notoriedade que suas políticas públicas alcançam em nossa sociedade. Em 2024, na EMBRAPA, do orçamento total, apenas R\$203,18 milhões foram alocados para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para a agropecuária. Nesse cenário, foi possível iniciar 1.299 projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação e lançar 39 ativos tecnológicos. A EMBRAPA desempenha um papel fundamental na promoção do interesse público em um país recordista de exportação de *commodities*.

4 Fonte: Elaborada pelos autores, conforme dados disponíveis em: <https://portaldatransparencia.gov.br/emendas>, <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento> e <https://ufrj.br/aceso-a-informacao/painel-orcamentario/>

Podemos trazer à discussão o custo de obras estruturantes para uma perspectiva comparativa em relação ao valor destinado às emendas, como a transposição do rio São Francisco que, apesar de não ter atingido sua meta de garantir segurança hídrica desde seu início em 2008, já custou mais de R\$13 bilhões.

A partir da análise dos dados apresentados, evidencia-se que o elevado volume de recursos direcionados às emendas parlamentares poderia, caso alocado de maneira centralizada no âmbito do Orçamento Geral da União, viabilizar a ampliação de investimentos em políticas públicas estruturantes de alcance nacional. Nesse contexto, seria possível fortalecer áreas estratégicas para o desenvolvimento do país, tais como infraestrutura, ciência, tecnologia, inovação, educação e planejamento urbano, setores tradicionalmente associados à promoção do crescimento econômico sustentável e à redução das desigualdades regionais.

Sob essa perspectiva, a excessiva fragmentação da execução orçamentária por meio de emendas parlamentares suscita relevantes questionamentos acerca da racionalidade distributiva do gasto público e da capacidade de coordenação sistêmica da Administração Pública. Isso porque a pulverização de recursos em demandas localizadas pode comprometer a implementação de projetos estruturantes de longo prazo, cuja execução exige planejamento integrado, continuidade administrativa e elevada capacidade de articulação federativa.

Passemos agora a analisar a execução das emendas impositivas em detalhes.

	2023	2024	2025
Nº de emendas	6059	6986	6310
Total Empenhado (R\$)	35.378.587.143,84	4.814.361.915,47	47.071.222.164,77
Total pago do exercício (R\$)	21.909.966.378,90	31.398.154.985,43	31.538.559.017,90
Restos a pagar pagos (R\$)	7.723.627.660,63	7.924.933.766,74	3.177.052.101,17
Percentual de execução	83,76%	87,75%	73,75%
Dotação não utilizada (R\$)	5.744.993.104,31	5.491.272.163,30	12.355.611.048,40

Tabela 2: Detalhamento da execução das emendas.⁵

Com os dados da tabela acima, percebe-se que a dotação não utilizada das emendas, ou seja, aquela que foi empenhada, mas que por algum motivo não foi

5 Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados colhidos em: <https://portal.datatransparencia.gov.br/emendas>

executada, é maior que o orçamento da UFRJ, por exemplo.

A fragmentação do gasto aprofunda, ainda, as disparidades na distribuição territorial de recursos. Souza, Xavier e Arruda (2020) alertam para o risco de um engessamento que, embora possa alinhar demandas sociais pontuais, desarticula a coordenação central necessária à boa governança.

Essa lógica de “divisão por lotes” é criticada por Assis (2020), que aponta o sacrifício do planejamento conjunto em prol de decisões isoladas dos atores políticos. Para a autora, o Brasil substituiu a solução dos problemas fiscais estruturais por uma repartição irrealista de fatias orçamentárias, resultando em recorrente indisciplina fiscal.

3.1_Descentralização e o Desafio da Accountability

No âmbito das Transferências Especiais (Art. 166-A) da Constituição Federal, Mascarenhas (2023) observa que a impositividade subtrai parcelas cruciais de gestão das mãos do Executivo. Contudo, o autor pondera que a descentralização não deve ser vista apenas sob a ótica da má gestão; se acompanhada de transparência (Art. 163-A, CF), ela pode aproximar a decisão do cidadão e reduzir a corrupção no longo prazo. O desafio reside na conciliação dessa autonomia parlamentar com os princípios de *accountability* e planejamento sistêmico. Embora o dado seja público (TransfereGov), a *efetividade* social desse dado ainda é uma “caixa preta”.

O Estudo Técnico nº 06/2023, elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), evidencia relevantes assimetrias na distribuição territorial dos recursos decorrentes das emendas parlamentares. O levantamento aponta significativa disparidade nos valores empenhados per capita entre os municípios brasileiros, oscilando entre R\$ 0,00 e R\$ 3.323,00 por habitante, ao passo que a média nacional aproximada situa-se em torno de R\$ 107,00 por habitante, revelando elevado grau de concentração e heterogeneidade na destinação dos recursos públicos.

O estudo também identifica importantes distorções regionais, especialmente em favor de municípios localizados em estados menos populosos, notadamente nas regiões Norte e Nordeste. Tal fenômeno decorre, em grande medida, da sistemática constitucional de representação política mínima no Congresso Nacional, bem como da distribuição igualitária das emendas de bancada, fatores que acabam produzindo efeitos desproporcionais na alocação per capita dos recursos orçamentários.

Ademais, embora os municípios com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) apresentem, em média, recebimento ligeiramente superior de recursos, o relatório demonstra a persistência de inconsistências distributivas relevantes, uma vez que centenas de municípios com baixos indicadores socioeconômicos

permanecem recebendo valores inferiores à média nacional. O cenário revela, portanto, limitações na capacidade redistributiva do atual modelo de execução orçamentária parlamentar, suscitando questionamentos acerca de sua compatibilidade com os princípios da isonomia federativa, da racionalidade administrativa e da promoção do desenvolvimento regional equilibrado.

Por fim, o CONOF conclui que a alocação de recursos deve ser balizada por indicadores socioeconômicos e epidemiológicos para garantir que o gasto público promova, de fato, a justiça distributiva e a redução de desigualdades.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs 7688, 7692 e 7695, sob relatoria do Ministro Flávio Dino, estabeleceu um novo marco para as Transferências Especiais (Emendas Pix). A Corte determinou que a impositividade não autoriza a opacidade, exigindo a total rastreabilidade dos recursos. Agora, o ente beneficiário deve indicar previamente o objeto do gasto no sistema Transferegov, e a execução fica sujeita à fiscalização concomitante do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU). Essa decisão corrobora as conclusões do Estudo Técnico nº 06/2023 da CONOF, que já apontava que a falta de especificação impedia o controle orçamentário e a avaliação do interesse público. É o fim do “cheque em branco”: a decisão veda o repasse sem a indicação de um plano de trabalho ou objeto específico, atacando a “fragmentação e desordem jurídica” citada no estudo da CONOF.

Em suma, a literatura converge para o entendimento de que a fragmentação orçamentária atual tensiona a governabilidade. Ao privilegiar a conveniência política em detrimento da visão técnica, o modelo compromete a continuidade das políticas nacionais e a eficiência do Estado Contemporâneo.

4_CONCLUSÃO

Em síntese, a evolução do regime impositivo, embora tenha buscado mitigar o arbítrio histórico do Executivo na execução orçamentária, gerou um paradoxo: a obrigatoriedade do gasto desacompanhada de parâmetros de eficácia e resultados sociais. A “caixa preta” das Transferências Especiais e a fragmentação exacerbada do gasto, como evidenciado pelo Estudo Técnico nº 06/2023 da CONOF, revelam disparidades que desafiam a justiça distributiva e a lógica do planejamento centralizado.

Nesse contexto, a recente intervenção do Supremo Tribunal Federal, no âmbito das ADIs sobre as “Emendas Pix”, redefine essa dinâmica ao impor limites constitucionais à autonomia parlamentar. Ao exigir a rastreabilidade total do recurso e a fiscalização concomitante pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a Corte

restabelece a primazia da transparência pública sobre a conveniência política. Essa decisão corrobora o entendimento de que o “poder-dever” do Executivo de verificar a compatibilidade das emendas com as políticas públicas é irrenunciável. Assim, o controle técnico do TCU e da CGU torna-se o antídoto necessário para que a descentralização não se converta em desordem jurídica e financeira, garantindo que o orçamento impositivo sirva, prioritariamente, ao desenvolvimento nacional e não apenas a interesses paroquiais isolados.

As limitações deste artigo residem na dificuldade de mensurar a efetividade dos gastos obrigatórios. O ordenamento jurídico vigente prioriza o rito da execução financeira, mas carece de dispositivos que obriguem a demonstração técnica dos impactos sociais gerados pela aplicação dos recursos. Essa lacuna impede uma avaliação precisa sobre se o recurso público está, de fato, transformando a realidade social dos municípios beneficiados.

Diante deste cenário, a gestão pública brasileira demanda o restabelecimento urgente do planejamento coordenado entre os Poderes. É imperativo superar a atual “divisão por lotes” do orçamento e fortalecer os instrumentos de *accountability* sobre o destino das verbas parlamentares. Como agenda para pesquisas futuras, sugere-se a investigação longitudinal dos impactos da descentralização política na qualidade dos serviços municipais, bem como o desenvolvimento de indicadores que vinculem a impositividade orçamentária à obtenção de resultados efetivos e à redução das desigualdades regionais no país.

REFERÊNCIAS

- ARRUDA, Romero Oliveira. **PIX Orçamentário: A Emenda Constitucional 105/2019 e suas implicações nas emendas individuais impositivas**. 2022. 34 f. Artigo científico (Pós-Graduação Lato Sensu em Orçamento Público) – Instituto Legislativo Brasileiro, Senado Federal, Brasília, 2022.
- ASSIS, Adriana Ribeiro de. Orçamento impositivo: as emendas constitucionais nº 86/2015 e 100/2019 na resolução do “problema do Orçamento”. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2020.
- BARTOLUZZIO, Alann Inaldo Silva de **Sá. Emendas parlamentares e domínio sobre o orçamento público: uma análise da relação legislativo-executivo no Brasil**. 2024. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2024.
- BLANCHET, Luiz Alberto; LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. Impedimentos à execução do orçamento impositivo e o prejuízo ao planejamento da atividade do Estado. **Revista Eurolatinoamericana de Direito Administrativo**, Santa Fe, v. 7, n. 1, p. 93-112, jan./jun. 2020. DOI 10.14409/redoeda.v7i1.9300.
- BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Deputados, governo e TCU apontam problemas de gestão e manutenção na transposição do São Francisco**. Brasília, DF: Agência Câmara Notícias, 6 jun. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/969600-deputados-governo-e-tcu-apontam-problemas-de-gestao-e-manutencao-na-transposicao-do-sao-francisco/>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência: Orçamento**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: plano de trabalho de transferência especial nº 75291**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/75291/plano-trabalho>. Acesso em: 16 mar. 2026.

- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: relatório de gestão de transferência especial nº 6278**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://especiais.transferegov.sistema.gov.br/transferencia-especial/plano-acao/detalhe/16609/relatorio-gestao/detalhe/6278>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Transferegov.br: seleção de objeto (propostas e convênios)**. Brasília, DF, 2026. Disponível em: <https://discricionarias.transferegov.sistema.gov.br/voluntarias/proposta/SelecionarObjeto/Selecionar Objeto.do?destino=EditarDadosProposta>. Acesso em: 16 mar. 2026.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7688/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Decisão que determinou a observância dos princípios da transparência e rastreabilidade nas emendas parlamentares. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 17 mar. 2026.
- CORRALO, Giovani da Silva; OLIVEIRA, Lucas Monteiro Alves de. O orçamento público e as emendas parlamentares impositivas em nível municipal: limites e possibilidades. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 92-109, jan./jul. 2023.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. **O desmonte da caixa de ferramentas orçamentárias do Poder Executivo e o controle do orçamento pelo Congresso Nacional**. SciELO Preprints, 2022. DOI 10.1590/SciELOPreprints.4875. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4875>.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Orçamento impositivo no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2024.
- GREGGIANIN, Eugênio; ALMEIDA, Dayson P.; GURGEL, Mário; ALMEIDA, Tiago M. A. **Emendas Orçamentárias e Políticas Públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2023. 55 p. (Estudo Técnico nº 06/2023). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>. Acesso em: 29 out. 2025.
- MASCARENHAS, Caio Gama. Orçamento impositivo e as transferências do artigo 166-A da Constituição: notas sobre regime jurídico, accountability e corrupção. **Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, jan./abr. 2023.

SANTOS, Núbia Cristina Barbosa; GASPARINI, Carlos Eduardo. Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 31, p. 339-396, jan./abr. 2020. DOI 10.1590/0103-335220203109.

SOUZA, Simone de; XAVIER, Rodrigo Silveira; ARRUDA, Alessandro Gustavo Souza. **Orçamento impositivo e governança pública**: análise da execução das emendas impositivas no âmbito federal. Campo Grande: UFMS, 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Painel Orçamentário**. Rio de Janeiro, 2026. Disponível em: <https://ufrj.br/acesso-a-informacao/painel-orcamentario/>. Acesso em: 16 mar. 2026.

Lei e Desejo: Lacan e Hegel na Análise das Relações de Trabalho Pós-Modernas

MARCOS RENATO SCHAHIN¹

Resumo

O artigo se situa no campo da articulação entre psicanálise lacaniana e filosofia social, com ênfase na teoria hegeliana do reconhecimento. Tem por objetivo investigar de que maneira as estruturas clínicas formuladas por Lacan, neurose, psicose e perversão, podem ser relacionadas às formas contemporâneas de exploração nas relações de trabalho, à luz da dialética do senhor e do escravo de Hegel. Metodologicamente, realiza-se uma pesquisa teórico-conceitual de caráter ensaístico, baseada em revisão bibliográfica de Lacan, Freud e Hegel, articulada à análise interpretativa de fenômenos sociais e de obras audiovisuais. Em um primeiro momento, descrevem-se as estruturas clínicas como posições fundamentais frente à Lei, ao desejo do Outro e ao campo simbólico. Em seguida, reconstrói-se a dialética hegeliana do senhor e do escravo e seus deslocamentos em Lacan, destacando o papel do desejo, do trabalho e da alienação. Por fim, aplicam-se essas chaves teóricas a três configurações paradigmáticas do trabalho contemporâneo: a empregada doméstica “da família”, a cultura corporativa da felicidade compulsória e a uberização gamificada. Os resultados indicam que as estruturas neuróticas, psicóticas e perversas atravessam e sustentam novas formas de dominação e autoexploração. Conclui-se que o capitalismo pós-moderno instrumentaliza o impossível do desejo e a promessa de reconhecimento, atualizando sob novas roupagens a lógica hegeliana de senhor e escravo.

Palavras-Chave

Psicanálise Lacaniana; Dialética do Senhor e do Escravo; Relações de Trabalho; Estruturas Clínicas; Alienação.

1 Mestre e Doutor em Direito. Professor do Centro Universitário Armando Alvares Penteado (FAAP).
E-mail: mrschahin@faap.br

Law and Desire: Lacan and Hegel in the Analysis of Postmodern Labor Relations

Abstract

This article is situated at the intersection between Lacanian psychoanalysis and social philosophy, with a special focus on Hegel's theory of recognition. It aims to investigate how Lacan's clinical structures, neurosis, psychosis, and perversion can be related to contemporary forms of exploitation in labor relations in the light of Hegel's master and slave dialectic. Methodologically, it develops a theoretical and essay-based inquiry grounded in a bibliographical review of Lacan, Freud and Hegel, combined with an interpretative analysis of social phenomena and audiovisual works. First, the paper outlines the clinical structures as fundamental positions toward the Law, the desire of the Other and the symbolic order. It then reconstructs Hegel's master and slave dialectic and Lacan's displacements of it, emphasizing the roles of desire, labor, and alienation. Finally, it applies these theoretical tools to three paradigmatic configurations of contemporary work: the "family-like" domestic worker, the corporate culture of compulsory happiness, and the gamified logic of uberized labor. The results indicate that neurotic, psychotic, and perverse structures permeate and support new forms of domination and self-exploitation. The paper concludes that postmodern capitalism exploits the structural impossibility of desire and the promise of recognition, updating the Hegelian master-slave logic under renewed and ostensibly emancipatory forms.

Keywords

Lacanian Psychoanalysis; Master and Slave Dialectic; Labor Relations; Clinical Structures; Alienation.

1_INTRODUÇÃO

As relações de trabalho pós-modernas, marcadas por novas formas de controle, alienação e exploração, convidam a refletir sobre o lugar do sujeito diante dos poderes institucionais e simbólicos que atravessam o mundo do emprego. A psicanálise, especialmente nas formulações de Jacques Lacan, oferece instrumentos teóricos para analisar modos de subjetivação e experiências decorrentes dessas dinâmicas, permitindo compreender não apenas efeitos clínicos, mas também

implicações sociais, éticas e políticas desse cenário. O presente artigo se propõe a examinar de forma articulada o funcionamento subjetivo das estruturas clínicas lacanianas e sua incidência nas práticas contemporâneas de trabalho.

A questão central que norteia esta pesquisa é a de investigar de que maneira as estruturas clínicas formuladas por Lacan: neurose, psicose e perversão podem ser relacionadas às formas atuais de exploração nas relações de trabalho, à luz da dialética do senhor e do escravo de Hegel. Na tentativa de responder tal questão, foi feita uma articulação entre o campo da psicanálise com a filosofia social, mostrando como as categorias clínicas, longe de permanecerem restritas à clínica individual, traduzem processos estruturais de poder, reconhecimento e alienação nas relações laborais contemporâneas.

O primeiro capítulo terá como foco a exposição das estruturas clínicas de Lacan, a saber, neurose, psicose e perversão. Serão apresentadas suas principais características, mecanismos e modos de inserção do sujeito na ordem simbólica, estabelecendo o fundamento teórico a partir do qual se pode interpretar a constituição subjetiva no contexto social mais amplo das relações de trabalho.

No segundo capítulo, será abordada a dialética do senhor e do escravo de Hegel, investigando como essa teoria do reconhecimento e do trabalho é reelaborada pela perspectiva laciana. Serão discutidas as articulações e diferenças entre ambas as abordagens, destacando o papel do desejo, do Outro, da alienação e da impossibilidade ou não de síntese entre senhor e escravo, trazendo elementos essenciais para entender a subjetivação do trabalhador e a trama simbólica das relações de dominação.

Por fim, o terceiro capítulo aplicará essas referências teóricas à análise de experiências concretas de exploração laboral: a dinâmica da empregada doméstica tratada como “da família”, a cultura corporativa da diversão permanente e a lógica da uberização e gamificação dos serviços. Com essas reflexões, pretende-se demonstrar como as categorias psicanalíticas e a dialética hegeliana iluminam fenômenos atuais, evidenciando a permanência do mal-estar, da alienação e da promessa inalcançável de reconhecimento e liberdade no cenário do capitalismo contemporâneo.

2_AS ESTRUTURAS CLÍNICAS EM LACAN: NEUROSE, PSICOSE E PERVERSÃO

O pensamento lacaniano, ao revisitar a teoria freudiana, propõe uma divisão fundamental do campo da subjetividade em torno de três estruturas clínicas: neurose, psicose e perversão. Tais estruturas não se apresentam apenas enquanto categorias descritivas de doenças, mas, sobretudo, como modos de inserção do sujeito no campo do Outro, entendido como o lugar da linguagem, da Lei e do desejo (Lacan, 1999, p. 17-30). Compreender essas estruturas é fundamental para qualquer análise das formas pelas quais o sujeito se posiciona diante das hierarquias, do poder e das dinâmicas relacionais, inclusive no contexto das relações de trabalho.

Em Lacan, o Outro (com “O” maiúsculo) designa o lugar simbólico em que se inscrevem a linguagem, as normas e os significantes que antecedem o sujeito e o constituem; trata-se, portanto, da alteridade radical que organiza o campo do sentido (Lacan, 1998, p. 496-507). A linguagem não é concebida apenas como instrumento de comunicação, mas como estrutura simbólica que determina, por meio dos significantes, as possibilidades de nomeação, de identificação e de reconhecimento (Lacan, 1998, p. 250-263). A Lei corresponde à ordem normativa inscrita nesse campo do Outro, frequentemente articulada à função do Nome-do-Pai, que institui limites, interditos e possibilidades de circulação do desejo (Lacan, 1985, p. 267-278). Já o desejo, para Lacan, não se reduz a um querer consciente ou a uma necessidade, mas é efeito dessa estrutura simbólica: emerge como desejo do Outro e se articula à falta constitutiva que marca o sujeito (Lacan, 1998, p. 828-843). Nesse sentido, a inserção do sujeito nas estruturas neurótica, psicótica ou perversa indica, cada uma a seu modo, como ele se posiciona frente à linguagem, à Lei e ao desejo que emanam do campo do Outro.

2.1_ Estrutura da Neurose

A neurose, para Lacan, é marcada pela presença e pela problemática da Lei simbólica. O sujeito neurótico reconhece a existência da Lei, tradicionalmente associada à função paterna, ou Nome-do-Pai, mas experimenta sua presença como castração, interdito e fonte de angústia. Como afirma Lacan, “é pela via da função paterna que a Lei se inscreve no inconsciente sob a forma da castração” (Lacan, 1998, p. 828). O mecanismo central que organiza a neurose é a repressão, que empurra para o inconsciente os desejos proibidos e origina o retorno do recalcado na forma de sintomas, sonhos e atos falhos (Lacan, 1999, p. 17-30).

Tal estrutura se bifurca, principalmente, em duas modalidades: a histeria e a neurose obsessiva. Na histeria, o sujeito ocupa a posição de objeto desejado pelo Outro, buscando incessantemente responder à pergunta “O que o Outro quer de mim?”. O sintoma histérico traduz o impasse subjetivo diante do desejo do Outro e da impossibilidade de resposta plena (Lacan, 1999, p. 201-215). Já na neurose obsessiva, o sujeito se coloca na posição de mestre do desejo, tentando domesticá-lo por via do pensamento e do ritual; sua angústia emerge do impossível controle do desejo e da culpa pela transgressão fantasiada (Lacan, 1998, p. 690-706).

Portanto, a neurose implica um reconhecimento conflituoso da Lei: o neurótico vive na tensão permanente entre o desejo e a proibição, com sintomas que manifestam o fracasso da repressão total.

2.2_Estrutura da Psicose

Em termos lacanianos, a forclusão indica que um significante fundamental, ligado à função paterna e à Lei, não chega a entrar, desde o início, na rede simbólica do sujeito. Diferentemente do recalçamento, em que algo é primeiro admitido no simbólico e depois empurrado para o inconsciente, na forclusão esse significante nunca é simbolizado, sendo deixado de fora desde o começo (Lacan, 1985, p. 267-278). Por isso, aquilo que foi forcluído retorna no real sob a forma de experiências invasivas, como alucinações ou ideias delirantes, que procuram preencher essa falha estrutural (Lacan, 1985, p. 251-280).

Um exemplo simples é o de um sujeito que ouve vozes que comentam seus atos ou lhe dão ordens. Em vez de reconhecer esses conteúdos como pensamentos próprios, ele os vivencia como se viessem de um Outro absoluto, externo e persecutório. Essa espécie de voz do Outro ilustra o retorno no real daquilo que não pôde ser integrado simbolicamente em razão da forclusão do Nome-do-Pai (Lacan, 1985, p. 267-278).

A consequência é a fragilidade ou ruptura dos limites entre o sujeito e o Outro: o simbólico deixa de funcionar como garantia de mediação da realidade, e o que é forcluído retorna no real sob a forma de alucinações, delírios ou fenômenos de invasão do Outro (Lacan, 1985, p. 251-280). É característico da experiência psicótica o surgimento de sistemas delirantes minimamente estruturados, nos quais a alteridade do Outro se torna imediatamente ameaçadora ou persecutória (Lacan, 1985, p. 267-278). Exemplos emblemáticos são a paranoia e a esquizofrenia, em que os delírios expressam a tentativa de recompor, pela via imaginária, um ordenamento simbólico em falta (Lacan, 1985, p. 279-295).

Assim, a psicose demonstra a essencialidade da Lei simbólica para a constituição do espaço subjetivo: sua ausência não produz liberdade, mas exposição radical ao desejo ou ao “gozo” do Outro, que pode advir sob a forma de invasão, despersonalização e dissolução do sentido da realidade.

2.3_Estrutura da Perversão

A perversão, finalmente, se situa numa relação ambígua com a Lei. Contrariamente à neurose, que recalcou o interdito, e à psicose, que o forcluiu, o sujeito perverso opera pelo mecanismo do desmentido: reconhece a existência da Lei, mas a utiliza, a seu modo, para sustentar o circuito do gozo (Lacan, 1999, p. 201-215; Lacan, 1998, p. 835-843). Assim, a perversão implica tanto o saber sobre a interdição quanto a recusa subjetiva em submetê-la ao próprio desejo, de modo que o sujeito se coloca como garante da Lei ao mesmo tempo em que a transgredir para servir ao gozo do Outro (Lacan, 1998, p. 835-843).

O desmentido, tal como retomado por Lacan a partir de Freud, designa uma forma específica de negação da realidade em que o sujeito, ao mesmo tempo, reconhece e recusa uma verdade incômoda. Diferentemente do recalco, em que a representação é excluída do campo consciente, no desmentido o sujeito sabe da existência da Lei ou da castração, mas se comporta como se ela não se aplicasse a ele, mantendo, lado a lado, o saber e a recusa desse saber (Freud, 2010, p. 275-289).

O sujeito perverso faz-se instrumento do gozo do Outro: ao ocupar a posição de agente e objeto da Lei, transforma-se em operador da cena de interdito e transgressão, frequentemente pondo-se a serviço do que imagina ser o desejo do Outro.

Lacan enfatiza que a perversão, mais do que uma “anomalia moral” ou mera conduta desviada, é uma estrutura subjetiva que responde de modo específico à questão do desejo do Outro e de sua Lei. O perverso não busca se libertar da Lei; ao contrário, busca garantir seu lugar nesta, instaurando uma espécie de “contralei” ao encenar a própria transgressão ordenadora.

2.4_Estruturas clínicas como posições fundamentais perante o Outro

A compreensão dessas estruturas fornece não apenas um quadro clínico, mas também uma chave hermenêutica para fenômenos sociais e institucionais, como será trabalhado nos capítulos seguintes, ao se relacionar tais categorias com os jogos de poder, dominação e reconhecimento presentes nas relações de trabalho.

3_A DIALÉTICA DO SENHOR E DO ESCRAVO: LEITURA HEGELIANA E APROPRIAÇÃO LACANIANA

A dialética do senhor e do escravo, apresentada por Hegel em sua *Fenomenologia do Espírito*, não é uma descrição histórica da escravidão enquanto instituição, a dialética hegeliana tematiza uma estrutura fundamental de constituição da autoconsciência e dos processos de reconhecimento entre sujeitos.

3.1_Hegel: reconhecimento, trabalho e a autoconsciência

No itinerário hegeliano, a autoconsciência não se realiza de modo solitário, mas apenas em relação com outra autoconsciência. O desejo de ser reconhecido pelo outro, ou seja, de ter sua existência confirmada, é motor do processo dialético. Duas consciências estabelecem um confronto: desejam não apenas afirmar sua própria existência, mas também obter reconhecimento mútuo. O impasse se resolve através de um “duelo”, cujo desfecho instaura as posições assimétricas de senhor e escravo (Hegel, 2014, p. 117-132).

O senhor afirma sua liberdade ao submeter o escravo, permanecendo, contudo, cativo do reconhecimento de um sujeito subordinado. O escravo, por seu turno, inicialmente se encontra na posição de subjugado, movido pelo medo da morte. Contudo, é justamente pelo trabalho, atividade transformadora do mundo e de si mesmo, que o escravo constitui uma via de emancipação subjetiva: ao modificar a natureza, descobre-se sujeito ativo, desenvolvendo habilidades, disciplina e, sobretudo, uma autoconsciência mediada pela experiência concreta. Nessa inversão dialética, o escravo encontra potencial para superar sua posição inicial de subordinação, enquanto o senhor se mantém numa relação inautêntica com a alteridade.

Essa passagem hegeliana é profundamente marcada pela ideia de que a liberdade autêntica e a autorrealização advêm não da dominação do outro, mas do processo dialético de trabalho, formação e reconhecimento mútuo.

3.2_Lacan: aproximações e deslocamentos

A leitura de Lacan sobre a dialética entre o senhor e o escravo desloca o debate de Hegel de um registro ontológico para um registro estruturante da subjetividade atravessada pelo desejo e pelo simbólico.

Tal como em Hegel, Lacan destaca que o sujeito humano se constitui na alteridade, o reconhecimento do Outro é condição do próprio ser. Contudo, enquanto para Hegel o problema central é o acesso à autoconsciência plena por meio da mediação do trabalho e do reconhecimento efetivo, para Lacan o reconhecimento nunca se fecha numa mutualidade plena, pois a alienação ao desejo do Outro é estrutural. O sujeito é, antes de tudo, um sujeito do desejo: “o desejo do homem é o desejo do Outro” (Lacan, 1998, p. 828), e sua identidade se tece a partir da falta, da castração simbólica e da entrada no campo do Outro.

Aproximando Hegel e Lacan, pode-se dizer que o senhor ocupa simbolicamente o lugar do Grande Outro: detentor da Lei, da palavra, do significante mestre, é aquele que aparenta gozar de autonomia e poder sobre o escravo (Hegel, 2014, p. 117-132; Lacan, 1998, p. 311-322). Por sua vez, o escravo, ainda que formalmente submetido, vivencia, à sua maneira, a experiência do desejo do Outro e é atravessado por uma série de ambiguidades estruturais: sua posição não é apenas de passiva submissão, pois a transformação e o saber advindos do trabalho o dotam de uma certa potência subjetiva (Hegel, 2014, p. 132-145; Lacan, 1998, p. 311-322).

Dessa forma, Lacan mostra que, mesmo no exercício do poder, há uma dependência do Outro, jamais integralmente superada: o mestre domina, mas só é senhor porque o escravo o reconhece e o serve; da mesma forma, o sujeito supostamente detentor da palavra é, ele mesmo, alienado ao desejo e ao saber do Outro.

3.3_A intersubjetividade como campo de desejo e alienação

Com Lacan, a questão do reconhecimento hegeliano é sofisticada pela introdução do desejo inconsciente e da linguagem simbólica. Não existe para Lacan verdadeira reconciliação, mas sim uma perpétua alienação, marcada pela falta e pela impossibilidade de pleno acesso ao sentido e ao gozo. O sujeito, tal como o escravo hegeliano, pode buscar emancipação pelo trabalho simbólico, na análise, pela elaboração do inconsciente, mas permanece estruturado por uma cisão fundamental, que impede a mutualidade hegeliana perfeita.

Portanto, a dialética do senhor e do escravo, condensando o problema do poder, da dependência e do reconhecimento, fornece em Lacan não apenas uma analogia, mas um paradigma da constituição subjetiva, das dinâmicas de desejo e gozo, e das formas pelas quais o sujeito se posiciona diante da Lei e do Outro.

4 ESTRUTURAS CLÍNICAS LACANIANAS E A EXPERIÊNCIA DO ABUSO NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

A articulação entre as estruturas clínicas de Lacan e as formas de abuso nas relações de trabalho permite lançar luz sobre a dimensão subjetiva das novas e velhas dinâmicas de exploração. Não se trata de mera tipificação psicopatológica das partes envolvidas, mas de elucidar como as posições simbólicas, os impasses do desejo e a relação com a Lei atravessam e são atravessados por práticas institucionais, culturais e econômicas. A seguir, analisam-se três formas paradigmáticas desse fenômeno, utilizando referências audiovisuais e experiências sociais exemplares.

4.1_A empregada doméstica “da família”: neurose, perversão e a função do sintoma

No Brasil, a figura da empregada doméstica que “faz parte da família” é expressão acabada de uma dinâmica relacional marcada pela ambivalência, pela alienação de reconhecimento e por uma perversão velada da diferença de classe. O filme *Que Horas Ela Volta?* (2015), de Anna Muylaert, é emblemático ao retratar a trajetória de Val e sua filha Jéssica, expondo as fronteiras (in)visíveis entre intimidade e subalternidade, afeição e exploração.

Na ótica lacaniana, tal arranjo revela fundamentalmente um impasse neurótico no seio da família empregadora: há uma aparente integração, mas essa “inclusão” nunca é plena, sustentando-se pela repressão do real da desigualdade. A empregada ocupa o lugar do sintoma, é o elo indispensável na manutenção do gozo familiar, mas seu reconhecimento é eternamente adiado, pois sua “família” é sempre “outra”.

Para a parte empregadora, essa ambiguidade permite sustentar a imagem benévola do “amo”, que diz: “trata como da família”, enquanto perpetua relações de subordinação. A estrutura da neurose obsessiva pode ser identificada nessa tentativa de domesticar a desigualdade pela via da exigência moral difusa, sem jamais romper a lógica de dominação, a empregada é desejada e amada, desde que permaneça no lugar de serva.

No extremo, aparece também a perversão social, pois a Lei, que separa papéis, é ao mesmo tempo negada e instrumentalizada para permitir o gozo do Outro: a distinção entre “membro da família” e “funcionária” torna-se objeto de manipulação ética e afetiva. A relação da empregada e sua filha com a piscina é um exemplo da castração simbólica, marca da alteridade, é aqui performada diuturnamente.

4.2_A ilusão da diversão corporativa: a neurose da felicidade compulsória e o sujeito dividido

Empresas de tecnologia como Google, Facebook e similares instituíram modelos de gestão que apostam na “*fun workplace culture*”, com ambientes coloridos, jogos, comida à vontade e suposta horizontalidade nas relações de trabalho. Essa nova roupagem da relação produtiva é criticamente ilustrada pela série *Ruptura* (*Severance*), em que funcionários têm suas memórias fraturadas entre vida profissional e pessoal, tornando absoluta a alienação do eu diante da empresa.

Lacanianamente, observa-se nesse modelo uma sofisticada produção de sujeitos neuróticos, atomizados entre o desejo de pertença, de reconhecimento e a angústia irreduzível do gozo prometido, mas nunca plenamente acessado. A empresa se constitui aqui como Grande Outro, que oferece condições para que o sujeito “se realize”, desde que internalize, voluntariamente, a lógica produtiva até nas formas de lazer superficialmente ofertadas.

O sujeito é capturado num circuito de desejo e culpa, ao mesmo tempo “livre” e compelido à autoexploração. As políticas de “felicidade no trabalho” sustentam um ideal superegóico: é preciso ser produtivo, inovador e, sobretudo, feliz, sem que se traduza em efetiva emancipação; ao contrário, configura-se o fenômeno do gozo compulsório (“você deve gozar!”). Tal estrutura promove uma cisão subjetiva (alienação), à moda lacaniana, pois o sujeito sacrifica afetos e vida privada em nome da imagem/síntese vendida pelo Outro corporativo, um reconhecimento eternamente prometido e jamais alcançado.

4.3_Uberização e gamificação: psicose social e perversão algorítmica

O avanço do trabalho por aplicativos, ou “uberização”, inaugura a era do sujeito empresarial de si mesmo, submetido à lógica algorítmica do desempenho, da gamificação e da precariedade radical. A plataforma parece, à primeira vista, oferecer liberdade total ao motorista ou prestador, mas na prática opera uma apropriação sistemática do trabalho, mascarada por signos de autonomia.

Nesta dinâmica, a forclusão da Lei simbólica, própria da psicose segundo Lacan, aparece no apagamento dos limites e direitos tradicionais: contratos, garantias, jornada, representação sindical. O trabalhador uberizado ocupa um não-lugar, sem inserção reconhecível no pacto simbólico coletivo; está plenamente

exposto à arbitrariedade do algoritmo, ao gozo impessoal do sistema, ao invés de um interlocutor humano. A cada notificação, o grande Outro (o app) se manifesta compulsoriamente, e a vida se converte num mar de avaliações, expulsões, estrelas e metas inatingíveis.

Ao mesmo tempo, verifica-se uma característica perversa da gamificação: a plataforma cria regras, desafios e recompensas artificiais que promovem a identificação do trabalhador como “jogador”, reforçando a fantasia de alguém “livre” e “empreendedor”, enquanto de fato manipula o desejo e o gozo dos usuários em prol da repetição produtiva. Trata-se de uma subjetivação característica da “perversão tecnológica”, em que a Lei, normatividade social, se converte em algoritmo, e o sujeito é levado a agir como se não existisse castração, limites ou mediação coletiva.

As três configurações analisadas demonstram a atualidade das categorias lacanianas (neurose, psicose e perversão) para pensar não apenas quadros clínicos individuais, mas, sobretudo, as lógicas de poder, reconhecimento e alienação próprias do capitalismo contemporâneo. Nesses contextos, a dialética do senhor e do escravo se reinventa: ora no afeto limitado da “família” empregadora, ora na sedução corporativa do gozo (inalcançável) produtivo, ora na dissolução dos laços e direitos na gamificação do trabalho. Em todos os casos, é a própria subjetividade que, capturada, denuncia os impasses ético-políticos da pós-modernidade.

5_CONCLUSÃO

O percurso apresentado permitiu, inicialmente, compreender as estruturas de neurose, psicose e perversão segundo a teoria de Lacan, destacando como cada uma delas expressa respostas singulares do sujeito frente à Lei, ao desejo do Outro e à dinâmica do inconsciente. Demonstrou-se que tais estruturas não se confundem com categorias clínicas limitadas, mas operam como matrizes fundamentais de inserção do sujeito no laço social, nascendo da maneira com que cada um responde ao vazio estrutural deixado pela Lei simbólica.

No capítulo seguinte, foi apresentada a dialética hegeliana do senhor e do escravo, ressaltando o papel central do reconhecimento, do trabalho e da inversão de posições na constituição da subjetividade e da liberdade. Destacou-se, ainda, como Lacan apropria-se e desloca o problema, articulando-o ao campo do desejo inconsciente e ao reconhecimento sempre faltoso que perpassa a relação com o Outro, mostrando que, ao contrário da síntese prometida por Hegel, no âmbito psicanalítico a realização plena é impossível e a alienação permanece constitutiva.

O próximo capítulo trouxe essas elaborações para o campo concreto das

relações de trabalho, analisando exemplos emblemáticos do cotidiano brasileiro e global. Ao examinar a dinâmica ambígua da empregada doméstica “da família”, a cultura empresarial da felicidade compulsória e os desafios da uberização, demonstrou-se que as estruturas neuróticas, psicóticas e perversas atravessam e sustentam formas contemporâneas de exploração, alienação e manipulação do desejo. Nesses contextos, o discurso do mestre e as promessas de reconhecimento mostram-se permanentemente frustrados, funcionando como instrumentos de controle e manutenção da dominação.

De modo geral, a análise evidencia a distância fundamental entre Hegel e Lacan: enquanto para Hegel a dialética conduz a uma síntese emancipadora através do trabalho e do reconhecimento mútuo, para Lacan a falta, o desejo e o reconhecimento nunca são plenamente realizados. Nas relações de trabalho contemporâneas, o sistema capitalista explora precisamente esse resto inassimilável do desejo, oferecendo gozo e liberdade como promessas inalcançáveis, uma estratégia perversa que mantém os trabalhadores neuróticos permanentemente em busca de algo que lhes é continuamente negado. O impossível do desejo, longe de ser superado, é instrumentalizado, garantindo assim a perpetuação das hierarquias e das estruturas de servidão sob novas roupagens pós-modernas.

REFERÊNCIAS

- FREUD, Sigmund. **Obras completas**. v. 15: O eu e o id, “Autobiografia” e outros textos (1923–1925). Tradução: Paulo César de Souza. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**. Tradução: Paulo Meneses. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- LACAN, Jacques. *Escritos*. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- LACAN, Jacques. **O seminário, livro 3: As psicoses (1955–1956)**. Tradução: Álvaro Cabral. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- LACAN, Jacques. **O seminário, livro 5: As formações do inconsciente (1957–1958)**. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- QUE HORAS ELA VOLTA? Direção: Anna Muylaert. Produção: Globo Filmes, África Filmes, Pandora Filmes. Brasil: África Filmes, 2015. Filme (112 min).
- RUPTURA (Severance). Criação: Dan Erickson. Produção: Red Hour Productions; Endeavor Content. Estados Unidos: Apple TV+, 2022–. Série de TV.

(Re)Construção do Protagonismo Brasileiro na Saúde Global: Saúde Ambiental e os Ecos da COP30

ANA CLÁUDIA GONÇALVES DE MELLO¹
ANNE DOROTHÉE SLOVIC²

“[...] o campo da saúde ilustra o fato de estarmos em uma nova era de políticas públicas, a qual é definida como um aumento das sobreposições entre as políticas doméstica e externa, estratégias multilaterais e bilaterais, e interesses nacionais e internacionais” (Nigro; Perez, 2014)

Resumo

Este artigo discute as possibilidades de retomada do protagonismo brasileiro na agenda de Saúde Global a partir da centralidade da Saúde Ambiental na diplomacia em saúde. Argumenta-se que a convergência entre as agendas de saúde, meio ambiente e mudanças climáticas cria uma janela estratégica para fortalecer o papel do Brasil na governança internacional da saúde. Nesse contexto, a realização da COP-30 em Belém contribui para ampliar a visibilidade da relação entre clima e saúde, evidenciada pela inclusão do tema na agenda das negociações climáticas e pela apresentação do Plano de Ação em Saúde de Belém na Assembleia Mundial da Saúde. O plano propõe ações voltadas à vigilância e monitoramento de riscos climáticos, ao desenvolvimento de políticas baseadas em evidências e à promoção de inovação e produção sustentável em saúde. Destacam-se os desafios associados à crise do multilateralismo e à necessidade de sustentabilidade política e financeira das políticas públicas ambientais e de saúde como pauta central na diplomacia em saúde.

Palavras-Chave

Saúde Ambiental; Brasil; Diplomacia em saúde; Governança em Saúde; Multilateralismo.

1 MELLO, Ana Cláudia Gonçalves de; anaclaudiamello@usp.br Doutoranda em Saúde Global e Sustentabilidade Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo Av. Dr. Arnaldo, 715 – Cerqueira César, São Paulo – SP, 01246-904 <https://orcid.org/0009-0008-7283-5353>

2 SLOVIC, Anne Dorothée. adslovic@usp.br. Doutora em Saúde Pública. Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Av. Dr. Arnaldo, 715 – Cerqueira César, São Paulo – SP, 01246-904. <https://orcid.org/0000-0002-4780-5813>

(Re)Building of Brazilian Protagonism in Global Health: Environmental Health and the Echoes of the COP30

Abstract

This paper discusses the possibilities of the resumption of Brazilian's protagonism in the global health agenda, as from the environmental health centrality in health diplomacy. It is argued that the convergence between the health, environmental and climate agendas create a strategic agenda to strength the Brazilian role in the international health governance. In this context, the execution of the COP 30 on Climate at Brazilian city of Belém contributes to expand the visibility of the relation between health and climate, evidenced by the presentation of Belém Health Action Plan at the World Health Assembly. The Belém Health Action Plan proposes actions aimed at the surveillance and monitoring of climate risks, at the development of evidence-based politics, and the promotion of innovation and sustainable production on health. The paper also highlights the associate challenges of the multilateralism crisis and the political and financial sustainability of public policies on environment and on health as a central agenda in the health diplomacy.

Keywords

Environmental Health; Brazil; Health Diplomacy; Health Governance; Multilateralism.

1_INTRODUÇÃO

Conquanto a concertação entre os Estados no plano internacional tenha sido conturbada nos anos recentes, o multilateralismo é fator indispensável no campo da saúde, uma vez que é possível identificar a promoção da saúde em diferentes diretrizes, documentos e políticas internacionais (Buss, 2020). Ao se considerar a área da saúde ambiental, cabe ressaltar o princípio do direito à qualidade de vida saudável, princípio do direito ambiental que considera o conceito ampliado de saúde, de que esta não significa apenas a ausência de doenças, e que afirma o direito social à convivência em meio ambiente que não ofereça riscos e agravos à saúde e à qualidade de vida de seus habitantes (Machado, 2008). A criação de Acordos Ambientais Multilaterais (AAM) a partir da década de 1970, apesar de sua variedade temática, como poluição

atmosférica, regulação e proibição da produção e da distribuição de substâncias químicas, as mudanças do clima, e a conservação de espécies da biodiversidade, apresentou convergência em pontos específicos de justificativa para a sua criação: a salvaguarda do meio ambiente e da saúde, além da regulamentação do comércio internacional (Mello, 2022).

Enquanto as Convenções Internacionais são entendidas como tratados internacionais temáticos vinculantes, cujo objetivo é “definir padrões mínimos a serem seguidos pelos países no tocante a temas de interesse geral” (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2021), as Conferências das Partes (COP) são os órgãos operacionalizadores de governança de tais tratados, que ocorrem em cronograma de reunião definido nas convenções, a exemplo da COP do Clima, que se reúne anualmente desde 1995. Retomando a importância do multilateralismo para a difusão de conceitos e práticas no plano internacional, o próprio conceito de Promoção da Saúde, como entendido atualmente, é resultado de consenso internacional alcançado após diversas conferências multilaterais. Segundo Gutierrez (1997), a Promoção da Saúde é definida como:

O conjunto de atividades, processos, e recursos, de ordem institucional, governamental ou da cidadania, orientados a propiciar o melhoramento de condições de bem-estar e acesso a bens e serviços sociais, que favoreçam o desenvolvimento de conhecimentos, atitudes e comportamentos favoráveis ao cuidado da saúde e ao desenvolvimento de estratégias que permitam à população um maior controle sobre sua saúde e suas condições de vida, a nível individual e coletivo (Gutierrez, 1997, *apud* Buss, 2020, p. 23).

Tratando do nexos saúde-ambiente, Tambellini e Câmara (1998) apontam que o padrão de saúde populacional e sua relação com o ambiente, natural ou ocupacional, é o que se entende por saúde ambiental. Tal relação inclui, de acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS),

todos os elementos e fatores que potencialmente afetam a saúde, incluindo, entre outros, desde a exposição a fatores específicos como substâncias químicas, elementos biológicos ou situações que interferem no estado psíquico do indivíduo, até aqueles relacionados com aspectos negativos do desenvolvimento social e econômico dos países (Tambellini; Câmara, 1998, p. 48).

A ocorrência da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-30 da CQNUMC), na cidade de Belém, na Amazônia brasileira, situou diversos temas na agenda política e nos debates nacionais e internacionais. Procedendo tais debates, o setor de saúde brasileiro não apenas acompanhou tais certames, mas revelou-se como ator de destaque na proposição de ações em saúde ambiental, como medidas de adaptação e resposta às mudanças do clima, a exemplo do Plano de Ação em Saúde de Belém, o plano de adaptação do setor saúde às mudanças climáticas apresentado na 78ª Assembleia Mundial da Saúde (AMS) em Genebra, que foi discutido ao longo do ano de 2023 em diversas conferências de Saúde e Ambiente, e que foi parte fundamental da agenda do “Dia da Saúde” na COP 30.

2_A SAÚDE AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE OPERACIONALIZAÇÃO DE UMA DIPLOMACIA EM SAÚDE DE VIÉS AMBIENTAL

O estabelecimento de um “Dia da Saúde” na agenda da COP do Clima é recente e foi um importante marco para as discussões sobre Saúde Global, no ano de 2023. A ampliação do debate do nexos saúde-ambiente-clima, com discussões fora dos tradicionais espaços reservados aos encontros temáticos da saúde, como a inédita inserção do tema na agenda da COP 28 do Clima, em Dubai, atestou o reconhecimento da relevância e intrínseca relação do nexos junto a outros setores produtivos e socioeconômicos. Conquanto a arena de Saúde Global, assim como as demais arenas negociadoras, seja marcada por acirrada assimetria de poder, cabe destacar que eventos como este são entendidos, no campo das políticas públicas, como eventos-foco e indicadores do clima e de forças políticas para a abertura de janela de oportunidade de transformações nas agendas governamentais. No cenário brasileiro, o ano de 2023 marcou o início de uma nova gestão governamental, com a árdua tarefa de promover a reconstrução socioeconômica do país e a recuperação do prestígio nacional na arena externa, após anos de gestão econômica e sanitária desastrosa, principalmente no decorrer da pandemia de Covid-19.

Enquanto na esfera doméstica a retomada da busca pelo prestígio nacional brasileiro passa, necessariamente, pela recuperação da confiabilidade da população na capacidade do país de fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) para o cumprimento de seu mandato constitucional de provimento do direito universal à saúde, a (re) construção do protagonismo na esfera internacional passa pelo resgate de alianças

e de atuação em foros multilaterais, além do estabelecimento de novas parcerias e projetos de cooperação internacional, como alternativas para as tradicionais relações internacionais Norte-Sul. Neste quesito, a Saúde Ambiental surge como alternativa para a recuperação do protagonismo brasileiro na arena internacional, por convergir duas agendas temáticas de intenso interesse do Governo Federal: a Saúde e o Meio Ambiente, ainda que tal atuação seja marcada por intensa retórica (Rached, Giulio, Ventura, 2025).

Ao passo que o fim da Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) de Covid-19 foi um momento político importante, cabe considerar, nas palavras da Dra. Margareth Dalcomo (2023), que “tal decreto político não significa o fim da pandemia em termos clínicos e epidemiológicos” (Dalcomo, 2023). Enquanto é importante seguir pesquisando alternativas de novas tecnologias e terapias em saúde, é igualmente necessário intensificar os trabalhos de negociação para reduzir as assimetrias de acesso a tais recursos estratégicos em saúde que os países do Sul Global enfrentam, além de se buscar o fortalecimento da atuação sob os determinantes sociais e ambientais que tanto impactam a saúde das populações. A intensificação da coordenação política intersetorial entre o Setor Saúde e a Chancelaria brasileira é essencial para que uma diplomacia em saúde ativa e robusta alcance bons resultados e desdobramentos para o sistema de saúde nacional e sua atuação internacional.

Considerando que a Política Externa Brasileira (PEB) tem sido, sistemática e continuamente, utilizada em prol do desenvolvimento nacional (Cervo; Bueno, 2012), e sendo a cooperação internacional um importante instrumento da PEB, foi notado o avanço de arranjos políticos e institucionais para a institucionalização da Diplomacia em Saúde no país. A Diplomacia em Saúde, apesar de não possuir um conceito único e definitivo, é melhor entendida como os

processos definidores de políticas através dos quais Estados, organizações intergovernamentais e agentes não estatais negociam respostas a desafios no campo da saúde ou se utilizam de conceitos ou mecanismos da área em estratégias destinadas à definição de políticas ou instâncias de negociação para cumprir outros objetivos políticos, econômicos e sociais (Smith, Fidler, Lee, 2010, p. 7 *apud* Ruckert *et al.*, 2017).

No bojo das inovações feitas pelo governo brasileiro, com as reestruturações ministeriais e a reorientação de sua política externa, foi criada, em 2023, a Divisão de Saúde Global (DSaude) no Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS) da Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP) do Ministério das Relações

Exteriores (MRE) (BRASIL, 2023). Dado o fim da ESPII de Covid-19, “preparação e resposta para emergências de saúde pública” e a “construção de sistemas de saúde resilientes” foram temas recorrentes nas discussões dos mais variados foros internacionais, não exclusivamente os que tratavam de temas da saúde. Tendo em vista o panorama político internacional pós-pandemia e a necessidade de se buscar a construção de uma ordem sanitária multilateral que seja equânime e justa, o Brasil, que conta com vasto histórico de cooperação internacional em saúde, especificamente a Cooperação Sul-Sul estruturante em saúde (Almeida *et al.*, 2010), demonstrou decisão acertada ao finalmente criar um espaço institucional para a sua Diplomacia em Saúde.

Partindo da interrelação entre a Saúde Ambiental e as Relações Internacionais, os relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) têm servido como evidências sólidas e subsídio para discussões e negociações internacionais acerca da correlação dos efeitos de danos ambientais e as suas consequências na saúde das populações. O IPCC apontou, em relatório de avaliação, que as mudanças do clima resultadas de ações antrópicas já causam danos significativos e cada vez mais perdas ecossistêmicas irreversíveis, além de provocarem a intensificação da ocorrência de eventos climáticos extremos, e a incidência de arboviroses³; ademais, tais modificações ambientais e climáticas contribuem para o aumento da insegurança alimentar e da falta de acesso às fontes seguras de água potável (IPCC, 2023) afetando a saúde das populações por meio da exposição a danos diretos e indiretos que se sobrepõem, além de provocarem prejuízos sociais e econômicos onerosos aos países.

Miranda e colaboradores (2008) afirmam que “a organização social e política do espaço geográfico influi decisivamente no modo como os riscos à saúde são distribuídos entre os diferentes grupos socioespaciais” (Miranda *et al.*, 2008), e que, portanto, existe distribuição heterogênea de riscos e de agravos no ambiente. Entendendo que as consequências dos danos ambientais não respeitam as fronteiras geopolíticas, foi desenvolvido, ao longo das últimas quatro décadas, um Regime Internacional de Meio Ambiente no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA). Os regimes internacionais são normativamente definidos, de acordo com Krasner (1982), “(...) como princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão nos quais a expectativa dos atores converge para uma determinada área das relações internacionais” (Krasner, 1982, p. 41). Esse Regime Internacional Ambiental, cujo objetivo fundamental é a salvaguarda do meio ambiente, da saúde e do comércio internacional, que segue

3 As arboviroses são as doenças e agravos causados por artrópodes, como a dengue, a zika, a Chikungunya, e a febre do nilo, sendo os transmissores mais conhecidos os mosquitos hematófagos [como o *aedes aegypti*], os flebotomíneos e os carrapatos, como afirmam Donalísio *et al.* (2017, p. 2).

vários princípios, com destaque para os da precaução e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é formado por acordos multilaterais com status de Convenção, definindo os padrões mínimos acerca de temas gerais, e está dividido em três principais agrupamentos temáticos: os acordos de segurança química, os de biodiversidade, e os de clima.

Cada agrupamento supracitado tem as suas particularidades, mas cabe destacar que todos estão intrinsecamente ligados aos temas e agendas do Setor Saúde: 1) os acordos de segurança química possuem caráter mais procedimental e regulatório, com a regulação, restrição e proibição da manufatura, dos usos e do movimento transfronteiriço de substâncias químicas com características perigosas ao meio ambiente e à saúde; 2) o agrupamento de biodiversidade apresenta, além das ações de biossegurança, um viés de segurança jurídica e de proteção da propriedade intelectual, uma vez que este antecede a criação do Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados ao Comércio (TRIPS), e da busca pela repartição equitativa de recursos provenientes da biodiversidade dos países; finalmente, 3) o agrupamento do clima apresenta caráter voltado para o desenvolvimento, com foco em ações de transição energética para reduzir emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), além de buscar alternativas de financiamento de implementação e monitoramento de medidas de mitigação e adaptação às mudanças do clima (Mello, 2022).

A natureza vinculante dos acordos que compõem o regime internacional de meio ambiente significa que os seus países-membros são obrigados, juridicamente, a traduzir a norma internacional em norma nacional, por meio de dispositivos legais, infralegais, e políticas públicas. As adequações setoriais da área de meio ambiente ao regime ambiental internacional no Brasil a partir da década de 1990, resultaram, também, em ganhos para o Setor Saúde, com destaque para a criação de um novo modelo de Vigilância em Saúde estruturado sob os princípios do SUS, para suprir lacuna de vigilância de problemas de saúde que fugiam do escopo das vigilâncias epidemiológica e sanitária: a Vigilância em Saúde Ambiental (VSA) (Mello, 2022).

A VSA tem como atribuições: a) a vigilância das populações expostas aos contaminantes químicos do solo e do ar; b) a vigilância da qualidade da água para consumo humano; e c) a vigilância em saúde relacionada à preparação e resposta aos desastres (Franco Netto, 2013). Para além de suas atribuições técnicas de vigilância, a Saúde Ambiental brasileira se desenvolveu como campo epistemológico, dentro do campo de estudos de Saúde Coletiva (Tambellini; Câmara, 1998), e serviu, ademais, ao propósito de instrumento de inserção internacional brasileira, por meio do desenvolvimento de projetos de cooperação técnica em saúde ambiental,

e à difusão de práticas e pesquisas brasileiras sobre saúde e meio ambiente no cenário internacional, com destaque para parcerias desenvolvidas em seu entorno estratégico sul-americano e centro-americano (Mello, 2022). O campo da Saúde Ambiental pode ser entendido, por conseguinte, como uma importante ferramenta de operacionalização da diplomacia em saúde brasileira.

3_A (RE)CONSTRUÇÃO DO PROTAGONISMO BRASILEIRO NA SAÚDE GLOBAL E OS ECOS DA COP 30 DO CLIMA

Para tratar a retomada de espaços onde o Brasil pode desempenhar função de protagonista e propositor, na arena internacional, cabe destacar aqui que o termo governança faz referência às estruturas e aos sistemas que permitem ações coletivas adaptadas às realidades locais, respeitando padrões mínimos estabelecidos internacionalmente; e tratando do nexos clima-saúde, sua governança é realizada por meio de mecanismos que proporcionam coordenação política e a prestação de contas, via obrigações vinculantes acordadas nos AMM (WHO, 2025). A conjuntura internacional atual, entretanto, expõe imensas fragilidades do sistema multilateral dos Estados. Os constantes ataques às instituições e organismos internacionais por parte de governos nacionais, com demonstrações de ações unilaterais de protecionismo econômico e de diplomacia coercitiva, além das próprias ameaças ao pleno funcionamento da democracia, são exemplos de graves obstáculos para a busca de soluções conjuntas acerca de temas como aqueles relacionados ao nexos clima-saúde no âmbito da política externa dos Estados.

Este atual cenário internacional de fragilidade do multilateralismo implica em impasses com baixa expectativa de alcance de consensos, dado o esvaziamento de espaços institucionais e a evasão de atores importantes de foros de governança ambiental e de governança da saúde. Exemplos notáveis de tal conjuntura foi a saída dos Estados Unidos da América (EUA) da OMS, no início de 2025, e a sua posterior saída da Organização das Nações Unidas (ONU), no início de 2026, além dos constantes questionamentos acerca da legitimidade das agendas ambiental e climática, que também são fortemente influenciados por nacionalismo conservador e por interesses comerciais. Romanello *et al.* (2025) afirmam que não apenas a retirada de Estados do sistema ONU e, conseqüentemente, a redução drástica do financiamento para as ações de mitigação dos efeitos de mudanças do clima sob a saúde das populações poderá provocar efeitos irreversíveis, os quais serão percebidos nas políticas e nas

ações de saúde de todos os países, mas o próprio efeito de adesão⁴ pode provocar efeitos catastróficos na governança donexo clima-saúde.

Como indicado por Ruckert *et al.* (2017), “a saúde só se torna alvo da política externa quando afeta diretamente a segurança econômica, política ou militar de um Estado” (Ruckert *et al.*, 2017, p. 148), situação esta que é entendida, no campo das relações internacionais, como um contexto de securitização da saúde, ocasião na qual a saúde se torna tema de segurança nacional. Cabe ressaltar, igualmente, que as agendas de meio ambiente e de saúde são extremamente sensíveis às mudanças políticas, tanto aquelas relativas às mudanças domésticas, como as trocas de governo, como também às flutuações do multilateralismo. Isso se dá em razão de os temas de meio ambiente e saúde serem entendidos em âmbito doméstico como temas e políticas sociais e, em âmbito internacional, como temas de *low politics*. Nas Relações Internacionais, as *low politics*, ou *baixa política*, são todas aquelas abordagens ou ações políticas que fogem do escopo da defesa e segurança nacionais, dentro da abordagem realista das Relações Internacionais.

É possível afirmar que existe, atualmente, profusão de evidências científicas, dos mais variados campos de pesquisa, que correlacionam os danos ambientais e climáticos aos danos à saúde humana e planetária, quando comparados à conjuntura da aprovação da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (CVPCO), de 1985. A CVPCO é referência de acordo ambiental multilateral o qual foi aprovado seguindo o princípio da precaução, antes mesmo da comprovação científica da existência do buraco na camada de ozônio, uma vez que tal princípio preconiza a necessidade da tomada de ação antecipada aos riscos ambientais latentes, mesmo sem a existência de evidências científicas. A criação e aprovação da CVPCO e de seu Protocolo de Montreal, de 1987, demonstrou a inequívoca vontade política dos Estados em prol da cooperação internacional e da salvaguarda do meio ambiente e da saúde. O presente contexto internacional, contrariamente, apresenta pouca vontade política para a aprovação de novos acordos, apesar da multiplicidade de evidências, o que compromete possibilidades de alcance de consensos, do cumprimento e da implementação de normas acordadas em tratados internacionais vinculantes ao longo dos últimos 30 anos, como a própria Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (CQNUMC).

4 O efeito de adesão [bandwagon] ocorre quando o comportamento dos Estados é marcado pela adesão às decisões de outro Estado, entendido como mais forte politicamente, ou como agente hegemônico; exemplo de efeito de adesão atual foi a saída da Argentina e da Hungria da OMS, seguindo a saída dos EUA daquela organização (Diniz 2006; Romanello *et al.*, 2025)

Considerando o contexto das Américas, segundo o relatório latino-americano de 2023 da *The Lancet Countdown* sobre saúde e mudanças do clima (2024), além das dinâmicas distintas relacionadas aos danos ambientais, climáticos e sanitários nos diferentes países da América Latina, a falta de sustentabilidade, política e financeira de programas e políticas sociais, ambientais e climáticas, é provocada pela não continuidade em políticas públicas decorrentes de mudanças nos ciclos políticos dos Estados. Esta variável de descontinuidade e ruptura é desafio importante a se considerar no planejamento de políticas de adaptação, resiliência e mitigação, dado que tais ações devem ser, necessariamente, continuadas e sustentáveis política e economicamente (Hartinger *et al.*, 2024).

É apropriado reiterar, portanto, que o período pós-pandemia da COVID-19 (2020-2023) tem evidenciado instabilidade internacional, com conflitos latentes e perceptível marginalização das arenas de exercício de *soft power* em ambiente multilateral, espaços estes os quais o Brasil possuía relativa influência. O *soft power*, ou poder brando, foi definido por Joseph Nye (1990) como uma forma de poder não vinculada ao poder militar, intangível, que emergiu no pós-Guerra Fria, associado às influências culturais e informacionais de países que exercem o seu poder por meio de atração e persuasão, resultadas das transformações no equilíbrio da balança de poderes nas organizações multilaterais. Não obstante, há esforço do governo brasileiro rumo à retomada de posição de protagonismo no engajamento político e diplomático relativo aos temas ambiental e climático, bem como àqueles relativos à saúde, engajamento temático este que havia sido abandonado por gestões anteriores.

No cenário doméstico, as possibilidades de fortalecimento intersetorial entre os setores de Saúde, Ambiente, e Relações Exteriores são as mais diversas: se utilizar da PEB e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) para angariar fundos de financiamento para implementação de políticas setoriais ambientais, cujos benefícios transbordarão para o setor saúde (efeito *spillover*), além de buscar financiamento para projetos próprios do setor saúde; a intensificação de atuação nos foros internacionais políticos, científicos, sociais e financeiros, resgatando o princípio de saúde em todas as políticas; fomentar a pesquisa científica e a capacitação de pessoal para a formulação, implementação e avaliação de projetos de cooperação internacional e de políticas públicas em saúde e ambiente; e retomar a formação e a diversificação de parcerias estratégicas, impulsionando, também o fortalecimento da cooperação Sul-Sul para soluções em contextos políticos, econômicos, ambientais e sanitários futuros de emergências sanitárias, epidemias e pandemias.

No cenário internacional, além da busca constante pela criação de uma ordem multilateral mais justa e equânime, que traga voz e benefícios para os países

em desenvolvimento, o biênio 2024-2025 trouxe consigo uma agenda de eventos políticos extremamente relevantes, oportunos para a retomada do protagonismo brasileiro na arena internacional, iniciada com a Presidência rotativa no G-20, e que foi finalizada com a execução da COP-30 do Clima. O Brasil esteve em posição de destaque como anfitrião, com a oportunidade de protagonismo na chefia de reuniões e de negociações que puderam trazer ganhos duradouros ao país. Cabe destacar, também, a ocorrência da Conferência Global sobre Clima e Saúde de 2025, da OMS, realizada em Brasília, que foi evento de destaque do calendário preparatório da COP30, com discussões específicas relativas ao Dia da Saúde na COP e do Plano de Ação em Saúde de Belém, e que contou com a participação de atores de variadas esferas, como governos nacionais, filantropia, academia e organismos internacionais.

Dentre as alternativas para a retomada do protagonismo brasileiro nas arenas internacionais houve, igualmente, a proposição de *forum shifting*, como expresso em discurso brasileiro de abertura da 80ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 2025, no qual se propôs a criação de conselho climático com vinculação à AGNU (Lula, 2025). O *forum-shifting* pode ser entendido como um processo estratégico no qual os atores buscam a mudança dos locais de discussões e negociações para fóruns ou instituições as quais melhor atendem às suas necessidades (Wenhan, 2024, p. 124). Trazer as discussões acerca dos danos econômicos, sociais e sanitários das mudanças do clima para espaços variados de deliberação que podem favorecer as nações do Sul Global se demonstra ser fundamental, dadas as citadas limitações e a marginalização de espaços anteriormente utilizados para o atual exercício de liderança em *soft power* brasileiro.

As declarações resultantes do “Dia da Saúde” na COP do clima expressaram a necessidade de garantir melhores resultados em saúde às populações e aos países, consequentes dos danos e agravos causados pelas mudanças do clima. A Declaração de Clima e Saúde da COP 28 enfatizou a necessidade de tratar as interações do clima-saúde no contexto de quadro normativo sobre mudanças climáticas já existente, como a própria CQNUMC e do Acordo do Clima de Paris, na busca de desenvolvimento sustentável resiliente às mudanças do clima, por meio do fortalecimento científico interdisciplinar e de colaborações intersetoriais, além da busca de viabilização de aumento no investimento voltado às ações do nexos clima-saúde. A declaração da COP 28 expressou, também, a necessidade da busca por maior integração, nas agendas governamentais nacionais, de ações, projetos e políticas sobre clima e saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023).

A COP 29 apresentou um relatório especial sobre mudanças do clima e saúde, no qual foi destacado que os efeitos das mudanças do clima sobre a saúde são

consequências da falta de ação e não implementação de decisões pactuadas desde a criação da CQNUMC, sendo a saúde não um problema secundário a ser discutido em foros internacionais, mas um ponto essencial da agenda climática internacional. O relatório aponta a necessidade de maior integração entre a OMS e outros organismos do sistema ONU que tratam de meio ambiente, como a própria CQNUMC; além de enfatizar os cobenefícios de os países investirem na mitigação e adaptação às mudanças climáticas, além do fortalecimento de construção de capacidade em recursos humanos e em infraestrutura resilientes por meio da priorização da prevenção e da promoção da saúde e bem-estar nas ações de mitigação às mudanças do clima, com foco nos determinantes em saúde (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2024).

Já o Plano de Ação em Saúde de Belém para a adaptação do setor saúde às mudanças climáticas traz como prioridades questões transversais à equidade em saúde e justiça climática, e liderança e governança em clima e saúde com participação social. O Plano de Ação em Saúde de Belém propõe três linhas de ação com medidas de adaptação para o desenvolvimento de resiliência dos sistemas de saúde às mudanças do clima: 1) vigilância e monitoramento, 2) políticas baseadas em evidências e fortalecimento de capacidade, e 3) inovação e produção sustentável em saúde. Tais linhas de ação apresentam medidas como a integração de metodologias de monitoramento e dados ambientais, meteorológicos e climáticos para sistemas de vigilância em saúde, além da identificação de lista prioritária de riscos à saúde relacionados às mudanças do clima; adaptação da terminologia do nexo clima-saúde, com a adoção de consenso acerca de termos e conceitos; e, desenvolvimento de infraestrutura e serviços de saúde resilientes às mudanças do clima, com programas de saúde sensíveis ao clima (BRASIL, 2025).

O relatório especial da COP 30 sobre saúde e mudanças climáticas, apresentado pelo Brasil e a OMS, teve como destaque as formas de implementação efetiva do Plano de Ação em Saúde de Belém, apontando um plano estratégico e adaptável para tomada de decisão baseada em evidências, em favor à equidade em saúde e à justiça climática.

4_CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização da COP 30 do Clima encerrou um ciclo de rodadas de negociações internacionais nas quais o Brasil pôde ocupar posição de destaque, tanto como anfitrião, quanto como negociador e proponente de planos de ação. É necessário, no entanto, refletir criticamente acerca dos impactos concretos da realização de tais eventos no país, para além da retórica dos discursos e das declarações conjuntas sobre as mudanças

do clima e a saúde. Para o campo da saúde, no qual se pode identificar ganhos diretos e indiretos, consequentes de benefícios em outras áreas, a saúde ambiental evidencia uma janela de oportunidade para a formação de novos arranjos de cooperação, além do fomento para o fortalecimento de sua atuação interna.

A crise do multilateralismo é um desafio para a busca da construção de consensos em nível internacional. A lacuna formada pelo esvaziamento institucional e político de organizações internacionais sobre clima e saúde é resultado deste cenário de fragilização do sistema multilateral. Tal cenário, entretanto, destaca a necessidade, e mesmo a urgência, da formação de novas alianças globais, de novas parcerias estratégicas e de novos arranjos de cooperação internacional. Porquanto tal cenário se apresenta como desafio aparente, essa conjuntura pode ser oportuna para a emergência de novas lideranças regionais e globais, além de estimularem o *forum-shifting* relacionado aos temas ambientais e climáticos.

Em contraposição às medidas isolacionistas, como aquelas disposições adotadas por países como os Estados Unidos da América e alguns aliados, o Brasil insiste na busca do fortalecimento do multilateralismo (Rached, Giulio, Ventura, 2025), como sistema de redução de assimetrias e de aplicação do princípio da solidariedade. Conquanto a saúde seja campo sensível às mudanças políticas e de governança, além de ser afetada por inúmeros segmentos econômicos e sociais, o âmbito de atuação da saúde é, seguramente, multilateral, com destaque para o desempenho de ações ligadas ao nexo saúde-ambiente. A implantação de políticas de saúde ambiental, como aquelas relacionadas à vigilância da água, do clima, dos desastres e da poluição em um país, pode gerar cobenefícios para seus países vizinhos, principalmente em regiões de fronteira compartilhada.

Entendendo, portanto, que o fortalecimento da VSA atende às demandas internacionais de criação de estratégias de mitigação e adaptação de impactos das mudanças do clima e dos desastres ambientais sob a saúde das populações, além de colaborar, também, para a construção de capacidade e de resiliência do SUS para resposta às novas emergências em saúde pública, cabe atentar à sua importância como instrumento de PEB para potencializar a (re)inserção internacional brasileira e a (re)construção de protagonismo brasileiro na arena de Saúde Global, partindo de seu entorno regional. Destaca-se aqui o fato de que tais ações contribuem para a sustentabilidade do sistema e das políticas de saúde, contribuindo, por conseguinte, para a retomada da implementação eficaz da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável no país.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (Brasil). Convenções Internacionais. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/antag/pt-br/assuntos/atuacao-internacional/convencoes-internacionais>>.
- ALMEIDA, C. M. de *et al.* A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde. **Rev Eletron Comun Inf Inov Saúde** [Internet]. 31 de mar. 2010, v. 4, n. 1. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/696>>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. **Belém Health Action Plan for the Adaptation of the Health Sector to Climate Change**. Ministério da Saúde, Brasília: 2025. Disponível em: <https://cdn.who.int/media/docs/default-source/climate-change/en---belem-action-plan.pdf>
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Organograma 2023**. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/25-01-organogram-2023-completo-final.pdf>
- BUSS, P. M. Uma introdução ao conceito de promoção da saúde. *In*: CZERESNIA, D.; FREITAS, C. M. (org.). **Promoção da Saúde**: conceitos, reflexões, tendências. 2 ed. rev. e amp., 6ª reimpressão. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2020.
- CERVO, A. L., BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. 4 ed. rev. ampl., 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- DALCOMO, M. Quo vadis Covid-19 e outras Emergências? Seminários do CRIS 2023 nº 175. VideoSaúde Distribuidora da Fiocruz. 29 de junho de 2023 (ca. 150 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LSfTVGraCqg>
- DINIZ, E. Relacionamentos multilaterais na unipolaridade: uma discussão teórica realista. **Contexto int.**, 28 (2), Dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/cjNK5R5HnzP5B3cpWHWr3Pm/?format=pdf&lang=pt>

- DONALISIO M.R.; FREITAS A. R. R.; VON ZUBEN A. P. B. Arboviroses emergentes no Brasil: desafios para a clínica e implicações para a saúde pública. **Rev Saude Publica**. 2017; 51:30. Disponível em: https://rsp.fsp.usp.br/wp-content/uploads/articles_xml/1518-8787-rsp-51-0030-B7hJH/1518-8787-rsp-51-0030-B7hJH-pt.pdf
- FRANCO NETTO G. A Vigilância em Saúde Ambiental [56 slides]. Brasília: Funasa, 2013. Disponível em: http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2013/05/guilherme_franco1.pdf. [Recurso digital não paginado]
- HARTINGER, S. M *et al.* The 2023 Latin America report of the Lancet Countdown on health and climate change: the imperative for health-centred climate-resilient development. **The Lancet Regional Health – Americas**, v. 33, n. 100746, mai. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.lana.2024.100746>.
- IPCC. Summary for Policymakers. In: CORE WRITING TEAM, LEE, H.; ROMERO, J (eds.). **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. IPCC, Geneva, Switzerland, pp. 1-34. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, [s. l.], v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706520>.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 16ª ed. Malheiros Editores: São Paulo, 2008.
- MELLO, A. C. G. **O viés internacionalista da saúde ambiental: as contribuições do regime internacional de meio ambiente ao setor saúde brasileiro**. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas em Saúde) – Escola de Governo Fiocruz Brasília., Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/58566>.
- MIRANDA, A. C. *et al.* (org.). **Território, Ambiente e Saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz; 2008.

NIGRO, D. S.; PEREZ, F. A. Saúde Global: um campo em construção. *In*: FORTES, P.A.C., RIBEIRO, H. **Saúde Global**. São Paulo: Manole; 2014. e-Book Kindle. [recurso digital não paginado]

NYE JR., JOSEPH S. **Soft Power**. *Foreign Policy*, n. 80, p. 153-171, 1990. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1148580>

RACHED, D. H.; GIULIO, G. M.; VENTURA, D. COP30 is a chance for Brazil to lead on climate action and defend multilateralism on a global stage. **The BMJ**. 2025;391:r2100. Disponível em: <https://www.bmj.com/content/391/bmj.r2100>

ROMANELLO, MARINA et al. The 2025 report of the Lancet Countdown on health and climate change: climate change action offers a lifeline. **The Lancet**, Volume 406, Issue 10521, 2804 – 2857. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(25\)01919-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(25)01919-1/fulltext)

RUCKERT, A. *et al*. Diplomacia da Saúde Global: uma revisão crítica da literatura. *In*: Buss, P. M.; Tobar, S. (Org.). **Diplomacia em saúde e saúde global: perspectivas latino-americanas**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

SILVA, L. I. L. da, Discurso do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, em ocasião da abertura da 80ª Assembleia Geral das Nações Unidas AGNU/ONU – 23/09/2025. **Agência Brasil**, Brasília, 23 set. 2025, 13:54. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2025-09/confira-integra-do-discurso-de-lula-na-abertura-da-assembleia-da-onu>

TAMBELLINI, A. T.; CÂMARA, V. M. A temática saúde e ambiente no processo de desenvolvimento do campo da saúde coletiva: aspectos históricos, conceituais e metodológicos. **Ciênc. saúde coletiva**, v.3, n. 2, 1998, p. 47-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81231998000200005>

WENHAM, C. Forum shifting in global health security. **Bull World Health Organ**. 2024 Feb 1, v. 102, n. 2, p.123-129. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/38313147>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **COP 29 Special report on climate change**

and health: Health is the argument for climate action. Geneva: World Health Organization; 2024. Disponível em: <https://climahealth.info/resource-library/cop29-special-report-on-climate-and-health-health-is-the-argument-for-climate-action>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **COP28 UAE Declaration on climate and health.**

Geneva: World Health Organization; 2023. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/cop28-uae-declaration-on-climate-and-health>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Delivering the Belém Health Action Plan:**

COP30 Special Report on Health and Climate Change. Geneva: World Health Organization; 2025. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/cop30-special-report-on-climate-and-health>

Governança Portuária e a Construção de um Regime Ambiental Internacional dos Portos

TAWAN RANNY¹

Resumo

Os portos concentram a incidência simultânea de seis regimes ambientais marítimos internacionais – a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, a Convenção sobre Gestão de Água de Lastro, a Convenção sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo, a Convenção de Basileia e o Acordo sobre Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional, mas nenhum deles os constitui como objeto normativo autônomo. O espaço portuário apresenta-se, assim, normativamente saturado, mas dogmaticamente subestruturado. O presente artigo investiga se o Direito Ambiental Internacional vigente contém os fundamentos normativos suficientes para sustentar a reconstrução dogmática de um regime ambiental portuário integrado. Para tanto, emprega a hermenêutica jurídica sistêmica, articulando hermenêutica filosófica (Gadamer), hermenêutica jurídica (Lamy), teoria dos sistemas (Luhmann, Teubner), teoria da legalização (Abbott e colaboradores) e princípio da sustentabilidade (Bosselmann). A leitura relacional dos seis regimes revela três planos de convergência normativa – principiológico, obrigacional e procedimental – que, avaliados pelo critério de legalização, alcançam patamar suficiente de obrigação, precisão e delegação para fundamentar a reconstrução proposta. O artigo conclui que a construção dogmática de um Regime Ambiental Internacional dos Portos é viável como reconstrução sistêmica do direito existente, e não como criação normativa *ex nihilo*, e apresenta os fundamentos que condicionam essa arquitetura.

Palavras-Chave

Hermenêutica jurídica sistêmica; Regimes ambientais marítimos; Governança portuária; Integração normativa; Fragmentação.

Port Governance and the Construction

1 Professor do Centro Paula Souza. Empregado Público na Autoridade Portuária de Santos. Doutorando em Direito Ambiental Internacional e Mestre em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. E-mail: tawan.ranny@unisantos.br. <https://orcid.org/0000-0001-9756-9567>

of an International Environmental Regime for Ports

Abstract

Ports are subject to the simultaneous application of six international marine environmental regimes – the United Nations Convention on the Law of the Sea, the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, the Ballast Water Management Convention, the International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation, the Basel Convention and the Agreement on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas Beyond National Jurisdiction – yet none of them constitutes port areas as an autonomous regulatory object. This article examines whether existing International Environmental Law contains the normative foundations required to support the dogmatic reconstruction of an integrated international port environmental regime. Through systemic legal hermeneutics – combining philosophical hermeneutics (Gadamer), legal hermeneutics (Lamy), systems theory (Luhmann, Teubner), legalization theory (Abbott *et al.*) and the sustainability principle (Bosselmann) – the relational reading of the six regimes reveals three planes of normative convergence: principled, obligational, and procedural. The article concludes that the dogmatic construction of an International Port Environmental Regime is viable as a systemic reconstruction of existing law, rather than as normative creation *ex nihilo*.

Keywords

Systemic legal hermeneutics; Marine environmental regimes; Port governance; Normative integration; Fragmentation.

1_INTRODUÇÃO

Segundo a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, mais de 80% do volume do comércio mundial de mercadorias é transportado por via marítima (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO, 2024). Os portos, como pontos nodais dessas redes, concentram simultaneamente oportunidades de desenvolvimento e riscos socioambientais expressivos – poluição atmosférica e hídrica, introdução de espécies exóticas invasoras, geração e circulação de resíduos perigosos, emissões de gases de efeito estufa e risco permanente de acidentes com substâncias nocivas. Essa densidade de riscos não passou despercebida ao Direito Ambiental Internacional:

seis regimes marítimos – a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (*Marine Pollution Convention* - MARPOL), a Convenção sobre Gestão de Água de Lastro (*Ballast Water Management Convention* – BWM), a Convenção sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo (*International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* – OPRC), a Convenção de Basileia e o Acordo sobre Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional (Biodiversidade Além da Jurisdição Nacional – BBNJ) – incidem sobre diferentes dimensões da atividade portuária. Nenhum deles, porém, toma o porto como objeto normativo autônomo e unitário de disciplina.

Essa convergência sem integração produz efeitos concretos. Os regimes operam segundo lógicas setoriais próprias – poluição por navios, água de lastro, resíduos perigosos, emergências, biodiversidade –, sem que haja uma estrutura normativa que os articule no espaço onde todos materialmente se encontram. O resultado é fragmentação: sobreposições não resolvidas, lacunas de coordenação entre autoridades que implementam convenções distintas sobre o mesmo espaço portuário e assimetrias regulatórias entre sistemas portuários nacionais que incentivam competição baseada em leniência – fenômeno descrito na literatura como *race to the bottom*. O porto aparece, assim, como um espaço normativamente saturado, mas dogmaticamente subestruturado.

Diante desse quadro, a pergunta que orienta este artigo não é se os portos precisam de regulação ambiental – isso é pacífico –, mas se o Direito Ambiental Internacional vigente já contém, nos seis regimes existentes, os fundamentos normativos suficientes para sustentar dogmaticamente a reconstrução de um regime ambiental portuário integrado. E, se sim, qual é o instrumento metodológico capaz de explicitá-los e articulá-los em uma estrutura coerente.

O artigo sustenta que os fundamentos já existem em estado disperso e que a hermenêutica jurídica sistêmica – informada pela hermenêutica filosófica de Gadamer, pela hermenêutica jurídica de Lamy, pela teoria dos sistemas de Luhmann e Teubner, pela teoria da legalização de Abbott e colaboradores e pelo princípio da sustentabilidade de Bosselmann – é o instrumento que permite explicitá-los, articulá-los e demonstrar sua aptidão integradora. A construção do regime é viável como reconstrução sistêmica, e não como criação *ex nihilo*.

O artigo organiza-se em cinco movimentos progressivos. A Seção 2 apresenta os seis regimes ambientais marítimos e demonstra a lacuna portuária como problema dogmático. A Seção 3 justifica e apresenta a hermenêutica jurídica sistêmica como método de integração. A Seção 4, núcleo demonstrativo do artigo, opera a leitura hermenêutica

sobre o material normativo e identifica três planos de convergência – principiológico, obrigacional e procedimental. A Seção 5 extrai os fundamentos para a arquitetura do regime. A Seção 6 sintetiza as contribuições e projeta a agenda de pesquisa.

2_OS SEIS REGIMES AMBIENTAIS MARÍTIMOS E A LACUNA PORTUÁRIA NO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

A lacuna portuária no Direito Ambiental Internacional não decorre da inexistência de normas aplicáveis aos portos, mas do fato de que tais normas se distribuem por regimes distintos, funcionalmente especializados, que incidem sobre o espaço portuário sem o constituírem como objeto autônomo e unitário de disciplina. O ponto de partida hermenêutico adequado, portanto, não é perguntar se há um tratado internacional dos portos, porque a resposta é negativa; o ponto correto é verificar se a combinação de regimes já existentes permite reconstruir normativamente o porto como espaço de convergência ecológica, logística e regulatória. A hipótese desta seção é afirmativa: a partir da CNUDM, da MARPOL, da BWM, da OPRC, da Convenção de Basileia e do BBNJ, é possível identificar um feixe normativo coerente que, embora ainda não codificado como regime portuário único, já oferece os fundamentos materiais para sua reconstrução¹.

A CNUDM desempenha função matricial nesse conjunto. Tanaka assinala que a Parte XII da Convenção estabelece um quadro jurídico geral e abrangente para a proteção do meio marinho, sendo o artigo 192 a pedra angular que formula a obrigação dos Estados de proteger e preservar o meio ambiente marinho (Tanaka, 2019, p. 332, 350). Essa disposição impede uma leitura compartimentalizada da tutela ambiental marítima: o meio marinho aparece como totalidade protegida, e não como soma de compartimentos normativos estanques. A projeção dessa moldura sobre o espaço portuário opera por três vias específicas: o artigo 211, que determina a adoção de leis e regulamentos para prevenir, reduzir e controlar a poluição proveniente de embarcações, vinculando seu conteúdo a padrões internacionais

1 A escolha desses seis regimes obedece a critério funcional de delimitação: todos incidem materialmente sobre o porto como espaço físico-operacional, projetando obrigações que se convertem em exigências concretas sobre a infraestrutura, a gestão e a autoridade portuárias. Outros regimes ambientais internacionais — notadamente o regime climático (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e Acordo de Paris), o regime de proteção de espécies (Convenção sobre Diversidade Biológica) e o regime de poluição atmosférica transfronteiriça — são pertinentes ao universo marítimo-portuário, mas sua incidência sobre o porto é mediada por cadeias regulatórias mais extensas que não o tomam como ponto operacional direto. A exclusão decorre de opção metodológica deliberada, e não de desconhecimento de sua relevância. A análise dos efeitos desses regimes sobre a governança portuária constitui desdobramento natural desta pesquisa.

geralmente aceitos – técnica de remissão normativa que atualiza o conteúdo exigível no cais sem necessidade de reabrir o texto convencional (Ranny, 2025); os artigos 218 a 220, que conferem ao Estado do porto competências de investigação e inspeção sobre embarcações estrangeiras; e o artigo 197, que impõe cooperação na formulação de regras voltadas à proteção do meio marinho (Tanaka, 2019, p. 335). É essa tríade – dever geral de proteção, remissão a padrões em evolução e poderes de fiscalização pelo Estado do porto – que insere o porto, desde o regime de base, em uma racionalidade de proteção ecossistêmica, coordenação entre jurisdições e aplicação coercitiva descentralizada.

A moldura geral da CNUDM se densifica pela MARPOL e pela BWM, que compartilham a dimensão de controle operacional pelo Estado do porto, mas respondem a riscos ecológicos distintos. Birnie, Boyle e Redgwell observam que a MARPOL instituiu um sistema de certificação, inspeção e reporte, baseado na cooperação entre Estados costeiros, do porto e de bandeira, com o propósito de dificultar ou impedir a operação de embarcações defeituosas (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009, p. 405-406). Mas ela não se esgota no controle de conformidade: todos os seus seis anexos exigem que os portos disponibilizem instalações adequadas de recepção de resíduos – obrigação cuja implementação insuficiente é registrada pela literatura (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009, p. 412-413; Tanaka, 2019, p. 350). Aqui começa a aparecer com nitidez a conexão hermenêutica entre regimes: a proibição de descarregar no oceano transfere para o porto o dever de receber, tratar e encaminhar resíduos, convertendo o porto em ponto de conversão entre tutela do ambiente marinho e gestão ambiental terrestre. A BWM, por sua vez, responde ao risco ecológico de introdução de espécies exóticas invasoras e patógenos. Tanaka explica que o instrumento busca prevenir, minimizar e finalmente eliminar a transferência de organismos por meio do controle e da gestão da água de lastro e dos sedimentos, impondo obrigações de instalações de recepção de sedimentos, inspeção, certificação e controle pelo Estado do porto (Tanaka, 2019, p. 370-371). O significado desse regime para a presente pesquisa é particularmente forte: ele mostra que o porto não é apenas lugar de controle da poluição clássica, mas também espaço de biosegurança ecológica. A gestão portuária passa a envolver proteção da biodiversidade, prevenção de introdução de organismos e tratamento de sedimentos.

A OPRC introduz uma dimensão que os regimes anteriores não contemplam diretamente: o porto como infraestrutura crítica de prontidão e resposta a emergências. Tanaka assinala que a Convenção estabelece moldura global para cooperação internacional em incidentes de poluição por óleo, impondo obrigações de planos de emergência, deveres de comunicação imediata e dever de informação a Estados

possivelmente afetados (Tanaka, 2019, p. 361-362). Beyerlin e Marauhn explicitam que o espectro das medidas exigidas abrange planos de emergência não apenas para navios e unidades offshore, mas também para portos marítimos e instalações de manuseio de óleo (Beyerlin; Marauhn, 2011, p. 132-133). O porto integra, portanto, o regime internacional de resposta a emergências não como elemento periférico, mas como infraestrutura expressamente contemplada: centro de contingência, coordenação e mitigação.

A Convenção de Basileia introduz uma dimensão complementar decisiva: a da circulação transfronteiriça e da destinação ambientalmente adequada dos resíduos perigosos. Sands, Peel, Fabra e MacKenzie observam que a Convenção estrutura-se sobre a ideia de reduzir ao mínimo os movimentos transfronteiriços compatíveis com uma gestão ambientalmente adequada, refletindo a lógica de que os resíduos devem, tanto quanto possível, ser eliminados no Estado em que foram gerados (Sands *et al.*, 2018, p. 619-620). Embora não seja um tratado portuário, a Convenção torna-se hermenêuticamente central porque o porto é, materialmente, um dos principais pontos de trânsito, armazenamento, recepção e redirecionamento de resíduos perigosos no comércio global. Birnie, Boyle e Redgwell observam que a exclusão das descargas regulares abrangidas pelo regime da MARPOL não elimina o problema da destinação terrestre; ao contrário, evidencia a necessidade de pensar conjuntamente recepção portuária e gestão ambiental adequada em terra (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009, p. 412-413). É nesse interstício que a Convenção de Basileia se torna regime complementar da MARPOL.

O sexto regime amplia o horizonte material da reconstrução proposta. O Acordo sob a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar relativo à Conservação e ao Uso Sustentável da Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional - BBNJ, adotado em 2023 e em vigor desde 17 de janeiro de 2026, tem por objetivo assegurar a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica marinha em áreas além da jurisdição nacional. Sua importância para a presente construção não reside em disciplinar diretamente o porto, mas em introduzir, no plano convencional contemporâneo, uma gramática explícita de coerência inter-regimes. O artigo 8 prevê cooperação com instrumentos e organismos pertinentes, e o Acordo estabelece lógica de não prejuízo e coordenação com os regimes já existentes. Se a gestão da água de lastro já alcança, segundo Tanaka, ameaças à biodiversidade inclusive em áreas além da jurisdição nacional (Tanaka, 2019, p. 370), o novo Acordo oferece a camada mais recente de inteligibilidade ecológica do sistema: a biodiversidade marinha além da jurisdição nacional não está desconectada dos fluxos materiais que passam pelos portos. O porto não é apenas fronteira entre o mar e a terra; é elo entre

ecossistemas costeiros, águas sob jurisdição estatal, cadeias marítimas globais e áreas além da jurisdição nacional.

A reunião hermenêutica desses seis regimes permite formular com maior precisão o problema dogmático – mas essa formulação exige que se identifique, antes, a natureza das sobreposições que a convergência produz. Os regimes não apenas incidem sobre o mesmo espaço; em vários pontos, regulam as mesmas funções a partir de ângulos distintos, sem coordenação explícita entre si. Três sobreposições são particularmente ilustrativas. A primeira refere-se às instalações de recepção: a MARPOL exige instalações para resíduos operacionais de navios; a BWM exige instalações para recepção de sedimentos; a Convenção de Basileia disciplina a gestão dos resíduos perigosos que chegam ao porto por via marítima – três obrigações convergentes, dirigidas a infraestruturas que operam no mesmo espaço, sem que exista mecanismo convencional que as articule em sistema integrado de gestão portuária de resíduos. A segunda sobreposição refere-se ao controle pelo Estado do porto: a CNUDM confere competência geral de inspeção ambiental; a MARPOL e a BWM preveem, cada uma, verificação de conformidade com seus padrões específicos; as redes regionais de memorandos de entendimento operacionalizam, na prática, inspeções que abrangem múltiplas convenções simultaneamente – mas o fazem por coordenação administrativa, não por articulação dogmática. A terceira sobreposição refere-se à avaliação de impacto ambiental: a CNUDM impõe monitoramento e avaliação genéricos; a BWM prevê avaliações de risco biológico; o BBNJ estabelece procedimentos de avaliação ecossistêmica – três camadas de avaliação que incidem sobre atividades portuárias sem que haja moldura integradora. Essas sobreposições não são redundância benigna: elas produzem riscos concretos de incoerência regulatória, duplicação de obrigações e lacunas de coordenação entre autoridades que implementam convenções distintas sobre o mesmo cais.

É à luz dessas sobreposições que a lacuna portuária se revela em toda a sua dimensão dogmática. A lacuna não é ausência de normatividade – o espaço portuário está saturado de deveres de proteção do meio marinho, controle de poluição por navios, recepção de resíduos, gestão de água de lastro e sedimentos, preparo para emergências, cooperação internacional e proteção da biodiversidade marinha. A lacuna é insuficiência de integração normativa e opera em três planos simultâneos. No primeiro, o porto não é constituído, em nenhum dos seis regimes, como sujeito normativo autônomo: ele aparece como elemento funcional de cada regime – ponto de inspeção, local de recepção, infraestrutura de contingência –, mas nunca como destinatário unitário de obrigações ambientais integradas. No segundo, não existe mecanismo convencional de coordenação inter-regime que articule as obrigações

que convergem para o mesmo espaço: cada convenção opera segundo sua lógica setorial, e a coordenação efetiva, quando ocorre, depende de arranjos administrativos nacionais ou regionais, não de articulação dogmática. No terceiro, falta instrumento hermenêutico que permita ler essas convergências como sistema coerente: o material normativo está disperso, mas potencialmente articulável – o que falta é o método que explicita a coerência latente e a submeta a controle dogmático.

O porto é, assim, normativamente saturado, mas dogmaticamente subestruturado. Essa fórmula, que constitui o diagnóstico central deste artigo, designa uma condição que não se resolve pela criação de um sétimo tratado, nem pela mera constatação de que os tratados existentes mencionam o porto. Ela exige trabalho hermenêutico: a reconstrução da coerência que os seis regimes já contêm, mas que a interpretação setorializada oculta. O Regime Ambiental Internacional dos Portos não deve ser concebido, ao menos neste trabalho, como ficção legislativa ou proposta puramente política, mas como reconstrução hermenêutica de uma coerência já latente entre seis regimes ambientais internacionais efetivamente vigentes. A tarefa seguinte, portanto, é demonstrar qual método interpretativo permite converter esse material disperso em unidade argumentativa consistente – objeto da seção metodológica subsequente.

3_HERMENÊUTICA JURÍDICA SISTÊMICA COMO MÉTODO DE INTEGRAÇÃO DOS SEIS REGIMES AMBIENTAIS MARÍTIMOS

Conforme demonstrado na seção anterior, os seis regimes ambientais marítimos convergem materialmente para o porto sem, contudo, o constituírem como objeto normativo unitário. Diante desse quadro, o problema metodológico deixa de ser descrever regimes paralelos e passa a ser o de identificar por qual via interpretativa esse material normativo disperso pode ser reconduzido a uma unidade argumentativamente controlável. A presente seção apresenta o método adotado para essa tarefa – a hermenêutica jurídica sistêmica – e justifica a articulação específica de seus cinco componentes.

Essa justificação é necessária porque a hermenêutica jurídica sistêmica não resulta da mera justaposição de autores pertinentes ao tema, mas de uma articulação em que cada componente resolve um problema que o anterior deixa em aberto. A hermenêutica filosófica de Gadamer fornece os pressupostos epistemológicos que permitem interrogar tratados distintos a partir de um mesmo problema – mas não entrega método dogmático para operar sobre o direito positivo. A hermenêutica jurídica de Lamy converte esses pressupostos em operação dogmática controlada

pela análise sistemática do direito positivado – mas não dispõe de gramática para compreender como sistemas normativos funcionalmente diferenciados se relacionam entre si. A teoria dos sistemas, na formulação de Luhmann e Teubner, oferece os conceitos de autopoiese, acoplamento estrutural e interferência que permitem captar a relação entre regimes autônomos – mas não fornece critério para medir o grau de juridicidade das convergências identificadas. A teoria da legalização de Abbott e colaboradores fornece esse critério, por meio das variáveis de obrigação, precisão e delegação – mas opera sem orientação normativa material. O princípio da sustentabilidade, na formulação de Bosselmann, fecha a cadeia ao fornecer o horizonte material que orienta a reconstrução e lhe confere sentido teleológico. A contribuição metodológica do artigo reside nessa cadeia como operação integrada, e não em qualquer de seus componentes tomado isoladamente.

A primeira base do método é a hermenêutica filosófica de Gadamer. O autor sustenta que compreender não é reproduzir mecanicamente um sentido pré-fixado, mas mover-se no círculo entre parte e todo, em um processo no qual o significado de cada elemento depende da totalidade em que se insere, ao mesmo tempo em que a totalidade é permanentemente reformulada pela interpretação de suas partes (Gadamer, 1999, p. 436). Aplicada ao problema aqui tratado, essa formulação impede que os seis regimes sejam lidos como compartimentos normativos autossuficientes. O dever geral de proteger e preservar o meio marinho, os controles sobre poluição por navios, a gestão de água de lastro, a resposta a incidentes com óleo, a disciplina dos resíduos perigosos e a proteção da biodiversidade marinha, além da jurisdição nacional, só se deixam compreender adequadamente quando interpretados em relação recíproca. O porto funciona como ponto material de convergência entre essas normas, e é justamente essa convergência que permite ao intérprete reconstruir a totalidade normativa latente. Gadamer observa, ademais, que o texto escrito adquire autonomia relativa em relação à intenção originária de seu autor, de modo que a interpretação se orienta menos pela psicologia do produtor do texto e mais pelo problema objetivo em torno do qual o texto fala (Gadamer, 1999, p. 574). Essa autonomia é metodologicamente decisiva: não é necessário demonstrar que os negociadores de cada regime pretenderam conscientemente criar, em conjunto, um regime ambiental portuário; basta demonstrar que, lidos à luz do problema objetivo da governança ambiental portuária, esses instrumentos revelam convergências suscetíveis de reconstrução unitária. A fusão de horizontes, intrinsecamente ligada ao problema da aplicação (Gadamer, 1999, p. 458), exige que os seis regimes sejam interrogados a partir da situação hermenêutica concreta do porto como espaço no qual desembocam fluxos marítimos, riscos ecológicos, resíduos, sedimentos, contingências de poluição

e exigências de cooperação transnacional. A hermenêutica filosófica, contudo, fornece a abertura epistemológica que autoriza essa leitura relacional, mas não entrega, por si, um método dogmático apto a operar sobre o direito positivo de forma controlável. A fusão de horizontes permite interrogar os tratados a partir do porto; ela não diz como submeter os resultados dessa interrogação a controle jurídico-dogmático.

Esse limite é enfrentado pela hermenêutica jurídica de Lamy, que converte a abertura gadameriana em operação dogmática disciplinada. Para Lamy, o método hermenêutico é aquele que advém da certeza de que o contexto é o norte de explicação de toda e qualquer comunicação humana; o discurso jurídico não pode ser compreendido apenas por sua forma ou por sua gramática, mas pelo seu entorno, pela sensibilidade ao não dito tanto quanto ao dito (Lamy, 2011, p. 47). Transposta para o plano do Direito Ambiental Internacional, essa orientação significa que as convenções marítimo-ambientais não podem ser interpretadas como textos isolados, mas devem ser lidas à luz do contexto normativo e institucional em que operam – e esse contexto, no que toca à governança portuária, é precisamente o da convergência entre múltiplos regimes sobre um mesmo espaço funcional. A exigência decisiva de Lamy, porém, vai além da atenção ao contexto: a densificação do significado jurídico somente será possível nos termos do que já estiver predeterminado pela análise sistemática, pela interpretação sistemática do próprio Direito positivado (Lamy, 2011, p. 98). Essa formulação ancora a reconstrução do regime ambiental portuário no material jurídico vigente e impede que a operação hermenêutica se converta em exercício especulativo. A reconstrução deve ser controlada pelos instrumentos jurídicos efetivamente existentes. Lamy resolve, assim, o problema que Gadamer deixa em aberto: a passagem da compreensão filosófica à operação dogmática. Permanece, contudo, um problema que o método dogmático-hermenêutico, por si, não equaciona: ele opera sobre textos jurídicos, mas não dispõe de gramática própria para compreender como sistemas normativos funcionalmente diferenciados – cada qual com sua lógica setorial, seus mecanismos de produção e aplicação, seus sujeitos e procedimentos – podem ser reconduzidos a uma unidade sem que se force uma homogeneidade que não existe.

É a teoria dos sistemas, na formulação de Luhmann e Teubner, que fornece essa gramática. Luhmann concebe o direito como sistema autopoietico, cuja diferenciação ocorre por referência recursiva de operações jurídicas a operações jurídicas, de modo que suas operações se especificam a partir de operações já produzidas no interior do próprio sistema, e não por mera determinação externa (Luhmann, 2004, p. 90). Esse ponto impede compreender a integração dos seis regimes como mera soma política ou administrativa de materiais normativos heterogêneos: a unidade buscada

pelo artigo precisa ser juridicamente construída, processada segundo categorias e formas argumentativas próprias do direito. O fechamento operativo, porém, não significa isolamento. Luhmann explica que sistemas funcionalmente diferenciados relacionam-se por meio de acoplamentos estruturais, isto é, por padrões relativamente estáveis de resposta a irritações provenientes de seu ambiente, sem que deixem de operar segundo sua lógica própria (Luhmann, 2004, p. 382-383). O porto concentra essas irritações de maneira singular: nele se encontram a operação marítima, a infraestrutura terrestre, a gestão de resíduos, o controle de espécies invasoras, a prontidão a emergências e a projeção de riscos sobre ecossistemas locais e globais. A unidade normativa do Regime Ambiental Internacional dos Portos não decorre da eliminação dessa complexidade, mas da reconstrução dos acoplamentos que já conectam essas diferentes dimensões. Luhmann atribui, ademais, ao direito a função de estabilizar expectativas normativas em contextos de elevada complexidade e incerteza (Luhmann, 2004, p. 147-148). A tarefa do intérprete é verificar se o direito já contém elementos suficientes para estabilizá-los de modo coordenado quando convergem no espaço portuário.

Teubner confere precisão adicional a essa gramática. Em *Law as an Autopoietic System*, sustenta que o fechamento operativo do direito não impede que sistemas autopoieticos coevoluam, exercendo influência indireta e recíproca uns sobre os outros, sem que haja causalidade direta entre eles (Teubner, 1993, p. 61-62). Cada um dos seis regimes marítimos opera segundo sua lógica setorial própria, mas todos respondem, por vias distintas, a irritações provenientes do mesmo ambiente: o espaço marítimo-portuário e os riscos ecológicos que nele convergem. A coevolução entre eles não é fruto de coordenação legislativa deliberada; emerge da pressão material exercida pelo porto como ponto de convergência funcional. O mecanismo que Teubner denomina interferência – pelo qual diferentes sistemas processam, cada qual segundo sua lógica interna, um mesmo evento comunicativo (Teubner, 1993, p. 86) – é concretamente observável no cais: uma inspeção pelo Estado do porto é, ao mesmo tempo, operação do sistema de segurança marítima, do sistema de proteção ambiental e do sistema de comércio internacional. Em *Constitutional Fragments*, Teubner reforça que a compatibilidade não pode ser inteiramente definida do exterior, devendo ser produzida, em larga medida, pelo próprio sistema segundo a lógica do respectivo meio comunicativo (Teubner, 2012, p. 87-88). A integração dos seis regimes não pode, portanto, ser apresentada como simples projeto político de unificação normativa; ela precisa ser demonstrada a partir da lógica interna do próprio direito – o que Teubner já havia formulado ao observar que o direito constrói a realidade segundo seus próprios princípios e que a influência do mundo externo

consiste apenas em disparar processos internos de seleção (Teubner, 1993, p. 78). A hermenêutica sistêmica não cria arbitrariamente um novo regime; ela reconstrói juridicamente uma coerência já latente. A teoria dos sistemas resolve, assim, o problema que Lamy deixa em aberto: ela oferece a gramática conceitual para compreender como regimes autônomos se relacionam sem hierarquia central e sem perda de sua diferenciação funcional. Permanece, porém, uma questão que nem a hermenêutica nem a teoria dos sistemas equacionam por si mesmas: quando a operação hermenêutica identifica convergências entre os regimes, como avaliar se essas convergências atingem patamar de juridicidade suficiente para sustentar a reconstrução de um regime integrado – ou se permanecem no plano de meras coincidências funcionais?

É a teoria da legalização de Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter e Snidal que fornece o critério para essa avaliação. Os autores propõem compreender a legalização a partir de três dimensões principais: obrigação, precisão e delegação, variáveis que permitem mapear diferentes graus de juridicidade nos arranjos internacionais (Abbott *et al.*, 2000, p. 401-403). Essa formulação permite evitar dois equívocos simétricos: exigir, para reconhecer a existência de um regime portuário em formação, um grau absoluto de codificação centralizada que o material hoje disponível não possui; ou, inversamente, tratar qualquer sobreposição funcional de instrumentos como se já bastasse para configurar unidade jurídica. A legalização como continuum oferece ferramenta analítica para testar, em cada plano de convergência, se as obrigações identificadas são suficientemente vinculantes, precisas e dotadas de delegação institucional para sustentar a reconstrução proposta. A teoria da legalização resolve, assim, o problema que a teoria dos sistemas deixa em aberto: ela fornece critério de medida onde havia apenas gramática relacional. Esse critério, contudo, opera no plano analítico-descritivo: ele mede a densidade jurídica das convergências, mas não indica sob que orientação normativa material a reconstrução deve ser conduzida. Um critério de juridicidade sem horizonte normativo poderia, em tese, fundamentar qualquer reconstrução – inclusive uma que privilegiasse, por exemplo, a eficiência logística em detrimento da proteção ecológica.

É esse limite que o princípio da sustentabilidade, na formulação de Bosselmann, enfrenta e resolve. Bosselmann observa que o direito ambiental internacional se desenvolveu como campo influenciado por ciência, ética, economia e política, mas sem romper inteiramente com a lógica fragmentária e estatal da ordem jurídica internacional moderna (Bosselmann, 2008, p. 25-26). Em outra passagem, sustenta que a unidade ecológica do planeta põe em crise a suficiência da soberania territorial como princípio exclusivo de organização jurídica, uma vez que a integridade

ambiental não coincide com as fronteiras estatais (Bosselmann, 2008, p. 146-147). Essa reflexão fecha a cadeia metodológica ao fornecer o critério material que faltaria a uma integração puramente formal. O que autoriza a reconstrução conjunta dos seis regimes não é apenas a circunstância de incidirem, em alguma medida, sobre o porto, mas o fato de todos eles responderem, por vias diversas, ao mesmo imperativo de sustentabilidade ecológica de um espaço funcionalmente interdependente. O princípio da sustentabilidade opera como horizonte normativo que orienta a leitura relacional – ele determina que a reconstrução seja conduzida em favor da integridade ecológica, não de qualquer outra finalidade que a convergência normativa pudesse, em abstrato, servir.

A hermenêutica jurídica sistêmica é, assim, o resultado da articulação dessas cinco matrizes em cadeia funcional. Gadamer abre a possibilidade de ler os seis regimes como partes de uma totalidade normativa centrada no porto. Lamy ancora essa leitura no direito positivado e lhe confere controle dogmático. Luhmann e Teubner oferecem a gramática que permite compreender a relação entre regimes autônomos sem forçar homogeneidade artificial. Abbott e colaboradores fornecem o critério que permite testar se as convergências identificadas atingem patamar de juridicidade suficiente. Bosselmann orienta a reconstrução sob o imperativo da sustentabilidade ecológica. A cadeia é indissociável: sem Gadamer, não há fusão de horizontes que permita interrogar tratados distintos a partir do porto; sem Lamy, a fusão permanece filosoficamente fértil, mas dogmaticamente incontrolável; sem Luhmann e Teubner, a análise dogmática não dispõe de gramática para a pluralidade sistêmica; sem Abbott e colaboradores, a gramática sistêmica não se traduz em critério de verificação; sem Bosselmann, o critério opera sem direção normativa. É essa cadeia, como operação integrada, que permite passar da simples coexistência de seis regimes ambientais marítimos para a tese de que eles podem fundamentar, em conjunto, um Regime Ambiental Internacional dos Portos.

A lacuna portuária anteriormente identificada não autoriza, portanto, ceticismo quanto à possibilidade de unidade, mas exige método rigoroso para demonstrá-la. A hermenêutica jurídica sistêmica cumpre essa função porque não é catálogo de referências, mas engrenagem: cada componente aciona o seguinte, e a operação completa é o que permite transformar convergência material em unidade dogmática. Com isso, torna-se possível avançar da metodologia para a demonstração material – objeto da seção seguinte.

4_DA FRAGMENTAÇÃO À COERÊNCIA: PRINCÍPIOS, OBRIGAÇÕES E MECANISMOS CONVERGENTES NOS SEIS REGIMES

A seção anterior demonstrou que a hermenêutica jurídica sistêmica fornece o instrumento metodológico adequado para enfrentar a fragmentação normativa identificada no Direito Ambiental Internacional aplicável ao espaço portuário. Resta agora operar esse método sobre o material jurídico efetivamente existente: examinar os seis regimes ambientais marítimos e demonstrar que, quando interpretados a partir do espaço portuário – e não como compartimentos normativos autossuficientes –, revelam três planos de convergência normativa capazes de sustentar a reconstrução de um regime ambiental portuário integrado: o plano principiológico, o plano obrigacional e o plano procedimental. O porto é a lente de leitura, não o destino eventual do raciocínio; cada plano é ancorado em dispositivos específicos dos tratados e em práticas institucionais consolidadas.

4.1_Princípios

O primeiro plano de convergência encontra-se no nível dos princípios jurídicos que estruturam os regimes ambientais marítimos. A leitura relacional que se propõe aqui não consiste em verificar se um mesmo princípio aparece em convenções distintas – exercício que seria puramente descritivo –, mas em demonstrar que esses princípios adquirem, no espaço portuário, uma densidade hermenêutica particular que não se reproduz em nenhum outro ponto do sistema marítimo-ambiental. O porto é o lugar onde esses princípios deixam de operar como orientações setoriais isoladas e passam a funcionar como gramática normativa comum.

A tabela a seguir sistematiza a presença dos seis princípios nos seis regimes, indicando a modalidade de manifestação normativa – expressa, quando o princípio é textualmente enunciado no instrumento; funcional, quando opera por meio dos mecanismos do regime sem enunciação textual – e a densidade hermenêutica particular que cada princípio adquire no espaço portuário. Ela oferece o mapa completo da convergência principiológica; o texto que se segue desenvolve com maior profundidade os princípios que mais contribuem para a articulação integradora.

QUADRO 1²Convergência principiológica nos seis regimes ambientais marítimos:
presença, modalidade e densidade hermenêutica no espaço portuário

PRINCÍPIO	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM	Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios - MARPOL	Convenção sobre Gestão de Água de Lastro - BWM	Convenção sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo - OPRC	Convenção de Basileia	Acordo sobre Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional - BBNJ	Densidade hermenêutica no espaço portuário
PRECAUÇÃO	Funcional (moldura geral de proteção, art. 192)	Funcional (limites técnicos como antecipação de risco - seis anexos)	Expressa (art. 2 - abordagem precautória)	Funcional (planos de contingência como antecipação)	Funcional (gestão ambientalmente adequada ante incerteza)	Expressa (racionalidade ecológica ampliada)	Incerteza cumulativa: no porto, os riscos de poluição, bioinvasão e dano ecossistêmico se sobrepõem, exigindo precaução simultânea em múltiplas dimensões
PREVENÇÃO	Expressa (arts. 192, 194, 211)	Expressa (sistema de prevenção codificada - seis anexos)	Expressa (gestão preventiva de água de lastro e sedimentos)	Expressa (preparo e resposta como prevenção de danos)	Expressa (minimização de geração e movimento de resíduos - art. 4)	Expressa (conservação e uso sustentável)	Conversão operacional: o dever abstrato de prevenir se materializa em inspeção, certificação e controle cotidiano no cais
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	Expressa (arts. 197-201)	Expressa (cooperação tripartite Estado de bandeira, costeiro e do porto)	Expressa (art. 6 - cooperação científica e técnica)	Expressa (arts. 5-7 - sistemas de assistência mútua)	Expressa (cooperação para gestão ambientalmente adequada)	Expressa (art. 8 - cooperação com instrumentos e organismos pertinentes)	Interseção jurisdicional: cada navio estrangeiro cria tripla interseção entre Estado de bandeira, costeiro e do porto, tornando a cooperação prática cotidiana
POLUIDOR-PAGADOR	Funcional (regime de responsabilidade, Parte XII)	Funcional (custos de instalações de recepção imputáveis a operadores)	-	Expressa (via Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos de Poluição por Óleo de 1992)	Funcional (custos de gestão ambientalmente adequada)	-	Internalização concreta: o porto é o ponto onde resíduos são desembarcados, taxas ambientais cobradas e custos de recepção e tratamento imputados a operadores
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Funcional (equilíbrio entre usos do mar)	Funcional (equilíbrio entre navegação e proteção ambiental)	Funcional (equilíbrio entre comércio marítimo e biosegurança)	-	Expressa (gestão ambientalmente adequada como expressão do princípio)	Expressa (conservação e uso sustentável como objeto do Acordo)	Tensão constitutiva: o porto é simultaneamente infraestrutura econômica de primeira grandeza e zona de interface com ecossistemas costeiros vulneráveis
NÃO FRAGMENTAÇÃO E COORDENAÇÃO INTER-REGIMES	Expressa (arts. 237 e 311 - harmonia com outros acordos)	Funcional (remissões à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar)	Funcional (referência ao quadro normativo da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar)	Funcional (cooperação com regimes conexos)	Funcional (interface com regimes setoriais marítimos)	Expressa (cláusulas de não prejuízo, art. 8)	Necessidade operacional: os seis regimes incidem simultaneamente sobre o mesmo cais, e qualquer fragmentação hermenêutica produz incoerência regulatória concreta

Nota: “Expressa” indica enunciação textual do princípio no instrumento convencional; “Funcional” indica operação do princípio por meio de mecanismos normativos do regime sem enunciação textual; “-” indica ausência de incidência direta do princípio no regime.

2 Fonte: elaboração do autor a partir da análise hermenêutica dos seis regimes.

O desenvolvimento textual que se segue não replica a completude do Quadro 1, mas aprofunda os princípios cuja convergência no espaço portuário é hermenêuticamente mais densa e cuja demonstração exige análise detalhada dos dispositivos convencionais – notadamente a precaução, a prevenção e a cooperação internacional, que constituem o núcleo da gramática principiológica compartilhada. Os três princípios restantes – poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável e não fragmentação – são tratados com o detalhamento necessário para demonstrar sua presença e sua função na convergência, sem, contudo, requerer a mesma extensão analítica: a tabela assegura que a sistematização seja completa, e o texto investe na profundidade onde ela é hermenêuticamente mais produtiva.

O porto concentra, em um mesmo espaço operacional, riscos de poluição por hidrocarbonetos, introdução de espécies exóticas invasoras por descarga de água de lastro, contaminação por resíduos perigosos em trânsito, emissões atmosféricas e ameaças à biodiversidade costeira e marinha – todos sob condições de incerteza cumulativa. Nenhuma avaliação setorial isolada capta a totalidade desses riscos; nenhum regime individual contempla o espectro completo de incertezas que o espaço portuário materializa. É diante dessa sobreposição de riscos incertos que o princípio da precaução adquire densidade hermenêutica particular, porque três regimes distintos o projetam, por vias diversas, sobre esse mesmo espaço. A BWM incorpora expressamente a abordagem precautória: o artigo 2 determina que as medidas adotadas devem refletir uma abordagem precautória na gestão dos riscos associados à transferência de organismos aquáticos por navios. A MARPOL, embora não empregue a expressão “precaução” de forma textual, incorpora sua racionalidade por meio de limites técnicos de descarga que operam como mecanismos de antecipação de risco – os padrões dos seis anexos são fixados não em função de danos já ocorridos, mas de riscos que se pretende evitar. O BBNJ reforça essa convergência ao projetar, sobre o conjunto dos regimes marítimos, uma racionalidade ecológica ampliada que pressupõe a abordagem precautória como orientação para a conservação da diversidade biológica em áreas de elevada incerteza científica. Sands e colaboradores observam que a precaução se tornou um dos princípios operacionais mais influentes do direito ambiental contemporâneo (Sands *et al.*, 2018, p. 211). O que a leitura hermenêutica a partir do porto acrescenta é a demonstração de que esse princípio não opera em cada regime de forma autônoma e desconectada: no cais, a precaução contra espécies invasoras, a precaução contra contaminação por resíduos perigosos e a precaução contra danos à biodiversidade são dimensões simultâneas de uma mesma condição de incerteza cumulativa que nenhum dos regimes, isoladamente, é capaz de enfrentar.

Se a precaução responde ao desconhecido, a prevenção responde ao risco conhecido – e o porto é precisamente o espaço onde o dever abstrato de prevenir se converte em poder concreto de agir. Todos os riscos ambientais que atravessam o espaço portuário – descargas operacionais, derramamentos, transferência de sedimentos, emissões –, quando conhecidos, impõem ao Estado a obrigação de adotar medidas para evitá-los. A CNUDM estabelece esse princípio em termos inequívocos: o artigo 192 determina que os Estados têm o dever de proteger e preservar o meio ambiente marinho; o artigo 194 exige a adoção de todas as medidas necessárias para prevenir, reduzir e controlar a poluição do meio marinho; e o artigo 211 projeta esse dever sobre a poluição proveniente de embarcações. Tanaka observa que o artigo 192 constitui a pedra angular do regime jurídico internacional de proteção do meio marinho (Tanaka, 2019, p. 350). A MARPOL traduz esse princípio em toda a sua estrutura operativa – os seis anexos constituem, em essência, um sistema de prevenção codificada. A leitura relacional revela que a prevenção opera em dois registros complementares: um abstrato e universalizante, outro concreto e técnico. O porto é o ponto exato onde esses dois registros se encontram: é ali que a obrigação geral de prevenir (CNUDM) se materializa em inspeção, certificação e controle operacional (MARPOL e BWM). A prevenção, no espaço portuário, não é princípio programático; é prática cotidiana de verificação.

O porto é, por sua natureza operacional, o ponto onde jurisdições se cruzam diariamente. Cada navio estrangeiro que atraca cria uma interseção concreta entre a jurisdição do Estado de bandeira, a jurisdição do Estado costeiro e a jurisdição do Estado do porto. Essa tripla interseção não é exceção; é a condição normal de funcionamento do porto. É nesse contexto que o princípio da cooperação internacional adquire operacionalidade singular. Os artigos 197 a 201 da CNUDM estabelecem a obrigação de cooperação entre Estados para o desenvolvimento de regras e padrões destinados à proteção do meio marinho. Essa obrigação se replica nos regimes setoriais: o artigo 6º da BWM prevê cooperação científica e técnica; os artigos 5º a 7º da OPRC estabelecem sistemas de assistência mútua; e o artigo 8 do BBNJ determina cooperação com instrumentos e organismos pertinentes. A convergência não é casual: cada regime, confrontado com a insuficiência da ação unilateral diante de riscos transfronteiriços, reencontra a mesma resposta estrutural – a cooperação. O que a leitura a partir do porto revela é que essa cooperação, no cais, deixa de ser princípio abstrato e se converte em prática institucional cotidiana: o porto é o espaço onde autoridades de diferentes Estados e regimes precisam efetivamente coordenar-se para que as normas ambientais funcionem.

Ao lado desses três princípios nucleares, três outros completam a gramática principiológica, cada qual iluminado pela condição concreta do espaço portuário. O princípio do poluidor-pagador – que determina que os custos da poluição devem ser suportados pelo agente que a produz – encontra no porto um ponto particularmente sensível de internalização de custos: é ali que resíduos são desembarcados, que taxas ambientais são cobradas, que os custos de recepção e tratamento de resíduos se impõem concretamente a operadores e, em última instância, aos geradores dos resíduos. Essa lógica aparece nos regimes de responsabilidade civil por danos de poluição por óleo, notadamente na Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo de 1992 (artigos III e V), mas opera também, de forma implícita, no regime de instalações portuárias de recepção. O princípio do desenvolvimento sustentável, por sua vez, adquire no porto uma tensão constitutiva: o espaço portuário é, ao mesmo tempo, infraestrutura econômica de primeira grandeza – ponto de passagem de mais de 80% do comércio marítimo mundial – e zona de interface com ecossistemas costeiros vulneráveis. Essa coexistência entre atividade econômica intensiva e fragilidade ecológica é exatamente a condição que o princípio do desenvolvimento sustentável se propõe a regular. Bosselmann sustenta que a sustentabilidade constitui o critério normativo capaz de reconciliar a soberania estatal com a integridade ecológica global (Bosselmann, 2008, p. 146-147). No porto, essa reconciliação não é abstrata; ela se impõe na gestão de cada metro de cais.

Por fim, o princípio emergente de não fragmentação e coordenação inter-regimes encontra no porto não apenas campo de aplicação, mas justificação funcional: a CNUDM, em seu artigo 237, estabelece que as obrigações ambientais nela previstas devem ser interpretadas em harmonia com outros acordos internacionais voltados à proteção do meio marinho; o artigo 311 complementa ao disciplinar a relação da Convenção com outros tratados; e o BBNJ, com suas cláusulas de não prejuízo e seu artigo 8, introduz uma gramática explícita de coerência inter-regimes. No espaço portuário, a coordenação inter-regimes não é preferência doutrinária; é necessidade operacional – porque os seis regimes incidem simultaneamente sobre o mesmo cais, e qualquer fragmentação hermenêutica entre eles produz incoerência regulatória concreta.

Quando avaliados à luz do critério de legalização proposto por Abbott e colaboradores, esses seis princípios apresentam elevado grau de obrigação – todos estão positivados em tratados internacionais vinculantes que, em conjunto, atravessam o espaço portuário. Seu grau de precisão varia segundo a função normativa que cada princípio cumpre: vai de formulações abertas como o artigo 192 da CNUDM, intencionalmente amplas para projetar dever geral de proteção, até a especificidade técnica dos padrões de descarga da MARPOL, intencionalmente

precisas para permitir verificação operacional. O grau de delegação é crescente, com a Organização Marítima Internacional, suas comissões técnicas e as redes regionais de controle pelo Estado do porto exercendo funções progressivamente densas de desenvolvimento e aplicação normativa. A legalização, como observam Abbott e colaboradores, deve ser compreendida como continuum (Abbott *et al.*, 2000, p. 401-402), e o plano principiológico situa-se no segmento de alta obrigação e delegação crescente desse continuum, com precisão variável – o que não é sinal de fragilidade, mas característica constitutiva da arquitetura normativa do Direito Ambiental Internacional, em que princípios gerais e padrões técnicos específicos coexistem como camadas funcionais distintas. Esse patamar é suficiente para sustentar a tese de que os seis princípios formam, no espaço portuário, gramática normativa compartilhada – e prepara a passagem para o plano em que essa gramática se converte em obrigações concretas.

4.2_Obrigações

Se o plano principiológico revela uma gramática normativa compartilhada que adquire densidade particular no espaço portuário, o plano obrigacional demonstra que essa convergência se traduz em obrigações concretas que o porto, como espaço operacional, precisa absorver simultaneamente. A operação hermenêutica neste plano parte de uma constatação material: o porto é o lugar onde múltiplas obrigações ambientais de regimes distintos se convertem, ao mesmo tempo, em exigências operacionais dirigidas aos mesmos atores – a autoridade portuária, o operador de terminal, o armador, o Estado do porto. A fragmentação normativa, aqui, não é questão teórica; ela se traduz em demandas concorrentes sobre o mesmo espaço e sobre as mesmas entidades. O critério de legalização proposto por Abbott e colaboradores opera, neste plano, como ferramenta de teste integrada à demonstração: para cada convergência obrigacional identificada, importa verificar se o patamar de obrigação, precisão e delegação é suficiente para sustentar dogmaticamente a reconstrução proposta – ou se a convergência permanece no plano da mera coincidência funcional, sem densidade jurídica para ancorar a tese central do artigo.

A primeira convergência obrigacional emerge de uma exigência funcional incontornável: antes de autorizar expansão de terminais, operações de dragagem, construção de novos berços ou alteração de uso de áreas costeiras, o porto precisa avaliar o impacto ambiental dessas atividades. Essa avaliação, porém, não pode ser setorializada – como se o risco de poluição, o risco biológico e o risco ecossistêmico fossem problemas independentes –, porque no espaço portuário eles se sobrepõem

materialmente. Três regimes projetam, por vias diversas, a obrigação de avaliação sobre esse mesmo espaço. A CNUDM, nos artigos 204 a 206, determina que os Estados devem monitorar os efeitos ambientais de atividades sob sua jurisdição e avaliar os impactos potenciais dessas atividades sobre o meio marinho. A BWM, na Regulação B-4, prevê avaliações de risco destinadas a identificar rotas de navegação com maior probabilidade de transferência de espécies invasoras. O BBNJ, em sua Parte IV, estabelece procedimentos de avaliação de impacto ambiental para atividades que possam afetar ecossistemas marinhos, inclusive em áreas além da jurisdição nacional. A leitura relacional revela que, embora cada regime formule a obrigação de avaliação em termos distintos – monitoramento geral, avaliação de risco biológico, avaliação de impacto ecossistêmico –, a estrutura funcional é convergente: exige-se do Estado que conheça, antes de autorizar ou permitir, os efeitos potenciais das atividades sobre o meio marinho. Submetida ao critério de legalização, essa convergência apresenta obrigação alta – todos os três instrumentos são tratados vinculantes –, precisão crescente – da formulação programática da CNUDM à especificidade procedimental do Acordo sobre Biodiversidade Marinha – e delegação distribuída entre múltiplos órgãos institucionais; o patamar é, portanto, suficiente para sustentar a tese de que a avaliação ambiental que o Estado deve conduzir no porto é necessariamente integrada – e o fato de que três regimes a exijam, por ângulos distintos, reforça a obrigação, não a fragmenta.

A segunda convergência obrigacional torna-se visível quando se considera que o porto é, simultaneamente, gerador e receptor de informação ambiental relevante para múltiplos regimes. Cada navio que atraca carrega consigo dados de conformidade com a MARPOL, registros de gestão de água de lastro, certificados de trânsito de resíduos perigosos. Cada operação portuária gera dados sobre qualidade da água, emissões atmosféricas, destinação de resíduos. Essa produção simultânea de informação ambiental corresponde a obrigações de monitoramento e notificação que, embora formuladas em regimes separados, convergem para o mesmo espaço. Os artigos 204 e 205 da CNUDM determinam que os Estados monitorem continuamente os efeitos das atividades sob sua jurisdição e comuniquem resultados às organizações internacionais competentes. Obrigações equivalentes aparecem nos regimes setoriais: reporte ao Comitê de Proteção do Meio Marinho sob a MARPOL; relatórios de conformidade sob a Convenção sobre Gestão de Água de Lastro; notificação de incidentes sob a OPRC. Aqui o critério de legalização revela patamar particularmente robusto nas três dimensões: obrigação alta em todos os regimes mencionados, precisão técnica elevada nos protocolos de reporte e nas exigências de conteúdo das notificações, e delegação institucional concentrada – o Comitê de Proteção do Meio Marinho opera,

na prática, como ponto de convergência onde as informações geradas em diferentes regimes podem ser tecnicamente articuladas. Essa repetição não é redundância: cada regime monitora uma dimensão específica do risco marítimo, mas o porto é o lugar onde esses fluxos de informação se concentram e onde, lidos de forma integrada, eles compõem um sistema de vigilância ambiental multidimensional.

A terceira convergência – e uma das mais significativas para a reconstrução do regime portuário – revela-se quando se interroga uma função material que só o porto pode desempenhar: receber, tratar e encaminhar os resíduos que os navios não podem mais descarregar no mar. É nessa função de conversão entre regime marítimo e regime terrestre de resíduos que a leitura hermenêutica alcança um de seus resultados mais demonstráveis. A cadeia normativa opera da seguinte forma: a MARPOL proíbe ou restringe severamente as descargas operacionais no mar e estabelece, em todos os seus seis anexos, que os portos devem disponibilizar instalações adequadas para o recebimento de resíduos provenientes de navios. A BWM acrescenta a obrigação de recepção de sedimentos. A proibição de descarregar no oceano desloca o problema para terra – e é nesse deslocamento que a Convenção de Basileia se torna regime complementar: seu artigo 4 determina que os Estados minimizem a geração de resíduos perigosos e assegurem sua gestão ambientalmente adequada, e o porto, como ponto de passagem de mais de 80% do comércio marítimo mundial, é nó material dessa gestão. Birnie, Boyle e Redgwell observam que a persistência de descargas operacionais revelou insuficiência continuada na provisão dessas instalações, apesar da obrigação imposta aos Estados do porto (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009, p. 412-413). Esta convergência apresenta densidade particularmente notável quanto à obrigação e à precisão – os anexos da MARPOL contêm especificações técnicas detalhadas, e o artigo 4 da Convenção de Basileia disciplina pormenorizadamente os movimentos transfronteiriços –, mas exhibe um déficit relativo de delegação cruzada: não existe órgão institucional que articule a Organização Marítima Internacional e o Secretariado da Convenção de Basileia em torno do porto como ponto de conversão entre os dois regimes. Esse déficit é precisamente o que a reconstrução proposta neste artigo se propõe a enfrentar – e o fato de que ele apareça em uma convergência cuja obrigação e precisão são elevadas confirma que o problema não é insuficiência normativa, mas insuficiência de articulação dogmática. A conexão hermenêutica é inequívoca: a proibição de descarregar no mar transfere para o porto o dever de receber; a destinação terrestre desses resíduos é disciplinada pela Convenção de Basileia; e o porto é o ponto exato de conversão entre os dois regimes. Essa cadeia só se torna visível quando as duas convenções são lidas em relação recíproca a partir do porto – e não isoladamente, cada qual segundo sua lógica setorial.

A quarta convergência diz respeito a uma condição estrutural que afeta particularmente portos em países em desenvolvimento: a capacidade institucional para implementar, simultaneamente, obrigações de múltiplos regimes ambientais. O porto que não dispõe de instalações de recepção adequadas, de equipes treinadas para inspeção, de laboratórios para análise de água de lastro ou de planos de contingência para emergências com óleo não descumpre uma única convenção – descumpre várias ao mesmo tempo. Diversas convenções reconhecem essa condição e estabelecem mecanismos de cooperação técnica e assistência para enfrentá-la: o artigo 13 da Convenção sobre Gestão de Água de Lastro prevê assistência técnica e transferência de tecnologia; o artigo 12 da OPRC prevê assistência mútua; o Acordo sobre Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional prevê mecanismos de capacitação e transferência de tecnologia marinha (Parte V). O Programa Integrado de Cooperação Técnica da Organização Marítima Internacional opera como instrumento transversal de implementação. Aplicado o critério de legalização, esta convergência situa-se em segmento mais modesto do continuum: a obrigação é mais branda, formulada predominantemente em linguagem programática e condicional típica das cláusulas de assistência; a precisão é igualmente mais baixa, sem metas quantificáveis claras; a delegação, por outro lado, ganha concretude no Programa Integrado de Cooperação Técnica como instrumento operacional centralizado. Esse patamar mais modesto não enfraquece a convergência – ao contrário, sua reiteração consistente em todos os regimes setoriais é o que confere relevância sistêmica à constatação de que a comunidade internacional reconhece, em todos os instrumentos, que a efetividade das normas ambientais marítimas depende de capacidade institucional, e que o porto, como nó operacional dessa implementação, é o espaço onde essa capacidade precisa ser construída de forma integrada, não fragmentada por regime.

Quando avaliados à luz do critério de legalização proposto por Abbott e colaboradores, esses seis princípios apresentam elevado grau de obrigação – todos estão positivados em tratados internacionais vinculantes que, em conjunto, atravessam o espaço portuário. Seu grau de precisão varia segundo a função normativa que cada princípio cumpre: vai de formulações abertas como o artigo 192 da CNUDM, intencionalmente amplas para projetar dever geral de proteção, até a especificidade técnica dos padrões de descarga da MARPOL, intencionalmente precisas para permitir verificação operacional. O grau de delegação é crescente, com a Organização Marítima Internacional, suas comissões técnicas e as redes regionais de controle pelo Estado do porto exercendo funções progressivamente densas de desenvolvimento e aplicação normativa. A legalização, como observam Abbott e colaboradores, deve ser compreendida como continuum (Abbott *et al.*, 2000, p. 401-

402), e o plano principiológico situa-se no segmento de alta obrigação e delegação crescente desse continuum, com precisão variável – o que não é sinal de fragilidade, mas característica constitutiva da arquitetura normativa do Direito Ambiental Internacional, em que princípios gerais e padrões técnicos específicos coexistem como camadas funcionais distintas. Esse patamar é suficiente para sustentar a tese de que os seis princípios formam, no espaço portuário, gramática normativa compartilhada – e prepara a passagem para o plano em que essa gramática se converte em obrigações concretas.

4.3_Mecanismos convergentes

O terceiro plano de convergência refere-se aos mecanismos procedimentais que estruturam a implementação dos regimes ambientais marítimos. Se os princípios constituem a gramática normativa e as obrigações o conteúdo exigível, os mecanismos procedimentais são a infraestrutura institucional por meio da qual normas e obrigações se convertem em práticas verificáveis. A operação hermenêutica neste plano parte de uma constatação empírica: o porto já é, na prática, o lugar onde a governança ambiental marítima de múltiplos regimes se exerce concretamente – e os mecanismos criados para convenções diferentes já funcionam, no cais, de forma parcialmente integrada.

A demonstração mais forte dessa integração embrionária é o controle pelo Estado do porto. Uma autoridade portuária que inspeciona um navio estrangeiro não aplica uma única convenção por vez: na mesma visita, o inspetor verifica a conformidade com a MARPOL, com a BWM e com outros instrumentos pertinentes. A CNUDM, nos artigos 218 a 220, reconhece a competência dos Estados portuários para investigar violações ambientais cometidas por navios estrangeiros, inclusive em alto-mar ou em zonas sob jurisdição de outros Estados. O artigo 9 da BWM prevê inspeção portuária para verificação de conformidade com os padrões de gestão de lastro. Esse sistema foi desenvolvido e adensado por redes regionais de cooperação – os memorandos de entendimento de Paris, Tóquio, Viña del Mar, entre outros –, que permitem compartilhamento de informações, perfilamento de risco e coordenação de inspeções entre Estados. A relevância hermenêutica desse mecanismo é particularmente intensa: o controle pelo Estado do porto já opera, na prática, como forma embrionária de governança integrada no espaço portuário. Ele demonstra que a integração normativa proposta neste artigo não é construção puramente teórica – ela tem um precedente procedimental concreto.

Esse mecanismo de verificação se articula com o sistema de certificação que estrutura a navegação internacional. Navios que operam internacionalmente devem possuir certificados que comprovem conformidade com os requisitos ambientais de cada anexo da MARPOL, com os padrões de gestão de água de lastro e com outras exigências convencionais. Birnie, Boyle e Redgwell descrevem esse sistema como cooperação tripartite entre Estados costeiros, do porto e de bandeira, destinada a dificultar ou impedir a operação de embarcações defeituosas (Birnie; Boyle; Redgwell, 2009, p. 405-406). O porto é o ponto físico onde esses múltiplos certificados são simultaneamente verificados – o que significa que a certificação, embora emitida por regimes distintos, é operacionalizada de forma convergente no momento da atracação.

Os regimes marítimos contam, ademais, com mecanismos de atualização normativa particularmente ágeis. A Organização Marítima Internacional utiliza o procedimento de aceitação tácita para emendas a convenções técnicas, pelo qual as emendas entram em vigor automaticamente salvo objeção expressa de um número mínimo de Estados. Esse mecanismo permite que o sistema normativo evolua em resposta a novos riscos e conhecimentos científicos sem depender de processos lentos de ratificação individual – e é, por isso, um precedente procedimental relevante para qualquer regime ambiental portuário futuro, que precisará igualmente de capacidade de adaptação normativa diante de riscos em constante evolução.

A dimensão de contingência completa o quadro procedimental. O porto não é apenas espaço de rotina regulatória; é infraestrutura crítica de prontidão e resposta a emergências ambientais. A OPRC estabelece obrigação expressa de elaboração de planos de contingência que envolvem portos marítimos e instalações de manuseio de óleo. Beyerlin e Marauhn explicam que o espectro das medidas exigidas pelo instrumento abrange planos de emergência não apenas para navios e unidades offshore, mas também para portos e instalações de manuseio de óleo, além de procedimentos de reporte e sistemas nacionais e regionais de preparo e resposta (Beyerlin; Marauhn, 2011, p. 132-133). O sistema de auditoria de Estados-membros da Organização Marítima Internacional, obrigatório desde 2016, complementa esse quadro ao verificar a implementação dos instrumentos da Organização pelos Estados Partes. A Parte XV da CNUDM prevê mecanismos de resolução de controvérsias – Tribunal Internacional do Direito do Mar, arbitragem – e o BBNJ estabelece procedimentos próprios de resolução, reforçando a dimensão procedimental do sistema.

No plano procedimental, a dimensão predominante do critério de legalização é a delegação. A Organização Marítima Internacional, suas comissões técnicas e as redes de controle pelo Estado do porto exercem funções delegadas de produção normativa, verificação e aplicação. Abbott e colaboradores definem delegação como

a concessão de autoridade a terceiros para interpretar, aplicar ou desenvolver regras jurídicas (Abbott *et al.*, 2000, p. 401-402). No domínio marítimo, essa delegação é particularmente robusta: os comitês técnicos da Organização elaboram e atualizam normas; as redes de controle portuário aplicam e fiscalizam; e o sistema de auditoria verifica a implementação pelos Estados. O que a leitura a partir do porto revela é que esse grau de delegação já configura, em termos procedimentais, uma lógica de governança distribuída que converge para o espaço portuário – e que constitui, portanto, base institucional para um regime portuário integrado.

A análise desenvolvida nesta seção demonstrou que os seis regimes ambientais marítimos, quando lidos a partir do espaço portuário, apresentam convergências normativas significativas em três planos: princípios jurídicos que adquirem densidade particular no porto, obrigações concretas que o porto absorve simultaneamente, e mecanismos institucionais que já operam, no cais, de forma parcialmente integrada. A fórmula apresentada na Seção 2 – segundo a qual o porto é normativamente saturado, mas dogmaticamente subestruturado – pode agora ser reformulada com maior precisão: a saturação normativa permanece evidente, mas a subestruturação dogmática deixa de ser inevitável quando os deveres convergentes são interrogados a partir do porto como lente de leitura. O material para estruturar o regime já está presente, embora disperso. A demonstração das consequências dogmáticas dessa convergência – isto é, o que se segue necessariamente dela quanto à forma e à viabilidade do regime proposto – é o objeto da seção seguinte.

5_FUNDAMENTOS PARA A ARQUITETURA DE UM REGIME AMBIENTAL INTERNACIONAL DOS PORTOS

A presente seção extrai as consequências dogmáticas que se seguem da demonstração realizada na Seção 4. O objetivo não é apresentar uma arquitetura institucional completa – o que exigiria definição detalhada de sujeitos, competências, obrigações diferenciadas e procedimentos de resolução de controvérsias –, mas identificar os fundamentos normativos que tornam essa arquitetura possível e que condicionam sua configuração. Quatro consequências decorrem da convergência demonstrada nos três planos.

A primeira consequência é que a construção de um Regime Ambiental Internacional dos Portos é dogmaticamente viável como reconstrução sistêmica do direito existente, e não como criação normativa *ex nihilo*. A convergência entre princípios, obrigações e mecanismos identificada nos seis regimes marítimos

demonstra que o direito internacional já contém uma matriz normativa suficientemente densa para sustentar essa reconstrução. Essa constatação é particularmente relevante porque desloca o debate da pergunta “*é necessário um novo tratado?*” para a pergunta “*como articular sistematicamente o que já existe?*” – e a resposta a esta segunda pergunta é, em larga medida, hermenêutica.

A segunda consequência refere-se à função estruturante dos princípios extraídos pela leitura integradora. Os seis princípios convergentes identificados na Seção 4 – precaução, prevenção, cooperação, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável e não fragmentação – não operam apenas como elementos interpretativos gerais. Eles condicionam tanto o conteúdo normativo do regime (quais obrigações deve articular e a que riscos deve responder) quanto sua arquitetura institucional (quais mecanismos são necessários para operacionalizá-lo e segundo qual lógica de coordenação). O princípio de não fragmentação e coordenação inter-regimes, em particular, orienta a forma de articulação entre o regime portuário e os seis regimes fundantes: a lógica é de coordenação reticular, não de substituição hierárquica. Isso significa que o regime proposto não pretende revogar nem se sobrepor aos regimes existentes, mas articulá-los em torno do espaço portuário como objeto normativo unificador.

A terceira consequência refere-se à natureza necessariamente híbrida da governança ambiental portuária. A demonstração realizada na Seção 4 revelou que a implementação efetiva das normas ambientais marítimas depende fortemente de instrumentos técnicos e administrativos que operam em complementaridade com as obrigações convencionais: padrões técnicos do Comitê de Proteção do Meio Marinho, sistemas de certificação como a norma ISO 14001 e o sistema de reconhecimento ambiental portuário da Organização Europeia de Portos Marítimos, programas de cooperação técnica e redes de controle pelo Estado do porto. Shelton observa que normas não vinculantes desempenham papel relevante na evolução do direito internacional, particularmente em áreas caracterizadas por elevada complexidade técnica e rápida evolução científica (Shelton, 2000, p. 3). No regime portuário, essa complementaridade não é acessória, mas constitutiva: a flexibilidade dos instrumentos de orientação técnica permite atualização contínua de padrões regulatórios em resposta a novos riscos e conhecimentos, enquanto as obrigações convencionais asseguram a base de obrigação e previsibilidade. A teoria da legalização de Abbott e colaboradores confirma que essa coexistência entre graus distintos de obrigação, precisão e delegação é característica dos regimes internacionais efetivos, e não sinal de fragilidade (Abbott *et al.*, 2000, p. 401-402).

A quarta consequência refere-se à forma institucional. A análise dos mecanismos procedimentais na Seção 4 revelou que a governança ambiental marítima já opera

segundo estrutura multinível: a Organização Marítima Internacional no plano global, os memorandos de entendimento no plano regional, as autoridades portuárias no plano local, e atores privados – operadores, certificadores, seguradoras – como agentes de conformidade. Essa estrutura policêntrica não é contingência histórica, mas reflexo da natureza do objeto, e os conceitos de acoplamento estrutural e interferência mobilizados na Seção 3 (Luhmann, 2004, p. 382-383; Teubner, 1993, p. 86) explicam por quê: sistemas funcionalmente diferenciados se coordenam pela convergência de processamentos internos diante do mesmo problema material, não por imposição hierárquica. No espaço portuário, essa convergência é estruturalmente constitutiva – uma resolução do Comitê de Proteção do Meio Marinho é simultaneamente processada como norma técnica pela Organização Marítima Internacional, como critério de inspeção pelas redes regionais de controle pelo Estado do porto, como parâmetro operacional pela autoridade portuária e como condição contratual por operadores e seguradoras. A arquitetura institucional de um Regime Ambiental Internacional dos Portos deverá, portanto, preservar essa multiplicidade de níveis e mecanismos de interferência, em coerência com o princípio de não fragmentação e com a lógica reticular que orienta a reconstrução proposta neste artigo.

O presente artigo entrega os fundamentos normativos – princípios estruturantes, obrigações convergentes, mecanismos replicáveis e critérios de legalização – que condicionam a arquitetura do Regime Ambiental Internacional dos Portos. A formulação completa dessa arquitetura – definição de sujeitos, distribuição de competências, catálogo de obrigações diferenciadas, mecanismos de conformidade, procedimentos de não conformidade e formas de resolução de controvérsias – constitui tarefa que ultrapassa os limites deste trabalho e será objeto de desenvolvimento específico. Da mesma forma, a operacionalização dos fundamentos aqui propostos sobre portos concretos, em perspectiva comparada, permitirá testar a capacidade integradora do regime diante das assimetrias regulatórias e dos déficits de efetividade que a literatura identifica nos sistemas portuários nacionais. Essas linhas de desenvolvimento são retomadas, com maior detalhe, na agenda de pesquisa que encerra o artigo.

6_CONCLUSÕES E AGENDA DE PESQUISA

Este artigo propôs e demonstrou uma tese: os seis regimes ambientais marítimos analisados – a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL), a Convenção sobre Gestão de Água de Lastro (BWM), a Convenção sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Casos de Poluição por Óleo (OPRC), a Convenção

de Basileia (Basileia) e o Acordo sobre Biodiversidade Marinha de Áreas Além da Jurisdição Nacional (BBNJ) – contêm os fundamentos normativos necessários para sustentar a reconstrução dogmática de um Regime Ambiental Internacional dos Portos. A construção é viável como reconstrução sistêmica do direito existente, e não como criação normativa *ex nihilo*: a hermenêutica jurídica sistêmica explicita uma coerência latente entre regimes, e a Seção 5 extraiu, dessa convergência, as quatro consequências dogmáticas que condicionam a arquitetura do regime.

A contribuição do artigo, portanto, é simultaneamente diagnóstica e construtiva. Diagnóstica, porque formula o problema do porto como espaço normativamente saturado e dogmaticamente subestruturado e o submete à análise hermenêutica controlada. Construtiva, porque demonstra que a subestruturação dogmática não é inevitável: o método hermenêutico proposto permite reconduzir a fragmentação aparente à unidade argumentativamente justificada. Essa contribuição opera deliberadamente em via hermenêutica e institucional, sem postular reestruturação radical da ordem jurídica internacional – opção metodológica que reconhece a existência de dimensões estruturais da fragmentação que excedem o alcance da via aqui adotada, mas que sustenta que, no recorte específico do espaço portuário, a via hermenêutica produz resultados dogmáticos suficientes.

A análise permite identificar, ainda que de forma prospectiva, as condições sob as quais a integração normativa tende a ser mais robusta e aquelas sob as quais tende a ser vulnerável. A integração é favorecida quando há coordenação explícita entre regimes – cláusulas de não prejuízo, matrizes de compatibilidade, como as que o BBNJ introduziu –; quando operam mecanismos de verificação distribuída, como o controle pelo Estado do porto; quando o sistema normativo dispõe de mecanismos de atualização ágil, como a aceitação tácita; e quando instrumentos vinculantes e de orientação técnica operam em complementaridade funcional.

A integração é vulnerável quando há colisões normativas não geridas entre regimes – obrigações contraditórias ou sobreposições sem critério de precedência –; quando falta coordenação entre autoridades nacionais que implementam diferentes convenções sobre o mesmo espaço portuário; e quando persiste a fragmentação hermenêutica, isto é, quando cada ator interpreta cada regime segundo seu universo próprio, sem referência a um quadro integrador. Essa última condição – a fragmentação hermenêutica – é precisamente o que o método proposto neste artigo se propõe a superar.

A agenda de pesquisa que se abre a partir destas conclusões desdobra-se em três eixos. O primeiro é a operacionalização dos fundamentos aqui propostos sobre portos concretos, em perspectiva comparada: portos com modelos de governança distintos, níveis de maturidade ambiental diferentes e posições diversas nas redes

globais de comércio marítimo. Essa operacionalização permitirá testar a capacidade integradora do regime diante de assimetrias regulatórias reais e dos déficits de efetividade que a literatura identifica.

O segundo eixo é o desenvolvimento da arquitetura institucional completa do Regime Ambiental Internacional dos Portos: definição de sujeitos, distribuição de competências, catálogo de obrigações diferenciadas, mecanismos de conformidade, procedimentos de não conformidade e formas de resolução de controvérsias.

O terceiro eixo envolve estudos empíricos de efetividade: avaliação da cadeia de efeitos dos regimes ambientais marítimos no espaço portuário – produtos normativos, mudanças comportamentais e impactos ambientais – com recurso a indicadores comparáveis entre portos e regiões.

A tarefa que se impõe à pesquisa jurídica, a partir dos fundamentos aqui demonstrados, consiste em transformar a convergência normativa identificada em arquitetura institucional explícita, capaz de orientar a governança ambiental de um dos espaços mais estratégicos da economia marítima global.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Kenneth W.; KEOHANE, Robert O.; MORAVCSIK, Andrew; SLAUGHTER, Anne-Marie; SNIDAL, Duncan. The concept of legalization. International Organization, **Cambridge**, v. 54, n. 3, p. 401-419, 2000.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. **International Environmental Law**. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- BIRNIE, Patricia; BOYLE, Alan; REDGWELL, Catherine. **International Law and the Environment**. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- BODANSKY, Daniel. **The Art And Craft of International Environmental Law**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010.
- BOSSELMANN, Klaus. **The Principle of Sustainability: Transforming Law and Governance**. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2008
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO. **Review of Maritime Transport 2024**. Genebra: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, 2024.
- GADAMER, Hans-Georg. **Verdade e Método I: Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- LAMY, Marcelo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: Técnicas de Investigação, Argumentação e Redação**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- LUHMANN, Niklas. **Law as a Social System**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- RANNY, Tawan. GAIRS e soberania portuária: até onde pode ir a autoridade portuária ao impor padrões ambientais a navios estrangeiros? In: **CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO PORTUÁRIO (CIDESPORT), 12., 2025, Florianópolis**. Anais do XII Congresso Internacional de Desempenho Portuário. Florianópolis: [s. n.], 2025. p. 24.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. **Principles of International Environmental Law**. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SHELTON, Dinah (org.). **Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System**. Oxford: Oxford University Press, 2000.

TANAKA, Yoshifumi. **The International Law of The Sea**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

TEUBNER, Gunther. **Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

TEUBNER, Gunther. ***Law as an Autopoietic System***. Oxford: Blackwell, 1993.

International Environmental Law in Times of Multilateral Crisis: Brief Reflections to Global Environmental Governance

FERNANDO REI¹

Abstract

This article examines the evolution of International Environmental Law within the context of the contemporary crisis of multilateralism and the transformation of global governance structures. The study argues that environmental governance increasingly reflects the tensions between sovereign interests, geopolitical fragmentation, economic nationalism, and the urgent need for coordinated responses to global ecological threats. The paper analyses how International Environmental Law has progressively incorporated flexible and polycentric governance arrangements involving non-state actors, subnational governments, scientific institutions, and transnational networks. Simultaneously, it evaluates the institutional limitations currently affecting the multilateral system, particularly in climate governance. The article sustains that the crisis of multilateralism does not necessarily imply the collapse of international cooperation; rather, it signals a functional reconfiguration of authority, legitimacy, and norm production in global environmental governance. In this scenario, International Environmental Law emerges as a pragmatic and result-oriented branch of law that increasingly relies upon soft law instruments, collaborative governance mechanisms, environmental paradiplomacy, and multi-level regulatory arrangements. This article adopts a qualitative and interdisciplinary methodology based on bibliographical and documentary research. It analyses specialised literature, international legal instruments, and recent studies on International Environmental Law, global governance, and the crisis of multilateralism. The research follows an analytical and descriptive approach focused on the transformation of environmental governance structures. The paper concludes that the future effectiveness of International Environmental Law depends upon the capacity of international institutions and actors to reconcile sovereignty with ecological interdependence, strengthening cooperative frameworks capable of responding to the complex environmental challenges of the twenty-first century.

1 Doutor em Direito do Estado pela Universidade de Alicante e em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Professor Titular de Direito Ambiental no Centro Universitário Armando Álvares Penteado – FAAP e Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Santos. E-mails: fernandorei@unisantos.br e fcrei@faap.br

Keywords

International Environmental Law; Global Environmental Governance; Crisis of Multilateralism; Environmental Paradiplomacy; Climate Governance.

Direito Ambiental Internacional em Tempos de Crise do Multilateralismo: Breves Reflexões para a Governança Ambiental Global

Resumo

Este artigo examina a evolução do Direito Ambiental Internacional no contexto da crise contemporânea do multilateralismo e da transformação das estruturas de governança global. O estudo sustenta que a governança ambiental reflete cada vez mais as tensões entre interesses soberanos, fragmentação geopolítica, nacionalismo econômico e a necessidade urgente de respostas coordenadas às ameaças ecológicas globais. Analisa-se como o Direito Ambiental Internacional incorporou progressivamente arranjos de governança flexíveis e policêntricos envolvendo atores não estatais, governos subnacionais, instituições científicas e redes transnacionais, ao mesmo tempo em que são avaliadas as limitações institucionais que atualmente afetam o sistema multilateral, especialmente na governança climática. O artigo defende que a crise do multilateralismo não implica necessariamente o colapso da cooperação internacional; ao contrário, sinaliza uma reconfiguração funcional da autoridade, da legitimidade e da produção normativa na governança ambiental global. Nesse cenário, o Direito Ambiental Internacional emerge como um ramo pragmático e orientado a resultados, cada vez mais dependente de instrumentos de *soft law*, mecanismos colaborativos de governança, paradiplomacia ambiental e arranjos regulatórios multinível. Metodologicamente, o artigo adota uma abordagem qualitativa e interdisciplinar, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, combinando literatura especializada, instrumentos jurídicos internacionais e estudos recentes sobre governança global e multilateralismo. O trabalho conclui que a efetividade futura do Direito Ambiental Internacional dependerá da capacidade das instituições e atores internacionais de conciliar soberania com interdependência ecológica, fortalecendo estruturas cooperativas aptas a enfrentar os complexos desafios ambientais do século XXI.

Palavras-Chave

Direito Ambiental Internacional; Governança Ambiental Global; Crise do Multilateralismo; Paradiplomacia Ambiental; Governança Climática.

1_INTRODUCTION

The international agenda has increasingly been marked by instability regarding the accomplishment of collective results and the effectiveness of multilateral cooperation (Rei, 2018; Weiss et al., 2018). Such instability derives not only from the inherent complexity of the international environment itself, but also from the continuous transformation of international relations and the growing diversification of actors participating in global governance processes. In this context, law cannot remain indifferent to the structural transformations affecting the international order.

The contemporary international system is characterised by simultaneous crises involving climate change, biodiversity loss, forced migration, food insecurity, energy transition, pandemics, geopolitical conflicts, and economic fragmentation. These crises demonstrate the inadequacy of traditional unilateral approaches to global problems and reveal the growing interdependence among states, societies, science, markets, and ecosystems. As a consequence, the effectiveness of international regulation increasingly depends upon the capacity of states and non-state actors to cooperate through institutional arrangements capable of coordinating collective action.

Moving forward with this agenda requires the consolidation of governance structures that involve not only sovereign states, but also international organisations, subnational governments, scientific institutions, corporations, indigenous peoples, non-governmental organisations, and transnational networks. Environmental governance, in particular, has become one of the most visible areas in which the participation of these new actors has progressively expanded.

The growing complexity of environmental problems derives from the fact that ecological systems do not correspond to political boundaries (Andonova & Mitchell, 2010). Climate change, marine pollution, biodiversity loss, atmospheric degradation, and water insecurity constitute interconnected challenges whose causes and consequences transcend state frontiers. Consequently, environmental governance increasingly demands coordinated institutional responses based upon cooperation, shared responsibility, and scientific knowledge.

Simultaneously, the international order currently faces a profound crisis of multilateralism (Ikenberry, 2018; Patrick, 2023). The rise of nationalist political

movements, geopolitical disputes among major powers, economic protectionism, and institutional fragmentation have weakened confidence in international organisations and complicated the negotiation of collective solutions. Environmental governance has been directly affected by these developments, particularly regarding climate negotiations and the implementation of sustainable development commitments.

Nevertheless, environmental governance also reveals important processes of institutional innovation (Chang *et al.*, 2022). The emergence of flexible governance arrangements, soft law instruments, polycentric governance structures, and transnational cooperation networks demonstrates that the weakening of traditional multilateralism has not eliminated the search for cooperative solutions. Rather, it has accelerated the diversification of governance mechanisms and redistributed authority across multiple actors and institutional levels.

The environmental agenda therefore occupies a central position within contemporary international law because it exposes the tension between sovereignty and ecological interdependence. The increasing awareness that no state can effectively confront global environmental threats alone has progressively transformed the foundations of international cooperation.

In this context, International Environmental Law has undergone profound transformation. Rather than remaining confined to traditional treaty-based interstate relations, it has evolved into a dynamic and pragmatic branch of law characterised by interdisciplinary approaches, governance experimentation, and increasing participation by non-state actors (Rei, Granziera, 2015).

This article examines the evolution of International Environmental Law within the broader framework of the crisis of multilateralism and global environmental governance. It argues that the current fragmentation of international cooperation has accelerated the development of polycentric governance systems, soft law instruments, environmental paradiplomacy, and multi-level regulatory arrangements. Although multilateralism faces significant challenges, the environmental field simultaneously demonstrates the resilience and adaptability of international cooperation mechanisms.

The article further argues that International Environmental Law increasingly constitutes a pragmatic and result-oriented branch of legal science, strongly influenced by scientific knowledge, international relations, ecological complexity, and governance experimentation. Rather than representing the decline of international law, the current crisis of multilateralism may be understood as a process of functional reconfiguration in which authority and regulatory capacity become distributed across multiple actors and governance scales.

The purpose of this article, therefore, is not merely to discuss the new approaches introduced by International Environmental Law, but also to analyse how the contemporary crisis of multilateralism has influenced the transformation of global environmental governance and the evolution of international legal structures themselves.

This article adopts a qualitative and interdisciplinary methodology grounded in bibliographical and documentary research. The study is based upon the analysis of specialised literature in International Environmental Law, Global Governance, International Relations, and Environmental Governance, combining classical and contemporary theoretical approaches. In addition, the research examines international legal instruments, multilateral environmental agreements, reports issued by international organisations, and recent academic contributions concerning the crisis of multilateralism and polycentric governance. The methodological approach is predominantly analytical and descriptive, seeking to evaluate the transformation of International Environmental Law within the context of contemporary global environmental challenges and the reconfiguration of multilateral governance structures

2_ INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AS A DYNAMIC BRANCH OF LEGAL SCIENCE IN TRANSITION

The contemporary international order has increasingly been shaped by geopolitical fragmentation, institutional instability, and declining confidence in multilateral cooperation mechanisms. Climate change, biodiversity loss, energy insecurity, pandemics, forced migration, and food crises reveal not only the interconnected nature of global risks, but also the growing limitations of traditional interstate governance structures in producing effective collective responses. While liberal institutionalist approaches traditionally emphasised the capacity of international organisations to foster cooperation, current geopolitical tensions and the resurgence of nationalist and sovereigntist agendas have exposed the fragility of consensus-based multilateralism (Ikenberry, 2018; Patrick, 2023).

Within this scenario, the environmental agenda occupies a particularly paradoxical position. On the one hand, ecological interdependence increasingly demonstrates that environmental degradation cannot be addressed through isolated state action, especially in relation to climate change, biodiversity protection, and transboundary pollution. On the other hand, the very complexity of environmental problems has intensified disputes concerning sovereignty, differentiated responsibilities, economic development, and technological asymmetries between developed and developing

countries. As Dyer (2022) observes, ecological interdependence directly challenges classical conceptions of sovereignty, yet states continue to resist limitations upon their regulatory autonomy.

In response to these tensions, International Environmental Law has progressively evolved beyond the traditional treaty-based and state-centred model of international law. It increasingly incorporates governance arrangements involving subnational governments, international organisations, scientific institutions, corporations, indigenous peoples, civil society organisations, and transnational networks (Rei & Granziera, 2015). According to Alter (2023), this transformation reflects a broader reconfiguration of authority and legitimacy within international law itself, in which regulatory influence is no longer exercised exclusively by sovereign states.

However, this process remains far from consensual. Advocates of polycentric and flexible governance argue that the diversification of actors and regulatory mechanisms increases institutional adaptability, encourages experimentation, and facilitates environmental cooperation under conditions of political fragmentation (Celis, 2023). Conversely, critics contend that the expansion of soft law instruments, voluntary commitments, and decentralised governance arrangements may contribute to normative fragmentation, weakened accountability, and the erosion of binding international obligations. From this perspective, excessive flexibility may ultimately privilege political pragmatism over legal certainty and regulatory effectiveness.

In this context, International Environmental Law has undergone significant transformation. No longer restricted to classic treaty-based intergovernmental relations, it now incorporates increasingly complex governance structures involving subnational governments, international organisations, transnational networks, scientific communities, corporations, indigenous peoples, civil society organisations, and other non-state actors (Rei, Granziera, 2015). This process reflects a broader redefinition of authority and legitimacy within international law itself (Alter, 2023).

The contemporary environmental agenda demonstrates that ecological interdependence challenges traditional conceptions of sovereignty (Dyer, 2022). Climate change, in particular, reveals the inadequacy of purely state-centred approaches to global environmental regulation. Consequently, new institutional arrangements and governance models have emerged to complement traditional multilateralism, fostering more flexible and adaptive forms of cooperation.

The current fragmentation of international cooperation has accelerated the development of polycentric governance systems, soft law instruments, environmental paradiplomacy, and multi-level regulatory arrangements (Celis, 2023). Although

multilateralism faces significant challenges, the environmental field simultaneously demonstrates the resilience and adaptability of international cooperation mechanisms.

In this context, International Environmental Law increasingly constitutes a pragmatic and result-oriented branch of legal science, strongly influenced by scientific knowledge, ecological complexity, and governance experimentation. Rather than representing the decline of international law, the current crisis of multilateralism may be understood as a process of functional reconfiguration in which authority and regulatory capacity become distributed across multiple actors and governance scales.

3_ INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND THE TRANSFORMATION OF MULTILATERALISM

Mankind has experienced devastating natural catastrophes that have frequently been intensified by anthropogenic activities and unsustainable development models. Alongside these catastrophic events, multiple simultaneous processes of environmental degradation have progressively generated unprecedented ecological challenges for international law and global governance.

In these circumstances, it becomes essential to engage actively in the search for new institutional and legal mechanisms capable of addressing environmental threats while strengthening global governance structures intended to preserve ecological stability. International Environmental Law emerges precisely within this historical context.

International Environmental Law may be understood as a dynamic and evolving branch of legal science developed from both the evolution and the limitations of the traditional international law of the environment (Rei, 2018; Dupuy & Viñuales, 2018). It increasingly constitutes an autonomous field characterised by specific principles, actors, governance arrangements, and regulatory instruments.

Its conceptual foundations derive from the recognition that classical international law, predominantly centred upon sovereign state relations, proved insufficient to address complex environmental problems requiring long-term, cooperative, and scientifically informed responses (Rei, Granziera, 2015).

Unlike traditional international law, International Environmental Law is strongly influenced by scientific uncertainty, ecological interdependence, and technological evolution (Weiss, 1993; Beyerlin & Marauhn, 2011). It therefore incorporates interdisciplinary approaches that combine legal reasoning with environmental sciences, economics, political science, international relations, and governance studies.

This transformation reflects the broader evolution of international society itself. Contemporary international relations are no longer exclusively structured around

sovereign states (Lake, 2003). International organisations, scientific institutions, corporations, cities, indigenous communities, financial actors, and civil society organisations increasingly participate in global decision-making processes.

As noted by numerous scholars, including Keohane and Nye, transnational relations have progressively altered the structure of international politics by expanding the range of relevant actors and increasing interdependence among societies (Keohane & Nye, 1971).

Environmental governance illustrates this transformation particularly clearly. Climate change, marine biodiversity protection, deforestation, and atmospheric pollution cannot be adequately regulated through isolated state action. These problems require governance systems capable of coordinating multiple actors across different territorial and institutional scales.

The Millennium Development Goals and, subsequently, the Sustainable Development Goals represent important examples of this transformation (United Nations, 2015). They demonstrate the emergence of global agendas centred upon sustainability, social inclusion, and collective responsibility, involving not only states but also international organisations, local governments, scientific institutions, and civil society.

However, the evolution of International Environmental Law occurs simultaneously with the contemporary crisis of multilateralism. The optimistic institutionalism that characterised the post-Cold War period has progressively given way to a more fragmented international order marked by geopolitical rivalry, strategic nationalism, economic competition, and institutional distrust.

Current multilateral negotiations frequently reveal profound disagreements. These tensions complicate the construction of universal binding agreements and limit the effectiveness of traditional international legal mechanisms.

Nevertheless, International Environmental Law has demonstrated remarkable adaptive capacity. Rather than depending exclusively upon rigid treaty obligations, environmental governance increasingly relies upon flexible governance structures, soft law instruments, transparency mechanisms, peer review processes, and collaborative frameworks.

The Paris Agreement represents one of the clearest examples of this institutional transformation (Falkner, 2016; Held & Roger, 2018). Instead of imposing uniform top-down obligations, the Agreement adopts a more flexible governance model based upon nationally determined contributions, transparency procedures, periodic stocktaking, and progressive ambition cycles.

This governance architecture reflects the political reality of contemporary multilateralism. In a fragmented international system characterised by divergent interests and asymmetrical capacities, flexible and adaptive governance structures frequently prove more politically viable than rigid universal obligations (De Carvalho, 2025).

Furthermore, International Environmental Law increasingly incorporates the precautionary principle, adaptive governance mechanisms, and iterative institutional arrangements capable of responding to evolving scientific knowledge and ecological uncertainty.

Scientific uncertainty remains one of the defining characteristics of environmental governance (Weiss, 1993). Human understanding of ecological systems, climate dynamics, biodiversity interactions, and environmental risks continues to evolve. Consequently, international legal instruments require sufficient flexibility to adapt to changing scientific evidence and technological capacities.

This characteristic distinguishes International Environmental Law from more traditional branches of international law. Rather than focusing exclusively upon formal legal obligation and state consent, environmental governance increasingly emphasises cooperation, monitoring, implementation, participation, and effectiveness.

In this sense, International Environmental Law may be understood as a more pragmatic and result-oriented branch of legal science, strongly concerned with achieving practical environmental outcomes rather than merely establishing formal legal norms. Inspired by the reflections of Thool (2023), it may be argued that the contemporary crisis of multilateralism does not represent the exhaustion of International Environmental Law, but rather a transformative moment in its evolution. Faced with geopolitical fragmentation, institutional distrust, and growing nationalist tendencies, International Environmental Law increasingly reveals its adaptive and pragmatic character, relying upon flexible governance arrangements, scientific cooperation, and multi-level participation. In this context, the future legitimacy and effectiveness of environmental governance will depend less upon rigid institutional structures and more upon the capacity of international actors to construct cooperative frameworks grounded in ecological interdependence, shared responsibility, and global solidarity.

4_ THE CRISIS OF MULTILATERALISM AND GLOBAL ENVIRONMENTAL GOVERNANCE

Since the Stockholm Conference of 1972 and the Rio Conference of 1992, environmental cooperation has consolidated itself as a central dimension of contemporary international governance. Multilateral treaties and environmental regimes emerged from the assumption that ecological interdependence required coordinated responses capable of transcending purely national interests. This institutional optimism, particularly reinforced after the Cold War, reflected broader expectations regarding the capacity of liberal multilateralism to provide stable frameworks for international cooperation.

However, the contemporary international order increasingly challenges these assumptions. Geopolitical competition, strategic nationalism, economic protectionism, and institutional fragmentation have weakened the capacity of multilateral institutions to generate consensus and enforce collective commitments (Ikenberry, 2018, 2024; Patrick, 2023). As Oluyemi (2025) observes, such instability reflects deeper transformations in the global distribution of power within an increasingly competitive multipolar system. Environmental governance has been directly affected by disputes involving climate finance, technological asymmetries, biodiversity protection, energy transition, and differentiated responsibilities between developed and developing countries.

The COVID-19 pandemic further exposed the fragility of international cooperation structures and the limited capacity of global institutions to coordinate collective responses during systemic crises (Zheng, 2026). Rather than strengthening solidarity, the pandemic frequently stimulated unilateralism, border restrictions, and strategic competition among states. In this sense, the contemporary crisis of multilateralism may be understood not merely as a temporary institutional dysfunction, but as a structural manifestation of broader tensions surrounding sovereignty, legitimacy, and global governance itself.

At the same time, environmental degradation increasingly demonstrates the limitations of purely state-centred approaches to international cooperation. Climate change, biodiversity loss, food insecurity, and energy crises transcend political borders and cannot be effectively addressed through isolated national policies. This paradox reveals that, while ecological interdependence reinforces the necessity of cooperation, geopolitical fragmentation simultaneously undermines the institutional conditions required for collective action.

In response to these limitations, global environmental governance has progressively evolved towards more flexible and polycentric arrangements involving subnational governments, corporations, scientific institutions, indigenous peoples, non-governmental organisations, and transnational governance networks (Ostrom, 2010; Hale, 2020). According to Ostrom (2010), polycentric governance systems may increase institutional adaptability, policy experimentation, and local participation through the distribution of authority across multiple decision-making centres. Hale (2020) similarly argues that transnational governance networks increasingly compensate for the limitations of traditional interstate diplomacy.

Nevertheless, this transformation remains contested. While advocates of polycentric governance emphasise flexibility and institutional resilience, critics argue that the multiplication of actors, voluntary commitments, and decentralised arrangements may intensify normative fragmentation, weaken accountability, and

reduce legal coherence within International Environmental Law. Excessive reliance upon soft law and informal governance mechanisms may ultimately privilege political pragmatism over enforceability and regulatory certainty.

The environmental field therefore emerges as one of the principal arenas in which the contradictions of contemporary multilateralism become most visible. Although traditional multilateral institutions face undeniable difficulties, environmental governance simultaneously demonstrates that international cooperation is not disappearing, but rather undergoing a process of functional reconfiguration in which authority, legitimacy, and regulatory capacity are increasingly distributed across multiple actors and governance levels.

5_ENVIRONMENTAL PARADIPLOMACY AND THE RISE OF NEW INTERNATIONAL ACTORS

One of the most significant developments within contemporary International Environmental Law has been the increasing participation of subnational governments and non-state actors in global governance processes.

Environmental paradiplomacy refers to the international action undertaken by subnational entities such as states, provinces, regions, and cities in environmental matters. Since the 1990s, subnational governments have become increasingly active participants in climate governance, biodiversity protection, sustainable urban development, and energy transition policies.

Networks such as the “C40 Cities”, “ICLEI”, “Under2 Coalition”, “Regions4”, “The Climate Group” etc., demonstrate how local and regional authorities have become important governance actors within the international environmental arena.

These actors frequently compensate for the limitations of national governments by implementing ambitious climate policies, fostering regulatory innovation, and participating directly in international negotiations. Cities increasingly operate as experimental laboratories for sustainability governance, developing policies related to urban resilience, renewable energy, mobility, waste management, and climate adaptation (Van der Heijden, 2018).

The Paris Agreement itself reflects this broader transformation by explicitly recognising the relevance of non-party stakeholders, including cities, civil society organisations, indigenous peoples, and private actors.

The rise of environmental paradiplomacy also contributes to the gradual redefinition of sovereignty within International Environmental Law (Litfin, 2000; Rei & Granziera, 2015). Sovereignty can no longer be understood exclusively as unrestricted territorial

authority. Ecological interdependence increasingly subjects sovereign decision-making to international scrutiny, scientific standards, and collective responsibilities.

This process does not eliminate state sovereignty; rather, it functionally redefines sovereignty within a context of global ecological interdependence. States remain central actors within international law, but they increasingly share governance space with multiple institutional and transnational actors.

So, the environmental paradiplomacy may be understood as one of the most significant expressions of the rescaling of global governance in the twenty-first century. As environmental challenges increasingly transcend national borders and directly affect local and regional realities, subnational governments have progressively assumed a more active role within international environmental governance frameworks. Through transnational cooperation networks, climate coalitions, and sustainable development initiatives, regions and cities have demonstrated their capacity to influence global environmental agendas beyond the traditional monopoly of sovereign states. In this context, environmental paradiplomacy strengthens the polycentric character of International Environmental Law, reinforcing the idea that effective environmental governance depends upon coordinated action across multiple territorial and institutional levels.

6_SOFT LAW, FLEXIBILITY AND PRAGMATISM IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW

International Environmental Law has progressively developed distinctive regulatory characteristics that differentiate it from more traditional branches of international law (Rei, Granziera, 2015).

One of the most distinctive characteristics of International Environmental Law is the extensive reliance upon soft law instruments (Beyerlin & Marauhn, 2011; Dupuy & Viñuales, 2018). Declarations, guidelines, recommendations, action plans, voluntary arrangements, transparency mechanisms, and political commitments increasingly perform essential functions within contemporary environmental governance frameworks. Soft law therefore performs essential governance functions (Rei & Granziera, 2015). It facilitates consensus-building, encourages policy experimentation, promotes incremental norm development, and enables broader participation by diverse actors.

This preference for flexible instruments reflects the complexity and uncertainty associated with environmental regulation. Scientific knowledge evolves continuously, ecological systems remain highly dynamic, and political consensus is often difficult to achieve. Consequently, rigid and highly coercive legal structures frequently prove politically unfeasible or operationally ineffective.

Furthermore, International Environmental Law increasingly emphasises implementation, monitoring, transparency, and performance evaluation rather than merely formal legal obligation. This functional and pragmatic orientation distinguishes environmental governance from more traditional state-centric legal models (Hunter, 2022).

The Paris Agreement exemplifies this tendency through its reliance upon nationally determined contributions, transparency frameworks, stocktaking mechanisms, and iterative ambition cycles (Falkner, 2016). Rather than imposing uniform obligations, the Agreement establishes governance processes designed to progressively strengthen collective action over time.

Such flexibility should not necessarily be interpreted as institutional weakness. In many circumstances, adaptive and polycentric governance structures may prove more resilient and politically sustainable than rigid treaty obligations incapable of accommodating scientific uncertainty and geopolitical diversity.

7_FINAL CONSIDERATIONS

The contemporary crisis of multilateralism, within a context of global disorder (Romero, 2025), constitutes a major challenge for International Environmental Law and global governance. Geopolitical fragmentation, strategic competition, economic nationalism, and declining institutional trust have significantly weakened the capacity of states to construct effective collective responses to global environmental problems. While negotiation processes continue to advance formally, implementation measures frequently remain stalled.

In this context, environmental governance increasingly depends upon processes of institutional adaptation and innovation, many of which are already underway. International Environmental Law itself operates progressively through flexible arrangements centred upon polycentric and multi-level governance structures involving states, subnational governments, international organisations, scientific institutions, civil society, and private actors.

Although there are legitimate concerns that contemporary global disorder may eventually stimulate more profound processes of political fragmentation and institutional rupture, the rise and consolidation of environmental paradiplomacy, together with the expansion of transnational governance networks and the growing relevance of soft law mechanisms, demonstrate that environmental cooperation has not disappeared despite the weakening of traditional multilateral structures (Bulkeley et al., 2014; Hale, 2020). On the contrary, governance authority and legitimacy are being progressively redistributed across multiple institutional levels.

This transformation reflects the necessary recognition that ecological interdependence fundamentally challenges classical conceptions of sovereignty and state autonomy. Environmental problems increasingly transcend territorial borders and require coordinated responses grounded in cooperation, scientific knowledge, and shared responsibility.

In this context, International Environmental Law emerges and consolidates itself as a particularly dynamic and adaptive branch of legal science, oriented towards addressing complex environmental problems and achieving practical results. Its development demonstrates that the future of international cooperation may depend less upon rigid institutional hierarchies and more upon flexible governance networks capable of integrating diverse actors, scales, and forms of authority.

The crisis of multilateralism should not be interpreted solely as a process of institutional decline or global fragmentation. It may also represent a transitional phase in the evolution of global governance, within which new forms of cooperation, legitimacy, and environmental regulation progressively emerge. This may indeed be a moment for revisiting established paradigms; however, the future of international environmental cooperation remains open and far from predetermined.

REFERENCES

- ALTER, Karen J. The contested authority and legitimacy of international law. In: **RULE in international politics**. [S.l.]: [s.n.], 2023. p. 214.
- ANDONOVA, Liliana B.; MITCHELL, Ronald B. The rescaling of global environmental politics. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 35, n. 1, p. 255–282, 2010.
- BEYERLIN, Ulrich; MARAUHN, Thilo. **International Environmental Law**. Oxford: Hart Publishing, 2011.
- BULKELEY, Harriet et al. **Transnational Climate Change Governance**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- CELIS, Claudia Lucía Peñaranda. **The effect of multi-stakeholder partnerships' regulatory practices: the fragmentation of International Environmental Law**. 2023. Master Thesis (LL.M. in International and European Law – International Law and Global Governance) – Tilburg Law School, Tilburg, 2023.
- CHANG, Chun-Ping; WEN, Jun; ZHENG, Mingbo. **Environmental governance and innovation: an overview**. **Environmental Science and Pollution Research**, v. 29, n. 9, p. 12720–12721, 2022.
- DE CARVALHO, Gustavo; ANAND, Jaimal; NAIDU, Sanusha. BRICS expansion: adaptive response or proactive restructuring of global governance? **South African Journal of International Affairs**, v. 32, n. 1–2, p. 9–32, 2025.
- DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge E. **International Environmental Law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- DYER, Hugh C. States: nations, sovereignty and the international system. In: **ROUTLEDGE handbook of global environmental politics**. London: Routledge, 2022. p. 91–104.
- FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, v. 92, n. 5, p. 1107–1125, 2016.
- HALE, Thomas. Transnational actors and transnational governance in global environmental politics. **Annual Review of Political Science**, v. 23, p. 203–220, 2020.

- HELD, David; ROGER, Charles. Three models of global climate governance: from Kyoto to Paris and beyond. **Global Policy**, v. 9, n. 4, p. 527–537, 2018.
- HUNTER, David. Moving beyond state-centrism in international environmental law. **Environmental Policy and Law**, v. 52, n. 3–4, p. 201–212, 2022.
- IKENBERRY, G. John. The end of liberal international order? **International Affairs**, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018.
- IKENBERRY, G. John. Three worlds: the West, East and South and the competition to shape global order. **International Affairs**, v. 100, n. 1, p. 121–138, 2024.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- LAKE, David A. The new sovereignty in international relations. **International Studies Review**, v. 5, n. 3, p. 303–323, 2003.
- LITFIN, Karen T. Environment, wealth and authority: global climate change and emerging modes of legitimation. **International Studies Review**, v. 2, n. 2, p. 119–148, 2000.
- OLUYEMI, Opeoluwa Adisa. Great power competition (GPC) and its implications on the global security architecture. **Canadian Social Science**, v. 21, n. 3, p. 24–39, 2025.
- OSTROM, Elinor. Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. **Global Environmental Change**, v. 20, n. 4, p. 550–557, 2010.
- PATRICK, Stewart. The turbulence of the international order and the future of multilateralism. **Foreign Affairs**, v. 102, n. 4, p. 34–47, 2023.
- REI, Fernando C. F. International Environmental Law: new approaches. In: NDIAYE, Tafsir; MORE, Rodrigo (org.). **Prospects of evolution of the law of the sea, environmental law and the practice of ITLOS**. Rio de Janeiro: SAGSERV, 2018.
- REI, Fernando C. F.; GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental internacional: novos olhares para a ciência do direito**. São Paulo: Atlas, 2015.

ROMERO, Joan. **Desorden Global: notas sobre el mundo que viene**. Valencia: Tirant humanidades. 2025.

THOOL, Valériane. Biodiversity loss under the lens of multilateralism: an environmental governance and international law perspective. In: **Does the UN Model Still Work? Challenges and Prospects for the Future of Multilateralism**. [S.l.]: [s.n.], 2023. p. 183.

VAN DER HEIJDEN, Jeroen. City and subnational governance. In: JORDAN, Andrew et al. **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?** Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

WEISS, Edith Brown. International environmental law: contemporary issues and the emergence of a new world order. **Georgetown Law Journal**, v. 81, p. 675–710, 1993.

WEISS, Thomas G.; FORSYTHE, David P.; COATE, Roger A.; PEASE, Kelly-Kate. **The United Nations and Changing World Politics**. 8. ed. Boulder: Westview Press, 2018.

ZHENG, Han. Crisis-driven governance reforms: an analytical framework of institutional capacity, leadership, and collaboration in global governance. **Chinese Public Administration Review**, v. 17, n. 1, p. 19–38, 2026.

¡Ni Una Muerta Más! No More Killing Of Women! Is A Future Without Femicides Possible? A Proposal for Scenario Analysis and Planning for Strategic Foresight

MARCEL RIVERA TREVIÑO¹

Abstract

This research investigates whether a future without femicides is possible in Mexico and develops strategic foresight scenarios to guide policy and activism toward achieving a sustained reduction in gender-based murders over a 25-year horizon (2026–2051). A two-phase experimental method was employed. Phase one involved qualitative data collection through five focus groups with university students and structured interviews with five experts from health, education, civil society, the judiciary, and academia. Phase two applied Peter Schwartz’s eight-step scenario planning methodology to construct future narratives based on identified driving forces and critical uncertainties. Thematic analysis revealed two consensus variables: sexist culture (machismo) as the root cause of femicides, and police institutional failure as the most urgent barrier to

¹ Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. ORCID ID: 0009-0006-5360-2023. Correspondence regarding this article may be addressed to: marcel.rivera@correo.uia.mx

justice. Two critical uncertainties were identified — transformation of upbringing and transformation of justice institutions — yielding four scenarios. The ideal scenario requires simultaneous transformation of both family education and justice institutions, projecting a reduction in femicides where women walk alone without fear and men express emotions freely.

Keywords

Femicide; scenario planning; machismo; gender-based violence.

¡Ni Una Muerta Más! Nem Uma Mulher Morta A Mais! É Possível um Futuro Sem Feminicídios? Uma Proposta de Análise e Construção de Cenários para a Prospectiva Estratégica

Resumo

Esta pesquisa investiga se um futuro sem feminicídios é possível no México e desenvolve cenários prospectivos estratégicos para orientar políticas públicas e ações de ativismo voltadas à obtenção de uma redução sustentada dos assassinatos baseados em gênero ao longo de um horizonte de 25 anos (2026–2051). Foi empregado um método experimental em duas fases. A primeira fase envolveu a coleta de dados qualitativos por meio de cinco grupos focais com estudantes universitários e entrevistas estruturadas com cinco especialistas das áreas de saúde, educação, sociedade civil, sistema judiciário e academia. A segunda fase aplicou a metodologia de planejamento de cenários em oito etapas de Peter Schwartz para construir narrativas de futuro com base nas forças motrizes identificadas e nas incertezas críticas. A análise temática revelou duas variáveis consensuais: a cultura sexista (machismo) como causa fundamental dos feminicídios e a falha institucional das forças policiais como o obstáculo mais urgente para a obtenção de justiça. Foram identificadas duas incertezas críticas — a transformação da educação familiar e a transformação das instituições de justiça —, resultando em quatro cenários. O cenário ideal requer a transformação simultânea tanto da educação no ambiente familiar quanto das instituições de justiça, projetando uma redução dos feminicídios em um contexto em que as mulheres possam caminhar sozinhas sem medo e os homens possam expressar livremente suas emoções.

Palavras-Chave

Feminicídio; planejamento de cenários; machismo; violência de gênero.

1_INTRODUCTION: THE PROBLEM OF FEMICIDE IN MEXICO

Mexico is a country that kills its women. Not only adult women, but also young girls, teenagers, and the elderly. And not just one type of woman, but all women. It seems that being a woman or identifying as one is like carrying a ticking time bomb. You never know where, when, how, or who might attack a woman for any reason, simply for being a woman. According to United Nations Women (2025) femicide “is a type of intentional killing motivated by gender.” This type of crime can occur in some contexts due to power imbalances, gender stereotypes, or the existence of social norms that disadvantage women (UN Women, 2025). Violence against women, adolescents, and girls happens in homes, workplaces, schools, and public spaces, and ranges from sexist jokes, street harassment, and workplace discrimination to torture, mutilation, rape, and murder.

In Mexico, the Federal Penal Code defines femicide in article 325 when any of the following seven circumstances are met:

1) The victim shows signs of sexual violence of any kind; 2) The victim has suffered infamous or degrading injuries or mutilations, before or after the deprivation of life, or acts of necrophilia; 3) There is a history or evidence of any type of violence in the family, work, or school environment, perpetrated by the perpetrator against the victim; 4) There was a romantic, emotional, or trust-based relationship between the perpetrator and the victim; 5) There is evidence that there were threats related to the crime, harassment, or injuries inflicted by the perpetrator against the victim; 6) The victim was held incommunicado for any period of time prior to the deprivation of life; 7) The victim’s body is exposed or displayed in a public place; or 8) The perpetrator forced the victim to perform an activity or work or subjected the victim to any form of exploitation (Código Penal Federal, 2026).

According to some reports in Mexico, 2,798 women were murdered in 2025 alone, almost 8 femicides per day. Between 2018 and 2025, the cumulative total

reached 26,652 murders of women, an average of 3,331 femicides per year, or approximately 9 women murdered every day (Network for Children's Rights in Mexico, 2025; Gómez, 2026; López, 2026). However, not all murders of women and girls are reported as femicides due to various factors, including the lack of standardization in crime classification across states, and the fact that not all murders are reported as such (the dark figure of crime), sometimes femicides are reclassified as suicides or intentional homicides (Gómez, 2026; Pérez, 2022).

TABLE 1:
Fact Sheet: Situation of Violence against Women in Mexico.

CATEGORY	MEASURE EXPLANATION	FIGURES IN MEXICO
Gender Development Index (GDI)	It measures gender gaps in achievements in three basic dimensions of human development: health, knowledge, and average years of schooling for adults.	0.976 (high-good)
Gender Inequality Index (GII)	It measures gender inequalities in three key dimensions: reproductive health, women's empowerment, and the labor market.	0.358 (avg-regular)
Index of Social Gender Norms	It assesses the impact of social beliefs on gender equality in four dimensions: politics, education, economics, and physical integrity.	90.09 (high-bad)
Femicide Rate	It measures the frequency of gender-based murders of women in a population.	5.7 per 100,000 (high-bad)
Level of Impunity for Femicides	It measures the proportion of femicides that do not receive any kind of sanction (without criminal, civil or administrative responsibility for those responsible).	76% (high-bad)

Source: Elaboración propia con datos de United Nations Development Program (2025); Durán (2023) y Organización de las Naciones Unidas México (2023).

2_PURPOSE OF THE RESEARCH

Is a future without femicides possible? Yes, of course it is possible! It is also highly desirable and achievable. However, it seems that authorities, society in general, government, and public and private institutions and organizations are doing little or nothing to protect the lives of all women. The cries of the marches on March 8th and other significant dates, by hundreds of thousands of women, teenagers and children around the world, resonate powerfully in the streets, shaking the foundations of authorities and entire governments. Thousands of women shout in unison: “*¡Ni una muerta más!*” “The police don’t protect me, my friends do!”, “They took them alive, we want them back alive!”, “Alert! Alert! Alert, the feminist struggle is marching through Latin America, and let the machistas tremble, tremble, tremble, for Latin America will be entirely feminist!”, “In a skirt or in pants, respect me, you bastard!”, among many other demands, not counting the thousands of banners, signs, flyers, graffiti, clotheslines, songs, and artistic demonstrations that demand tooth and nail a safer environment, justice for abused women, and a prompt response from the government and people in authority (Rafael, 2025).

Therefore, the purpose of this research is to present the possibility of achieving a desirable future scenario where femicides no longer occur. This scenario will be developed using strategic foresight methodology for creating future scenarios, based on valuable data and information gathered through focus groups and interviews with experts. A better future for all women is achievable, and scenario planning will facilitate the vision, objectives, and strategies needed to consolidate a future free from femicides.

3_METHODOLOGY

For the purposes of this study, an experimental method proposed by author of this article, Marcel R. Treviño, was chosen. This method consists of two phases: the first, a qualitative phase, gathers information from focus groups of university students and the opinions of experts. The second phase, the strategic foresight, will establish the necessary information base for creating scenarios according to Peter Schwartz (Gándara, 2024).

TABLE 2:
Phases, Objectives and Research Questions

PHASE	OBJECTIVE	RESEARCH QUESTION	SAMPLING
Qualitative	To determine the most relevant and feasible levers of change—in the legal, educational, economic, institutional and cultural spheres— that, according to the perception of two key groups (university students and decision-makers), could accelerate the transition to an ideal scenario of zero femicides in Mexico within a 25-year horizon.	What combination of legal, educational, economic, institutional, and cultural changes would have the greatest leverage to ensure that femicides in Mexico are statistically zero within a 25-year timeframe, according to the perception of university students and decision-makers?	Focus Groups • Maximum Variation • Sampling • Subjects: University Students Expert Interviews • Purposive Sampling by Criteria • Subjects in the areas of: • Health • Academia • Non-profit • Education • Judiciary
Strategic Foresight	Identify and describe the most viable and transformative scenario (ideal scenario) in which, based on the identified driving forces, a sustained reduction of femicides is achieved, in order to guide strategic decisions of public policy or activism.	What are the central characteristics—in terms of driving forces, actors, critical assumptions, and time trajectory—of the ideal scenario that allows for a sustained reduction in femicides in Mexico, and what makes it more viable and transformative compared to other possible scenarios?	Peter Schwartz's scenario planning methodology based on the previous section findings.

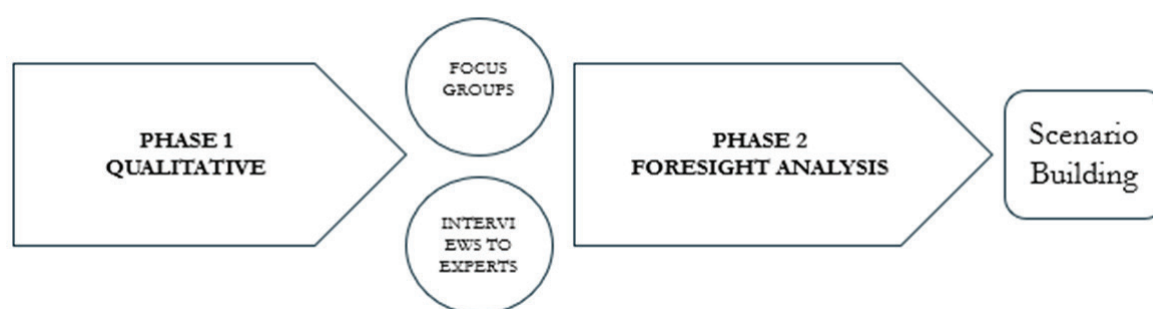
Source: Own elaboration

Focus groups and expert interviews were chosen to support the experimental method proposed in the qualitative phase, with the aim of obtaining relevant and perceptual data in a robust and diverse manner. The focus groups were conducted with different groups of university students until thematic saturation was reached (in this case, 5 groups), using maximum variation sampling to capture a wide range of opinions and perspectives on femicides among university students aged 18-24, residing in Mexico, studying different majors, and with diverse gender identities. The expert interviews were conducted using purposive sampling based on specific criteria,

with the goal of identifying trends, critical uncertainties, and points of leverage with the experts' help. The criteria used for the experts were that they had at least 10 years of experience in their respective area (health, education, civil organization, judicial/government and academia) that they had worked or were currently working on gender issues and that they followed a philosophy or activism in favor of women's rights, and that they were from different regions of the country.

Finally, for the foresight section, we chose to create scenarios based on Peter Schwartz's theory (1991), which employs eight steps to inform the design of multiple possible future narratives, which we will call "scenarios." These possible scenarios are narratives of alternatives that may or may not materialize depending on the decisions made in the present (Ogilvy, 1998). It should be emphasized that scenarios are not predictions of the future but rather hypotheses of what the future could be (Ogilvy, 1998), with the ultimate goal of preparing strategies to face any of them (Schwartz, 1991).

CHART 1: Methodological Scaffolding (abbreviated)



Source: Own elaboration

INSTRUMENT FOR FOCUS GROUPS AND INTERVIEWS

A script of questions was prepared for the focus groups and interviews, which will be read to each group and interviewee, respectively. The questions focus on opinions, attitudes, and perspectives regarding the safety, lives, and future of women in Mexico.

TABLE 3:
Question Script

SECTION	QUESTION	OBJECTIVE
Fundamental Causes	1. When we hear about a woman murdered by her partner, a family member, or a stranger, it's often said, "There were warning signs." In your opinion, what are the root causes of this violence? 2. Beyond the obvious warning signs, what are the more subtle and normalized attitudes in society, such as in the media, language, or traditions, that create an environment conducive to this violence occurring?	Identify and differentiate the deep structural causes of femicides (first level) from the subtle and naturalized cultural attitudes (second level) that function as hidden or underestimated driving forces.
Community	3. "Intervention before violence escalates is crucial." Could you describe what a proactive and supportive community (neighbors, friends, coworkers, online communities) would look like? 4. What concrete actions could people take to support women at risk and confront harmful behaviors in others before they become a crisis?	To describe, from the narratives and experiences of the participants, the characteristics, practices and values of an ideal community (neighborhood, work, friendly, digital) that acts in an anticipatory, co-responsible and effective manner to prevent the escalation of violence against women.
Transformation of Institutions	5. Our institutions (police, courts, schools, social services, health) have the function of protecting and preventing. Based on your knowledge or experience, what is the most important change that one of these institutions should implement to reliably identify risks and save lives? How should it operate differently?	Identify the priority institution (police, courts, schools, social services or health) and the specific reform with the greatest potential to improve the reliable identification of femicide risks and the protection of lives, as well as describe its alternative functioning in a transformed scenario.
Redefining masculinity and education	6. "Prevention over 25 years involves influencing the next generation. If you were to design a mandatory educational program for all young people, from primary school to high school, what would you include to radically transform attitudes about gender, respect, healthy relationships, and conflict resolution?"	Identify and describe the curricular, pedagogical and cultural components of a compulsory educational program (from primary to high school) designed to radically transform attitudes about gender, respect, healthy relationships and non-violent conflict resolution.
Desired Future	7. "Imagine that in 25 years we have managed to drastically reduce the murder of women. What would that society be like on a daily basis? Describe the small, everyday differences in the way people interact, what is taught at home, how the media portrays women, and how conflicts are resolved."	Describe the concrete and everyday characteristics of a future society (in 25 years) where femicides have been drastically reduced, in terms of daily interactions, family socialization, media representation of women and conflict resolution.

Source: Own elaboration

4_RESULTS

FOCUS GROUPS

In the first, qualitative phase, five focus groups were conducted with university students of varying ages, semesters, majors, cities of residence, and gender identities. The purpose was to prioritize the concepts mentioned based on word repetition, thus indicating their relevance in each section, and then compare them using a single-point rubric to match each section with its most representative elements. The results of the word count for all groups and their analysis using the single-point rubric yielded the information detailed below. Focus group and interviews to experts phases were conducted in Spanish, hence the charts will be shown in their original language.

CHART 2:

Results of the Fundamental Causes Section by Hierarchy (number of mentions)



Source: Own elaboration

“Upbringing” is the dominant cause according to the focus groups, this is the way children are raised in their families of origin; “machismo culture” is the second most frequently mentioned cause and was present in all groups. Furthermore, the “normalization of minor or subtle violence” appears as the mechanism that allows everyday aggression to escalate.

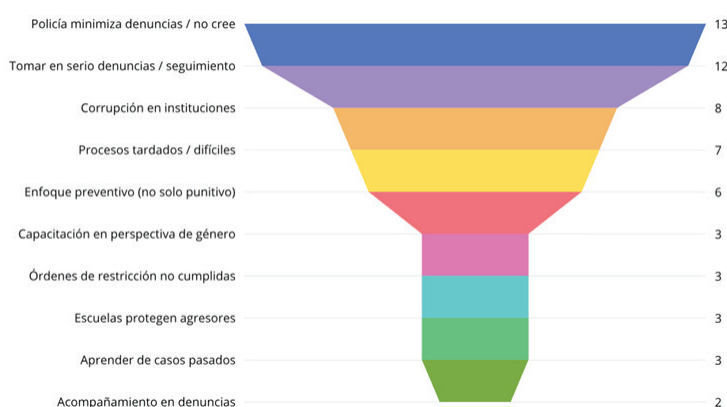
CHART 3:
Results Community Section by Hierarchy (number of mentions)



Source: Own elaboration

Community support could begin with “support networks” agreed upon by the groups, emphasizing that the community should act as a safety net. “Not normalizing jokes” and “not being indifferent” are simple yet powerful actions that anyone could take in situations of violence.

CHART 4:
Results Section Transformation of Institutions by Hierarchy (number of mentions)



Source: Own elaboration

The groups agree that the police are the institution most in need of change, as they are the first barrier a woman faces when filing a report. The second point is “follow-up on reports,” which is related to the judiciary, prosecutors’ offices, and other relevant authorities. Corruption, which is also linked to the justice system, appears

in third place and is therefore something that should be addressed to improve case follow-up.

CHART 5:
Results Section Redefining Masculinities and Education by Hierarchy
(number of mentions)



Source: Own elaboration

According to focus groups, “education from primary school onwards” is undoubtedly where teaching about gender and conflict resolution should begin. “Emotional management” is the central tool that should be taught in schools. The concept of “consent” appears prominently among the topics to be taught. Education is the area with the greatest diversity of topics, which demonstrates that it is seen as the most comprehensive solution.

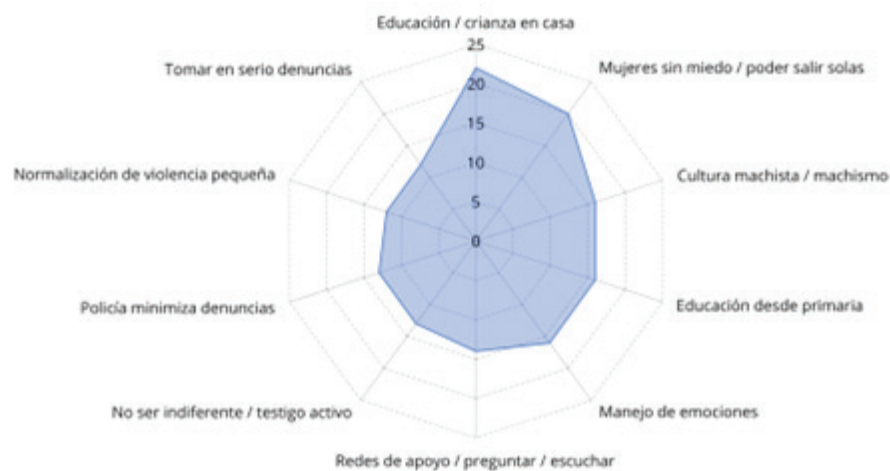
CHART 6:
Results Desired Future Section by Hierarchy (number of mentions)



Source: Own elaboration

The members of the groups envision a future where, first and foremost, women can go out alone without fear, reflecting a sense of security they hope for. This is clearly the most tangible and emotionally resonant indicator of a society free from femicide. Furthermore, other points mentioned include the liberation of men from stereotypes, which would be an important collateral benefit.

CHART 7:
Results of all mentions (the 10 most mentioned)



Source: Own elaboration

According to the single-point rubric, all groups whose purpose was to conduct a thematic analysis in order to find significant variables received results. These results are shown in the following analysis table.

TABLE 4:
Thematic Analysis of Focus Groups

Section	Relevant Elements
Causes	Upbringing and sexist culture
Community	Support networks and active witness
Transformation	Police and lack of follow-up
Redefinition	Managing emotions
Future	Women unafraid to go out alone

Source: Own elaboration

The points mentioned above will be compared with those proposed by the experts to assess their relevance and consistency as significant variables. This will be done to identify the key elements for creating meaningful scenarios.

5_INTERVIEWS TO EXPERTS

As part of the first qualitative phase, five structured interviews were subsequently conducted (asynchronously with the focus groups) with experts on feminism, women's rights, and/or femicides from the perspectives of education, health, the judiciary, academia, and civil society. The purpose, similar to the focus groups, was to prioritize the concepts mentioned based on word repetition, indicating their relevance. Then, using a single-point rubric, the relevant elements mentioned in the focus groups were compared with those identified by the experts to obtain the most significant variables according to consensus.

The word count results for all experts differed from those of the focus groups because there is no thematic consensus, so only the different topics mentioned and the number of repetitions in each are listed.

TABLE 5:
Results of the Fundamental Causes Section by Hierarchy
according to Experts (number of mentions)

Item	Number of mentions
Machismo/machista culture	6
Gender roles	4
Control	4

Source: Own elaboration

The experts did agree that machismo and/or the prevailing machista culture in the country is the main cause of violence against women; from it derives the idea of gender roles and the control of women's bodies, so in general the idea of machismo encompasses all the fundamental causes.

TABLE 6:
Community Section Results by Hierarchy (number of mentions)

Item	Number of Mentions
Online community	4
Other: Safety kit, Offering your home, Documentation, Accompaniment, Support among friends	1

Source: Own elaboration

Although there was no strong consensus among the experts, the most frequently mentioned idea was to create online communities to support women in need. Each expert offered her own solutions or recommendations based on her area of expertise.

TABLE 7:
Results Section Transformation of Institutions by Hierarchy according to Experts (number of mentions)

Item	Number of mentions
Police as a problem	4
Lack of follow-up	2
Context Analysis	2
Education from childhood	2

Source: Own elaboration

As with the previous point, the experts did not agree on a single issue; they mentioned different solutions and institutions. However, we could infer that the police institution and the lack of follow-up with the authorities are the areas most in need of change.

TABLE 8:
Results Section Redefining Masculinities and Education by Hierarchy according to Experts (number of mentions)

Item	Number of mentions
Otherness, Non-discrimination, Clubs, Psychological help, Human behavior, Emotions, Finance, Critical thinking, Non-hierarchical	1

Source: Own elaboration

There was no single, strongly emphasized topic. Each expert pointed to different options, solutions, and problems based on their own contexts.

TABLE 9:
Results of the Desired Future Section by Hierarchy according to Experts
(number of mentions)

Item	Number of Mentions
Emotional control / emotional management	2
Freedom, Body without cost, Children without trauma, Dialogue, Psychologists, Solidarity, Workplace equity, End of body sales	1

Source: Own elaboration

The future for women without femicides also lacks a specific idealized form in the minds of the experts. Beyond the two mentions of controlling and managing emotions, there doesn't seem to be a consistent vision of the future across all the interviews.

TABLE 10:
Results of all mentions according to Experts (the 10 most mentioned)

Item	Number of mentions
Machismo / Machista culture	6
Control (freedom, financial, health)	4
Gender roles	4
Online community / anonymity	3
Structural/systemic violence	2
Domestic violence / cycles	2
Economic problems / lack of stability	2
Political violence in the media	2
Sexualization of women in the media	2
Police officers as first responders (problem)	2

Source: Own elaboration

The list above generally reflects how frequently these elements were mentioned and, therefore, their importance in the discourses of all the experts interviewed. It is evident that patriarchal culture and its various manifestations (control, gender roles, structural violence, domestic violence, political violence, and sexualization) are variables frequently mentioned by the experts in the diverse range of their discourses.

Finally, the single-point rubric, which was used to compare all the focus groups, was used to conduct the same thematic analysis of the interviews. The results are shown below with a thematic comparison of the experts and the focus groups.

TABLE 11:
Comparison of Thematic Analysis of Experts and Focus Groups

Section	Important Elements for Experts (5 experts)	Important Elements for Focus Groups (5 groups)	Observed Similarities
Causes	Sexist culture	Upbringing and sexist culture	Sexist culture (cultura machista)
Community	Online Community	Support networks and active witness	No consensus
Transformation	Police and lack of follow-up	Police and lack of follow-up	Police and lack of follow-up
Redefinition	No consensus	Managing emotions	No consensus
Future	Control of emotions	Women unafraid to go out alone	No consensus

Source: Own elaboration

Observations: The experts spoke from more institutional and systemic perspectives, from each of their respective areas of work and experience (health, education, civil society, judiciary, and academia), while the focus group participants spoke from a lived and personal perspective. Both the experts and the focus group participants came from different backgrounds, regions of the country, disciplines, and ages, which brought variability and richness to the content of the interviews and groups.

DEFINITION OF COMMON VARIABLES/ELEMENTS.

As described in the previous sections, the common variables or elements found within the focus groups and expert interviews are, firstly, sexist culture (machismo), and secondly, the transformation of the police institution. Other relevant elements were mentioned, although they did not have the same intensity and force in both

groups and experts. Therefore, both concepts will be defined as they are described in the discussions and interviews, in addition to making special mention of how the future is portrayed in consensus, since this is the main point of the research.

ROOT CAUSE: SEXIST CULTURE - MACHISMO

Machismo is a system of beliefs, attitudes, and social practices that establishes the superiority of men over women, assigning differentiated roles, values, and spaces based on gender, and normalizing control, symbolic violence, and physical violence as mechanisms to maintain this hierarchy.

By consensus among the various parties, it is understood that “machismo”: 1) establishes male superiority as natural and unquestionable; 2) assigns differentiated roles (women: caregiving/submission; men: provider/control); 3) normalizes control and violence (from microaggressions to femicide) as legitimate tools to maintain the hierarchy; 4) is reproduced through upbringing, language, the media, traditions (e.g., gender revealing), and institutions (police, healthcare, justice system, schools); 5) is sustained by mechanisms such as impunity, victim-blaming, isolation, and economic violence (pink tax, financial control). 6) It manifests itself daily in romanticized jealousy, sexist jokes, checking cell phones, using feminine language as an insult, and sexualizing women in the media; and 7) It generates consequences ranging from the normalization of violence to femicide, including intergenerational trauma, the wage gap, silencing, and late health diagnoses.

THE MOST URGENT INSTITUTION TO TRANSFORM: THE POLICE AUTHORITY.

In Mexico, the police are perceived as the first institutional barrier a woman faces when reporting violence. Instead of protecting and preventing, the police revictimize, minimize, disbelieve, fail to act preventively, and in many cases, are complicit through action (corruption) or omission (indifference).

The consensus on the need for a transformation of police authority explains that the reasons are because: 1) it minimizes and does not believe complaints, especially if there is no “serious” physical violence; 2) it revictimizes with questions like “what were you wearing?”, “why didn’t you leave sooner?”; 3) it only acts after the tragedy (femicide), it does not prevent it; 4) it does not follow up on complaints; the victim does not receive feedback; 5) it is corrupt (covers up, accepts bribes, is colluding); 6) it does not enforce restraining orders (there is no supervision); 7) it lacks a gender

perspective and sensitivity towards victims; and 8) it has internalized sexism, even among female police officers.

Therefore, the transformation of the police as an institution is necessary through:

- 1) mandatory and continuous training in gender perspective, victim perspective, non-revictimization, and identification of early warning signs (control, isolation, threats);
- 2) profound cultural change (“changing the mindset”): eradicating internal sexism, moving from “containment” to “prevention”;
- 3) clear and measurable protocols: response times, mandatory follow-up, accountability;
- 4) context analysis as a tool to identify patterns of violence, not just isolated incidents;
- 5) real consequences for police officers who fail to act or who re-victimize;
- 6) effective inter-institutional coordination (police-prosecutor’s office-health-education);
- 7) protection for those who report violence (health personnel, witnesses, neighbors);
- 8) effective restraining orders with real supervision;
- 9) specialized units with truly trained personnel (not just untrained women); and
- 10) political will and budget to sustain the changes.

FORESIGHT ANALYSIS: SCENARIO BUILDING.

The following steps, proposed by Schwartz (1991), will be used to create possible scenarios based on the information presented and collected in the first phase of the research. These steps are: 1) identifying the focal decision, 2) identifying the key driving forces, 3) identifying the predetermined elements, 4) identifying the critical uncertainties, 5) constructing the matrix, 6) shaping the scenarios (narratives), 7) analyzing the implications, and 8) selecting monitoring indicators.

For the next scenario proposal, the first five steps have already been completed through the first phase, so the steps from this point onwards will be explained below.

TABLE 12:
Steps for Creating Scenarios

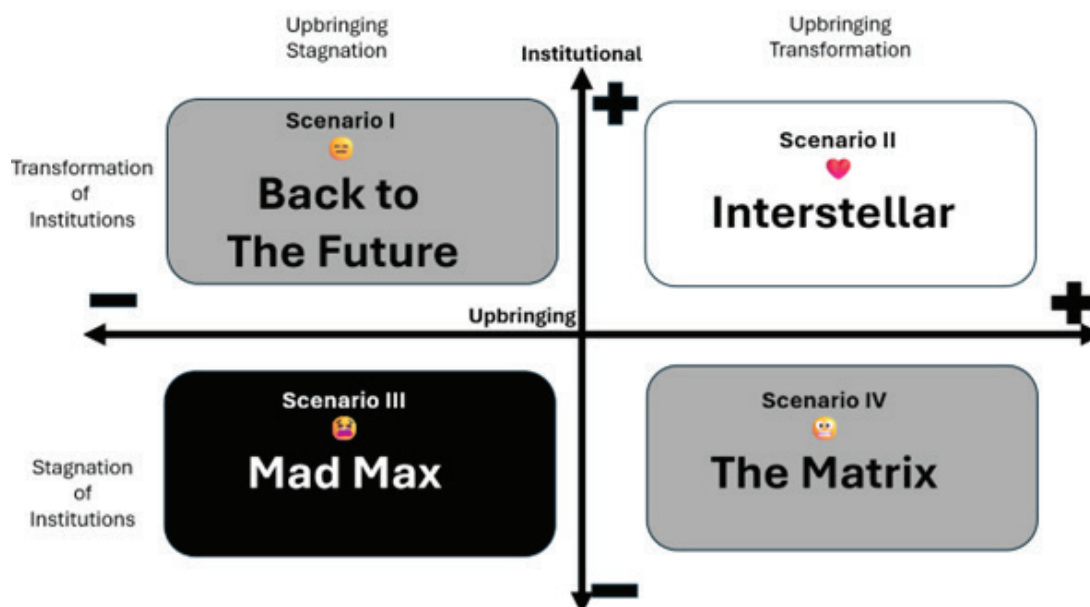
Step	Description	Results
1	Identifying the focal decision. What decision do we want to inform with these scenarios?	Is a Future Without Femicides Possible? What strategies should Mexico implement over the next 25 years (2026-2051) to drastically reduce femicides and build a society free from gender-based violence, considering the social, institutional, educational, and cultural forces identified by students and experts?

2	Identify the key driving forces. Driving forces are trends or factors that will drive change. They are divided into social, economic, political, technological, cultural, and legal categories.	What main forces are shaping the future of femicide in Mexico? Hierarchy of driving forces (according to mentions): Upbringing (22) Fear of public space (20) Machismo culture (16) and Emotional management (16) Institutional failures (13-12) and Support networks (14) Normalization of minor violence (12)
3	Identify the predetermined elements. Predetermined elements are trends or events that have a high probability of occurring, regardless of the actions we take.	What is inevitable or almost inevitable in the next 25 years? (no hierarchy) Growing gender awareness among young people Increased use of social media and digital spaces International pressure for women's rights Aging population and demographic changes Continued economic inequality Persistence of sexism in institutions Uncertainties: Will the police truly transform? Will upbringing change? Will the media stop sexualizing women? Will there be real political will?
4	Identify critical uncertainties Critical uncertainties are factors that have a high impact on the future but a low level of predictability.	Of all the driving forces, the two most impactful and least predictable uncertainties are: Transformation of upbringing. Focus groups and experts indicate that the root of sexism lies in upbringing. However, changing parenting practices is virtually impossible through public policy alone. Transformation of justice institutions (police, courts). Focus groups and experts prioritize institutional distrust, given the enormous levels of corruption and cultural resistance.
5	Matrix construction. Construction of a 2x2 matrix.	The following axes were therefore chosen: X (horizontal): Transformation of upbringing. Impact level: HIGH Predictability: LOW Negative extreme: = Macho parenting, traditional roles (remain at the same level as in 2026) Positive extreme: + Egalitarian parenting, emotional education at home (improved compared to 2026) Y (vertical): Transformation of justice institutions Impact level: HIGH Predictability: LOW Negative extreme: = Corrupt police, impunity, re-victimization (remain at the same level as in 2026) Positive extreme: + Police with a gender perspective, effective follow-up (improved compared to 2026 levels)

Source: Own elaboration

PROPOSAL OF POSSIBLE SCENARIOS.

CHART 8:
Levels of Future Scenarios without Femicides



Source: Own elaboration

TABLE 13:
Continued Steps for Creating Scenarios

Step	Description	Results
6	Shaping the scenarios (narratives)	The possible scenarios are described and explained according to the information gathered and in accordance with the axes presented in the 2X2 matrix.

Source: Own elaboration

SCENARIO 1: BACK TO THE FUTURE.

Positive Extreme: WITH Transformation of Justice Institutions.

Negative Extreme: NO Transformation of Upbringing.

In the 1985 film *Back to the Future*, Marty McFly travels through time, changing and transforming institutions from the past to the present/future, only to find that his family adapts to the context, without any real change occurring.

In this scenario, the State transforms justice institutions, but families continue to raise children with traditional gender roles and machismo. The police are now trustworthy: they train their personnel, follow up on complaints, and apply contextual

analysis. However, men continue to grow up in patriarchal homes, learning that control and jealousy are normal, and that women are inferior. When these men commit violence, the system punishes them, but the violence continues because the underlying cultural changes have not been made. Women are more confident in reporting abuse, but the number of victims does not decrease significantly.

Characteristics of scenario 1: Increased reporting (because there is trust in the police), stagnation in femicides (violence continues to occur in homes), overburdened judicial system (more cases, but not less violence), and there is a need to invest in primary prevention (education at home).

SCENARIO 2: INTERSTELLAR

Positive Extreme: WITH Transformation of Justice Institutions

Positive Extreme: WITH Transformation of Upbringing.

In the famous 2014 film *Interstellar*, astronaut Cooper arrives in a distant galaxy and returns to his own to find a future for humanity that is completely transformed and advanced in every aspect.

In this optimistic scenario, Mexico experiences a profound cultural transformation over 25 years. Families adopt egalitarian parenting practices: girls and boys learn emotional management, respect, consent, and equity from a young age. Schools reinforce these values with psychologists, participation clubs, and social-emotional education. Simultaneously, justice institutions are transformed: the police receive mandatory training in gender perspective, complaints are effectively followed up, the prosecutor's office provides feedback to victims, and aggressors are punished.

Characteristics of scenario 2: Women go out alone without fear (goal of 20 mentions), femicides are drastically reduced, men express emotions freely (without shame), the media stops sexualizing women (diverse representation), and society lives longer and healthier (less stress).

SCENARIO 3: MAD MAX

Negative Extreme: NO Transformation of Upbringing.

Negative Extreme: NO Transformation of Justice Institutions.

The *Mad Max* film saga (1979-2024) depicts a future that gradually deteriorates and ultimately descends into a struggle between savage groups for survival and control of the scarce resources remaining on Earth.

This is the most pessimistic scenario, the one that students and experts fear. Families continue to raise children with machismo, and the police continue to be re-victimizing, corrupt, and act with impunity. Men grow up believing they have the right to control “their women,” and the system does not punish them. Femicides remain the same or increase (10-15 per day in Mexico). Women live in constant fear, share their location, do not go out alone at night, and do not report crimes because they know it will be useless. Support networks exist, but they are insufficient in the face of structural violence.

Characteristics of scenario 3: femicides are not decreasing (or are increasing), high level of institutional distrust, migration of women (seeking safer countries), and growing social mobilization (protests, collectives, but without systemic impact).

SCENARIO 4: THE MATRIX

Positive Extreme: WITH Transformation of Upbringing.

Negative Extreme: NO Transformation of Justice Institutions.

Neo, the protagonist of the Matrix saga (1999-2021), discovers that the world is just a computer simulation. The surviving humanity changes and adapts to its reality, while the machines and their robots maintain the status quo.

In this scenario, families change from within, but the State and justice institutions do not transform. Equal parenting flourishes in homes: girls and boys grow up with values of respect, equity, and emotional intelligence. However, when these girls grow up and face violence, the police remain re-victimizing, corrupt, and ineffective. Victims learn not to report because they know the system doesn’t work. Community support networks (friends, collectives, digital spaces) become the main protection mechanism, but they cannot replace state justice.

Characteristics of scenario 4: Moderate decrease in femicides (newer generations are more aware), high institutional distrust (the police remain an obstacle), strengthening of sisterhood and support networks (offering shelter, accompaniment) and social frustration (cultural changes are not reflected in the justice system).

TABLE 14:
Continuation - Steps for Creating Scenarios

Step	Description	Results
7	Analyze the implications What does each scenario mean for the focal decision?	The implications for designing a national strategy to respond to each scenario are explained. If scenario I: Back to the Future is reached, massive investment (efforts, resources of all kinds) must be made in upbringing and parenting; the priority is education within the home. If scenario II: Interstellar (ideal) is reached, actions and strategies must be maintained and reinforced; education and justice are prioritized. If the situation is scenario III: Mad Max (worst), a radical change in strategy and actions will be urgent; there must be greater social pressure and much greater international intervention to change things. The priority is to change the system comprehensively. Finally, if scenario IV: The Matrix is reached, it is essential to invest in the transformation of justice institutions; the priority is change in the judicial system.

Source: Own elaboration

A SOLID AND COMPREHENSIVE STRATEGY.

Regardless of the specific scenario, all of the following strategies will contribute to a better achievement of the objective (focus decision): Train police officers in gender perspective, implement emotional education programs in schools, strengthen community support networks, launch communication campaigns to denormalize microaggressions, and create dedicated telephone hotlines for gender-based violence.

TABLE 15:
Continuation - Steps for Creating Scenarios

Paso	Descripción	Resultado conforme a Primera Parte de la Investigación
8	Select monitoring indicators What indicators point to the scenario towards which current actions are heading?	Several measurable indicators will be proposed to show which scenario the current actions and strategies are targeting. Transformation of upbringing. Institutional transformation. Violence against women. Cultural indicators. Economic indicators.

Source: Own elaboration

TABLE 16:
Measurable Indicators of Strategies Well Directed Towards the Ideal Scenario.

Indicator	Measures
Transforming upbringing	Increase in the percentage of families reporting equal parenting practices. Increase in the incorporation of social-emotional education into Public and Official education curricula. Increase in the number of schools with psychologists.
Institutional transformation.	Increase in the percentage of women who trust the police. Decrease in the average response time to complaints. Increase in the number of police officers trained in gender perspective.
Violence against women.	Decrease in the femicide rate per 100,000 women. Decrease in the number of reports of gender-based violence.
Cultural indicators.	Increase in the percentage of young people who reject sexist phrases ("jealousy is love"). Increase in the representation of women in the media (diversity vs. sexualization).
Economic indicators.	Reduction - in the gender pay gap. Increase percentage of households with an equitable distribution of domestic chores.

Source: Own elaboration

6_CONCLUSION

These possible scenarios provide an idea of how the future for women could be. A future without femicides is definitely possible as long as the Mexican government, society and authorities can focus their efforts into a scenario 3, in which both society and institutions change. Families and their views on how they educate children are difficult to transform since it requires not only the involvement of the state, educators, health professionals, religious leaders among many others but also the commitment of many actors and the combination of many factors that will ultimately produce a positive effect on women's well being. Good news is that the GDI has positively increased from 0.903 (1990) to 0.976 (2023) similar to Germany (0.975) and Switzerland (0.970) as a reference Brazil is 1.002 (UNDP, 2025). The country has already changed the view of women in Mexico, e.g. first female president Claudia Sheiubbaum elected in 2024 (BBC News,

2024). This could be the beginning of a series of actions and events that could trigger Mexican society to increase its demand for fairness and justice in their institutions as would be the example of the Judiciary and their branches (including police).

Moreover, some of the proposal for the achieving of scenario 3 have already been taken place in the nation, police officers have already been trained with gender perspective and specialized units are taking over gender-related crimes (Secretaría de Seguridad Ciudadana, 2022), in the education sector measures are already in place to make sure all children receive information and learn about stereotyping, prejudice, and gender inequality (Secretaría de las Mujeres, 2024), although some improvements on emotional education could be done (hiring psychologists and therapists to help children and teenagers cope with life, school and family issues). There is also a constant strengthening of community support networks in schools, institutions and workplaces (Secretaría de Salud, 2014; Casa de Apoyo a la Mujer, 2026; Casa de Mujeres; 2026). Communication campaigns to denormalize microaggressions are also part of the information that is constantly provided on T.V., public areas as well as in private organizations (Secretaría de las Mujeres, 2026). Finally, a dedicated telephone hotline for gender-based violence is also available in many cities and at nationwide level (Gobierno de México, 2022). What all these mean is that the foundations for a better, safer and healthier future for women have been built and now it is the society's turn to begin modifying their own views, perspectives and traditions on women, teenagers and girls to create a great future for their own daughters.

REFERENCES

- BBC NEWS MEXICO. Mexico's first female president vows 'it's time for women'
BBC, 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/articles/ce3z263453lo>
- CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. **Código Penal Federal**. Ciudad de México: Gobierno de México, 2026. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf>
- CASA DE APOYO A LA MUJER. **Casa de Apoyo a la Mujer A.C.** 2026. Disponível em: <https://casadeapoyoalamujer.org.mx/>
- CASA DE MUJERES. **Casa de Mujeres CDMX**. 2026. Disponível em: <https://www.fundacionlazarro.mx/casas/casa-de-las-mujeres-cdmx/>
- DURÁN, V. Más Feminicidios y Menos Condenas. **Mexicanos contra la Corrupción e Impunidad**, 7 mar. 2023. Disponível em: <https://contralacorrupcion.mx/mas-feminicidios-y-menos-condenas/>
- GÁNDARA, G. **Métodos prospectivos 2: para la exploración de futuros en empresas, ONG, gobiernos y la agenda global**. Ciudad de México: Debate, 2024.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2022). **Línea SOS Mujeres 765*. Ciudad de México, 2022. Disponível em: <https://gobierno.cdmx.gob.mx/noticias/linea-sos-mujeres-765/>
- GÓMEZ, L. México suma 94 feminicidios en 2026 y más de 11 mil agresiones a mujeres. **La Silla Rota**, 17 abr. 2026. Disponível em: <https://lasillarota.com/nacion/2026/4/17/mexico-suma-94-feminicidios-en-2026-mas-de-11-mil-agresiones-mujeres-595171.html>
- LÓPEZ, F. Suman 54 feminicidios en México en lo que va de 2026, estos son los cuatro estados con más casos. **Infobae**, 26 fev. 2026. Disponível em: <https://www.infobae.com/mexico/2026/02/26/suman-54-feminicidios-en-mexico-en-lo-que-va-de-2026-estos-son-los-cuatro-estados-con-mas-casos/>

OGILVY, J. & SCHWARTZ, P. **Plotting Your Scenarios**. Emeryville: Global Business Network, 1998.

ONU MUJERES. **Cinco datos clave sobre el feminicidio**. 2025. Disponível em: [https://www.unwomen.org/es/articulos/articulo-explicativo/cinco-datos-clave-sobre-el-femicidio#:~:text=El%20femicidio%20\(o%20%E2%80%9Cfeminicidio%E2%80%9D,tener%20relaci%C3%B3n%20con%20el%20g%C3%A9nero](https://www.unwomen.org/es/articulos/articulo-explicativo/cinco-datos-clave-sobre-el-femicidio#:~:text=El%20femicidio%20(o%20%E2%80%9Cfeminicidio%E2%80%9D,tener%20relaci%C3%B3n%20con%20el%20g%C3%A9nero)

ONU MUJERES MÉXICO. **Feminicidios un Problema Global**. Ciudad de México, 2023. Disponível em: https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/2022-12/infografias%202022_feminicidio.pdf

PÉREZ, M. Cifra negra en casos de violencia contra mujeres y niñas, el reto más grande de las fiscalías. **El Economista**, 26 maio 2022. Disponível em: <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Cifra-negra-en-casos-de-violencia-contra-mujeres-y-ninas-el-reto-mas-grande-de-las-fiscalias-20220526-0028.html>

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **México**. 2025. Disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/specific-country-data#/countries/MEX>

RAFAEL, Y. “¡Mujer consciente se une al contingente!”: estas son las consignas que puedes usar para la Marcha del 8M. **Milenio**, 2025. Disponível em: <https://www.milenio.com/cultura/marcha-8m-consigas-y-su-significado>

RED POR LOS DERECHOS DE LA INFANCIA EN MÉXICO (REDIM). **Feminicidio de niñas y adolescentes en México (a julio de 2025)**. Ciudad de México, 18 ago. 2025. Disponível em: https://www.google.com/search?q=redim&oq=redim&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQABiABDIHCAIQABiABDISCAMQLhgKGK8BGMcBGIAEGI4FMgcIBBAAGIAEMgcIBRAAGIAEMgcIBhAAGIAEMgYIBxBFGD3SAQc5MzNqMGo3qAIAAsAIA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

SCHWARTZ, P. **The art of the long view: planning for the future in an uncertain world**. New York: Doubleday, 1991.

SECRETARÍA DE LAS MUJERES. **Estadísticas sobre educación con perspectiva de género.** Ciudad de México: Consejo de Evaluación, 2024. Disponible em: https://semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/media/JuevesEstadisticasGenero/2024/Educacion_genero_EVALUA.pdf

SECRETARÍA DE LAS MUJERES. **Galería de videos.** Ciudad de México, 2026. Disponible em: <https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/>

SECRETARÍA DE SALUD. **Refugios para mujeres que viven violencia extrema.** Ciudad de México: Gobierno de México, 2014. Disponible em: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/refugios-para-mujeres-que-viven-violencia-extrema>

SECRETARÍA DE SEGURIDAD CIUDADANA. **El Plan de Desarrollo Policial con Perspectiva de Género de la SSC ganó el Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2022 de la OEA.** Ciudad de México, 2022. Disponible em: <https://www.ssc.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/3153-el-plan-de-desarrollo-policial-con-perspectiva-de-genero-de-la-ssc-gano-el-premio-interamericano-la-innovacion-para-la-gestion-publica-efectiva-2022-de-la-oea>

Uso Académico de Herramientas de Inteligencia Artificial Generativa en Estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Comerciales de la Esca Tepepan

IZCHEL NARANJO CASTILLO¹

Resumen

Este estudio analiza el uso académico de herramientas de inteligencia artificial generativa (IAG) entre estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Comerciales de ESCA Tepepan. La investigación se llevó a cabo durante el ciclo académico 2026/1 con una muestra de 46 estudiantes de entre 21 y 30 años. Mediante un enfoque descriptivo, se recopilaron datos a través de un instrumento estructurado que examinó múltiples dimensiones, incluyendo el uso académico, la creación y edición de contenido, la autoeficacia percibida, las consideraciones éticas, la desigualdad de acceso y la dependencia tecnológica. Los resultados revelan que las herramientas de IAG se integran ampliamente en las actividades académicas de los estudiantes, principalmente como apoyo para la comprensión de temas complejos, la generación de ideas, la organización de información y la mejora de la redacción. Los estudiantes perciben estas herramientas como potenciadoras del aprendizaje autónomo y la confianza académica; sin embargo, también se identificaron desafíos relacionados con el pensamiento crítico, el uso ético y la posible sobre dependencia. Además, se observaron problemas de acceso desigual y una creciente conciencia sobre el impacto ambiental. El estudio subraya la necesidad de que las instituciones de educación superior adopten marcos pedagógicos y éticos que guíen el uso responsable de la inteligencia artificial generativa, promoviendo el desarrollo de competencias digitales, críticas y reflexivas en los estudiantes.

Palabras clave

Inteligencia artificial generativa; educación superior; uso académico; autoeficacia; ética digital; aprendizaje autónomo.

1 Institución: Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan. Periodo de realización: Año 2025 – Semestre 2026/1. E-mail: izchel9@hotmail.com

Academic Use of Generative Artificial Intelligence Tools in Students of the Bachelor's Degree in Business Relations at Esca Tepepan

Abstract

This study analyzes the academic use of generative artificial intelligence (GAI) tools among students of the Bachelor's Degree in Commercial Relations at ESCA Tepepan. The research was conducted during the 2026/1 academic term with a sample of 46 students aged between 21 and 30 years. Using a descriptive approach, data were collected through a structured instrument that examined multiple dimensions, including academic use, content creation and editing, perceived self-efficacy, ethical considerations, access inequality, and technological dependence. The findings reveal that GAI tools are widely integrated into students' academic activities, primarily as support for understanding complex topics, generating ideas, organizing information, and improving written work. Students perceive these tools as enhancers of autonomous learning and academic confidence; however, challenges related to critical thinking, ethical use, and potential overreliance were also identified. Additionally, issues of unequal access and emerging awareness of environmental impact were observed. The study highlights the need for higher education institutions to adopt pedagogical and ethical frameworks that guide the responsible use of generative artificial intelligence, promoting the development of digital, critical, and reflective competencies in students.

Keywords

Generative artificial intelligence; higher education; academic use; self-efficacy; digital ethics; autonomous learning.

1_INTRODUCCIÓN

El acelerado desarrollo de las herramientas de inteligencia artificial generativa (IAGen) ha transformado de manera significativa los procesos de enseñanza y aprendizaje en la educación superior. Plataformas como asistentes conversacionales, generadores de texto, editores inteligentes y sistemas de apoyo al análisis de información se han incorporado progresivamente a las prácticas académicas de los

estudiantes, generando nuevas dinámicas en la forma de estudiar, investigar, producir textos y resolver problemas académicos.

En este contexto, la presente investigación se desarrolló en la Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Tepepan (ESCA Tepepan), específicamente con estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Comerciales, durante el periodo 2026/1. El objetivo principal fue analizar el uso académico de herramientas de inteligencia artificial generativa, así como identificar las experiencias, percepciones y hábitos que los estudiantes han construido en torno a estas tecnologías emergentes.

El estudio parte del reconocimiento de que la IAGen no es únicamente una herramienta tecnológica, sino un recurso que incide directamente en la autoeficacia académica, la creatividad, la organización del aprendizaje y la toma de decisiones éticas dentro del ámbito educativo. Comprender cómo los estudiantes la utilizan y perciben resulta fundamental para orientar estrategias institucionales, pedagógicas y normativas que promuevan un uso responsable, crítico y formativo de la inteligencia artificial.

2_¿QUÉ ES LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL GENERATIVA?

La inteligencia artificial generativa (IAGen) se define como un conjunto de sistemas basados en modelos computacionales capaces de crear contenido nuevo —como texto, imágenes, audio, código o simulaciones— a partir de patrones aprendidos de grandes volúmenes de datos. A diferencia de otros enfoques de la inteligencia artificial orientados únicamente al análisis o clasificación de información, la IAGen se caracteriza por su capacidad de **producir resultados originales** que emulan la creatividad humana.

De acuerdo con Russell y Norvig (2021), la inteligencia artificial puede entenderse como el estudio de agentes capaces de percibir su entorno y actuar de manera racional; en el caso de la inteligencia artificial generativa, estos agentes amplían su funcionalidad al generar respuestas y contenidos coherentes, contextualizados y adaptativos. Por su parte, Goodfellow, Bengio y Courville (2016) explican que los modelos generativos aprenden la distribución subyacente de los datos para producir nuevas instancias con características similares a las originales, lo que constituye la base técnica de herramientas como los modelos de lenguaje.

Desde una perspectiva educativa, autores como Holmes, Bialik y Fadel (2019) señalan que la inteligencia artificial generativa tiene un alto potencial para personalizar el aprendizaje, apoyar procesos de retroalimentación y fomentar el aprendizaje autónomo, siempre que su uso esté mediado por criterios pedagógicos

y éticos claros. Asimismo, UNESCO (2023) destaca que la IAGen en educación debe entenderse como un recurso de apoyo al aprendizaje humano y no como un sustituto del pensamiento crítico ni de la autoría académica.

En el ámbito de la educación superior, la inteligencia artificial generativa se ha posicionado como una herramienta emergente que influye directamente en la forma en que los estudiantes investigan, escriben, analizan información y desarrollan competencias profesionales. Por ello, su estudio resulta clave para comprender los cambios en los hábitos académicos y las percepciones estudiantiles frente a estas tecnologías.

3_METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación se llevó a cabo mediante un enfoque descriptivo, con el apoyo de un instrumento de recolección de datos estructurado en diversas dimensiones relacionadas con el uso de la inteligencia artificial generativa. Dichas dimensiones permitieron analizar de manera integral los patrones de uso académico, las habilidades percibidas, las prácticas de creación y edición de contenidos, así como aspectos éticos, de acceso y de posible dependencia.

El instrumento fue aplicado a **46 estudiantes** de la Licenciatura en Relaciones Comerciales de la ESCA Tepepan, quienes participaron de forma voluntaria. La población participante se ubicó en un **rango de edad de 21 a 30 años**, correspondiente a estudiantes en formación profesional activa. La información recabada permitió obtener un panorama amplio sobre la relación que los estudiantes mantienen con las herramientas de IAGen en su vida académica cotidiana, así como los beneficios y desafíos que identifican en su implementación.

4_USO ACADÉMICO INTEGRAL DE LA IAGEN

Los resultados evidencian que la inteligencia artificial generativa se ha incorporado de manera significativa en las actividades académicas de los estudiantes. En la dimensión de uso académico integral, se observa que las herramientas de IAGen son empleadas principalmente como apoyo para la comprensión de temas complejos, la elaboración de resúmenes, la generación de ideas iniciales y la organización de información.

Los estudiantes perciben a la IAGen como un recurso que facilita el aprendizaje autónomo, ya que les permite resolver dudas de manera inmediata y acceder a explicaciones alternativas a las proporcionadas en clase. Asimismo, se identifica un uso recurrente para la preparación de trabajos escritos, presentaciones y proyectos académicos, especialmente en etapas iniciales de planeación y estructuración.

No obstante, los resultados también muestran que el uso académico no siempre está acompañado de una reflexión crítica sobre la información generada, lo que plantea la necesidad de fortalecer competencias de análisis, validación de fuentes y pensamiento crítico en el uso de estas tecnologías.

5_CREACIÓN Y EDICIÓN DE CONTENIDOS ACADÉMICOS

En la dimensión relacionada con la creación y edición, la investigación revela que los estudiantes utilizan la inteligencia artificial generativa como una herramienta de apoyo para mejorar la redacción, corregir errores gramaticales y estilísticos, así como para reformular textos académicos. Esta práctica es especialmente valorada en la elaboración de ensayos, reportes y actividades escritas propias de la carrera de Relaciones Comerciales.

La IAGen también es empleada para la generación de ejemplos, casos prácticos y simulaciones relacionadas con el ámbito comercial, lo que contribuye a una mejor comprensión de los contenidos teóricos. Sin embargo, se detecta una línea delgada entre el uso de la herramienta como apoyo y la delegación excesiva de la producción académica, lo cual representa un reto importante para la evaluación del aprendizaje.

6_AUTOEFICACIA PERCIBIDA Y CONFIANZA ACADÉMICA

Uno de los hallazgos más relevantes se relaciona con la dimensión de autoeficacia percibida. Los estudiantes manifiestan que el uso de herramientas de inteligencia artificial generativa incrementa su confianza para realizar tareas académicas, enfrentar nuevos temas y cumplir con los requisitos de sus asignaturas.

La posibilidad de contar con un apoyo inmediato genera una percepción de mayor control sobre el proceso de aprendizaje y reduce la ansiedad académica, particularmente en actividades que implican redacción, análisis de información o resolución de problemas. No obstante, también se identifica el riesgo de una dependencia progresiva, en la que la confianza se deposita más en la herramienta que en las propias capacidades del estudiante.

7_ACCESO, DESIGUALDAD Y CONSIDERACIONES ÉTICA

La investigación también aborda la dimensión de acceso y desigualdad, evidenciando que no todos los estudiantes cuentan con las mismas condiciones tecnológicas para utilizar herramientas de inteligencia artificial generativa de manera continua. Factores como el acceso a dispositivos, conectividad a internet y versiones de

pago de algunas plataformas influyen en la frecuencia y profundidad del uso académico.

Desde una perspectiva ética, los estudiantes reconocen la importancia de utilizar la IAGen de manera responsable, evitando el plagio y respetando los lineamientos institucionales. Sin embargo, también expresan incertidumbre sobre los límites claros entre el apoyo legítimo y el uso indebido, lo que subraya la necesidad de lineamientos académicos claros y formación ética específica sobre inteligencia artificial.

8 IMPACTO AMBIENTAL Y DEPENDENCIA TECNOLÓGICA

Otras dimensiones analizadas incluyen el impacto ambiental y la posible dependencia o adicción al uso de herramientas de IAGen. Si bien estos aspectos no suelen ser prioritarios en la percepción estudiantil, se reconoce una creciente conciencia sobre el consumo energético asociado a las tecnologías digitales.

En cuanto a la dependencia, algunos estudiantes identifican que el uso constante de la inteligencia artificial puede generar hábitos de consulta automática, disminuyendo el esfuerzo cognitivo propio. Este hallazgo refuerza la importancia de promover un equilibrio entre el uso de la tecnología y el desarrollo de habilidades académicas fundamentales.

9 CONCLUSIONES

La experiencia de los estudiantes de la Licenciatura en Relaciones Comerciales de la ESCA Tepepan evidencia que la inteligencia artificial generativa se ha convertido en un recurso habitual dentro de su vida académica. Su uso aporta beneficios significativos en términos de organización, comprensión de contenidos y autoeficacia percibida; sin embargo, también plantea retos relacionados con la ética académica, la dependencia tecnológica y la equidad en el acceso.

Los resultados de esta investigación destacan la necesidad de que las instituciones de educación superior integren la inteligencia artificial generativa desde un enfoque pedagógico, crítico y formativo. Más que prohibir su uso, resulta fundamental acompañar a los estudiantes en el desarrollo de competencias digitales, éticas y reflexivas que les permitan aprovechar el potencial de la IAGen sin comprometer la calidad y autenticidad de su aprendizaje.

Finalmente, este estudio aporta elementos relevantes para la toma de decisiones académicas y la construcción de lineamientos institucionales que orienten el uso responsable de la inteligencia artificial generativa en la educación superior, particularmente en programas vinculados al ámbito comercial y empresarial.

REFERENCIAS

GOODFELLOW, I.; BENGIO, Y.; COURVILLE, A. **Deep learning**. Cambridge, MA: MIT Press, 2016.

HOLMES, W.; BIALIK, M.; FADEL, C. **Artificial intelligence in education: Promises and implications for teaching and learning**. Boston: Center for Curriculum Redesign, 2019.

RUSSELL, S.; NORVIG, P. **Artificial intelligence: A modern approach**. 4. ed. Hoboken, NJ: Pearson, 2021.

UNESCO. **Guía sobre inteligencia artificial generativa en educación e investigación**. Paris: UNESCO Publishing, 2023.

Entre la Inclusión y la Heteronormatividad: Prácticas Docentes y Diversidad Sexogenérica

ALFREDO V. REAL

Resumen

Este estudio analiza las prácticas docentes vinculadas con la inclusión de la diversidad sexogenérica en aulas universitarias de inglés en México. Desde un enfoque cualitativo interpretativo y mediante un estudio comparativo de casos múltiples, se examinaron experiencias de docentes y estudiantes de la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Sonora. La investigación integró entrevistas semiestructuradas, observaciones de aula y análisis de materiales pedagógicos para explorar las dinámicas de inclusión y reconocimiento en la enseñanza del inglés.

Los resultados muestran que, aunque existen prácticas orientadas a promover el respeto, el uso de lenguaje inclusivo y la creación de espacios seguros, estas dependen principalmente de iniciativas individuales del profesorado. Asimismo, se identifican tensiones entre los discursos institucionales de inclusión y la persistencia de dinámicas heteronormativas que limitan la incorporación sistemática de la diversidad sexogenérica en el aula.

El estudio contribuye a la discusión sobre diversidad sexogenérica en la enseñanza del inglés en educación superior y aporta evidencia empírica sobre los desafíos y posibilidades de construir entornos universitarios más inclusivos en el contexto mexicano.

Palabras clave

diversidad sexogenérica; enseñanza del inglés; educación superior; inclusión; heteronormatividad; prácticas docentes.

Between Inclusion and Heteronormativity: Teaching Practices and Sexual and Gender Diversity in University English Language Classrooms

Abstract

This study examines teaching practices related to the inclusion of sexual and gender diversity in university English language classrooms in Mexico. Drawing on an interpretive

qualitative approach and a comparative multiple-case study design, it explores the experiences of teachers and students at the Universidad Iberoamericana and the Universidad de Sonora. Data were collected through semi-structured interviews, classroom observations, and the analysis of pedagogical materials to investigate how inclusion and recognition are negotiated within English language teaching contexts. Findings reveal that, although several practices promote respect, inclusive language, and the creation of safe learning environments, these initiatives largely depend on individual teachers rather than on institutionalized pedagogical policies. The study also identifies persistent tensions between institutional discourses of inclusion and heteronormative dynamics that continue to shape classroom interactions and educational practices. This article contributes to the still limited body of Latin American research on sexual and gender diversity in English language teaching and provides empirical evidence regarding the challenges and possibilities of fostering more inclusive university learning environments in the Mexican context.

Keywords

sexual and gender diversity; English language teaching; higher education; inclusion; heteronormativity; teaching practices.

1_INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las instituciones de educación superior han impulsado políticas orientadas a la igualdad de género y la inclusión de la diversidad sexogenérica. Sin embargo, diversos estudios han documentado que estos avances coexisten con prácticas heteronormativas que continúan configurando las experiencias educativas de estudiantes cuyas identidades y orientaciones sexuales se sitúan fuera de los marcos dominantes.

En el ámbito de la enseñanza del inglés como lengua extranjera, esta situación adquiere especial relevancia debido a que el lenguaje, los materiales didácticos y las interacciones pedagógicas participan activamente en la producción y circulación de significados relacionados con el género y la sexualidad. Desde esta perspectiva, el aula puede funcionar tanto como un espacio de reproducción de normas heteronormativas como un escenario para la inclusión, el reconocimiento y la construcción de ambientes más equitativos.

Aunque la investigación sobre enseñanza del inglés ha crecido considerablemente en las últimas décadas, las dimensiones vinculadas con la diversidad sexogenérica

continúan siendo un campo relativamente poco explorado, particularmente en contextos latinoamericanos. Esta ausencia resulta significativa si se considera que las experiencias educativas de estudiantes LGBTQ+ suelen estar atravesadas por dinámicas de visibilidad, silenciamiento, reconocimiento y exclusión que influyen directamente en su sentido de pertenencia y participación académica.

En México, diversas universidades han implementado políticas institucionales orientadas a promover la inclusión y la igualdad. No obstante, persisten tensiones entre estos discursos institucionales y las prácticas cotidianas desarrolladas en el aula. En este contexto, el profesorado desempeña un papel central, ya que sus decisiones pedagógicas pueden contribuir tanto a reproducir como a cuestionar estructuras heteronormativas.

A partir de estas consideraciones, el presente artículo analiza las prácticas docentes relacionadas con la inclusión de la diversidad sexogenérica en aulas universitarias de enseñanza del inglés en México. Mediante un estudio comparativo realizado en la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Sonora, se examinan las formas en que las prácticas pedagógicas favorecen o limitan la construcción de espacios educativos más inclusivos, seguros y equitativos para el estudiantado.

Este trabajo busca contribuir a la todavía limitada producción latinoamericana sobre diversidad sexogenérica en la enseñanza del inglés en educación superior, aportando evidencia empírica situada en contextos universitarios mexicanos y elementos para fortalecer la discusión sobre inclusión, práctica docente y transformación educativa.

2_EL AULA DE INGLÉS COMO ESPACIO DE REPRODUCCIÓN Y RESISTENCIA: PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE GÉNERO Y DIVERSIDAD SEXUAL

Las perspectivas críticas sobre educación han mostrado que las aulas no constituyen espacios neutrales, sino escenarios atravesados por relaciones de poder, discursos normativos y prácticas culturales que influyen en la construcción de identidades y experiencias educativas. Desde esta mirada, el aula de inglés puede entenderse como un espacio donde las normas de género y sexualidad son reproducidas, negociadas o cuestionadas a través de las interacciones pedagógicas, los materiales didácticos y las prácticas docentes.

La pedagogía de la diferencia propone reconocer la diversidad como una condición inherente de toda experiencia educativa, promoviendo prácticas que

valoren las múltiples trayectorias, identidades y formas de participación presentes en el estudiantado (Skliar & Larrosa, 2023). Este enfoque cuestiona los modelos homogéneos de enseñanza y subraya la necesidad de generar condiciones de representación, reconocimiento y respeto para sujetos históricamente marginados.

Complementariamente, la teoría queer permite analizar críticamente los mecanismos mediante los cuales las instituciones educativas reproducen la heteronormatividad. Desde esta perspectiva, las identidades de género y sexualidad son entendidas como construcciones sociales sujetas a regulación y disputa, por lo que el aula se convierte en un espacio potencial para problematizar categorías normativas y abrir posibilidades de reconocimiento para experiencias diversas (Butler, 2024). Esta aproximación resulta especialmente relevante en la enseñanza de lenguas, donde el lenguaje opera simultáneamente como herramienta comunicativa y como vehículo de representación cultural.

Por su parte, el enfoque de la práctica reflexiva destaca el papel del profesorado como agente capaz de interpretar y transformar críticamente su propia actuación pedagógica. La reflexión sobre creencias, experiencias y decisiones docentes permite identificar prácticas que pueden reproducir exclusiones de manera inadvertida y favorece la construcción de ambientes educativos más inclusivos (Loughran, 2019).

Asimismo, investigaciones recientes señalan que las prácticas inclusivas desarrolladas por el profesorado influyen directamente en la percepción de seguridad, pertenencia y reconocimiento del estudiantado, particularmente de quienes pertenecen a grupos históricamente marginados (Meyer & Keenan, 2018). En este sentido, acciones como el uso de lenguaje inclusivo, el respeto a las identidades diversas y la apertura al diálogo contribuyen al desarrollo de entornos educativos más equitativos.

Finalmente, una perspectiva interseccional permite comprender que las experiencias de inclusión y exclusión están atravesadas por múltiples dimensiones sociales, entre ellas el género, la orientación sexual, la clase social, la edad, la raza o la discapacidad (Ahmed, 2021). En conjunto, estos enfoques permiten analizar el aula universitaria como un espacio de tensión entre reproducción y resistencia, donde las prácticas docentes desempeñan un papel fundamental en la construcción de condiciones de igualdad y reconocimiento para la diversidad sexogenérica.

3_ENFOQUE Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Este estudio se desarrolló desde un enfoque cualitativo interpretativo, orientado a comprender las experiencias y significados asociados a la inclusión de la diversidad sexogenérica en aulas universitarias de enseñanza del inglés. Se empleó un diseño

de estudio comparativo de casos múltiples que permitió analizar dos contextos institucionales distintos: la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México) y la Universidad de Sonora (Hermosillo, Sonora).

La selección de ambos casos respondió al interés de explorar cómo diferentes contextos universitarios influyen en las prácticas docentes relacionadas con la inclusión, el reconocimiento de identidades diversas y la construcción de ambientes educativos seguros.

Participaron veinticinco personas: doce docentes de inglés universitario (seis por institución) y trece estudiantes (seis de la Universidad Iberoamericana y siete de la Universidad de Sonora). La selección se realizó mediante muestreo intencional, privilegiando participantes con experiencias relevantes para los objetivos de la investigación.

El tamaño de la muestra se determinó mediante el criterio de saturación teórica, alcanzado cuando la información comenzó a mostrar patrones recurrentes y dejó de aportar categorías analíticas significativamente nuevas.

La información se obtuvo mediante tres técnicas complementarias: entrevistas semiestructuradas, observaciones de aula y análisis de materiales pedagógicos.

Se realizaron veinticinco entrevistas durante 2023 y 2024. Las entrevistas al profesorado exploraron prácticas pedagógicas, experiencias de inclusión y percepciones sobre diversidad sexogenérica, mientras que las entrevistas al estudiantado se enfocaron en sus experiencias de pertenencia, seguridad e inclusión dentro del aula.

Asimismo, se llevaron a cabo doce observaciones de clase, seis en cada universidad, con el propósito de documentar dinámicas de interacción, uso del lenguaje, participación estudiantil y manifestaciones de inclusión o exclusión en contextos naturales de enseñanza.

Finalmente, se analizaron libros de texto, recursos audiovisuales y materiales complementarios utilizados por el profesorado para identificar representaciones de género y diversidad sexual presentes en los procesos de enseñanza.

La información fue analizada mediante procedimientos de análisis temático. Las entrevistas fueron transcritas íntegramente y examinadas junto con las notas de campo y los materiales recopilados. A través de un proceso de codificación y comparación constante se identificaron categorías relacionadas con inclusión, reconocimiento identitario, seguridad emocional, prácticas docentes y heteronormatividad.

La triangulación entre entrevistas, observaciones y materiales permitió fortalecer la credibilidad y consistencia de los hallazgos.

Todas las personas participantes otorgaron su consentimiento informado y fueron informadas sobre los objetivos de la investigación y el carácter voluntario de

su participación. Para garantizar la confidencialidad, se utilizaron seudónimos y se eliminaron elementos que pudieran permitir su identificación.

La investigación se desarrolló conforme a los principios éticos de la investigación cualitativa. Todas las personas participantes otorgaron su consentimiento informado y participaron de manera voluntaria, conservando el derecho de retirarse del estudio en cualquier momento. Se garantizó la confidencialidad mediante el uso de seudónimos y la anonimización de la información. Asimismo, dada la sensibilidad de las temáticas relacionadas con género y diversidad sexogenérica, se procuró generar condiciones de respeto, confianza y seguridad durante todo el proceso de investigación.

3_RESULTADOS

3.1_Actitudes docentes frente a la diversidad sexogenérica: entre la apertura y la omisión

Los hallazgos muestran que el profesorado expresa, en términos generales, una disposición favorable hacia la inclusión de la diversidad sexogenérica. Esta apertura se manifiesta mediante prácticas orientadas al respeto, la igualdad de trato y la construcción de ambientes seguros para el estudiantado. Desde la perspectiva de algunos participantes, estas acciones contribuyen a que el aula sea percibida como un espacio de seguridad y reconocimiento para personas con orientaciones e identidades diversas.

No obstante, dicha apertura coexiste con tensiones derivadas de contextos sociales donde la diversidad sexual continúa siendo objeto de estigmatización y silenciamiento. En este escenario, algunas y algunos docentes implementan estrategias explícitas de inclusión, como el reconocimiento de nombres y pronombres elegidos, la presentación de sus propias identidades o la promoción de espacios de diálogo abiertos. Sin embargo, otros participantes reconocieron evitar temas relacionados con género y sexualidad por temor a generar incomodidad o controversia, lo que evidencia que la disposición favorable hacia la diversidad no siempre se traduce en acciones pedagógicas concretas.

3.2_Lenguaje, materiales y representación

El lenguaje y los materiales didácticos emergen como elementos centrales en la construcción de significados sobre género y sexualidad dentro del aula. Se identificaron prácticas que amplían los marcos tradicionales de representación, como el uso de lenguaje no excluyente o la incorporación de referentes culturales asociados con comunidades LGBT+.

Sin embargo, los materiales oficiales continúan mostrando una presencia predominante de modelos heteronormativos y representaciones tradicionales de género. Frente a ello, algunas y algunos docentes desarrollan estrategias complementarias mediante recursos audiovisuales, música o discusiones críticas que buscan visibilizar experiencias diversas. Estas acciones, aunque significativas, dependen principalmente de iniciativas individuales más que de lineamientos curriculares institucionales.

3.3_El aula como espacio de reconocimiento y negociación

Las observaciones y entrevistas muestran que el aula constituye un espacio donde las identidades de género y sexualidad son continuamente negociadas. El reconocimiento de nombres y pronombres elegidos aparece como una práctica relevante para la construcción de ambientes inclusivos, al tiempo que refleja procesos de aprendizaje y adaptación por parte del profesorado.

Asimismo, las relaciones basadas en el respeto, la cercanía y la confianza favorecen la participación estudiantil y fortalecen la percepción de pertenencia. Estas dinámicas contribuyen a generar condiciones que facilitan tanto el aprendizaje como la expresión de experiencias personales relacionadas con la diversidad.

3.4_Inclusión dependiente de iniciativas individuales

Uno de los hallazgos más consistentes es que las prácticas inclusivas dependen principalmente de la sensibilidad y disposición individual del profesorado. Aunque existen discursos institucionales favorables a la igualdad y la diversidad, no se identificó una estrategia pedagógica sistemática que garantice la incorporación de estos temas en las aulas de inglés.

Como resultado, se observan diferencias significativas entre docentes: mientras algunos integran activamente perspectivas inclusivas en sus prácticas, otros limitan su actuación a un trato igualitario general sin promover acciones específicas de visibilización o reconocimiento. Esta situación revela una brecha entre la igualdad formal y la inclusión efectiva.

3.5_Tensiones entre reproducción y transformación

En conjunto, los resultados muestran que las aulas de inglés analizadas constituyen espacios donde coexisten prácticas de reproducción heteronormativa

y esfuerzos orientados a la inclusión. Aunque las instituciones participantes han desarrollado acciones que reflejan una mayor apertura hacia la diversidad sexogenérica, la incorporación de estos principios en la práctica docente continúa siendo desigual.

Las experiencias documentadas evidencian que la construcción de condiciones de igualdad depende de la interacción entre políticas institucionales, trayectorias personales del profesorado y dinámicas específicas del aula. En consecuencia, la inclusión aparece como un proceso en constante construcción, caracterizado por avances, contradicciones y desafíos aún pendientes.

4_DISCUSIÓN

Los resultados evidencian una tensión entre los discursos institucionales de inclusión y las prácticas pedagógicas desarrolladas en las aulas de inglés universitarias. Aunque las instituciones participantes han impulsado iniciativas orientadas a la igualdad de género y la diversidad sexual, la inclusión continúa dependiendo principalmente de la agencia docente, sus experiencias personales y su capacidad de reflexión crítica. Este hallazgo coincide con Ahmed (2012), quien señala que las políticas institucionales pueden permanecer en un plano declarativo sin traducirse necesariamente en transformaciones cotidianas.

En los contextos analizados, la inclusión se configura como una práctica situada más que como un resultado automático de las políticas universitarias. Mientras algunos docentes incorporan acciones explícitas de reconocimiento, como el uso de pronombres elegidos, la apertura al diálogo o la problematización de contenidos sexistas, otros adoptan posiciones de neutralidad o evitación para no generar controversias. Esto sugiere que la construcción de espacios inclusivos depende en gran medida de decisiones pedagógicas individuales.

Desde la pedagogía crítica, el aula puede entenderse como un espacio político donde se reproducen o cuestionan relaciones de poder (Freire, 1970). Las prácticas docentes inclusivas representan formas de intervención que visibilizan identidades históricamente marginadas; sin embargo, cuando estas acciones permanecen aisladas y no forman parte de una estrategia institucional más amplia, su potencial transformador resulta limitado.

La práctica reflexiva constituye otro elemento central para comprender las diferencias observadas entre docentes. Quienes muestran mayor apertura hacia la diversidad sexogenérica suelen cuestionar críticamente sus creencias, materiales y formas de enseñanza, mientras que otros mantienen enfoques centrados exclusivamente en contenidos lingüísticos, sin problematizar sus implicaciones

socioculturales. En este sentido, los hallazgos respaldan la importancia de promover procesos de reflexión profesional que permitan reconocer y transformar prácticas potencialmente excluyentes (Schön, 1983).

Asimismo, los resultados confirman la persistencia de representaciones heteronormativas en los materiales utilizados para la enseñanza del inglés, situación documentada previamente por Nelson (2009) y Gray (2013). Aunque algunos docentes desarrollan estrategias para cuestionar dichos sesgos, otros reproducen los contenidos sin someterlos a análisis crítico, reforzando de manera implícita modelos tradicionales de género y sexualidad. Esto pone de manifiesto que los materiales didácticos constituyen recursos ideológicos que requieren una lectura crítica por parte del profesorado.

Desde la teoría queer, el aula posee el potencial de convertirse en un espacio de resistencia frente a las normas binarias de género y sexualidad (Britzman, 1995; Butler, 2004). No obstante, esta posibilidad depende de una intervención pedagógica consciente. En ausencia de ella, incluso contextos institucionalmente inclusivos pueden seguir reproduciendo formas de heteronormatividad.

Otro hallazgo relevante es la influencia de las experiencias personales en la configuración de las prácticas docentes. Vivencias relacionadas con discriminación, formación en temas de género o contacto cercano con personas LGBTQ+ parecen favorecer una mayor sensibilidad hacia la inclusión. Esto refuerza la idea de que la docencia constituye una práctica atravesada por dimensiones éticas, emocionales y biográficas, además de las estrictamente profesionales (Kumaravadivelu, 2003).

Por su parte, los testimonios estudiantiles muestran que la percepción de inclusión está estrechamente vinculada con el clima afectivo del aula. Ambientes caracterizados por el respeto, la empatía y la apertura fortalecen el sentido de pertenencia y favorecen la participación, especialmente entre estudiantes pertenecientes a grupos históricamente marginados. Estos hallazgos coinciden con las aportaciones de Norton (2013), quien destaca la relación entre identidad, aprendizaje y participación en contextos educativos.

En conjunto, los resultados revelan una brecha entre el discurso institucional y la práctica educativa cotidiana. Aunque las universidades han impulsado acciones visibles en favor de la diversidad, la inclusión efectiva continúa dependiendo de factores individuales y contextuales. Por ello, avanzar hacia entornos universitarios más equitativos requiere articular políticas institucionales, formación docente continua y estrategias pedagógicas que integren de manera sistemática la diversidad sexogenérica en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

5_CONCLUSIONES

Este estudio analizó las prácticas docentes relacionadas con la construcción de condiciones de igualdad de género y diversidad sexogenérica en aulas universitarias de enseñanza del inglés en México. Los hallazgos muestran que la inclusión constituye un proceso dinámico y contextual que depende, en gran medida, de la agencia docente y de la forma en que las políticas institucionales son interpretadas e incorporadas en la práctica pedagógica.

Los resultados evidencian una brecha entre los discursos institucionales de inclusión y su materialización en el aula. Aunque las universidades participantes han impulsado acciones orientadas a promover la equidad y la diversidad, estas no garantizan por sí mismas transformaciones pedagógicas consistentes. La inclusión continúa dependiendo principalmente de iniciativas individuales, lo que genera experiencias heterogéneas para el estudiantado.

Asimismo, se identificó que prácticas cotidianas como el reconocimiento de identidades diversas, el uso de lenguaje incluyente, la apertura al diálogo y la creación de ambientes respetuosos contribuyen significativamente a la construcción de espacios seguros. Sin embargo, cuando estas acciones no forman parte de una estrategia pedagógica consciente y sistemática, su capacidad para cuestionar las estructuras que producen exclusión resulta limitada.

La investigación también muestra que las trayectorias personales, la formación en temas de género y las experiencias previas del profesorado influyen de manera importante en la adopción de prácticas inclusivas. Del mismo modo, se confirma la persistencia de representaciones heteronormativas en materiales didácticos utilizados para la enseñanza del inglés, lo que subraya la necesidad de desarrollar una mirada crítica sobre los recursos pedagógicos y promover materiales más representativos de la diversidad contemporánea.

A nivel institucional, los hallazgos sugieren la necesidad de fortalecer la formación docente mediante procesos continuos que articulen conocimientos teóricos, práctica reflexiva y análisis crítico. Asimismo, resulta fundamental establecer lineamientos más claros y mecanismos de seguimiento que permitan garantizar condiciones mínimas de inclusión en todas las aulas.

Como contribución, este estudio aporta evidencia empírica sobre un campo aún poco explorado en el contexto mexicano y latinoamericano: la relación entre prácticas docentes, diversidad sexogenérica y enseñanza del inglés en educación superior. Al mismo tiempo, propone comprender la inclusión como un fenómeno multidimensional en el que convergen factores pedagógicos, institucionales y socioculturales.

Si bien los resultados corresponden a un contexto específico y no pueden generalizarse a otros escenarios educativos, ofrecen elementos relevantes para futuras investigaciones sobre experiencias estudiantiles LGBTQ+, formación docente e implementación de prácticas pedagógicas inclusivas en la enseñanza de lenguas.

En suma, avanzar hacia aulas universitarias más inclusivas requiere una articulación efectiva entre políticas institucionales, formación docente, prácticas pedagógicas y materiales educativos. Solo mediante este enfoque integral será posible construir espacios de aprendizaje que reconozcan y valoren la diversidad como un componente fundamental de la experiencia educativa.

REFERENCIAS

- AHMED, S. **On being included: Racism and diversity in institutional life**. Duke University Press, 2012
- AHMED, S. **Complaint!** Duke University Press, 2021.
- BRITZMAN, D. P. (1995). Is there a queer pedagogy? Or, stop reading straight. **Educational Theory**, v. 45, n. 2, p. 151–165, 1995. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1741-5446.1995.tb00429.x>
- BUTLER, J. **Who's afraid of gender?** New York: Farrar, Straus and Giroux, 2024
- BUTLER, J. **Undoing gender**. New York: Routledge, 2004
- FREIRE, P. **Pedagogy of the oppressed**. New York: Continuum, 1970
- GRAY, J. **Critical perspectives on language teaching materials**. London: Palgrave Macmillan, 2013.
- KUMARAVADIVELU, B. (2003). **Beyond methods: Macrostrategies for language teaching**. New Haven: Yale University Press, 2003.
- LOUGHRAN, J. Pedagogical reasoning: The foundation of the professional knowledge of teaching. **Teachers and Teaching**, v. 25, n. 5, p. 523–535, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1080/13540602.2019.1633294>
- MEYER, E. J., & KEENAN, H. Can policies help schools affirm gender diversity? **Phi Delta Kappan**, v. 100, n. 3, p. 39–44, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1177/0031721718803567>
- NELSON, C. D. **Sexual identities in English language education: Classroom conversations**. New York: Routledge, 2009.
- SCHÖN, D. A. **The reflective practitioner: How professionals think in action**. New York: Basic Books, 1983.

SKLIAR, C. **¿Y si el otro no estuviera ahí? Notas para una pedagogía (improbable) de la diferencia.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2002.

SKLIAR, C., & Larrosa, J. **Experiencia y alteridad en educación.** Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 2023.

Il Faro e le Lanterne Celesti: Crisi e Metamorfosi Del Paradigma Democratico Nel Terzo Millennio - Un'intervista Immaginaria

The Lighthouse and the Celestial Lanterns: Crisis and Metamorphosis of the Democratic Paradigm in the Third Millennium - An Imaginary Interview

PAOLO L. CARBONE

Sommario

1. Nota metodologica: l'intervista come dispositivo euristico. — 2. Tre narrazioni per il terzo millennio: civiltà, diritto e storia. — 3. La democrazia e la sua ombra: dalla dignità al 'tecnofeudalesimo'. — 4. L'intervista immaginaria: Carlos Liu Wei tra Shanghai e São Paulo. — 5. La Cina: democrazia a «processo completo» o alternativa sistemica? — 6. Il faro che si spegne: crisi della democrazia liberale da Trump a Palantir. — 7. Le lanterne celesti (天灯 tiān dēng): nuove luci per nuovi cammini? — 8. Conclusioni: verso una metamorfosi del paradigma.

Abstract

Il saggio si interroga sulla tenuta del paradigma democratico liberale nel contesto delle profonde trasformazioni politiche, economiche e tecnologiche del terzo millennio. Prendendo spunto da una conversazione con un imprenditore sino-brasiliano immaginario — costruita come dispositivo euristico a partire da riflessioni reali emerse nel dibattito contemporaneo —, l'analisi si muove su tre livelli: la crisi delle grandi narrazioni ideologiche novecentesche; la deriva del modello capitalistico verso quello che taluni autori definiscono 'tecnofeudalesimo'; e la crescente fragilità delle democrazie occidentali di fronte al ritorno di modelli autoritari e della governance algoritmica. L'immagine del faro della democrazia che si spegne, lasciando spazio alle lanterne celesti cinesi (天灯 tiān dēng), serve da filo conduttore per interrogare la possibilità di paradigmi democratici alternativi o complementari a quello liberale tradizionale.

1_NOTA METODOLOGICA: L'INTERVISTA COME DISPOSITIVO EURISTICO

Le riflessioni che seguono sono frutto di una conversazione, non una conversazione qualsiasi: bensì un dialogo immaginato con un fantomatico personaggio — che chiameremo Carlos Liu Wei —, imprenditore sino-brasiliano di origine shanghaiense, esperto nelle relazioni economiche tra Brasile e Cina, voce singolare di chi ha vissuto sulla propria pelle il passaggio tra due civiltà, due continenti, due paradigmi politici¹. Carlos Liu Wei è una figura letteraria nel senso più preciso: non esistente come individuo, eppure costituita da posizioni, argomenti e biografie reali che circolano nel dibattito contemporaneo sui rapporti tra democrazia, sviluppo economico e modello cinese.

Il ricorso al dispositivo dell'intervista immaginaria ha una lunga e nobile tradizione nella letteratura politica e giuridica.

Platone ci ha insegnato che il dialogo non è soltanto forma letteraria, ma modo del pensiero: la verità emerge nella tensione tra posizioni, non nell'«enunciazione monologica» di certezze¹.

Voltaire e Fontenelle costruivano dialoghi con personaggi storici o fantastici per interrogare il presente attraverso lo sguardo straniante dell'alterità³.

1 Cfr., Platone, Menone, 80a-86c, in Opere Complete, vol. 5, trad. it. di F. Adorno, Roma-Bari, 1980, 276 ss., 285 ss. (v. anche on line <https://www.ousia.it/content/Sezioni/Testi/PlatoneMenone.pdf>). Il dialogo socratico costituisce il luogo per eccellenza in cui la conoscenza si fa strada attraverso la tensione tra posizioni contrapposte: la verità emerge, nei termini del metodo elenctico (volto a smascherare l'errore o la contraddizione nell'affermazione dell'avversario da ἔλεγχος che significa 'confutazione'), non dall'enunciazione solitaria di certezze, ma dallo scontro tra domanda e risposta, tra sapere apparente e sapere autentico. Cfr. altresì Id., Fedro, 275c-278b, ivi, vol. 3, trad. it. di P. Pucci, Roma-Bari, 1979, 283 ss., 287 ss. (on line <https://www.ousia.it/content/Sezioni/Testi/PlatoneFedro.pdf>), ove Socrate discute il rapporto tra il discorso scritto e il dialogo vivente, affermando che solo quest'ultimo è capace di difendersi e di rispondere.

Montesquieu faceva parlare due persiani per rivelare l'assurdità di ciò che gli europei consideravano ovvio².

Nella medesima tradizione si iscrive, con incomparabile potenza poetica e filosofica, la *Commedia* di Dante Alighieri: i dialoghi immaginati con Virgilio, con Beatrice, con i dannati e i beati sono costruzioni puramente narrative dell'autore,

2 La funzione euristica del personaggio immaginario come specchio critico, specie se straniero e, dunque, rappresentante valori e civiltà diverse, pertanto, in grado di comparare è evidentissima in C.L. de Secondat barone di Montesquieu, *Lettere persiane*, (Lettres persanes, Parigi, 1973) trad. it. di V. Papa, Milano, 2012, ove è capace di disvelare l'assurdità di ciò che i parigini considerano ovvio. Questo approccio è, ancora oggi, uno degli strumenti più potenti della letteratura filosofica e politica europea.

Il dispositivo narrativo è di straordinaria efficacia euristica: due nobili persiani — Usbek, riflessivo e filosofico, e Rica, ironico e mondano — lasciano Isfahan per viaggiare in Europa e osservano le istituzioni e i valori della società francese del primo Settecento con lo sguardo straniato dello straniero.

L'opera ha una doppia struttura speculare: mentre Usbek e Rica criticano l'Occidente dall'esterno, le lettere che giungono dall'harem di Isfahan mostrano che il loro stesso sistema — despotismo, controllo, gelosia istituzionalizzata — è vittima delle medesime patologie di potere che osservano in Francia. Lo specchio critico si rovescia su chi osserva.

Diverse sono le lettere che rendono chiaro tale effetto. A partire dalle basi metodologiche dell'intera opera fissate nella Lettera I (9). Qui uno dei protagonisti, Usbek, spiega le ragioni della partenza dalla Persia per Parigi: «Rica e io siamo forse i primi tra i Persiani che il desiderio di sapere abbia fatto uscire dal loro paese, e che abbiano rinunciato alle dolcezze di una vita tranquilla per andare faticosamente in cerca della saggezza». La partenza non è esotica ma epistemologica: la curiosità intellettuale e il desiderio di istruirsi attraverso la comparazione con altre nazioni è strumento di conoscenza.

Rilevante è poi la 'favola dei Trogloditi' rappresentata nelle Lettere XI-XIV (22 ss.) ove Usbek racconta a Mirza l'origine di una società immaginaria, quella dei Trogloditi, che dopo aver sperimentato il dispotismo e l'anarchia, giunge a fondare un ordinamento fondato sulla virtù, sul bene comune. È il nucleo di filosofia politica dell'opera, costruito — esattamente come il presente saggio con Carlos Liu Wei — attraverso una narrazione fittizia per veicolare verità politiche irricevibili in forma diretta. Esempio la Lettera XXIV (44 s.), prima lettera di Rica da Parigi, ove emerge con chiarezza la prima applicazione sistematica dello sguardo straniero sulle istituzioni del potere occidentale grazie allo stupore di fronte al potere del re: «Il re di Francia è il più potente principe d'Europa. Non ha miniere d'oro come il re di Spagna suo vicino, ma ha più ricchezze di lui, perché le ricava dalla vanità dei suoi sudditi, più inesauribile delle miniere. Lo si è visto intraprendere o sostenere grandi guerre senza altri fondi che titoli nobiliari da vendere e, grazie a un prodigio dell'orgoglio umano, le sue truppe erano pagate, le sue fortezze munite e le sue flotte equipaggiate.

D'altronde questo re è un grande mago: esercita il suo potere sulle menti stesse dei suoi sudditi; li fa pensare come vuole. Se nel suo tesoro ha solo un milione di scudi e gliene occorrono due, deve solo convincerli che uno scudo ne vale due, e quelli ci credono. Se deve condurre una guerra difficile e non ha denaro, non deve far altro che mettere loro in testa che un pezzo di carta è denaro, e ne sono subito convinti. Arriva perfino a fargli credere che li guarisce da ogni sorta di male toccandoli, tanto è grande la forza ed il potere che ha sulle loro menti» e dell'autorità papale: «Quello che dico di questo sovrano non deve stupirti: c'è un altro mago più forte di lui che domina la sua mente non meno di quanto lui domini quella degli altri. Questo mago si chiama papa: gli fa credere che tre sono uno, che il pane che si mangia non è pane, o che il vino che si beve non è vino, e mille altre cose del genere».

Il dispositivo dello sguardo straniero trova la sua espressione più compiuta nella Lettera XXX (56 s.) il cuore teorico del dispositivo euristico. Rica descrive come i parigini lo osservino con meraviglia, lo circondino, lo dipingano. Poi, non appena depone l'abito persiano e indossa quello europeo, diventa invisibile. Qui il meccanismo si rovescia: non è lo straniero a trovare assurdo il parigino, ma il parigino a trovare incomprensibile l'esistenza dello straniero. La conclusione è la frase più celebre dell'opera: «Ah, ah! Lei è persiano? È davvero straordinario! Come si fa a essere persiani?».

Sul piano storico, quella stessa inversione dello sguardo è documentata da T. Ansary, *Un destino parallelo. La storia del mondo vista attraverso lo sguardo dell'Islam*, (Destiny Disrupted. A History of the World Through Islamic Eyes, New York, 2009), trad. it. a cura di T. Fazi, Roma 2010, 193: durante il periodo delle Crociate, «A quel tempo, i musulmani sapevano dell'Europa occidentale tanto quanto gli europei sapevano dell'Africa interna. Agli occhi dei musulmani praticamente tutta l'area tra Bisanzio e l'Andalusia sembrava composta da foreste selvagge abitate da uomini così primitivi che ancora mangiavano carne di maiale».

eppure veicolano verità teologiche, politiche e morali di straordinaria densità.

La tradizione si estende poi alle narrazioni fantastiche — dalla fiaba alla *fiction* cinematografica — che svolgono la medesima funzione euristica: raccontare ‘come se’ per rivelare ciò che il discorso diretto non potrebbe dire³.

Al limite estremo di questa tradizione si colloca la *fictio* giuridica: dall’esempio chiaro della *fictio legis Corneliae* romana⁴, alla ricostruzione teorica degli Stati come

3 Il tema delle fiabe dal punto di vista giuridico è oggetto di analisi a partire dal saggio P.L. Carbone, C’era una volta... o forse c’è ancora, in *Liber amicorum Pietro Rescigno*. In occasione del novantesimo compleanno, Napoli, 2018, 503 ss.; ma già in *Archivio Storico e Giuridico Sardo* di Sassari, 19, 2014, 1 ss. Il tema è stato poi oggetto di numerose e più approfondite lezioni presso la Scuola Superiore Meridionale (SSM) nel corso per i dottorandi negli anni 2023 e 2024 ed è stato ripreso con ulteriori implicazioni sia in P.L. Carbone, *La Zattera dell’Antropocene*, 14 ss. del dattiloscritto, in pubblicazione in *Atti del Convegno L’ambiente prossimo venturo fra utopia e distopia: i racconti dell’Antropocene*, Castello di Vatolla, 26-27 settembre 2025, in occasione della presentazione del volume «Narrare l’Antropocene», a cura di Amirante e Langella, sia in P.L. Carbone, *Tassonomia europea e investimenti sostenibili nell’epoca del disordine*, *Atti del XXVIII colloquio biennale dell’Associazione Italiana di diritto comparato*, dal titolo *Il diritto comparato all’epoca del disordine* tenutosi a Palermo nei giorni 29-31 maggio 2025, 40 ss. del dattiloscritto in pubblicazione.

4 Tra gli esempi di *fictio* giuridica più raffinati elaborati dalla giurisprudenza romana per correggere i rigori dell’ordinamento vi è la *fictio legis Corneliae*, risalente alla *Lex Cornelia de captivis* dell’81 a.C. e tradizionalmente attribuita all’opera riformatrice di Silla. Il meccanismo nasce dall’esigenza di neutralizzare una conseguenza particolarmente drastica del sistema romano di classificazione della personalità giuridica: la cattura in guerra da parte del nemico comportava automaticamente la *capitis deminutio maxima*, ossia la perdita simultanea della libertà (*libertas*), della cittadinanza (*civitas*) e dello status *familiae*. Il prigioniero diveniva, agli occhi dell’ordinamento, un *servus hostium* — schiavo del nemico — e con essa ogni sua capacità giuridica si estingueva: il testamento già redatto perdeva efficacia, e nessuna nuova disposizione di ultima volontà poteva produrre effetti. Le conseguenze patrimoniali e familiari di tale automatismo erano di una durezza inaccettabile, soprattutto in un contesto bellico in cui la prigionia era evento tutt’altro che infrequente. La *fictio* interviene a correggere questa rigidità non modificando la regola sostanziale — che rimane intatta —, ma introducendo una finzione giuridicamente vincolante: il cittadino catturato si considera deceduto nel momento preciso in cui ha varcato la linea di confine con il nemico (*in hostium potestatem*), ancora libero e ancora titolare di tutti i suoi diritti. In forza di questa finzione, il testamento redatto anteriormente alla cattura retroagisce la propria efficacia a quel momento simulato di morte, conservando piena validità come se l’autore fosse spirato in patria da uomo libero. La dottrina romanistica ha a lungo discusso la natura tecnica di questo istituto. Gaio, *Institutiones*, 1, 129, descrive il meccanismo della *fictio legis Corneliae* sul piano operativo, illustrandone l’effetto retroattivo rispetto al momento della cattura. In termini più moderni, essa costituisce ciò che la teoria generale del diritto chiamerebbe una norma derogatoria a effetto retroattivo, operante sul piano della fattispecie piuttosto che su quello della conseguenza giuridica: si finge che i presupposti di una norma favorevole siano integrati, e da quella finzione si fanno discendere effetti reali. La teorizzazione della *fictio* come strumento tecnico deliberato — non menzogna tollerata dal diritto, ma dispositivo consapevolmente costruito dall’ordinamento per raggiungere fini di equità che le regole generali non avrebbero potuto soddisfare — è sviluppo della dottrina moderna. Nell’analisi dedicata agli strumenti tecnici del diritto romano (*Rechtsmittel*) R. von Jhering, *Geist des römischen Rechts auf den verschiedenen Stufen seiner Entwicklung*, Bd. II/2, Leipzig, 1858, 334 ss. afferma: «Nicht also der abstracte Inhalt der Gesetze entscheidet über den Werth eines Rechts, nicht die Gerechtigkeit auf dem Papiere und die Sittlichkeit in den Worten, sondern die Objectivirung des Rechts im Leben, die Thatkraft, mit der das, was als nothwendig erkannt und ausgesprochen ist, ausgeführt und durchgesetzt wird [n.d.t. Non è il contenuto astratto delle leggi a determinare il valore di una legge, non è la giustizia sulla carta e la morale a parole, ma piuttosto l’oggettivazione della legge nella vita, l’energia con cui ciò che viene riconosciuto ed espresso come necessario viene attuato e fatto rispettare]» ed a tal fine esprime la necessaria ‘praticità’ del diritto «Der Grund davon lag in dem Wunsch, den Einfluß, den die Rücksicht auf Praktikabilität auf die materielle Gestaltung des Rechts ausübt, die materiell-productive Kraft unseres Gesichtspunktes möglichst zu veranschaulichen und einzuprägen. Wer den Gesichtspunkt der Praktikabilität nicht stets im Auge hält, wird manche Rechtssätze gar nicht verstehen und läuft namentlich Gefahr dem positiven Recht gerade da Vorwürfe zu machen, wo dasselbe sie am wenigsten verdient [n.d.t. La ragione di ciò risiede nel desiderio di illustrare e far comprendere al maggior numero possibile di persone l’influenza che le considerazioni di praticità esercitano sulla struttura sostanziale del diritto, il potere materialmente produttivo della nostra prospettiva. Chi non tiene sempre presente la prospettiva della praticità non comprenderà affatto alcuni principi giuridici e corre il rischio particolare di incolpare il diritto positivo proprio laddove meno lo merita]» (ivi, 352). Si sofferma poi (ivi, 399, nt. 515) proprio sul caso della *Lex Cornelia de captivis*, affermando «Ein bekanntes Beispiel einer gesetzlichen Construction aus der frühern Zeit des römischen Rechts liefert die *fictio legis Corneliae*, aus der spätern Zeit die Bestimmung Zenos über die selbständige Natur des *emphyteuticarischen Contracts* [n.d.t. Un noto esempio di costruzione giuridica del primo periodo del diritto romano è la *fictio legis* di Cornelia, mentre, del periodo successivo, la determinazione di Zenone circa la natura indipendente del contratto enfiteutico]». Per Jhering la *fictio* risulta essere uno strumento tecnico del diritto romano volto ad assecondare la sua praticità ed in definitiva la sua oggettiva effettività, tale da permettere che venga riconosciuta e rispettata. Non siamo di fronte ad una tollerata menzogna, né ad un espediente equitativo di secondo piano, ma uno strumento tecnico che l’ordinamento costruisce deliberatamente per superare i propri stessi rigori: il diritto finge consapevolmente che un fatto sia accaduto diversamente da come è accaduto, e da questa finzione fa discendere conseguenze giuridiche reali e vincolanti. In termini strutturali, la *fictio* opera sul piano della fattispecie — si finge che i presupposti di una norma favorevole siano integrati — per produrre effetti sul piano delle conseguenze: una tecnica di imputazione normativa che anticipa, in nuce, la logica della persona giuridica moderna e di ogni altro ‘come se’ su cui si regge buona parte del diritto privato contemporaneo.

soggetto diverso e preordinato rispetto ai cittadini che lo compongono, alla persona giuridica moderna, costruzioni deliberatamente fittizie mediante le quali il diritto crea soggetti e responsabilità che non esistono in natura, ma che l'ordinamento ha bisogno di trattare come se esistessero⁵.

La nostra intervista immaginaria si colloca in questa tradizione: non per eludere la responsabilità del pensiero critico, ma per moltiplicarne le prospettive.

Carlos Liu Wei porta le voci, gli argomenti e le interrogazioni di un dibattito reale che attraversa le relazioni tra Occidente e Cina, tra democrazia liberale e modelli alternativi di governo. Come è stato ricordato, il confronto tra paradigmi diversi non può essere condotto con la certezza pregiudiziale che il modello occidentale costituisca l'unico metro di misura possibile: è proprio questa certezza che il presente saggio intende interrogare con il metodo elenctico e sottoporre, eventualmente, a confutazione⁶.

Un'ultima avvertenza di metodo: le posizioni attribuite a Carlos Liu Wei, ancorché filtrate da un giudizio critico, sono presentate con la lealtà argomentativa che si deve a qualunque interlocutore intellettualmente serio. La finzione narrativa non è alibi: è strumento.

2_TRE NARRAZIONI PER IL TERZO MILLENNIO: CIVILTÀ, DIRITTO E STORIA

«Sul finire del XX secolo sembrava che le grandi battaglie ideologiche tra fascismo, comunismo e liberalismo si fossero concluse con la schiacciante vittoria del liberalismo. Le politiche democratiche, i diritti umani e il capitalismo del libero mercato sembravano destinati a conquistare il mondo intero. Ma come sempre accade, all'improvviso la storia ha cambiato corso»⁷. Con questa sintesi folgorante prende avvio la prima delle narrazioni del terzo millennio: quella delle civiltà e della loro competizione ideologica. La storia moderna,

5 Sulla formazione dei primi agglomerati sociali che portano alla costituzione delle prime organizzazioni sociali complesse (che superino il numero di 150 individui) e sulla funzione della finzione giuridica cfr. P.L. Carbone, *La Zattera dell'Antropocene*, op. cit., 35 ss. del dattiloscritto. In particolare, sulla persona giuridica v. ivi, 36, nt. 76 ove si cita l'esempio della costituzione, nel 1896, della persona giuridica Peugeot SA e la differenza con la persona fisica Armand Peugeot, il suo fondatore richiamato da Y.N. Harari, *Sapiens da animali a Dei*, breve storia dell'umanità, (תשובה תודלות רוציק), Kitsur toldot ha-enoshut, Tel Aviv, 2011) trad. it. a cura di Bernardi, Firenze-Milano, 2017, 31 ss.

6 P.L. Carbone, *La Zattera dell'Antropocene*, 48 ss., sp. 51, del dattiloscritto.

7 Y.N. Harari, *21 lezioni per il XXI secolo*, (trad. it. a cura di M. Piani), Firenze-Milano, 2021, 11, ove si afferma: «Sul finire del XX secolo sembrava che le grandi battaglie ideologiche tra fascismo, comunismo e liberalismo si fossero concluse con la schiacciante vittoria del liberalismo. Le politiche democratiche, i diritti umani e il capitalismo del libero mercato sembravano destinati a conquistare il mondo intero. Ma come sempre accade, all'improvviso la storia ha cambiato corso e, dopo il collasso del fascismo e del comunismo, ora tocca al liberalismo essere in difficoltà. Dove siamo diretti? Tale questione è particolarmente pregnante poiché il liberalismo sta perdendo credibilità nel momento esatto in cui la duplice rivoluzione informatica e biotecnologica ci pone davanti alle più grandi sfide che la nostra specie abbia mai affrontato». Il volume è pubblicato per la prima volta nel 2018 in ebraico (ה-21 האמה לע תובשה), ed in inglese (21 Lessons for the 21st Century), viene considerato l'ideale conclusione di una trilogia temporale che riguarda l'umanità nel presente, con quest'opera, nel passato, con *Sapiens*. Da animali a dèi. Breve storia dell'umanità, e nel possibile futuro, con *Homo Deus*. Breve storia del futuro.

si ricorda⁸, può essere letta come una successione di tre grandi narrazioni collettive — quella fascista, che spiegava il mondo come lotta tra nazioni; quella comunista, come lotta tra classi; quella liberale, come lotta tra libertà e tirannia —, ciascuna capace di mobilitare milioni di persone e di strutturare interi ordinamenti giuridici e politici. Dopo la sconfitta del fascismo e il crollo del comunismo, parve che la narrazione liberale avesse vinto in maniera definitiva. Era una profezia prematura.

La seconda delle narrazioni è quella del diritto. Agli anni Novanta, dopo diverse precedenti proposte per classificare le diverse ‘famiglie giuridiche’, risale una nuova proposta, più flessibile e mobile, perciò, ritenuta di maggiore durata, che vede le famiglie giuridiche divise in una tripartizione che rispecchia strutturalmente quella delle ideologie⁹.

La *rule of professional law* — la tradizione occidentale, *civil law* e *common law* — è il sistema in cui il diritto è secolarizzato e autonomo dalla politica: la trasposizione

8 Così Y.N. Harari, 21 lezioni per il XXI secolo, op. cit., 19 s.: «Gli esseri umani preferiscono pensare in termini di storie piuttosto che di fatti, numeri o equazioni, e più semplice è la storia, tanto meglio è. Ogni persona, gruppo e nazione ha i propri racconti e miti. Ma durante il XX secolo le élite globali di New York, Londra, Berlino e Mosca hanno formulato tre grandi narrazioni che ambivano a spiegare il nostro passato fin dalle epoche più remote e a predire il futuro del mondo intero: la narrazione fascista, la narrazione comunista e la narrazione liberale. La narrazione fascista spiegava la storia come una lotta tra nazioni differenti, e concepiva un mondo dominato da un unico gruppo umano che sottomette con la violenza tutti gli altri. La narrazione comunista spiegava la storia come una lotta fra classi differenti, e concepiva un mondo in cui tutti i gruppi sono riuniti sotto un sistema sociale centralizzato che assicura l'uguaglianza a costo della libertà. La narrazione liberale spiegava la storia come una lotta tra libertà e tirannia, e concepiva un mondo in cui tutti gli uomini cooperano liberamente e pacificamente, grazie a un ridotto controllo centrale, pagando però lo scotto di una certa dose di disuguaglianza. Il conflitto tra queste tre narrazioni ha raggiunto il suo primo punto critico durante la seconda guerra mondiale, che ha visto la sconfitta della narrazione fascista. Dalla fine degli anni quaranta fino alla fine degli anni ottanta del Novecento il mondo è divenuto l'unico campo di battaglia conteso tra le due sole narrazioni restanti: il comunismo e il liberalismo. Una volta andata in frantumi la narrazione comunista, quella liberale è rimasta il riferimento principale per comprendere il passato dell'umanità e la guida indispensabile per agire nel mondo del futuro - o così sembrava all'élite globale.

La narrazione liberale celebra il valore e il potere della libertà. Sostiene che per migliaia di anni il genere umano ha vissuto sotto regimi oppressivi che lasciavano ai popoli scarsi diritti politici, ridotte opportunità economiche o limitate libertà personali, e che condizionavano pesantemente i movimenti degli individui, delle idee e delle merci. Ma i popoli hanno lottato per la libertà e, passo dopo passo, la libertà ha guadagnato terreno. I regimi democratici hanno sostituito le dittature. Le libere imprese hanno superato le restrizioni economiche. I popoli hanno imparato a pensare in modo autonomo e a seguire i loro cuori, invece che obbedire ciecamente a sacerdoti intolleranti e subire tradizioni retrograde. Strade aperte, ponti robusti e aeroporti affollati hanno rimpiazzato mura, fossati e recinti di filo spinato.

La narrazione liberale ammette che nel mondo non tutto va bene, e che restano numerosi ostacoli da superare. Gran parte del nostro pianeta è dominata da tiranni, e anche nei paesi più liberali molti cittadini patiscono povertà, violenza e oppressione. Ma almeno sappiamo ciò che occorre fare per risolvere questi problemi: dare alle persone più libertà. Abbiamo bisogno di proteggere i diritti umani, di garantire a ciascuno la possibilità di votare, di instaurare liberi mercati e di permettere che gli individui, le idee e le merci possano circolare in tutto il mondo nella maniera più semplice possibile».

9 U. Mattei, P.G. Monateri, Introduzione breve al diritto comparato, Padova, 1997, 56 ss. sostengono che le classificazioni tradizionali per quanto ciascuna valida nel suo contesto storico, possono considerarsi superate perché non in grado di cogliere i grandi mutamenti del mondo sia dal punto di vista della carta geografica che della coscienza giuridico. Sono cinque gli elementi differenziali più una considerazione, ormai acquisita, rispetto al passato che ritengono essenziali per una revisione di questa classificazione da statica a dinamica. Il primo, e più ovvio, è dovuto al crollo dei regimi socialisti dell'Europa orientale, un evento che ha tolto ragion d'essere ad una delle principali famiglie delle classificazioni tradizionali. Il secondo mutamento è invece legato ai successi della medesima ideologia in Cina, con relativa crescita d'importanza della sinologia giuridica tra le scienze comparatistiche. A questo evento può aggiungersi, come terzo fattore di ripensamento, l'accresciuta importanza e la straordinaria evoluzione del diritto giapponese negli ultimi trent'anni. In quarto luogo, occorre menzionare l'accresciuta presa di coscienza del mondo islamico riguardo alle proprie peculiarità culturali e giuridiche. La raggiunta indipendenza di tutto il mondo africano costituisce l'ultimo cambiamento epocale che non può essere ignorato. Infine, grazie soprattutto all'insegnamento di Gino Gorla deve essere riesaminata, come già accennato, la distinzione tra *common law* e *civil law*, ponendo l'accento più sulle analogie che sulle differenze.

giuridica della narrazione liberale. La *rule of political law* — gli ordinamenti in transizione, un tempo rientranti nel blocco comunista — è il momento in cui la politica determina ancora il diritto. La *rule of traditional law* — i sistemi a prevalente egemonia religiosa o filosofica, specie orientali — è la tradizione che nessuna delle tre narrazioni ha del tutto incorporato, e che torna oggi prepotentemente al centro del dibattito mondiale¹⁰.

La terza delle narrazioni è quella della storia. Con la fine della Guerra Fredda si giunse ad affermare — con una profezia che il tempo avrebbe smascherato — che si era davanti alla «fine della storia»¹¹: il trionfo definitivo e insuperabile della democrazia liberale come orizzonte ultimo dell'umanità. Anch'essa era destinata a rivelarsi una profezia prematura¹².

La forza euristica di questa triplice lettura — civiltà, diritto, storia — sta nel mettere a nudo che la democrazia liberale non è un dato naturale dell'umanità, ma una narrazione: un racconto condiviso che funziona finché fornisce al maggior numero di persone un quadro di senso credibile e una promessa di benessere verificabile. La storia di lungo periodo dimostra, del resto, che la democrazia è sempre stata

10 La tripartizione distingue: (i) la rule of professional law (tradizione occidentale, civil law e common law, caratterizzata dalla separazione del diritto dalla politica e dalla religione); (ii) la rule of political law (ordinamenti in transizione, un tempo rientranti nel blocco comunista, nei quali la politica determina ancora il diritto); (iii) la rule of traditional law (sistemi a prevalente egemonia religiosa o filosofica, specie orientali, nei quali il diritto non è separato dalla tradizione), v. U. Mattei, P.G. Monateri, Introduzione breve al diritto comparato, op. loc. cit.

11 F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, 1992, xi s., afferma espressamente che: «I argued that liberal democracy may constitute the 'end point of mankind's ideological evolution' and the 'final form of human government', and as such constituted the 'end of history'» riferendosi al suo saggio Id., *The End of History?*, in *The National Interest*, n. 16, estate 1989, 4, ove afferma: «What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government». Precisa, inoltre, sempre nella sua introduzione, che la democrazia liberale non sarebbe semplicemente la forma di governo più diffusa, ma l'unica «free from such fundamental internal contradictions» — ossia immune dai vizi strutturali che avevano provocato il crollo di monarchie, fascismi e comunismi: i suoi problemi residui non sarebbero difetti dei principi, ma difetti di attuazione dei principi (xii).

Tale tesi venne in parte ridimensionata dallo stesso autore nelle conclusioni al cap. 36 di Id., *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York, 2014, 574: «There is no automatic historical mechanism that makes progress inevitable, or that prevents decay and backsliding. Democracies exist and survive only because people want and are willing to fight for them». Fukuyama, infatti, non ritratta la tesi del 1989 ma ne corregge il determinismo: la democrazia liberale rimane la forma migliore di governo, ma non è garantita da alcun meccanismo storico automatico. Il volume *The End of History and the Last Man*, op. cit., 314, riconosce, tuttavia, una contraddizione irrisolta: «Liberal democracy could, in the long run, be subverted internally either by an excess of megalothymia, or by an excess of isothymia»: la democrazia liberale rischia di essere corrosa dall'interno — sia dalla hybris dei potenti ('megalothymia'), sia dal fanatismo egualitario ('isothymia'). È questa 'contraddizione' che si intende raccogliere con questa intervista immaginaria sul piano del diritto comparato.

12 In ambito giuspubblicistico italiano, v. M. Luciani, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 1 ss., che definisce la tesi di Fukuyama come fondata su «un incrocio a dir poco disinvolto tra filosofia hegeliana della storia, dottrine antropologiche, indimostrati assunti psicologici» e osserva che, pur non avendo «fatto breccia nel mondo degli studi giuridici», essa ha alimentato nel pensiero costituzionale una diffusa concezione «monodirezionale» della storia, secondo cui lo Stato costituzionale di diritto sarebbe l'«orizzonte ultimo» dell'evoluzione politica.

anche ‘ideologia’: potente mezzo di legittimazione, non di rado gestito da minoranze oligarchiche che ne hanno piegato le forme ai propri fini¹³.

Quando la promessa si incrina, la narrazione perde presa, e la storia, puntualmente, cambia corso. Il problema del terzo millennio non è semplicemente che la narrazione liberale sia in difficoltà: è che non si intravede ancora la narrazione alternativa capace di sostituirla in maniera organica. Le forze che oggi erodono le democrazie liberali — populismi di destra, autocrazie elettorali, tecnocrazia digitale — offrono, per ora, negazioni più che proposte. È questa asimmetria tra la forza corrosiva e la debolezza costruttiva del momento presente a rendere la domanda «dove siamo diretti?» particolarmente inquietante¹⁴.

3_LA DEMOCRAZIA E LA SUA OMBRA: DALLA DIGNITÀ AL ‘TECNOFEUDALESIMO’

La crisi della democrazia liberale ha radici più profonde di quelle che il dibattito politico quotidiano è solito riconoscere. Essa si manifesta, certo, nelle urne e nei parlamenti; ma affonda le proprie radici in una contraddizione che la stessa civiltà occidentale porta in sé fin dai fondamenti del suo modello economico: la promessa di prosperità diffusa — il secondo pilastro della legittimità democratica, accanto alla libertà politica — è stata misurata per decenni con uno strumento inadeguato.

Fu Robert Kennedy, nel 1968, a denunciare con parole di straordinaria lucidità l’inadeguatezza di quello strumento — il Prodotto Interno Lordo (PIL) — come metro della civiltà: «il nostro Prodotto Interno Lordo comprende nel suo computo l’inquinamento dell’aria, la pubblicità per le sigarette e le ambulanze per sgomberare le nostre autostrade dalle carneficine dei fine settimana. Comprende il napalm, comprende le testate nucleari [...]. Tuttavia, il Prodotto Interno Lordo non comprende tra i suoi parametri la salute dei nostri figli, la qualità della loro istruzione o della gioia dei loro giochi [...] misura tutto, eccetto ciò che rende la vita veramente degna

13 V. L. Canfora, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Roma-Bari, 2008, sp. Postfazione, 326 s. L’opera ripercorre la storia del concetto di democrazia dall’Atene classica alla contemporaneità, mostrando come il fenomeno cruciale di ogni sistema politico sia «l’incessante riproporsi di élites direttive, tanto più abili ed efficaci quanto più capaci di ottenere il largo riconoscimento della natura ‘democratica’ del loro potere»: la democrazia come «idea forza» che «non è mai esistita» (327) se non come narrazione di legittimazione — e come, nel mondo contemporaneo, gli oligarchi «preferiscono restare sullo sfondo della scena e lasciare alla dinamica parlamentare tutto lo spazio: onde persuadere tutti che di ‘democrazia’ pur sempre si tratta» (ibid.). La tesi di Canfora si colloca in dialogo critico con quella di Fukuyama sulla «fine della storia»: dove Fukuyama vedeva nella democrazia liberale il punto di arrivo necessario dell’evoluzione politica, Canfora ne mostra la storicità radicale e la perenne vulnerabilità alla cattura oligarchica.

14 Così Y.N. Harari, *21 lezioni per il XXI secolo*, cit., 11 s.: «Ma come sempre accade, all’improvviso la storia ha cambiato corso e, dopo il collasso del fascismo e del comunismo, ora tocca al liberalismo essere in difficoltà. Dove siamo diretti?».

di essere vissuta»¹⁵. La gravidanza di questo discorso sta nel suo anticipare, con quasi sessant'anni di anticipo, i dibattiti contemporanei sulla crescita inclusiva, sulla sostenibilità e sul benessere equo e sostenibile.

E ciò che Kennedy esprime come intuizione politica, il diritto dell'Unione europea ha cercato di tradurre in fondamento normativo vincolante. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il documento che riunisce in modo organico tutti i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini e dei residenti dell'UE, si struttura attorno a sei principi cardinali: Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà, Cittadinanza e Giustizia¹⁶.

Il primo di essi — e non è un caso — è la 'Dignità': «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata» (art. 1 della Carta). Che il più ambizioso tentativo di codificazione dei valori fondativi dell'Occidente giuridico contemporaneo parta dalla dignità — e non dalla crescita, dalla produzione o dal mercato — è la risposta istituzionale, tardiva ma esplicita, all'intuizione kennediana: ciò che conta davvero non si misura col PIL. Tuttavia, tra la solenne proclamazione della dignità come valore giuridicamente vincolante e la realtà dei sistemi economici che dovrebbero incarnarla si apre una contraddizione crescente.

È la contraddizione che una certa dottrina ha cercato di cogliere ritenendo che il capitalismo abbia, ormai, i secoli contati, nonostante la sua straordinaria elasticità adattiva, capace di rinnovarsi attraverso le epoche più diverse¹⁷.

Per alcuni autori questo ragionamento raggiunge conseguenze ancora più radicali. Si sostiene, infatti, che il capitalismo tradizionale — fondato sulla produzione, sulla proprietà e sul mercato — sia già morto, soppiantato da una nuova forma di

15 In questi termini le dichiarazioni di Robert F. Kennedy nel discorso pronunciato presso la University of Kansas, Lawrence (Kansas), 18 marzo 1968. Il testo integrale è consultabile al sito: <https://www.jfklibrary.org/learn/about-jfk/the-kennedy-family/robert-f-kennedy/robert-f-kennedy-speeches/remarks-at-the-university-of-kansas-march-18-1968>.

16 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 (GU UE C 364 del 18 dicembre 2000); versione adattata proclamata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (GU UE C 303 del 14 dicembre 2007); versione consolidata pubblicata nella GU UE C 202 del 7 giugno 2016, ai sensi dell'art. 6, par. 1, del Trattato sull'Unione europea (TUE) come modificato dal Trattato di Lisbona (in vigore dal 1° dicembre 2009), che ha conferito alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati. Il testo consolidato è consultabile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT>. La Carta si struttura in sette Titoli, di cui i primi sei corrispondono ai sei principi cardinali: Dignità (artt. 1-5), Libertà (artt. 6-19), Uguaglianza (artt. 20-26), Solidarietà (artt. 27-38), Cittadinanza (artt. 39-46) e Giustizia (artt. 47-50). Per approfondimenti v. il portale dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali: <https://fra.europa.eu/it/eu-charter>.

17 G. Ruffolo, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Torino, 2009, 3 ss. Il titolo provocatorio di questo saggio è deliberatamente ambivalente: l'autore argomenta che il capitalismo trae le proprie origini già nell'antichità, nelle «civiltà democratiche tra Grecia e Roma che contenevano in sé i segni di quella attrazione verso il denaro e verso la produzione di valore che costituisce l'essenza della produzione e dello scambio capitalistico», e che, pur mostrando segni di esaurimento strutturale, esso possiede una elasticità adattiva che rende difficile prevederne la fine.

estrazione del valore che dà luogo ad una figura denominata come ‘tecnofeudalesimo’¹⁸. I grandi proprietari di piattaforme digitali non competono nel mercato: sono il mercato, o meglio lo sostituiscono con un ecosistema proprietario all’interno del quale i produttori pagano una «rendita feudale» per accedervi. Il «proletariato del cloud» non vende nemmeno più il proprio lavoro: cede, gratuitamente e inconsapevolmente, i propri dati e comportamenti a un nuovo signore feudale digitale¹⁹. Siamo di fronte ad una nuova ‘servitù della gleba’²⁰ a matrice tecnologica?

Il ‘fil rouge’ che unisce queste considerazioni è sempre lo stesso: la democrazia

18 Così Y. Varoufakis, *Tecno Feudalesimo. Cosa ha ucciso il capitalismo*, (Technofeudalism: What Killed Capitalism, London-New York, 2023), trad. it. a cura di S. Serù, Milano, 2023, 12 ss., secondo cui: «È che il capitalismo ormai defunto, nel senso che le sue dinamiche non governano più le nostre economie. In quel ruolo è stato sostituito da qualcosa fondamentalmente diverso, che io chiamo tecnofeudalesimo. Il cuore della mia tesi è di un’ironia che in prima battuta può apparire spiazzante ma che spero di riuscire a dimostrare come perfettamente sensata: ciò che ha ucciso il capitalismo è... il capitalismo stesso». Spiega, infatti, così questo passaggio: «I mercati, lo strumento del capitalismo, sono stati rimpiazzati da piattaforme di trading digitale che assomigliano ai mercati, ma non lo sono, e sono meglio intesi come feudi. E il profitto, il motore del capitalismo, è stato rimpiazzato dal suo predecessore feudale: la rendita. Nello specifico, si tratta di una forma di rendita che viene pagata per accedere a queste piattaforme e al cloud in senso più ampio. Io la chiamo rendita cloud».

19 Il concetto di ‘tecnofeudalesimo’ (‘technofeudalism’) è definito da Varoufakis come il sistema in cui i proprietari di piattaforme digitali non competono più nel mercato, ma lo sostituiscono con un ecosistema proprietario all’interno del quale i produttori pagano una «rendita feudale» per accedervi. Il «proletariato del cloud» cede gratuitamente e inconsapevolmente i propri dati e comportamenti a un nuovo signore feudale digitale. Y. Varoufakis, *Tecno Feudalesimo*, op. cit., 133 ss. afferma infatti: «Come tutto il capitale dalla nascita del capitalismo, il capitale cloud può essere pensato come una gigantesca macchina di produzione e di modifica del comportamento: produce dispositivi meravigliosi e potere (per i suoi proprietari) di comandare gli esseri umani che non lo posseggono. Ma questo è il punto in cui la somiglianza tra il capitale materiale e cloud termina e dove inizia la differenza tra capitalisti convenzionali e cloudalisti [...] la vera frattura storica è stata quella di automatizzare il potere del capitale di comandare le persone al di fuori della fabbrica, del negozio o dell’ufficio - per trasformare tutti noi, proletari del cloud e tutti gli altri, in servi della gleba del cloud al servizio diretto (e non retribuito) del capitale cloud, non mediato da alcun mercato.

Nel frattempo, i produttori capitalisti convenzionali sempre più spesso non hanno altra scelta se non quella di vendere i propri beni a discrezione dei cloudalisti, pagando loro un compenso per il privilegio, sviluppando con loro un rapporto non diverso da quello dei vassalli nei confronti dei feudatari». In definitiva «il capitale cloud ha simultaneamente dato inizio al sistema tecnofeudale che ha ucciso il capitalismo in così tanti ambiti ed è in procinto di sostituirlo da tutte le altre parti».

20 Il concetto di servi della gleba del cloud è chiaramente espresso sin dalla Prefazione da Y. Varoufakis, *Tecno Feudalesimo*, op. cit., 14, quando dichiara che anche i proprietari di capitali non sono al comando come un tempo ma «sono diventati vassalli di una nuova classe di padroni feudali, i proprietari del capitale cloud. Per quanto riguarda il resto di noi, siamo tornati al nostro precedente status di servi della gleba, contribuendo alla ricchezza e al potere della nuova classe dominante con il nostro lavoro non retribuito - in aggiunta al lavoro che facciamo, quando ne abbiamo la possibilità». Ciò è precisato anche comparando la nostra nuova servitù della gleba con quella passata: «Senza dubbio, durante il feudalesimo, i servi della gleba che lavoravano sulle loro terre ancestrali avranno incontrato grandi difficoltà, ma trovavano comunque indesiderabile, se non addirittura impensabile, che il loro stile di vita, la loro cultura e le loro tradizioni condivise venissero loro sottratti. Tuttavia, la cruda realtà rimaneva: alla fine del raccolto, il feudatario mandava un suo funzionario per prelevare la parte più consistente della produzione - senza pagare un centesimo ai servi della gleba per questo. La stessa cosa accade per i miliardi di noi che inconsapevolmente producono capitale cloud. Che lo facciamo volontariamente, addirittura con gioia, non toglie il fatto che siamo produttori non pagati - servi della gleba del cloud la cui fatica quotidiana autodiretta arricchisce un piccolo gruppo di multimiliardari che risiedono per lo più in California o a Shanghai» (126 s.).

liberale ha costruito la propria legittimità su una promessa di dignità materiale che il proprio substrato economico è progressivamente meno in grado di mantenere. La Carta dei diritti fondamentali riconosce giuridicamente ciò che Kennedy aveva già espresso politicamente nel 1968: la dignità viene prima del PIL.

È in questo quadro — la crisi delle grandi narrazioni, l'erosione del substrato materiale della democrazia, la sfida della dignità di fronte al cd. 'tecnofeudalesimo', la questione irrisolta della green economy e della transizione ecologica come prova suprema della capacità dei sistemi democratici di governare il lungo periodo — che si inserisce la conversazione immaginaria con Carlos Liu Wei²¹.

I temi fin qui elaborati erano già nell'aria di un pomeriggio brasiliano: in un ristorante italiano di São Paulo, a margine di una conferenza sulle relazioni economiche sino-brasiliane, quelle domande trovarono un interlocutore disposto a confrontarsi con loro. Carlos Liu Wei accettò di parlare con la prudenza di chi sa dove abita e con la libertà di chi ha vissuto altrove. Di seguito l'intervista immaginaria che nasce da quell'incontro.

4_L'INTERVISTA IMMAGINARIA: CARLOS LIU WEI TRA SHANGHAI E SÃO PAULO

Carlos Liu Wei è nato a Shanghai nel 1956. I suoi genitori lasciarono la Cina nei primi anni Sessanta, negli anni difficili che seguirono il Grande Balzo in Avanti (1958-1961): come molte famiglie dell'alta borghesia industriale shanghaiense, trovarono rifugio a São Paulo, dove il nonno aveva già costruito un'importante rete di rapporti commerciali permettendogli di mettere in piedi un importante gruppo industriale. Il padre, a sua volta, ne ricostruisce uno proprio, da capo, in Brasile. Carlos è cresciuto nel duplice universo della comunità cinese paulistana e della società brasiliana, leggendo i classici confuciani e la Constituição Federal del 1988 con la stessa naturale familiarità. Oggi ricopre diversi incarichi di rappresentanza nelle relazioni economiche sino-brasiliane, è frequentemente intervistato dai media internazionali per i quali è anche commentatore regolare e autore di studi sui modelli di prosperità comparata.

Lo incontriamo in un ristorante italiano di Vila Madalena, a São Paulo. Carlos Liu Wei ci accoglie con la cordialità precisa di chi ha imparato da tempo l'arte della mediazione tra mondi. È prudente, misurato, capace di sfidare le idee ricevute con la grazia di chi non si pone come nemico ma come specchio.

21 Sul personaggio immaginario di Carlos Liu Wei, costruito come dispositivo euristico per l'analisi comparativa tra modelli democratici, v. supra, nt. 1.

Di seguito le domande fatte e le risposte ricevute.

— Cos'è oggi la democrazia?

«Il diritto di scegliere un leader che governare la propria società è certamente un prezioso ideale del liberalismo. Come disse Abraham Lincoln nel discorso di Gettysburg: «un governo del popolo, dal popolo, per il popolo non scomparirà dalla faccia della terra»²². Tuttavia, il nostro liberalismo è riuscito soltanto a creare un sistema che chiamiamo democrazia: dal popolo, del popolo, e per una piccola parte del popolo. Il principio 'una persona, un voto' non sempre funziona quando i *leader* politici che hanno vinto con il voto popolare perdono poi la presidenza²³.

Il libro bianco cinese del 2021 (*China: Democracy That Works*) sintetizza l'obiezione in modo lapidario: «Se il popolo viene svegliato solo al momento delle elezioni e poi cade nel sonno subito dopo; se ode grandi promesse durante la campagna ma non ha voce in capitolo una volta eletti i rappresentanti — quella non è vera democrazia»²⁴.

Forse i paesi scandinavi sono quelli che si sono avvicinati di più all'ideale: una distribuzione della ricchezza più equa, un *welfare state* robusto, livelli di corruzione tra i più bassi al mondo. Ma sono cinquanta milioni di persone in condizioni storiche e demografiche irripetibili. Esportare quel modello in Brasile, in India, in Nigeria è un pio desiderio, non una politica».

— Come valutare se un sistema è democratico?

«La cultura di ogni popolo influenza i sistemi di governo che si adattano meglio a quel popolo. La cultura del collettivismo cinese e quella dell'individualismo occidentale non producono le stesse aspettative nei confronti dello Stato. Durante gli oltre cinquemila anni della sua storia, la Cina ha sempre avuto un governo centrale

22 Il discorso di Gettysburg (The Gettysburg Address) fu pronunciato da Abraham Lincoln il 19 novembre 1863 nel cimitero militare di Soldiers' National Cemetery a Gettysburg (Pennsylvania). Il testo, nella versione Bliss considerata definitiva, si legge in R. Basler (a cura di), *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. VII, New Brunswick, 1953, 22 s.: «government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth».

23 Y. Mounk, *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Cambridge MA, 2018, 23 ss., (trad. it. a cura di M. Bocchiola), *Popolo vs. Democrazia. Dalla cittadinanza alla dittatura elettorale*, Milano, 2018, dove l'autore distingue tra «democratic rights without liberal rule» e «liberal rule without democratic rights», tracciando una tipologia delle patologie sistemiche delle democrazie contemporanee.

24 Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, *China: Democracy That Works*, [中国的民主], Information Office of the State Council, Beijing, dicembre 2021, cap. I (consultabile al sito: http://www.news.cn/english/2021-12/04/c_1310351231.htm).

Per una lettura critica della funzione geopolitica del documento cfr. infra, § 5.

forte²⁵. Si dice che sia proprio per questo che non si è mai frammentata. Un antico sovrano cinese credeva che il popolo fosse per il monarca ciò che l'acqua è per la barca. L'acqua può trasportare la barca, ma può anche ribaltarla. Questa è una forma profonda di *accountability*, diversa da quella elettorale, ma non necessariamente inferiore nella sostanza»²⁶.

— La Cina è una democrazia?

Carlos Liu Wei risponde con la cautela di chi ha risposto mille volte alla stessa domanda. «Che la Cina sia un paese democratico è fuori discussione²⁷. Del resto, ciò è chiaramente definito nella pubblicazione *China: Democracy That Works* del dicembre 2021²⁸. Il Presidente Xi Jinping ha definito la democrazia cinese una democrazia a 'processo completo': tutti i principali processi decisionali legislativi si fondano su procedure democratiche in cui le persone non hanno solo il diritto di voto, ma anche il diritto a un'ampia partecipazione. L'ambasciatore cinese in Italia, Li Junhua, ha chiarito che la democrazia non è un prodotto in serie: ogni popolo sceglie la forma

25 Sul Mandato Celeste (天命, tiānmìng) come fondamento della legittimità del governo nella tradizione confuciana v. M. Granet, *La pensée chinoise*, Paris, 1934, trad. it. *Il pensiero cinese*, Milano, 1971. Sul modello di governance cinese in prospettiva comparatistica v. D.A. Bell, *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*, Princeton, 2015, 25 ss.

26 La metafora, dell'acqua e della barca è molto celebre nella cultura cinese costituendo un principio fondamentale della filosofia politica cinese antica per sottolineare la necessità del consenso popolare per un sovrano ed è sintetizzata nella frase: «l'acqua può trasportare la barca, ma può anche ribaltarla». Sebbene la metafora sembra abbia origine nel 300 a.C. ad opera del filosofo confuciano Xunzi, la citazione divenne famosa nel VII secolo d.C. grazie ad un alto funzionario (Wei Zheng) che ammonì l'imperatore Taizong della dinastia Tang sui pericoli di un malgoverno. Questo concetto è strettamente legato al 'Mandato Celeste' (天命, tiānmìng) degli Imperatori (su cui v. supra nt. 27), secondo cui un imperatore e la sua dinastia potevano governare in quanto benevoli e giusti, ma il popolo aveva il diritto morale di rovesciare ogni sovrano 'ribaltando la barca', qualora tale impegno verso il popolo fosse cessato. La metafora, tra l'altro, è un'allusione diretta ad un classico della tradizione mínběn, Mencio (Mengzi, 7B:14): «il popolo è la cosa più importante; la comunità degli spiriti viene dopo; il sovrano è l'ultima». Il principio confuciano di mínběn (民本, 'il popolo come fondamento') — che il governo deve nutrire il popolo o perdere il mandato del Cielo — è stato rielaborato nel XX secolo nella dottrina della qúnzhòng lùxiàn (群众路线, 'linea di massa'), elaborata da Mao Zedong negli anni Quaranta: ascoltare le istanze del popolo, sintetizzarle nella linea politica del Partito, restituirle come direttiva. Il PCC ha recentemente rilanciato questa genealogia nella dottrina della quán guòchéng rénmin mínzhǔ (全过程人民民主, 'democrazia popolare dell'intero processo'), presentata da Xi Jinping dal 2019 come alternativa strutturale alla democrazia elettorale.

27 Il termine cinese per 'democrazia', 民主 (mínzhǔ), è composto da 民 (mín, popolo) e 主 (zhǔ, padrone/ signore): la resa letterale — 'signore del popolo' o 'padrone del popolo' — presenta una ambiguità semantica assente nel greco δημοκρατία (kratos del demos, 'potere del popolo'), che lascia aperta la questione di chi eserciti il dominio e su chi. La distanza tra i due etimi non è solo filologica: riflette una diversa distribuzione dell'asse verticale autorità-popolo nei due contesti culturali.

28 Consiglio di Stato della Repubblica Popolare Cinese, *China: Democracy That Works*, v. supra nt. 26. Il documento descrive il sistema del Congresso Nazionale del Popolo, la Conferenza Consultiva Politica del Popolo Cinese (CPPCC) e le procedure di consultazione legislativa e fa espresso riferimento al Discorso al Simposio internazionale sulla democrazia, pronunciato il 4 luglio 2021 da Xi Jinping: «Democracy is not complete if the people have only the right to vote but not the right to wide participation» (3).

che meglio si adatta alla propria storia e cultura²⁹. Un sondaggio citato indicava che il 98% dei cittadini cinesi si dichiarava soddisfatto del proprio governo».

«Ciò che colpisce di più, tuttavia, sono i fatti. La Cina ha fatto uscire dalla povertà assoluta più di ottocento milioni di persone in quarant'anni e ha eliminato la povertà assoluta nel 2021. Il progetto della Prosperità Comune mira a ridurre le disuguaglianze estreme. Gli acquisti cinesi di prodotti alimentari ed energia hanno fruttato al solo Brasile un surplus commerciale di oltre cento miliardi di dollari negli ultimi tre anni. Questi non sono chiacchiere: sono dati verificabili. Benché — aggiunge abbassando la voce — noi presunti 'Occidentali' ci nascondiamo spesso dietro una mano: quella della 'democrazia', mentre con l'altra mano inviamo i nostri rifiuti — anche quelli tossici — in luoghi dove le persone non hanno la possibilità di denunciarlo al mondo».

— La Cina è un paese meritocratico?

«Senza dubbio³⁰. Le promozioni all'interno degli apparati statali e del Partito vengono normalmente effettuate dopo aver conseguito risultati comprovati. Un funzionario che governa bene una città di un milione di abitanti viene promosso a governare una provincia di dieci milioni. La meritocrazia assoluta non esiste da nessuna parte: l'America elegge presidenti miliardari; l'Europa produce parlamenti in cui i professionisti della politica occupano seggi per decenni. La domanda è: quale sistema produce più frequentemente buone decisioni per il maggior numero di persone?».

— L'introduzione del Codice civile cinese sul modello europeo va considerata un segno di democrazia?

«L'adozione del Codice civile della Repubblica Popolare Cinese nel 2020 è certamente un aspetto conforme a un sistema di diritto che rappresenta diritti e

29 Li Junhua, La democrazia, un valore comune a tutta l'umanità, articolo pubblicato dall'Ambasciata della Repubblica Popolare Cinese in Italia in occasione del «Summit per la Democrazia» (9-10 dicembre 2021), consultabile al sito: http://it.china-embassy.gov.cn/ita/xwdt/202112/t20211206_10463132.htm «la democrazia non è un prodotto in serie, ma un'esplorazione modellabile a seconda delle condizioni di un Paese [...]. Giudicare se un Paese sia o meno democratico spetta unicamente al suo popolo».

30 D.A. Bell, *The China Model*, cit., 143 ss. La 'soluzione meritocratica' è naturalmente radicata nella tradizione cinese, sia intellettuale sia amministrativa: delineata dalla dinastia Han (206 a.C. – 220 d.C.), che adotta il confucianesimo come dottrina ufficiale dell'Impero, trova la sua espressione nel sistema degli esami imperiali (科举, kējǔ) istituito nel 605 e abolito solo nel 1905. Sun Yat-sen tentò di darle una nuova espressione, ma è l'attuale regime che, a partire dagli anni Ottanta, ne offre una versione flessibile e modernizzata, coniugando i meccanismi di promozione e formazione dispensati all'interno del Partito con l'importanza accordata ai titoli di studio universitari. L'A. sostiene, infatti, che il sistema cinese di selezione dei quadri dirigenti — basato su esami, valutazioni delle performance e promozioni progressive — presenta elementi di superiorità funzionale rispetto alla democrazia elettorale nel produrre leadership di lungo periodo, pur riconoscendo i rischi di corruzione e di chiusura politica connessi all'assenza di pluralismo.

doveri alla stregua di quanto avviene nella maggior parte dei paesi che si dichiarano democratici³¹. Si tratta di un codice con evidenti debiti verso la tradizione civilistica europea, e in essa verso quella italiana attraverso la mediazione del modello tedesco: il contratto, la responsabilità civile, le successioni, la famiglia. Materie in cui la persona è al centro come soggetto di diritto, non soltanto come suddito»³².

— Democrazia e crescita economica in Cina: due parallele o una sola linea?

«La Cina ha avviato il proprio cammino verso la prosperità dopo la svolta pragmatica di Deng Xiaoping³³. Il suo celebre aforisma pronunciato a Shenzhen — «non importa se il gatto è bianco o nero, basta che catturi i topi» — ha trasformato la Cina nel più grande paese capitalista con economia di libero mercato del mondo. Sembra paradossale, ma è così. Come in molti paesi, il governo cinese ha offerto incentivi per sviluppare settori chiave dell'economia: quando ha iniziato a produrre pannelli solari ed eolici li ha resi economicamente competitivi a livello globale, per poi ritirare gli incentivi una volta che il mercato si era autosostentato. Il risultato è che la Cina produce oggi oltre il 70% dei pannelli solari del mondo: un fatto con conseguenze decisive per la transizione ecologica globale. È un modello di democrazia basata su una programmazione economica di lungo periodo che le democrazie liberali, vincolate al ciclo elettorale breve, difficilmente riescono a replicare».

La conversazione però si interrompe; i lavori di quella conferenza sulle relazioni economiche sino-brasiliane, devono riprendere. È ora di tornare a discutere di economia.

31 Codice civile della Repubblica Popolare Cinese (中华人民共和国民法典, Zhōnghuá Rénmín Gònghéguó Mǐnfǎ Diǎn), adottato dalla XIII Assemblea Nazionale del Popolo il 28 maggio 2020, entrato in vigore il 1° gennaio 2021. Il testo in lingua inglese è disponibile al sito: <https://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202012/f627aa3a4651475db936899d69419d1e.shtml>.

32 V. anche P.L. Carbone, *La rotta dei codici: orizzonte terzo millennio*, Napoli, 2019, 136 ss. L'autore ricostruisce l'evoluzione della codificazione cinese a partire dai tentativi della Dinastia Qing di recepire il diritto romano-europeo — coronati nel 1911 dalla stesura di un Codice civile di impianto romanistico, rimasto inattuato a causa della rivoluzione repubblicana — fino al progetto codificatorio della Repubblica Popolare Cinese avviato nel 1998 e culminato nel Codice civile del 2020. Come osservava Roscoe Pound, nominato nel 1948 consulente del Ministero della Giustizia cinese: «la Cina ha codici eccellenti [...] il Codice civile cinese è, nella sua essenza, il culmine di un'epoca di continui sviluppi che sono derivati dall'insegnamento del diritto romano sulla base della codificazione di Giustiniano nelle Università italiane del dodicesimo secolo [...]. Il diritto romano moderno, fortemente sistematico, con la sua abbondante dottrina scientifica, è molto più adatto a Paesi che devono passare rapidamente [...] a un corpo di diritto moderno»; cfr. R. Pound, *Roman law in China*, in *L'Europa e il diritto romano. Studi in memoria di Paolo Koschaker*, vol. I, Milano, 1954, 441 ss.

33 La celebre massima di Deng Xiaoping — «不管白猫黑猫, 抓到老鼠就是好猫» (Non importa se il gatto è bianco o nero, basta che catturi i topi) — è comunemente ricondotta al discorso del gennaio 1992 durante la tournée nel Guangdong. Il testo è raccolto in: Deng Xiaoping, *Selected Works of Deng Xiaoping*, vol. III, Beijing, 1994, 358 ss.

5_LA CINA: DEMOCRAZIA A «PROCESSO COMPLETO» O ALTERNATIVA SISTEMICA?

Le risposte di Carlos Liu Wei meritano una lettura critica che vada oltre la simpatia o l'antipatia geopolitica. Tre questioni fondamentali restano aperte.

La prima riguarda la verificabilità delle premesse. Il dato del 98% di soddisfazione dei cittadini cinesi nei confronti del proprio governo è il prodotto di sondaggi condotti in un sistema in cui la libertà di espressione politica è strutturalmente limitata e l'accesso all'informazione è filtrato da uno dei sistemi di censura più sofisticati al mondo. La soddisfazione misurata in condizioni di libertà limitata ha un valore euristico diverso dalla soddisfazione misurata in condizioni di piena libertà di espressione³⁴.

La seconda questione riguarda l'equivocità del concetto di meritocrazia. Il sistema di promozione dei funzionari cinesi ha indubbi aspetti meritocratici nelle carriere burocratiche. Tuttavia, il Partito Comunista Cinese esercita un controllo pervasivo sulla selezione dei quadri dirigenti, escludendo strutturalmente chiunque non sia allineato con la linea politica ufficiale: una meritocrazia condizionata, per usare un'espressione sintetica.

La terza questione è la più profonda: che cosa intendiamo per democrazia? Se democrazia significa soltanto benessere collettivo, riduzione della povertà ed efficienza governativa, allora il modello cinese ha argomenti da vendere. Se democrazia significa, invece, la possibilità strutturale — non solo formale — che il *demos* possa cambiare il governo, criticarlo pubblicamente, organizzarsi contro di esso senza subire conseguenze, allora il modello cinese presenta *deficit* fondamentali. La risposta dipende da una scelta di valore che nessuna statistica può compiere al posto del filosofo o del giurista.

Vale la pena richiamare anche la dimensione narrativa del problema. Nel romanzo distopico di Kim Stanley Robinson *The Ministry for the Future*³⁵, la Cina svolge un ruolo centrale nella transizione climatica globale: è il paese rappresentato come più pronto ad adottare strumenti innovativi di finanza climatica (come il *Carbon Coin*), grazie alla

34 Va segnalato che il Libro bianco del dicembre 2021 non è rivolto al pubblico interno cinese: pubblicato in sei lingue (cinese, inglese, francese, russo, arabo, spagnolo) e distribuito attraverso i canali diplomatici della RPC, esso si colloca in un preciso contesto geopolitico — la crisi afghana e la pandemia da Covid-19 — in cui la credibilità del modello liberal-democratico attraversava una fase di significativa erosione. Il documento va pertanto letto come atto di soft power diretto ai BRICS e ai Paesi del Sud globale, prima ancora che come descrizione del sistema politico interno: una contropropaganda narrativa rivolta a chi non ha ancora scelto il proprio allineamento.

35 K.S. Robinson, *The Ministry for the Future*, New York, 2020, (trad. it. a cura di F. Vitellini), *Il ministero per il futuro*, Roma, 2022. Nel romanzo la Cina è rappresentata come uno degli attori più pronti ad adottare strumenti innovativi di finanza climatica (il *Carbon Coin*) grazie alla forte capacità di coordinamento tra Stato, sistema finanziario e politiche industriali; cfr. P.L. CARBONE, *La Zattera*, cit., 42 del dattiloscritto.

forte capacità di coordinamento tra Stato, sistema finanziario e politiche industriali. La fiction narrativa, in questo caso, funge da laboratorio di scenari politico-giuridici: la Cina come «co-architetto» di un nuovo ordine economico-climatico, anziché mero esecutore di *standard* definiti altrove. Robinson, in chiave comparatistica, suggerisce che sistemi ad elevato intervento pubblico risultano, almeno nel contesto della sua finzione letteraria, più idonei a implementare strumenti monetari-climatici rispetto a ordinamenti liberal-pluralistici. Che questo scenario rimanga pura finzione o contenga elementi profetici è una delle questioni più aperte della geopolitica contemporanea dell'Antropocene.

6_IL FARO CHE SI SPEGNE: CRISI DELLA DEMOCRAZIA LIBERALE DA TRUMP A PALANTIR

«A giudicare dal Paese che si è sempre ritenuto il leader di tutta la democrazia Occidentale nell'ultimo periodo, almeno nell'ultimo anno, probabilmente si è spento o è molto intermittente il faro della democrazia nel mondo»³⁶. Questa immagine, pregnante nella sua semplicità, cattura il paradosso del momento storico: la crisi della democrazia liberale non viene soltanto dall'esterno, ma dall'interno dei suoi stessi bastioni.

Alcuni autori nel descrivere come muoiono le democrazie, hanno identificato la nuova forma di morte delle democrazie contemporanee³⁷. Non più il colpo di stato militare, brusco e visibile, ma l'erosione lenta dall'interno a opera di leaders eletti democraticamente che smantellano la democrazia usando le stesse elezioni come strumento³⁸.

Il caso Trump è emblematico³⁹. Non perché Trump sia il primo politico populista della storia americana — è una tradizione lunga —, ma perché la sua seconda presidenza (iniziata nel 2025) rappresenta la prima volta nella storia degli Stati Uniti in

36 P.L. CARBONE, La Zattera, cit., 51 del dattiloscritto: «A giudicare dal Paese che si è sempre ritenuto il leader di tutta la democrazia Occidentale nell'ultimo periodo, almeno nell'ultimo anno, probabilmente si è spento o è molto intermittente il faro della democrazia nel mondo».

37 S. Levitsky, D. Ziblatt, How Democracies Die, New York, 2018; 3, (trad. it. a cura di F. Forchino), Come muoiono le democrazie, Roma-Bari, 2019, afferma: «Democratic backsliding today begins at the ballot box».

38 È il processo che politologi chiamano 'democrattura', altri 'illiberalismo', altri ancora 'autoritarismo competitivo'; cfr. Y. Mounk, The People vs. Democracy, cit., 27 ss.; S. Levitsky, L.A. Way, Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War, Cambridge, 2010, 3 ss.

In proposito v. anche M. La Torre, La fine della fine della storia, in Diritto & questioni pubbliche, n. 1/2022, 5 ss.: l'autore sostiene che la guerra in Ucraina (2022) rappresenta l'epilogo definitivo dell'«illusione fukuyamiana», che aveva identificato il capitalismo liberal-democratico con la «fine della storia» celando, in realtà, la sua funzione di legittimazione dell'egemonia neoliberale. Il risultato paradossale della «fine della storia» non è la pace perpetua kantiana ma, come L'A. argomenta (sp. 17) riecheggiando Marx, «società divise perennemente per classi, poveri sempre più poveri, ricchi sempre più ricchi. Oligarchi al potere dappertutto».

39 House Select Committee to Investigate the January 6th Attack on the United States Capitol, Final Report, Washington DC, 2022 (consultabile al sito: https://january6th.house.gov/sites/democrats.january6th.house.gov/files/1-6-22_1.pdf). V. altri T. Snyder, On Tyranny. Twenty Lessons from the Twentieth Century, New York, 2017 (trad. it. C. Galli) Sulla tirannia. Venti lezioni dal Novecento, Milano, 2017.

cui un presidente torna al potere dopo aver tentato, documentatamente, di sovvertire il risultato elettorale precedente. L'attacco al Congresso del 6 gennaio 2021, i procedimenti giudiziari, e poi la vittoria del 2024: una sequenza che avrebbe decretato, in qualsiasi altra democrazia consolidata, la fine della carriera politica dell'imputato.

Il faro non si è spento: ha continuato a lampeggiare, in modo sempre più intermittente.

Vladimir Putin rappresenta un modello diverso ma, per certi versi, più stabile nella sua incoerenza: un'autocrazia che mantiene le forme della democrazia — elezioni, parlamento, costituzione — svuotandole sistematicamente della sostanza⁴⁰.

In Europa, il quadro non è meno preoccupante: l'ascesa delle destre radicali — dal partito di Giorgia Meloni in Italia, erede diretto del Movimento Sociale Italiano; a Marine Le Pen in Francia; a Viktor Orbán in Ungheria; a Geert Wilders nei Paesi Bassi, all'AfD in Germania — è il sintomo di una patologia sistemica che non si spiega con la sola crisi economica⁴¹.

Ma forse la sfida più sottile viene da dove meno ce la si aspetta: dalle tecnologie digitali. 'Palantir Technologies', la società fondata da Peter Thiel e Alex Karp, è diventata uno dei simboli di una nuova forma di governance tecnocratica⁴². Si è affermato che «il rischio non è tanto quello di una esplicita soppressione delle democrazie occidentali, quanto piuttosto la loro trasformazione in sistemi formalmente pluralisti, ma sostanzialmente orientati da modelli predittivi proprietari, nei quali la deliberazione politica tende a cedere il passo all'efficienza algoritmica»⁴³.

Tutto questo si ricollega alla «promessa di Jefferson» evocata da Kennedy nel

40 Sul situazione in Russia v. S. Levitsky, L.A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, cit., 183 ss., nonché *Democracies and Authoritarianism in the Gray Zone*, (a cura di T. Carothers, A. O'Donohue), Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2019 (consultabile al sito: <https://carnegieendowment.org/2019/10/22/democracies-and-authoritarianism-in-gray-zone-pub-80057>).

41 European Council On Foreign Relations (Ecf), *A Divided Europe: Mapping the EU's Populist Surge*, ECFR, London, 2024 (consultabile al sito: <https://ecfr.eu/publication/a-divided-europe-mapping-the-eus-populist-surge/>). Per l'Italia v. G. Azzariti, *Il fascismo come radice. Il nostro antifascismo come futuro*, Roma-Bari, 2022, 34 ss.

42 Sulla crisi del modello democratico occidentale nell'era digitale, con prospettive complementari ma distinte, v. A.C. Karp, N.W. Zamiska, *La repubblica tecnologica. Come l'alleanza con la Silicon Valley plasmerà il futuro dell'Occidente*, (The Technological Republic: Hard Power, Soft Belief, and the Future of the West, New York, 2025) trad. di C. Rizzo, Milano, 2025, 51: «la certezza con cui in tanti si sono convinti che la storia fosse ormai giunta al termine, e che la democrazia liberale occidentale avesse riportato una vittoria definitiva all'indomani delle lotte del XX secolo, è tanto dilagante quanto pericolosa». Tale espressione si riferisce espressamente al pensiero di Fukuyama che viene subito dopo espressamente citato (F. Fukuyama, *The End of History*, op. cit., v. supra nt. 13). In generale gli AA. sostengono che la debolezza strategica dell'Occidente non è militare ma culturale: la convinzione di aver già vinto ha prodotto un'inerzia che allontana la Silicon Valley dalla collaborazione con le istituzioni di difesa, proprio nel momento in cui l'intelligenza artificiale ridefinisce gli equilibri geopolitici. Per una diversa prospettiva sul rapporto tra piattaforme di analisi predittiva e governance democratica, cfr. S. Zuboff *Il capitalismo della sorveglianza*, (The Age of Surveillance Capitalism, PublicAffairs, New York, 2019), trad. di P. Bassotti, Luiss University Press, Roma, 2019, 576, L'A. qualifica il capitalismo della sorveglianza come «una forza profondamente antidemocratica [...] un coup de gens, un rovesciamento camuffato da quel cavallo di Troia che è il Grande Altro»; e successivamente pone le seguenti domande (584): «Chi sa? Chi decide? Chi decide chi decide? [...] Il futuro potrà anche essere digitale, ma dovrà per prima cosa essere umano».

43 P.L. Carbone, *La Zattera*, cit., 52, nt. 109 del dattiloscritto: «il rischio non è tanto quello di una esplicita soppressione delle democrazie occidentali, quanto piuttosto la loro trasformazione in sistemi formalmente pluralisti, ma sostanzialmente orientati da modelli predittivi proprietari, nei quali la deliberazione politica tende a cedere il passo all'efficienza algoritmica».

1968: l'idea che gli Stati Uniti rappresentassero «la migliore speranza per l'umanità» come missione storica della democrazia occidentale⁴⁴.

Il faro esiste ancora, ma la sua luce è diventata intermittente; e chi naviga di notte sa quanto sia più pericoloso un faro che lampeggia irregolarmente di uno che si è spento del tutto.

7_LE LANTERNE CELESTI (天灯 TIĀN DĒNG): NUOVE LUCI PER NUOVI CAMMINI?

«Ciò lascia lo spazio a modelli diversi che magari con le loro 'lanterne celesti' (天灯 tiān dēng), possano illuminare meglio il cammino»⁴⁵. L'immagine è forte e va al di là della sua funzione retorica. La lanterna celeste cinese e il faro occidentale sono due metafore della luce guida radicalmente diverse. Il faro è fisso, potente, impositivo: illumina dal suo posto, obbligando chi naviga a orientarsi rispetto a lui. La lanterna celeste è leggera, mobile, partecipata: migliaia di persone la lanciano insieme, in una festa collettiva, e sale verso il cielo portando i desideri di chi l'ha costruita.

Secondo la tradizione, le lanterne celesti furono inventate da Zhuge Liang — lo stratega militare del III secolo d.C. —, che le usava per inviare segnali di guerra. La loro storia è dunque ambivalente: nate come strumenti di potere militare, si sono trasformate, nel corso dei secoli, in simboli di speranza e di desiderio collettivo. La Festa delle Lanterne, che chiude il Capodanno Cinese, vede migliaia di luci salire insieme verso il cielo: un'immagine di partecipazione orizzontale e diffusa, che non ha un centro, ma ha una direzione.

Non si vuole qui romanticizzare il modello cinese. Si vuole, piuttosto, utilizzare l'immagine per suggerire che la crisi della democrazia liberale non impone soltanto una scelta tra 'tenere il faro acceso' e 'spegnerlo': apre lo spazio per immaginare forme diverse di illuminazione collettiva. Forme che possono essere cercate non soltanto nell'alternativa cinese, ma anche — e forse soprattutto — nelle tradizioni democratiche non esaurite dell'Occidente stesso.

44 Cfr. il discorso Kennedy, cit. supra nt. 17: «Fin dall'inizio il nostro più fiero vanto è stato la promessa di Jefferson, che noi, qui in questo paese, avremmo rappresentato la migliore speranza per l'umanità. [...] Non voglio far parte di un governo [...] e sentire che scrivono di noi come hanno scritto di Roma: "Hanno creato un deserto e lo hanno chiamato pace"». In quest'ultima frase Kennedy cita: Tacito, Vita di Agricola, cap. XXX, in La Germania, La vita di Agricola, Dialogo sull'eloquenza, (trad. it. a cura di L. Barrile), Bologna, 1981, 120 s. (ubi solitudinem faciunt, pacem appellant): «Predatori del mondo, non avendo più terre da devastare, frugano il mare [...] Furti, assassini, rapine con falso nome essi chiamano impero e dicono pace, dove fanno il deserto».

45 P.L. Carbone, La Zattera, cit., 51, nt. 108 del dattiloscritto. La nota contestuale all'immagine delle lanterne celesti precisa: «Secondo la tradizione furono inventate da Zhuge Liang (il cui nome di cortesia era Kongming per cui si chiamano anche 孔明灯, kǒngmíng dēng). Trattasi di uno stratega militare del III secolo d.C., che le usava per inviare segnali di guerra. Oggi, però, simboleggiano la speranza, i desideri che volano al cielo e vengono utilizzate per celebrare feste importanti, in particolare la Festa delle Lanterne (alla fine del Capodanno Cinese)».

La democrazia deliberativa — nel senso proposto da Habermas⁴⁶ — è una di queste forme: la legittimità delle decisioni politiche fondata non soltanto sulla procedura elettorale, ma sulla qualità del dibattito pubblico che le precede e accompagna. Altri autori hanno evidenziato che le democrazie contemporanee muoiono sempre più spesso per «seguire le proprie voglie», ossia per la stanchezza progressiva dei cittadini nei confronti del sistema rappresentativo⁴⁷. La risposta a questo esaurimento non è la nostalgia del faro fisso e potente, ma l'invenzione di nuove forme di partecipazione che rendano la democrazia di nuovo capace di mobilitare energie e di governare il lungo periodo.

C'è infine la dimensione ecologica, che la crisi del paradigma democratico non può ignorare.

Le democrazie liberali, legate al ciclo elettorale breve e alla logica del PIL come misura del successo, hanno sistematicamente fallito nella *governance* delle sfide di lungo periodo — il cambiamento climatico in testa.

Le grandi isole di plastica che vagano negli oceani, i ghiacciai che si ritirano, la biodiversità che si erode: sono il prezzo di una democrazia che non sa pensare oltre la prossima tornata elettorale. La sfida dell'Antropocene richiede forme di governance democratica capaci di guardare lontano, di vincolarsi a impegni intergenerazionali, di produrre beni pubblici globali che nessun mercato da solo è in grado di fornire.

In questa prospettiva, l'EU AI Act⁴⁸ e la Convenzione del Consiglio d'Europa sull'intelligenza artificiale rappresentano tentativi, ancora embrionali, di dotare le democrazie di strumenti regolativi adeguati alla nuova realtà tecnologica. Non sono le lanterne celesti, ma sono forse i primi passi verso una nuova forma di illuminazione.

46 J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, (Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main, 1992) trad. di L. Ceppa, Roma-Bari, 2013, 335 ss. In particolare, secondo l'A. la democrazia deliberativa «deve ora potersi sviluppare attraverso delle sfere pubbliche autonome e una formazione (democraticamente) istituzionalizzata dell'opinione e della volontà [...] la sovranità popolare si ritira — confinandosi nelle procedure democratiche — solo allo scopo di farsi valere come un potere comunicativamente generato». Successivamente mutuando il pensiero di Dewey (J. Dewey, *The Public and its Problems*, Chicago, 1954, 207 ss.) afferma: «La regola di maggioranza, considerata esclusivamente come regola di maggioranza, è sciocca proprio come i suoi detrattori l'accusano di essere. [...] La cosa più importante sono i mezzi attraverso cui una maggioranza riesce infine ad essere maggioranza», donde la disponibilità dei cittadini a considerare «le loro istituzioni come legittime nella misura in cui esse consentono una libera e pubblica deliberazione» (340 s.). V. altresì C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970, 42, secondo cui il modello partecipativo è quello «where maximum input (participation) is required and where output includes not just policies (decisions) but also the development of the social and political capacities of each individual», sicché «for a democratic polity to exist it is necessary for a participatory society to exist, i.e. a society where all political systems have been democratised»; nonché (109): «it is only if the individual has the opportunity directly to participate in decision making and choose representatives in the alternative areas that, under modern conditions, he can be said to have any real control over the course of his life».

47 D. Runciman, *Così finisce la democrazia. Paradossi, presente e futuro di un'istituzione imperfetta*, (How Democracy Ends, London, 2018) trad. it. a cura di F. Pe', Torino, 2019, 3 ss. L'A. muove da una constatazione: «Quando la democrazia finirà, prenderà una forma che probabilmente ci lascerà sorpresi. Forse non ce ne accorgeremo nemmeno, perché saremo concentrati sugli aspetti sbagliati» (4), per concludere la Prefazione con l'avvertimento che «è possibile che la democrazia fallisca anche rimanendo intatta» (5). Nell'Introduzione l'A. precisa che «la democrazia è una guerra civile senza i combattimenti» e che «fallisce nel momento in cui le battaglie per procura si trasformano in battaglie reali» (15).

48 Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 (Artificial Intelligence Act), in GU UE L 2024/1689, 12 luglio 2024 (consultabile al sito: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L_202401689; ultima consultazione: giugno 2026). V. altresì CONSIGLIO D'EUROPA, *Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law*, CETS No. 225, Vilnius, 5 settembre 2024.

8_CONCLUSIONI: VERSO UNA METAMORFOSI DEL PARADIGMA

Al termine del nostro viaggio — tra le tre narrazioni del terzo millennio, la dignità della Carta europea e il PIL di Kennedy, il ‘tecnofeudalesimo’, le risposte di Carlos Liu Wei, il faro che lampeggia e le lanterne che salgono — la domanda «dove va il paradigma della democrazia?» non ammette una risposta lineare.

Quella che emerge è l’immagine di una metamorfosi: non la fine di un paradigma e l’inizio di un altro, ma la trasformazione dall’interno di qualcosa che non può più essere come era, e non si sa ancora come sarà⁴⁹. È assai complesso prevedere che futuro avremo, ciò nonostante è possibile formulare, alla luce di quanto fin qui esaminato tre conclusioni certamente provvisorie.

La democrazia liberale non è in crisi perché è sbagliata come idea, ma perché il suo substrato materiale — il capitalismo competitivo — si è trasformato in qualcosa di radicalmente diverso, e le sue istituzioni faticano ad adeguarsi alla velocità di questa trasformazione. La risposta non può essere ‘meno democrazia’, ma ‘democrazia diversa’: più regolatrice, più partecipativa, più capace di governo delle esternalità di lungo periodo — ambientali, tecnologiche, distributive.

In secondo luogo, la critica cinese alla democrazia liberale contiene elementi che non possono essere liquidati come semplice propaganda. La rivendicazione che la democrazia debba garantire dignità materiale prima ancora che libertà formale; che il ciclo elettorale breve sia inadeguato a governare le sfide di lungo periodo; che forme diverse di legittimazione politica possano essere valide per culture diverse: sono argomenti che meritano risposta argomentata, non sola indignazione. Difendere la democrazia liberale deve essere un’operazione sostanziale, non soltanto formale.

49 L’immagine della metamorfosi si ritrova in U. Beck, *La metamorfosi del mondo*, (The Metamorphosis of the World, Cambridge-Malden, 2016); trad. it. a cura di M. Cupellaro, Roma-Bari, 2017. Il nucleo teorico dell’opera è la distinzione tra cambiamento e metamorfosi: «Noi viviamo in un mondo che non sta semplicemente cambiando, ma che è nel bel mezzo di una metamorfosi. Cambiamento significa che alcune cose mutano ma altre rimangono uguali [...]. La metamorfosi, invece, implica una trasformazione molto più radicale, in cui le vecchie certezze della società moderna vengono meno e nasce qualcosa di totalmente nuovo» (13). Precisando poi che «la metamorfosi del mondo non è un cambiamento consapevole e intenzionale, programmatico, della società [...]». La metamorfosi del mondo accade; non è un programma» (26), Beck conclude che «il mondo sta vivendo una metamorfosi, sorprendente ma comprensibile: cambiano l’orizzonte di riferimento e le coordinate dell’agire» (25), con conseguenze imprevedibili per le istituzioni politiche e giuridiche. Il tema della ‘metamorfosi’ è presente con riferimento al capitalismo anche nella prefazione di Y. Varoufakis, *Tecno Feudalesimo*, op. cit., 12 «la mia bizzarra ipotesi che il capitalismo fosse avviato alla fine (e non semplicemente nel mezzo di una delle sue numerose impressionanti metamorfosi)» ed in modo più esplicito all’inizio del capitolo 2 a ciò dedicato («Le metamorfosi del capitalismo» sp. 48): «La metamorfosi è per il capitalismo quello che il mimetismo è per il Camaleonte: l’essenza e un meccanismo di difesa combinati. E tuttavia, non stiamo parlando di semplici mascheramenti Molte delle trasformazioni del capitalismo sono state cambiamenti epocali. [...] E infatti, per spiegare cosa intendo per tecnofeudalesimo, devo prima descrivere in dettaglio questa trasformazione, l’ultima serie di metamorfosi del capitalismo» Il parallelismo con Beck è preciso: entrambi distinguono tra cambiamento superficiale (disguise/camouflage per Varoufakis; bloßer Wandel per Beck) e metamorfosi come trasformazione qualitativa dell’essere. Varoufakis, riferendosi, però al capitalismo e dunque con una sineddoche, però va oltre Beck: la metamorfosi del capitalismo non produce qualcosa di nuovo all’interno del sistema, ma qualcosa che sostituisce il sistema stesso.

Infine, l'immagine del faro e delle lanterne celesti contiene, in forma poetica, una verità filosofica. Il faro è potente e orientante, ma richiede centralizzazione e monopolio della luce. Le lanterne celesti sono fragili e disperse, ma sono portate da migliaia di mani e salgono da migliaia di cuori. La democrazia del terzo millennio ha bisogno di entrambe: della solidità istituzionale che il faro garantisce, e della partecipazione diffusa che le lanterne simboleggiano. Ha bisogno, soprattutto, di ricordare — con Kennedy — che la democrazia deve misurare tutto «ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta»⁵⁰.

Un'ultima riflessione si impone sul piano dell'architettura giuridica. Ridisegnare il paradigma democratico richiede anche il coraggio di ripensare il diritto che lo sostiene: abbandonare la logica sanzionatoria — il diritto come 'argine' di restrizioni e di vincoli — per abbracciare quella promozionale, in cui il diritto diventa 'infrastruttura': infrastruttura della fiducia, del dialogo pubblico-privato, della sostenibilità sostanziale⁵¹. In questa direzione si muovono già alcune intuizioni del legislatore italiano contemporaneo — il principio del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato introdotti dal Codice dei contratti pubblici italiani del 2023 —, ma si tratta di passi ancora embrionali in attesa di una metabolizzazione culturale più profonda. Il diritto del terzo millennio, come la democrazia che aspira a servire, non si calcola: si immagina e si coltiva.

Il paradigma non è finito. Si sta trasformando. E la metamorfosi, per chi sa guardarla, contiene sempre il germe di qualcosa di nuovo.

50 Cfr. discorso Kennedy, cit. supra nt. 17: «misura tutto, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta».

51 P.L. Carbone, intervista rilasciata a Capitalist.it, 27 maggio 2026 (consultabile al sito: <https://capitalist.it>): «il diritto del nuovo millennio deve smettere di essere un 'argine' e tornare a essere una 'infrastruttura': un'infrastruttura della fiducia, della sostenibilità sostanziale, del dialogo pubblico-privato, della multidisciplinarietà che tiene insieme regole, tecnica e immaginazione [...]. Il passaggio da un diritto sanzionatorio ad uno promozionale con meccanismi premiali e fiducia istituzionale: una transizione che il nuovo Codice degli appalti ha avviato — con i principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato — ma che richiede tempo per essere metabolizzata». Cfr. D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), artt. 1 (principio del risultato), 2 (principio della fiducia) e 3 (principio dell'accesso al mercato). In proposito cfr. P.L. Carbone, *Iniziativa e Autonomia decisionale del funzionario pubblico. I nuovi principi di fiducia e di risultato nel Codice dei Contratti Pubblici: la prospettiva di un comparatista*, in Riv. dir. priv., 2023, 503 ss., ove si evidenzia che l'obiettivo dichiarato del Codice è «favorire una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica) in un settore in cui spesso la presenza di una disciplina rigida e dettagliata ha creato incertezze, ritardi, inefficienze» (510); che i funzionari, «frenati dal timore di possibili responsabilità connesse al loro agire, hanno scelto il non agire, con inevitabile pregiudizio dell'efficienza e, più in generale, del buon andamento dell'azione amministrativa», trasformando la funzione pubblica «in una amministrazione 'per legge' o 'per sentenza'» (517); e che «il raggiungimento di questo risultato implica il superamento di ogni forma di inerzia e l'esercizio effettivo della discrezionalità di cui la P.A. dispone» (518).



**FUNDAÇÃO
ARMANDO
ALVARES
PENTEADO**