

Soberania na atualidade

Cadernos **3**

ANO XXI
2020 **Adenauer**

Soberania na atualidade

EDITORA RESPONSÁVEL

Anja Czymmeck

CONSELHO EDITORIAL

Antônio Jorge Ramalho

Estevão de Rezende Martins

Fátima Anastasia

Humberto Dantas

José Mario Brasiliense Carneiro

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Lúcia Avelar

Mario Monzoni

Rodrigo Perpétuo

Silvana Krause

COORDENAÇÃO EDITORIAL E REVISÃO

Reinaldo J. Themoteo

CAPA, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Claudia Mendes

IMPRESSÃO

Gráfica Cruzado

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer XXI (2020), nº3

Soberania na atualidade

Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, outubro 2020.

ISBN 978-65-990084-5-0

As opiniões externadas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade de seus autores.

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163 · Botafogo

Rio de Janeiro · RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

- 7 **Apresentação**
- 9 **Uma História de Duas Soberanias: o compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais a partir da tensão entre o solidarismo e o pluralismo**
Jorge M. Lasmar
- 31 **Soberania compartilhada: análise comparativa entre as origens da União Europeia e do Mercosul**
Leandro Gavião
Ariane Costa
- 49 **Soberania e proteção de dados: os desafios do desenvolvimento da inteligência artificial**
Virgílio Almeida
Fernando Filgueiras
- 73 **Outros mundos possíveis: crise civilizatória, (re)construções identitárias e lutas indígenas na América Latina**
Valéria Graziano
- 99 **Soberania e Direito Internacional**
Leonardo Nemer Caldeira Brant

151 **As restrições à soberania dos Estados em matéria de controle migratório à luz do direito internacional**

Jahyr-Philippe Bichara

179 **Soberania e o combate às epidemias globais**

Maíra S. Fedatto

Apresentação

O conceito de soberania, tal qual o entendemos desde alguns séculos, vem sofrendo uma série de questionamentos, dadas as numerosas variáveis que o colocam em xeque a cada momento, na atualidade. Tais variáveis são tanto de ordem política, econômica, tecnológica e mesmo natural. O populismo de direita é um outro fator que se avulta, ao considerarmos a noção de soberania a partir de um viés político. Uma das principais bandeiras defendidas pelos populistas de direita é o nacionalismo, evocando a defesa de interesses nacionais em detrimento de uma visão mais cosmopolita de mundo. O processo de globalização, as instituições supranacionais e os órgãos internacionais de regulação das atividades econômicas ultrapassam fronteiras, de modo que os limites geográficos muitas vezes tornam-se esmaecidos, seja diante de questões políticas complexas, seja diante do fluxo de capital que se desloca cruzando várias latitudes. O tema da segurança igualmente desafia fronteiras nos moldes a partir dos quais tradicionalmente as conhecemos: armas autônomas e inteligência artificial desafiam os conceitos tradicionais de conflito, com a possibilidade de se fazer ataques controlando equipamentos remotamente, de mísseis hipersônicos e com a guerra eletrônica. Em meio às numerosas mudanças que são vivenciadas em variados níveis, buscar entender o que é soberania hoje em dia pode ser uma tarefa desafiadora.

Este número da série *Cadernos Adenauer* é dedicado a debater esses tópicos, almejando uma série de reflexões que apresentam diversos aspectos das discussões mais atuais acerca do tema da soberania. A publicação está estruturada em três subgrupos, a fim de enfatizar aspectos de maior relevância ao explicitar o tema em seu caráter complexo. Os dois primeiros capítulos são dedicados a investigar os limites da soberania e da capacidade de atuação do Estado em um mundo marcado pela tensão entre a profunda interdependência das economias e sociedades, bem como O compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais. Os dois capítulos seguintes investigam como questões tecnológicas impactam a soberania, englobando a elaboração de normas globais para enquadrar processos relacionados com a segurança cibernética, em específico os desafios do desenvolvimento da inteligência artificial, além de discutir questões identitárias e lutas indígenas na América Latina.

Os três capítulos que fecham este número dos *Cadernos Adenauer* são dedicados a alguns dos principais desafios da atualidade, trazendo reflexões sobre o modo a questões como o regime da proteção internacional dos direitos humanos, as restrições à soberania dos Estados em matéria de controle migratório à luz do direito internacional e o combate às epidemias globais estão relacionados à soberania dos Estados.

ANJA CZYMMECK

Diretora da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Uma História de Duas Soberanias:

O compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais a partir da tensão entre o solidarismo e o pluralismo

Jorge M. Lasmar

Resumo

Seguindo o marco teórico da Escola Inglesa de Relações Internacionais, o artigo retrata os diferentes entendimentos sobre o compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais a partir de duas visões opostas: pluralismo e solidarismo. Os entendimentos pluralistas de soberania conferem à soberania um caráter constitutivo do Estado que inevitavelmente cria uma tensão normativa com os processos das instituições regionais ao entender o compartilhamento de soberania entre o Estado e as instituições regionais como um jogo de soma zero em equilíbrio de Pareto. Contudo, a partir de uma ótica solidarista pode-se perceber a soberania como uma instituição não-monolítica em que a relação entre a soberania dos Estados e as Instituições regionais é mais do que uma simples cessão de funções soberanas. Trata-se, em realidade, de uma relação de co-constituição e reforço mútuo. O artigo conclui com a consideração que a análise empírica demonstra que o compartilhamento de soberania com uma instituição regional não resultou em uma corrosão ou enfraquecimento das instituições estatais. Pelo contrário, o aprofundamento do relacionamento entre as institui-

ções regionais e o Estado levou ao fortalecimento das estruturas soberanas domésticas e internacionais dos Estados envolvidos.

Abstract

Following the theoretical framework of the English School of International Relations, the article portrays the different understandings about the sharing of sovereignty between States and regional institutions from two opposing views: pluralism and solidarism. Pluralistic understandings of sovereignty give sovereignty a constitutive character of the State that inevitably creates a normative tension with the processes of institutions to understand the sharing of sovereignty between the state and regional institutions as a zero-sum game in Pareto equilibrium. However, from a solidarist perspective, one can perceive the sovereignty as a non-monolithic institution in which the relationship between the sovereignty of States and the regional institutions is more than a simple assignment of sovereign functions. It is, in reality, a relationship of co-constitution and mutual reinforcement. The article concludes with the consideration that an empirical analysis demonstrates that sharing sovereignty with a regional institution has not resulted in a corrosion or weakening of state institutions. On the contrary, the deepening of the relationship between regional institutions and the State has led to the strengthening of the domestic and international sovereign structures of the States involved.

• • •

Historicamente, o desenvolvimento relativamente recente das instituições regionais levou a um intenso debate acerca da delicada relação entre os Estados, suas soberanias e as instituições regionais. Contudo, esse debate tem sido abordado a partir de várias visões diferentes que se distinguem pelos entendimentos divergentes acerca do que é soberania. Não obstante, é possível agrupar as diferentes abordagens em duas

grandes vertentes que se distinguem quanto a definição da origem dos atributos soberanos. Por um lado, a vertente denominada *pluralistas* entende que o atributo central da soberania é a capacidade dos Estados de afirmarem sua auto governança (BUZAN, 2004b, p. 48; JACKSON, 1990; WHEELER, 1992). Por outro, autores solidaristas tendem a conceber soberania não como um atributo individual dos Estado, mas sim, como decorrente de uma espécie de contrato social derivado de valores e princípios compartilhados pela sociedade interestatal (BUZAN, 2004b; VINCENT, 2001).

A discussão entre entendimentos solidaristas e pluralistas é um dos debates centrais para a chamada Escola Inglesa de Relações Internacionais. Embora adentrar nos detalhes deste intrincado debate fuja aos objetivos desse artigo, é importante esclarecer como esses conceitos são definidos. Seguindo a orientação sócio estrutural de Buzan acerca da Escola de Inglesa, entendemos que pluralismo e solidarismo não são mutuamente exclusivos. Em realidade esses conceitos definem “posições em um espectro que representa, respectivamente, conjuntos rasos e profundos de normas, regras e instituições compartilhadas” (BUZAN, 2004b, p. 139, tradução própria).¹ Desta forma, o pluralismo se relaciona a um extremo do espectro de possíveis estruturas normativas da sociedade internacional no qual há uma pequena densidade de normas e valores compartilhados e cuja principal preocupação dos Estados é com a sua própria sobrevivência. Já o solidarismo descreve o extremo oposto em que a sociedade internacional é constituída por uma grande densidade de normas e valores compartilhados a partir dos quais os Estados cooperam em empreendimentos conjuntos e na busca da promoção de valores comuns (2004b, p. 146-152).

Essa é uma distinção importante uma vez que a “soberania tem diferentes significados nos extremos pluralista e solidarista da sociedade

1 No original: “positions on a spectrum representing, respectively, thin and thick sets of shared norms, rules and institutions”.

interestatal” (BUZAN, 2004b, p. 219, tradução própria).² De fato, não é difícil perceber como essa dualidade tem historicamente levado a construção de concepções diametralmente opostas acerca da natureza do compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais. Assim, para melhor entender as nuances de cada visão acerca dessa relação, iremos inicialmente descrever a abordagem pluralista de soberania (I) para, em seguida desenhar os contornos de como as visões solidaristas definem a questão e podem superar este debate (II).

1. O Compartilhamento de Soberania entre Estados e Instituições Regionais a Partir de uma visão Pluralista

A soberania é considerada por muitos como o “princípio constitutivo das relações interestatais” (JAMES, 1999, p. 468, tradução própria)³ já que ela designa os direitos de propriedade, estabelece as regras de reconhecimento e define os limites da não intervenção (BUZAN, 2004b, p. 143). Decorre desse entendimento que a soberania é percebida como uma qualidade inerente, fixa e imutável que constitui a própria essência do que é ser um Estado. Ademais, é pela qualidade soberana que se definem os limites entre o nacional e o internacional. De fato, como destaca Bull:

O ponto de partida das relações internacionais é a existência de *Estados*, comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana. De um lado, os Estados afirmam, com relação a esse território e população, o que pode ser cha-

2 No original: “sovereignty means different things at the pluralist and solidarist ends of interstate society”.

3 No original “the constitutive principle of interstate relations” Ver também (HOLSTI, 2002).

mado de soberania interna, o que significa a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e população. De outro, os Estados reivindicam o que pode ser chamado de soberania externa, que consiste não na supremacia, mas na independência de autoridades externas. A soberania dos Estados, tanto interna quanto externa, pode ser dita existir tanto no nível normativo quanto no nível factual. Por um lado, os estados afirmam o direito à supremacia das autoridades em seu território e população e independência das autoridades fora dele; mas, por outro lado, também exercem, em graus variados, tal supremacia e independência na prática. Uma comunidade política independente que apenas reivindica um direito à soberania (ou é julgada por outros como tendo esse direito), mas não pode afirmar esse direito na prática, não é propriamente chamado de estado (BULL, 1977, p. 8).⁴

Também é nesse sentido que Krasner identifica que o termo soberania tem sido usado em quatro sentidos distintos: a soberania internacional-legal; a soberania de Vestfália; a soberania doméstica; e a soberania da interdependência (KRASNER, 1999, p. 3). Segundo Krasner, a soberania legal se refere às práticas formais de reconhecimento estatal.

4 No original “The starting point of international relations is the existence of *states*, or independent political communities each of which possesses a government and asserts sovereignty in relation to a particular portion of the earth’s surface and a particular segment of the human population. On the one hand, states assert, in relation to this territory and population, what may be called internal sovereignty, which means supremacy over all other authorities within that territory and population. On the other hand, they assert what may be called external sovereignty, by which is meant not supremacy but independence of outside authorities. The sovereignty of states, both internal and external may be said to exist both at a normative level and a factual level. On the one hand, states assert the right to supremacy over authorities within their territory and population and independence of authorities outside it; but, on the other hand, they also actually exercise, in varying degrees, such supremacy and independence in practice. An independent political community which merely claims a right to sovereignty (or is judged by others to have such a right), but cannot assert this right in practice, is not a state properly so-called”.

A soberania Vestfaliana diz respeito à autonomia política dos Estados frente a atores externos. A soberania doméstica refere-se à autonomia de organização e gestão do governo dentro do Estado bem como em sua habilidade de exercer o controle efetivo dentro de seu território. Finalmente, a soberania da interdependência se refere à habilidade das autoridades públicas de controlar os fluxos transnacionais (*idem*). Na mesma linha, Makinda entende que existem três tipos de soberania: a soberania jurídica (o Estado não está submetido a nenhuma autoridade exceto a do direito internacional), a soberania empírica (ligada ao reconhecimento por outros Estados do direito de controlar pessoas, recursos e instituições dentro de suas fronteiras), e; a soberania popular (que define a igualdade dos povos e vincula o governo ao consentimento dos povos) (MAKINDA, 2009). Em todos esses entendimentos, percebe-se que a soberania é vista como um atributo do Estado que se vincula ao direito internacional através da garantia do reconhecimento internacional, da autonomia territorial e da não intervenção (THORNHILL, 2012, p. 406).

De fato, é exatamente essa ligação estreita dos conceitos tradicionais de soberania com o direito internacional que marca a maioria das perspectivas que tentam explicar o compartilhamento de soberania entre os Estados e as instituições regionais. Isso porque essa ligação aparentemente harmoniza a tensão entre a soberania dos Estados e a cessão de parte de sua autonomia para as instituições regionais. Através do direito internacional, argumenta-se que o compartilhamento da soberania se dá através de uma cessão originária de competências dos Estados para as instituições regionais. Essa cessão é resultado direto de uma manifestação expressa do consentimento do Estado feita através da ratificação do tratado constitutivo da organização internacional. O tratado constitutivo por sua vez, atua como uma espécie de “constituição” da instituição delimitando expressamente os poderes e competências da instituição regional. Logo, o compartilhamento de competências é visto na verdade como uma *cessão* de competências resultante da manifestação da própria vontade soberana do Estado. Os Estados consentem na

criação da instituição regional e delimitam expressamente, por manifestação de sua vontade soberana, quais competências e funções desejam ceder a essa nova instituição.

Contudo, essa harmonização entre a soberania jurídica/Vestfaliana e a atuação das instituições regionais é apenas aparente. Este entendimento de soberania é talvez a perspectiva mais adotada, mas ela carrega uma tensão inerente. A noção tradicional de soberania jurídica/Vestfaliana inevitavelmente confere à soberania uma qualidade essencial: ela constitui e define o que é ser um Estado. Assim, a soberania se torna tanto um pré-requisito quanto uma pré-condição para que uma entidade se constitua como Estado e possa se engajar no direito e na sociedade interestatal (THORNHILL, 2012, p. 406). Isso é problemático porque uma vez constituídas, as instituições regionais passam a construir – de forma relativamente autônoma – uma verdadeira arquitetura normativa internacional que passa a impor constrangimentos sobre os processos legislativos nacionais dos Estados. Por mais que as instituições regionais tenham sido originalmente constituídas a partir do consentimento soberano dos Estados, com o tempo, a sua atuação e prática nem sempre coincide com as vontades individuais destes. Como Makinda aponta, uma vez constituídas, as instituições regionais passam a agir conforme seus próprios interesses e identidades que não necessariamente se confundem com os interesses e identidades dos Estados que participaram de sua criação (MAKINDA, 2009, p. 1). Nesse processo de atuação e busca dos seus próprios interesses, as instituições regionais “constrangem o comportamento dos Estados e, desse modo, modificam o significado de soberania” (MAKINDA, 2009, p. 1, tradução própria).⁵ Este desenvolvimento normativo internacional é bastante claro quando observamos a proliferação de normas internacionais advindo das instituições regionais de Direitos Humanos e de integração. De fato, vários

5 No original “constrain the behavior of states and thereby modify the meaning of sovereignty”.

autores chegam a identificar nesse movimento legislativo uma verdadeira construção de um aparato normativo distinto daquele desenhado pelos Estados. Segundo eles, o desenvolvimento desse sistema normativo não-estatal passa a se constituir como um verdadeiro sistema normativo em múltiplos níveis e adquire uma força constitucional global (TEUBNER, 1997; THORNHILL, 2012).

A evolução desse sistema normativo não-estatal tem levado diversos autores a identificarem como as práticas e processos normativos das instituições regionais impactam a autonomia e o desenho da soberania estatal doméstica. De um modo geral, o entendimento da soberania como qualidade inerente aos Estados leva à percepção (equivocada) de que os processos de criação normativa das instituições regionais são externos aos Estados. Portanto, inevitavelmente surge uma tensão dinâmica entre a soberania jurídica/Vestfaliana e as instituições regionais (MAKINDA, 2009, p. 1). Segundo esse entendimento, a atividade legislativa e funcionamento independente das instituições regionais inevitavelmente trazem uma erosão tanto das capacidades funcionais quanto das características soberanas que constituem a própria identidade do Estados (THORNHILL, 2012). Esse entendimento tem prevalecido mesmo quando se reconhece que essas mudanças originalmente surgiram a partir do consentimento dos Estados. A construção dessa relação de identidade negativa entre os Estados e as instituições internacionais têm sido especialmente acentuada no caso das instituições regionais de direitos humanos e naquelas ligadas a integração. É comum que as normas internacionais advindas dessas instituições regionais sejam vistas como impondo uma perda de autoridade e autonomia aos Estados especialmente porque diversos aspectos normativos desenvolvidos por organizações regionais de direitos humanos, como aqueles ligados aos tribunais europeus e interamericanos de direitos humanos, adquirem o caráter de normas cogentes que se sobrepõem e dispensam o consentimento dos Estados (*jus cogens*). O mesmo acontece no quadro de integração europeia em que a União Europeia possui uma capacida-

de legislativa supranacional com aplicabilidade direta e imediata sobre seus membros.

Entender a soberania como uma característica inerente que depende unicamente do controle total do estado sobre seus processos leva a que a questão do compartilhamento de soberania entre os Estados e as instituições regionais seja necessariamente entendido como um jogo de soma zero em equilíbrio de Pareto. Isto porque este debate é feito a partir de uma visão funcional em que qualquer ganho de função ou competência pela instituição regional é vista com uma perda de função ou competência pelo Estado. Desta maneira, as instituições regionais são entendidas ou como limitadoras da autonomia de ação dos Estados ou como, pelo menos, desempenhando funções e desenvolvendo processos antes exclusivos dos Estados. Portanto, as estruturas normativas das instituições regionais passam a ser vistas como necessariamente diminuindo ou, ao menos, transformando profundamente a soberania dos Estados Nacionais (THORNHILL, 2012, p. 404). Haveria assim, uma tensão dinâmica entre os Estados e as instituições regionais na medida em que essa relação deterioraria a soberania Estatal enfraquecendo sua autoridade e ferindo sua autonomia. Essa tensão é ainda mais agravada a partir do momento em que essa soberania é tida como uma característica essencial que define a própria essência do Estado. Entender essa relação como um jogo de soma zero em que a soberania é uma característica constitutiva do Estado implica que qualquer compartilhamento de soberania com instituições regionais necessariamente se constitui em uma ameaça existencial aos Estados (BUZAN, 2004b, p. 48). Em alguns casos, essa ameaça é vista como tão significativa que o desenvolvimento dos arranjos regionais de direitos humanos chegam a ser descritos como podendo levar à corrosão da própria ordem mundial (BULL, 1977, p. 152; 1984).

Esse não é um debate meramente teórico. Em alguns casos, esse entendimento chega mesmo a gerar uma certa hostilidade de analistas e formuladores de política contra qualquer compartilhamento de sobe-

rania com as instituições regionais (MAKINDA, 2009). Essa hostilidade é especialmente acentuada entre aqueles que entendem que as instituições regionais devem servir, e não constranger, os Estados. Esse é o caso dos chamados “neo soberanistas” (*new sovereignists*). O soberanismo representa uma forte e antiga tradição nos Estados Unidos e envolve essencialmente a defesa de uma doutrina constitucional unilateralista concomitantemente com uma falta de vontade “em subordinar a lei ou política dos EUA a instituições internacionais” (BUZAN, 2004a, p. 6). A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e a crescente onda de globalização, houve um ressurgimento do soberanismo em parte da elite política estadunidense. Esse grupo se opõe ativamente à governança global e são expressamente contrários a qualquer vinculação ou compartilhamento da soberania dos EUA ao direito e instituições internacionais (BUZAN, 2004a, p. 6; RUGGIE, 2005, p. 3). Esses “neo soberanistas”, juntamente com uma parcela dos neoconservadores, enfatizavam veementemente que os EUA não devem ser constrangidos pela sociedade internacional por dois motivos. Inicialmente, porque a estrutura de poder do mundo pós-Guerra Fria garante que os EUA estejam em uma posição de poder no qual são poderosos o suficiente para não apenas agir unilateralmente, mas também assumir um papel de liderança incontestada e, assim, influenciar (se não ditar) como outros estados devem se comportar. Em segundo lugar, porque o multilateralismo e o compartilhamento de soberania «ameaçava a autonomia da constituição e do direito doméstico dos EUA» (BUZAN, 2004a, p. 7). Rabkin (2000) explica o unilateralismo dos neo soberanistas, lembrando-nos que os EUA sempre mantiveram uma visão estritamente positiva do direito internacional, em que uma ênfase na soberania e na reciprocidade é crucial para a aceitabilidade. Segundo Buzan, esse tipo de unilateralismo é:

Em parte, sobre soberania e direito, e da falta de vontade dos EUA (em contraste com os membros da UE) em subordinar suas práticas domésticas a acordos multilaterais que se sobreponham ao direito estadunidense.

Em parte, é sobre democracia e o argumento de que, uma vez que acordos e instituições multilaterais não estão sujeitos ao controle dos cidadãos estadunidenses, não há legitimidade em conceder-lhes poder sobre os cidadãos estadunidenses. E, em parte, é sobre cálculos instrumentais acerca de vantagens ou segurança nacionais (2004a, p. 7, tradução própria).⁶

Em outras palavras, há uma sobreposição considerável nas motivações e interesses dos neoconservadores e dos novos soberanistas. Isso é relevante porque até a década de 1990, essa visão particular da soberania era apenas uma entre muitas vozes (REUS-SMIT, 2004) e, naquele momento, não exercia muita influência. Contudo, os neoconservadores e neo soberanistas ganharam influência na formulação e implementação da política interna e externa dos EUA a partir da administração de George W. Bush e seu entendimento peculiar de soberania continua a exercer uma forte influência sobre a política externa estadunidense. Nesse contexto, o discurso neo soberanista sobre soberania nos oferece importantes pistas sobre a abordagem prática estadunidense acerca do compartilhamento de soberanias entre o estado e as instituições regionais e internacionais tais como sua retirada de acordos regionais como a Parceria Trans-Pacífica ou de instituições internacionais tais como a UNESCO, o Conselho de Direitos Humanos da ONU e mais recentemente a Organização Mundial de Saúde. Contudo, é importante ressaltar que apesar da importante influência que o neo-soberanismo possui sobre Washington, há uma considerável oposição a essa posição em praticamente todos os setores da sociedade americana e, de modo algum, esse

6 No original “In part it is about sovereignty and law, and the unwillingness of the US (in contrast to the members of the EU) to subordinate its domestic practices to multilateral arrangements that sit above US law. In part it is about democracy, and the argument that since multilateral arrangements and institutions are not subject to the control of US citizens, there is no legitimacy in giving them power over US citizens. And in part it is about instrumental calculations of national advantage or national security”.

ponto de vista retrata a totalidade do entendimento do povo ou governo estadunidense.

2. O Compartilhamento de Soberania entre Estados e Instituições Regionais a Partir de uma visão Solidarista

É possível se questionar a ideia de que as normas internacionais são baseadas unicamente no direito internacional positivo. Também é possível se questionar a própria construção da ideia de soberania jurídica/Vestfaliana a partir de perspectivas unitárias e individualistas baseadas no consentimento (BARTELSON, 1996; THORNHILL, 2012, p. 398). É importante lembrarmos que a soberania não se define apenas a partir de uma questão de controle e autonomia doméstica e internacional. A soberania também envolve questões de autoridade e legitimidade perante a sociedade interestatal (KRASNSER, 223) que não dependem somente do ator unitário. Nesse sentido, a soberania também possui um forte elemento que se aproxima de uma questão de aceitação e membresia na sociedade interestatal. Adicionalmente, qualquer ideia de membresia (e de soberania a ela associada) está intimamente ligada a um processo reflexivo de legitimação perante a sociedade interestatal como um todo. Portanto, a soberania está ligada tanto a autonomia do Estado quanto a sua pertença na sociedade internacional. Isso é relevante porque a membresia na sociedade internacional pressupõe a aceitação de valores, princípios e normas compartilhados pela sociedade internacional com um todo, se aproximando, portanto, do solidarismo. Soberania, nesse sentido, possui um forte elemento relacional e está mais próxima a ideia de “um contrato social do que uma condição existencial, e cujos termos nos quais ele é entendido estão sempre abertos a negociação” (BUZAN, 2004b, p. 49, tradução própria).⁷

7 No original “[...] more of a social contract than an essentialist condition, and the terms in which it is understood are always open to negotiation”.

Entender a soberania nesses termos é importante por dois motivos. Primeiro, deslocar o foco da soberania da individualidade do Estado para a coletividade da sociedade internacional supera as aparentes contradições existentes nas relações soberanas entre os Estados e as instituições regionais. Isso porque a relação deixa de ser vista como uma *cessão* de soberania delimitada em um quadro de jogo de soma zero e passa a ser entendida como uma relação de *compartilhamento* em cenário de jogo de soma positiva. Em outras palavras, nesses termos, a adequação dos Estados às normas e competências compartilhadas das instituições regionais é vista como trazendo ganhos estruturais específicos para os Estados no âmbito da sociedade internacional. De fato, muitos dos ganhos advindos do compartilhamento de soberania com as instituições regionais podem ser mesmo entendidos como pré-condição para o próprio exercício da soberania. Assim, o compartilhamento de soberania entre Estados e instituições regionais não é um jogo de soma zero (THORNHILL, 2012, p. 405), mas sim um jogo de soma não-zero positivo. Ao entendermos a soberania como um conceito relacional/social, ela deixa de ser compreendida como possuindo características fixas e imutáveis. A soberania assim entendida passa a estar diretamente relacionada ao complexo quadro de valores, princípios e normas compartilhados vigentes na sociedade internacional em um tempo e espaço específicos. Em outras palavras, como a soberania está ligada ao processo de legitimação perante a sociedade internacional como um todo, a definição de suas características passa a ser contingente e dependente de quais normas e valores garantem a membresia/legitimidade naquele momento. Aqui, as instituições regionais também adquirem uma grande importância na medida em que muitas vezes elas ajudam a consolidar e especificar quais normas compartilhadas definem os padrões garantidores de legitimidade e membresia naquela região específica e na sua relação com a sociedade internacional.

Ademais, o questionamento das noções pluralistas de soberania jurídica/Vestfaliana permite recontar a própria história do conceito de

soberania. Em sua versão pluralista, a história da soberania moderna é vista como um atributo imutável do Estado que adquire suas características atuais em Vestfália, permanece imutável ao longo da história da sociedade interestatal e passa a ser colocada em perigo a partir do advento tanto dos movimentos globalizantes quanto da formação de quadros normativos não-estatais. Como mencionado acima, é comum dentro dessa visão, a narrativa de que o desenvolvimento da globalização, da economia de mercado liberal, da proteção internacional dos direitos humanos e das organizações internacionais e regionais passaram a erodir e mesmo a colocar em perigo a soberania dos estados. Todavia, a história é bem diferente. Aceitando que o padrão de comportamento e interação dos Estados através de suas práticas no sistema internacional confere tanto significado social quanto sentido simbólico à ideia de soberania, bem como aceitando o fato de que as identidades e papéis dos atores internacionais são mutuamente constitutivos, entendemos que qualquer mudança em um impacta e transforma o outro. Assim, em realidade, o significado prático da ideia de soberania se desenvolveu e evoluiu concomitantemente com as mudanças ocorridas na estrutura social da sociedade internacional e acompanhou as vicissitudes e transformações ocorridas nas próprias noções de territorialidade e nacionalidade.

A característica contingente da soberania ligada a sua natureza social e relacional pode ser exemplificada quando lembramos que a chamada igualdade soberana (o que Krasner denomina soberania legal) – que é normalmente narrada como prevalecendo e conferindo as características dos sistema internacional desde Vestfália – em realidade somente se tornou efetivamente universal a partir o movimento de descolonização ocorrido após o fim da Segunda Guerra Mundial. Este detalhe é tão importante que Buzan chega a afirmar que por esse motivo uma sociedade interestatal Vestfaliana verdadeiramente global não existia antes de 1945 (BUZAN, 2004b, p. 215; 2017). Assim, se por um lado a história da soberania legal não é recente, por outro, seu significado atual é relativamente recente e diretamente ligado às mudanças estruturais e

desenvolvimento da sociedade internacional contemporânea. Note-se que também data deste período o surgimento e desenvolvimento das instituições regionais. Assim, não há como dissociar a construção do significado atual de soberania do contexto sociocultural mais amplo no qual os Estados estão inseridos e que inclui as instituições regionais.

Nesse sentido, o compartilhamento de soberania entre Estados e as instituições regionais é parte do próprio processo de construção do significado moderno de soberania. O desenvolvimento das instituições regionais europeias a partir de 1945 é emblemático. Se por um lado o desenvolvimento e fortalecimento do regime europeu de direitos humanos e das comunidades europeias pode certamente ser questionado a partir do ponto de vista pluralista, por outro, é difícil não reconhecer que o compartilhamento da soberania dos Estados Europeus com as instituições da União Europeia levou ao crescimento, desenvolvimento e estabilidade de Estados devastados pela guerra. Ademais, e talvez mais relevante, a aceitação das regras comunitárias e de direitos humanos compartilhadas sem dúvida nenhuma contribuíram para que países como a Alemanha e Itália se reinserissem com maior legitimidade no contexto internacional. Assim, embora se possa argumentar que houve a *cessão* de determinadas funções do Estado em prol das instituições regionais, por outro, esse *compartilhamento* levou a um fortalecimento das instituições nacionais dos Estados e a um reforço de sua autonomia (RUGGIE, 1982; THORNHILL, 2012, p. 433). Consequentemente, o compartilhamento de soberania com instituições regionais não levou a uma diminuição ou erosão da soberania. Pelo contrário, levou ao seu fortalecimento tanto em termos de soberania doméstica quanto internacional. Estes não foram casos isolados. A Espanha e Portugal passaram por exatamente esse processo após sua transição democrática na década de 1970. A externalidade normativa provida pelas instituições regionais europeias foram chave para a construção e fortalecimento de suas instituições nacionais. O mesmo fenômeno pode ser igualmente observado na década 1980 na Polônia e Hungria. Da mesma forma, a

contribuição do compartilhamento de soberanias entre Estados e instituições regionais para o fortalecimento da soberania Estatal não é uma exclusividade das instituições regionais europeias. O compartilhamento de soberanias latino-americanas com instituições regionais de direitos humanos também teve um importante papel para vários países da América Latina em seus esforços para serem plenamente reconhecidos pela sociedade internacional. Nessa inserção, a participação em instituições regionais – especialmente naquelas ligadas à proteção dos direitos humanos – foi chave na construção da mensagem de superação de suas longas ditaduras e em sua aceitação como membros plenos da sociedade internacional (LASMAR, ZAHREDDINE, & LAGE, 2015). Exemplo semelhantes relacionados a várias instituições regionais e internacionais podem ser observados, em graus variáveis, na África, Oriente Médio e Ásia (BUZAN, 2017; THORNHILL, 2012).

Esses exemplos são importantes porque desconstruem tanto a narrativa de oposição entre a soberania estatal e as instituições regionais quanto a rigidez entre o nacional e o internacional. De fato, esses exemplos demonstram não apenas que o compartilhamento de soberania com instituições regionais serve para construir e reforçar a autoridade doméstica dos Estados, mas também chama a atenção para um processo semelhante ao observado por Thornhill (2012) em relação ao direito constitucional transnacional: o fortalecimento do compartilhamento de soberania entre os Estados e as instituições internacionais acontece, pelo menos em parte, impulsionado por forças sistêmicas que em realidade têm origem em demandas que surgem internamente aos estados. Da mesma maneira, o compartilhamento de competências serve para “aliviar pressões sistêmicas que surgem através da formação histórica das sociedades nacionais e suas instituições” (THORNHILL, 2012, p. 412). Assim, pode-se mesmo dizer que, em alguma medida, o compartilhamento de soberania com instituições regionais é uma premissa para a construção de uma soberania efetiva na sociedade internacional contemporânea.

Em segundo lugar, essa relação mutualmente constitutiva entre a soberania e a estrutura social da sociedade internacional aponta para o fato de que a soberania não deve ser entendida como uma qualidade jurídica estática. Como afirma Buzan,

soberania como a qualidade definidora dos Estados (peças/jogadores) não pode ser desvinculada da anarquia como a qualidade definidora da estrutura do sistema (e, portanto, das regras do jogo). Essa ligação é dinâmica e [...] tanto os Estados e o jogo que eles jogam mudam com o tempo. Soberania pode permanecer constante como uma instituição constitutiva chave, mas as práticas que ela legitima estão em constante renegociação (BUZAN, 2004b, p. 178, tradução própria).⁸

Portanto, a arquitetura normativa da soberania se relaciona a diversos outros sistemas normativos definidores da sociedade internacional. Mais claramente, a soberania se liga a territorialidade e nacionalismo. Mas, em sua operacionalização, ela também se relaciona a outros sistemas normativos internacionais tais como a diplomacia e o direito internacional (BUZAN, 2017, p. 228). Em princípio, esses sistemas normativos formam um todo coerente conforme apontado pelos pluralistas, mas em realidade essas normas formam uma delicada constelação no qual encontramos tensões normativas em diversos níveis (BUZAN, 2017, p. 228). Da mesma forma, a mutação normativa em qualquer um dos sistemas normativos acaba por afetar todos os outros. De fato, autores como Holsti e Mayall, identificam mudanças substanciais na ideia e prática da soberania ao longo da história (HOLSTI, 2004; MAYALL, 1990)

8 No original: Sovereignty as the defining quality of states (pieces/players) cannot be disentangled from anarchy as the defining quality of system structure (and therefore the rules of the game). This link is dynamic, and [...], both states and the game they play change over time. Sovereignty may stay constant as the key constitutive institution but the practices that it legitimises are under continuous renegotiation.

e, em alguns casos, apontam para variações inclusive nas próprias características definidoras dos Estados (BARTELSON, 1996; JACKSON, 2007; KRASNER, 1999; PLAGEMANN, 2015).

Por isso, a relação entre o compartilhamento de soberania entre estados e instituições regionais também não pode ser visto como uma relação meramente binária de oposição. Ambos atores respondem a pressões sistêmicas internas e externas originadas tanto na estrutura social da sociedade internacional quanto na própria interação entre eles. Da mesma forma, o próprio significado de soberania se constrói e define a partir da interação dinâmica entre eles, dentro desse contexto específico. Por consequência, ao se adotar uma visão solidarista de soberania, somos capazes de superar as aparentes contradições do compartilhamento de soberania legal/Vestfaliana entre os Estados e as instituições regionais e entender que é exatamente este compartilhamento que reforça e define a própria noção de soberania perante o Estado e a sociedade internacional.

Conclusão

Ao abandonarmos a soberania legal a partir de uma visão pluralista, podemos perceber que a soberania é uma instituição não-monolítica que possui um grau de fluidez inerente e permanente. É exatamente essa característica que permite que esta instituição acomode variações, tensões e mesmo contradições sem perder sua estabilidade. A soberania não é homogênea em sua operacionalização e as especificidades de seu desenho normativo variam ao longo do tempo. A ideia de soberania é formada por um núcleo normativo que determina sua função e papel na sociedade internacional (nomeadamente aqueles ligados à territorialidade, não-intervenção, nacionalidade e direito internacional). Mas ela também é composta por um conjunto de normas, valores e princípios periféricos que a protege pela sua capacidade de variar e se adaptar espontaneamente às particularidades temporais e regionais advindas na-

turalmente da própria interação dos Estados. Assim, se por um lado a estabilidade da instituição da soberania está vinculada à continuidade de suas características normativas nucleares, por outro sua resiliência e força se encontram exatamente na sua flexibilidade e capacidade de tanto se adaptar às constantes transformações sociais da sociedade internacional quanto de acomodar diferentes soluções para as tensões normativas que enfrenta. Entender as nuances de uma abordagem não monolítica da arquitetura normativa da soberania e compreender a sua natureza solidarista e relacional, também nos ajuda a responder a algumas perguntas importantes acerca do compartilhamento de soberania entre os Estados e as instituições regionais.

Como descrito acima, essa abordagem demonstra que a relação entre a soberania dos Estados e as Instituições regionais é mais do que uma simples cessão de funções soberanas. Trata-se, em realidade, de uma relação de co-constituição e reforço mútuo. Diversas situações práticas demonstram que o compartilhamento de soberania com uma instituição regional não resultou em uma corrosão ou enfraquecimento das instituições estatais. Pelo contrário, o aprofundamento do relacionamento entre as instituições regionais e o Estado levou ao fortalecimento das estruturas soberanas domésticas e internacionais dos Estados envolvidos. Portanto, o compartilhamento de soberanias tem sido acompanhado por uma expansão das funções e alcance desta instituição atentos não somente às necessidades da sociedade internacional, mas também às especificidades regionais. Essa constatação nos leva a uma última pergunta: se a soberania possui uma característica permanente fluída e, se na sua relação com as instituições regionais, passa a ter particularidades e variações regionais, a soberania permanece enquanto uma instituição global central para a sociedade internacional como um todo?

Há várias evidências de que a soberania possui a habilidade de variar regionalmente sem perder sua identidade e funções globais. De fato, o compartilhamento de soberania entre os Estados e as instituições regionais têm levado a uma expansão dos processos e características da

soberania. Essa expansão, por sua vez, tem resultado em uma internalização mais profunda das normas e valores da soberania pelos Estados na sociedade internacional levando ao seu fortalecimento. Ao invés de uma perda de autoridade da soberania enquanto princípio, o compartilhamento de soberania resulta em uma expansão de suas fronteiras cognitivas ao agregar e oferecer novos elementos de identidade que se colocam de forma mais atrativa aos atores internacionais por estarem mais alinhados à realidade social contemporânea. Em realidade, de uma maneira contrafática, a expansão de significado e funções gerados por esse compartilhamento tem levado à consolidação (internalização mais profunda, maior densidade de valores e normas compartilhadas e maior aceitação) da própria instituição da soberania.

Portanto, embora a relação entre os Estados e as instituições regionais sem dúvida impacte a própria ideia de soberania, esta tende a manter, e mesmo fortalecer, sua identidade normativa. As propriedades e a identidade global da arquitetura normativa da soberania são preservadas pela continuidade de seus aspectos normativos centrais. Contudo, ao mesmo tempo, sua capacidade de mediar a realidade é protegida pela sua habilidade de se adaptar e variar tanto em relação a uma realidade social em constante mudança quanto em relação às particularidades das sociedades regionais. As instituições regionais são, assim, chave nesse processo já que impulsionam mudanças nos Estados e transformações na arquitetura normativa da soberania. Essas vicissitudes, por sua vez, tornam ambos mais capazes de se adaptarem às novas realidades sociais e regionais e, conseqüentemente, gera um processo progressivo impactando positivamente tanto a soberania quanto a capacidade do Estado de influenciar comportamentos e incrementar sua autoridade perante a sociedade internacional. As diferenças e particularidades inerentes a cada compartilhamento de soberania entre os Estados e instituições regionais específicos podem vir a delimitar importantes elementos constitutivos da identidade social dos Estados e sociedades regionais dentro do sistema internacional. Assim, o compartilhamento de soberania en-

tre os Estados e as instituições regionais tem um papel bem mais relevante para a formação da sociedade internacional do que o normalmente atribuído pelas abordagens pluralistas.

Bibliografia

BARTELSON, J. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

BULL, H. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Palgrave, 1977.

BULL, H. *Justice in International Relations*. Ontario: University of Waterloo, 1984.

BUZAN, B. *American Exceptionalism, Unipolarity and September 11: Understanding the Behaviour of the Sole Superpower*. Paper presented at the International Studies Association, Montreal, Canada, 2004a.

BUZAN, B. *From International to World Society?: English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004b.

BUZAN, B. *Universal Sovereignty*. In T. Dunne & C. Reus-Smit (Eds.). *The Globalization of International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2017. p. 227-247.

HOLSTI, K. J. *The Institutions of International Politics: Continuity; Change and Transformation*. Paper presented at the Annual Meetings of the International Studies Association, New Orleans, 2002.

HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

JACKSON, R. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

JACKSON, R. (). *Sovereignty: Evolution of an Idea*. Cambridge: Polity, 2007.

JAMES, A. *The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society*. *Political Studies*, 47 (3), p. 457-473, 1999.

KRASNER, S. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LASMAR, J. M., Zahreddine, D., & Lage, D. A. G. Understanding regional and global diffusion in international law: the case for a non-monolithic approach to institutions. *Global Discourse*, 5(3), p. 470-496, 2015. doi:10.1080/23269995.2015.1053197

MAKINDA, S. Changing Concepts of State Sovereignty. *World Politics Review*, Feb. 16, 2009.

MAYALL, J. **Nationalism and International Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PLAGEMANN, J. **Cosmopolitanism in a Multipolar World: Soft Sovereignty in Democratic Regional Powers**. New York: Palgrave MacMillan, 2015.

RABKIN, J. (). When Can America be Bound by International Law? In: Prins, G. (Ed.). **Understanding Unilateralism in American Foreign Relations**. London: RIIA, 2000. p. 106-125.

REUS-SMIT, C. **American Power and World Order**. Cambridge: Polity Press, 2004.

RUGGIE, J. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, 36(2), 1982.

RUGGIE, J. American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance. In Ignatieff, M. (Ed.). **American Exceptionalism and Human Rights**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

TEUBNER, G. (Ed.). **Global Law Without a State**. Vermont: Athenaem Press, 1997.

THORNHILL, C. National Sovereignty and the Constitution of Transnational Law: A Sociological Approach to a Classical Antinomy. *Transnational Legal Theory*, 3(4), p. 394-460, 2012.

VINCENT, R. J. **Human Rights and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

WHEELER, N. J. Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society. *Millennium*, 21(3), p. 463-487, 1992.

Jorge M. Lasmar possui doutorado em Relações Internacionais pela *London School of Economics and Political Science*, LSE, é Coordenador-Geral de Pós-Graduação das Faculdades Milton Campos e Professor Permanente do Program de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas.

Soberania compartilhada: análise comparativa entre as origens da União Europeia e do Mercosul

Leandro Gavião e Ariane Costa

Resumo

O presente artigo visa a analisar, em um primeiro momento, a trajetória e as transformações em torno do conceito de soberania. Em seguida, a partir de uma abordagem comparativa, são delineadas as diferentes concepções histórico-sociais sobre como a ideia de soberania é recepcionada em duas regiões específicas: a Europa e a América Latina. Partindo dessa comparação, busca-se entender pelo menos um dos motivos que levou os projetos de integração regional a trilharem percursos bastante diversos, bem como a aderirem a graus distintos de cessão de soberania nessas duas regiões. Para tanto, são observados o caráter intergovernamental do Mercosul e suas causas, assim como o caráter supranacional da União Europeia e seus fatores constitutivos.

Abstract

This article aims to analyze, in a first moment, the trajectory and transformations around the concept of sovereignty. Then, from a comparative approach, the different historical and social conceptions about how the idea of sovereignty is received in two specific regions are outlined: Europe and Latin America. Based on this comparison, we seek to understand at

least one of the reasons that led regional integration projects to follow quite different paths, as well as to adhere to different degrees of sovereignty assignment in these two regions. Therefore, the intergovernmental character of Mercosur and its causes are observed, as well as the supranational character of the European Union and its constitutive factors.

Introdução

A afirmação de que os Estados são os atores centrais da política internacional é o principal ponto de convergência entre as mais diversas abordagens teóricas das relações internacionais. Contudo, para bem compreender os limites e a abrangência do poder do Estado, torna-se necessário atentar para um conceito de importância central: a soberania.

A exemplo do que ocorre com outros termos de uso corrente nas ciências sociais, é fundamental que a sua aplicação seja antes de tudo clara e bem definida. É com essa precaução que este artigo se inicia com uma breve análise histórica do conceito de soberania, bem como com uma definição que norteia as partes subsequentes do texto, compreendendo as análises de caso da integração na Europa e no Cone Sul.

O objetivo é entender como as diferentes concepções sociais e históricas em torno da soberania por parte dos países europeus e latino-americanos levaram a diferentes graus de integração regional nas duas regiões. Para isso, são observados o caráter intergovernamental do Mercosul e suas causas, assim como o caráter supranacional da União Europeia e seus fatores constitutivos, levando em consideração seus respectivos ordenamentos jurídicos originários, os tratados de Paris (1951) e de Roma (1957), e o Tratado de Assunção (1991).

1. O conceito de soberania: história e definição

A soberania é dotada de finalidades políticas de ordem interna e externa. No âmbito doméstico, ela confere autoridade a um determinado

poder, subordinando todos os demais e representando não só a supremacia do poder interno, mas também a “fonte de legitimidade do poder político” (KEGEL; AMAL, 2009). No âmbito externo, a soberania estatal baseia-se na concepção de que nenhum Estado tem jurisdição sobre o outro, não podendo haver autoridade acima deste.

Ir ao encontro da história da soberania estatal envolve atentar para a formação daquilo que Norbert Elias (1993) classificou como Estado moderno, considerando as rupturas em relação ao mundo feudal e a progressiva centralização do poder nas mãos do soberano. Esse fenômeno, que é um dos marcos da modernidade, significou a restauração do monopólio legítimo da violência e da tributação, contrapondo-se ao modelo de Estado feudal. Este último pode ser caracterizado, na visão de Dallari, como marcado por uma “infinita multiplicidade de centros de poder” (1998, p. 67). Em geral, os medievalistas classificam as disputas de poder a partir de duas categorias: particularismo e universalismo. No primeiro nível, a referência é o próprio Estado e as suas dissidências internas – autonomia e competição dos senhores feudais e das cidades livres -, ao passo que no segundo nível é possível notar a tensão entre as unidades estatais e os dois poderes inclinados à supremacia absoluta sobre a Europa cristã: o Papado e o Sacro Império Romano Germânico (FRANCO JÚNIOR, 2001), aos quais os poderes autônomos supracitados estariam nominalmente submetidos (BONAVIDES, 2005).

Sendo assim, conclui-se que a ideia de soberania, tal como será desenvolvida durante os séculos XVI e XVII, será um marco nas relações entre os Estados, modificando-as permanentemente. Para tanto, um evento é comumente evocado como marco da afirmação do Estado moderno: a Paz de Vestfália (1648), que consagra o princípio da soberania estatal e a isonomia entre os Estados.

De acordo com o historiador Carl Grimberg, a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648) foi “a última grande guerra de religião” (1989, p. 41). A dinâmica das hostilidades, cuja origem remonta à divisão entre protestantes e católicos do Sacro Império Romano Germânico, logo ga-

nhou contornos de um conflito maior, envolvendo as demais potências da Europa. A aliança da França católica com os Estados protestantes foi o sinal claro de que a *raison d'État* havia finalmente se tornado a variável central na orientação política do Estado.

Embora o desfecho do conflito tenha favorecido a França, nenhum Estado conseguiu projetar sua supremacia sobre os demais. Na realidade, Paul Kennedy (1989) defende a tese de que a guerra acabou tornando-se um embate entre a vocação imperial dos Habsburgos e a independência dos reinos. O impasse medieval universalismo x pluralismo tinha sido finalmente resolvido a favor deste último, motivo pelo qual os três tratados assinados¹ após a guerra foram tão significativos, afirmando um equilíbrio entre rivais.

De acordo com Henry Kissinger (2015), a anarquia internacional se torna a condição necessária para sustentar a ideia de soberania que rege os Estados na modernidade, desencadeando junto à Paz de Vestfália a primeira tentativa de institucionalizar uma ordem internacional estruturada sobre limites e regras formulados, não por uma única potência, mas em comum acordo entre os Estados – agora convertidos em unidades primárias das relações internacionais. A partir de 1648 é possível falar, inclusive, em um sistema de Estados com todo o conjunto de princípios básicos que opera como padrão das relações interestatais: (i) princípio da não intervenção, (ii) tratamento protocolar equânime, (iii) respeito às práticas diplomáticas e (iv) definição precisa das fronteiras e territórios. Em suma, o mundo moderno inaugurou a ideia revolucionária de igualdade jurídica entre os Estados, inexistente em períodos históricos anteriores (BONAVIDES, 2005).

No âmbito da ciência política, o princípio de legitimação da soberania é atribuído às reflexões de Jean Bodin, que antecedem a Paz de Vestfália. A obra *De la République*, publicada em 1576, é apontada por

1 Os três tratados são: a Paz de Münster, o Tratado de Münster e o Tratado de Osnabrück, todos de 1648.

Norberto Bobbio (2017) como a produção mais ampla e sistemática sobre teoria política desde Aristóteles. Na definição de Bodin, soberania significa “poder supremo”, no sentido de não reconhecer nenhum outro poder acima dele próprio, argumento que está resumido na frase *summa legibusque soluta potestas* – não estar sujeito às ordens do outro.

Dentro dos limites territoriais do Estado, o poder soberano ultrapassa qualquer outro. Nas relações internacionais, a soberania se afirma como autonomia, admitindo que possam existir poderes iguais – outros Estados, mas nenhum que lhe seja superior (DALLARI, 1998). Sendo assim, a legitimação da soberania toma a forma de um princípio diplomático no sistema internacional moderno, no qual cada Estado detém a soberania exclusiva de seus recursos e territórios². Seguindo essa lógica, toda organização supranacional concorre com a *suprema potestas* do Estado.

Na qualidade de um conceito socialmente construído, a ideia de soberania evoluiu de acordo com o tempo, adaptando-se às circunstâncias históricas. Com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, a Carta da ONU oficializou o princípio da isonomia entre os Estados, destacado no Artigo 2º do documento: “a organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros”. Ao longo da segunda metade do século XX, com o processo de descolonização e o consequente surgimento de mais Estados no sistema internacional, o princípio originalmente europeu da soberania estatal se espalha para todas as regiões do globo. A partir da década de 1990, com a aceleração da globalização e as iniciativas em andamento de integração regional, o conceito de soberania é parcialmente relativizado à medida que novos atores ganharam proeminência, ameaçando a centralidade decisória dos Estados.

2 É importante salientar que não é objetivo deste artigo abordar o debate entre “soberania do Estado” e “soberania no Estado”. Sobre esse tema, recomenda-se a leitura de Paulo Bonavides (2005).

2. A integração europeia: supranacionalidade e soberania compartilhada

O sonho de uma Europa unificada antecede em muito as propostas de integração do pós-Segunda Guerra. Na visão de Peter Sloterdijk, desde o fim do Império Romano do Ocidente (476 d.C.), a ideia de reunir os povos europeus sob uma só bandeira foi um fator de mobilização dos programas políticos e da produção intelectual no velho continente. Nas palavras do filósofo alemão, o impulso rumo à união perdida caracterizava a sua mitomotricidade³ (SLOTERDIJK, 2002).

Ao longo dos séculos, essa ideia se manifestou, na dimensão política, sobretudo através da força. É inquestionável que Carlos Magno e Napoleão Bonaparte, por exemplo, foram atores marcados por motivações e ideologias extremamente distintas entre si. Mas em comum, havia uma meta transversal: a união política da Europa.

Entretanto, uma proposta de unidade protagonizada pela via diplomática – e não pela espada – precisou esperar até o fim do período que Eric Hobsbawm (1995) chamou de “Era da Catástrofe” (1914-1945), que engloba as duas grandes guerras, a crise econômica dos anos 1930 e a ascensão do autoritarismo político. Findo o conflito e uma vez assegurada a vitória da liberal-democracia, um novo impulso integracionista ganhou fôlego, com a diferença de que agora o caminho de sua construção seria voluntário, pacífico e isonômico, ligeiramente inspirado em ideias legadas pela *intelligentsia* europeia⁴ (BOSSUAT, 2012).

3 O autor define mitomotricidade como “impulso por meio de histórias formadoras ou fundadoras de identidade”, por meio do qual “consegue tornar plausível a coerência de antigas culturas nacionais como, por exemplo, a egípcia, a judaica ou a grega, ao longo de uma grande sucessão de gerações” (SLOTERDIJK, 2002, p. 45).

4 A exemplo dos clássicos “À paz perpétua” e “Projeto para tornar perpétua a paz na Europa”, ambos publicados no século XVIII, assinados por Immanuel Kant e Abade de Saint-Pierre, respectivamente.

Era necessário não somente unir esforços para reconstruir a Europa, mas também ressignificar as relações entre os Estados, de modo a evitar a ocorrência de um novo conflito fratricida. Segundo Cristina Pecequilo (2014), é nessa altura que convergem as perspectivas dos homens de Estado que até hoje são lembrados como integrantes do seletivo grupo de “pais fundadores” da Europa integrada: Robert Schuman⁵, Konrad Adenauer⁶ e Jean Monnet⁷. A famosa Declaração de Schuman praticamente sintetiza o posicionamento adotado pelo eixo franco-alemão nos tratados posteriores:

O Governo francês propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa. A comunitarização das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais constituíram as mais constantes vítimas (SCHUMAN, 1950).

Nota-se que a complexa e delicada questão sobre o compartilhamento de soberania esteve presente desde os primeiros debates sobre a construção da Europa. A Declaração de Schuman de 1950 lançou os fundamentos da arquitetura institucional supranacional que esteve na base da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), criada por meio do Tratado de Paris de 1951 (PECEQUILO, 2014). A relevância das palavras proferidas por Schuman são tão significativas que o dia 10 de maio se tornou a data na qual se celebra o “Dia da Europa”.

5 Político democrata-cristão de origem luxemburguesa, Robert Schuman (1886-1963) fez carreira na França, ocupando o cargo de Primeiro-Ministro entre 1947 e 1948.

6 Político alemão filiado à União Democrata-Cristã (CDU), Konrad Adenauer (1876-1967) foi primeiro-ministro da República Federal da Alemanha entre 1949 e 1963.

7 Francês de nascimento, Jean Monnet (1888-1979) foi diplomata e primeiro presidente do órgão executivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Se o intergovernamentalismo é caracterizado pela ideia de que os governos devem decidir, negociar e aprovar decisões por meio das instituições nacionais – sem abrir mão da soberania –, a supranacionalidade aponta para outro caminho, permitindo que órgãos e instituições acima dos Estados possam formular suas próprias medidas – que deverão ser acatadas pelos Estados-membros, sem depender de suas estruturas nacionais (ARAUJO, 2017).

No final da década, os Tratados de Roma (1957) impulsionaram novos caminhos para a integração, objetivando a formação de um mercado comum europeu e a cooperação na área de energia nuclear. Resumidamente, pode-se dizer que a integração europeia foi marcada por uma combinação de supranacionalidade e intergovernamentalidade. Ademais, a formação do bloco europeu é fruto de uma confluência de fatores favoráveis: de um lado, a existência de uma sólida e consolidada regionalização⁸, de outro lado, a inclinação dos Estados a uma ressignificação da vizinhança e a visão de que a integração geraria resultados positivos para todos os membros.

Ao se analisar a crise que a União Europeia (UE) vivencia hoje, esquece-se o quanto foi revolucionário fazer com que dois inimigos como a Alemanha e a França se sentassem à mesa de negociações para mudar por completo as relações entre ambos, entrelaçado os seus destinos (BOSSUAT, 2012). A Declaração de Schuman, o Capítulo xv da Constituição Francesa e os Artigos 23 e 24⁹ da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha são autoexplicativos quanto à relevância da integração e da necessidade de transferir parte dos poderes soberanos para uma organização europeia.

8 Segundo Andrew Hurrell (1995, p. 26), “Regionalização diz respeito ao crescimento da integração da sociedade em uma região e aos processos muitas vezes não dirigidos de interação social e econômica.”

9 O Artigo 24, I da Lei Fundamental permite a transferência de poderes soberanos para organizações internacionais, e a própria integração europeia está prevista no Artigo 23. (KEGEL; AMAL, 2009).

Nas constituições dos países latino-americanos também existem referências à importância da integração e/ou cooperação com os países da América Latina. Mas, diferente do caso franco-alemão, não há qualquer afirmação que evidencie explicitamente posições favoráveis ao compartilhamento de soberania – exceto no caso da Argentina¹⁰. No máximo, passagens de cunho ambíguo, como no caso do Brasil, cuja carta magna apresenta em seu Artigo 4º, parágrafo único, que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”. Nota-se que não se toca no tema tabu da soberania.

Na Europa, conforme explicam Patrícia Kegel e Mohamed Amal (2009), o denominado *acquis communautaire*¹¹ “impõe a aceitação dos Estados-membros ao Direito Comunitário na sua íntegra, em seu atual estado de evolução e independentemente das suas fontes”. Ainda de acordo com a explicação dos autores, boa parte dos países europeus acabou por realizar emendas em suas Constituições, incorporando cláusulas de autorização geral para a delegação de poderes soberanos ou pelo menos uma cláusula geral de restrição da soberania estatal (KEGEL; AMAL, 2009).

3. A integração no cone sul: intergovernamentalismo e afirmação da autonomia

A história dos processos de integração regional na América Latina e na América do Sul é marcada pela tensão entre os interesses nacionais

10 A alusão ao conceito de América Latina somente viria a aparecer na Carta democrática de 1994, na Segunda Parte, Título I, Capítulo IV, Artigo 75, Inciso 24: “Aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supraestatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos. As normas ditadas em sua consequência têm hierarquia superior às leis.”

11 O conjunto dos princípios de lealdade comunitária e da boa-fé.

e a cessão de soberania. Os primeiros debates sobre a integração, ocorridos no final década de 1950, refletiram muito bem a dualidade típica da realidade regional. Enquanto os intelectuais da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) recomendavam que a modernização do parque industrial dos países latino-americanos exigia a formação de um mercado comum, os governos nacionais resistiam fortemente a essa ideia, mostrando-se mais propensos a buscar uma via de desenvolvimento nacional (WIONCZEK, 1966).

Essas duas posições contrastantes acabaram sintetizadas no Tratado de Montevidéu de 1960 e em seu subproduto direto, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc). A Alalc foi configurada para ser tão somente uma tentativa – fracassada, diga-se de passagem – de formação de uma área de livre comércio¹², ao invés de objetivar uma integração mais profunda, similar à europeia.

Na década de 1990, com o fim da Guerra Fria, mudanças relevantes provocaram a reconfiguração da ordem mundial, bem como das estruturas políticas e econômicas latino-americanas. Na esteira desse processo, uma nova iniciativa de integração regional entrou em cena. Em 1991, o Tratado de Assunção deu vida ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), composto por quatro países signatários: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. O bloco recém-formado assumiu uma vocação nitidamente comercial, em sintonia com o novo conceito de regionalismo aberto da Cepal, reflexo da reviravolta conjuntural favorável aos pressupostos liberais (ALMEIDA, 2009).

A despeito da nomenclatura fazer referência a um mercado comum, o objetivo mais imediato do Mercosul envolvia basicamente a dinamização do comércio intrazona, podendo-se afirmar que alcançou resultados

12 Embora existam discordâncias pontuais entre os autores que tratam do tema da integração econômica formal, utiliza-se aqui os quatro estágios apresentados por autores como Renato Bauman (2013), Paulo Roberto de Almeida (2013), Mônica Herz e Andrea Ribeiro Hoffmann (2004), a saber: (I) área de livre comércio; (II) união aduaneira; (III) mercado comum; (IV) união monetária.

satisfatórios nas suas primeiras décadas de atuação. Segundo dados do Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, o volume total de comércio entre Brasil e Mercosul aumentou mais de dez vezes entre 1991 e 2011, passando de 4.552 bilhões de dólares para 47.228 bilhões (GAVIÃO, 2018).

No entanto, por mais que o Mercosul tenha sido apresentado como uma das prioridades da política externa dos dois principais sócios – Brasil e Argentina – nota-se, ao longo de sua trajetória de quase trinta anos, uma forte hesitação destes em arcar com os custos da integração e enfrentar as assimetrias existentes (VIGEVANI, 2008). Do mesmo modo, há uma resistência dos países-membros em avançar na arquitetura institucional para um formato com algum grau de supranacionalidade. É verdade que uma parcela de autonomia é abdicada quando se busca a integração regional, mas a relutância dos países latino-americanos é demasiadamente forte quando a transferência de soberania é posta em questão. O próprio Protocolo de Ouro Preto (1994), por exemplo, contribuiu para reafirmar o caráter intergovernamental do bloco em detrimento de uma vertente supranacional.

Conforme argumenta Tullo Vigevani (2008), desde Ernst Haas até Philippe Schmitter, conclui-se que a integração regional precisa conter um alinhamento de interesses das elites tanto para se concretizar quanto para se sustentar. Nesse contexto, a coordenação de políticas macroeconômicas (Artigo 5b) e setoriais (Artigo 5d), prevista no Artigo 5º do Tratado de Assunção, é constantemente bloqueada por entraves dos próprios governos nacionais. Soma-se a isso os desafios relacionados à carência de uma rede infraestrutural sólida e à baixa regionalização para entender os entraves que atuam contra a integração mercosulina e a possibilidade de arranjos supranacionais.

Adicionalmente, a centralidade do conceito de autonomia, não só na literatura de política externa, mas na práxis política das entidades diplomáticas, demonstra a forma como esses países encaram a integração. Esta última é quase sempre interpretada a partir dos parâmetros dos interesses nacionais (VIGEVANI, 2008). Vide o caso do Brasil, no qual

a integração foi vista não só como uma interessante possibilidade de exportação de produtos manufaturados para a vizinhança, mas também como plataforma política necessária para reafirmar sua liderança regional, incrementar a credibilidade do país no sistema internacional e facilitar negociações junto a terceiros países e blocos.

Alguns autores tentam explicar a recusa na cessão de soberania dos países latino-americanos a partir da condição periférica no sistema internacional. Por se tratar de atores que não desenvolveram aquilo que Paul Kennedy chamou de “grande estratégia”¹³, e devido ao seu histórico de dependência e subordinação aos países centrais, a América Latina seria guiada por duas lógicas orientadoras principais: a autonomia e a aquiescência (RUSSELL; TOKATLIAN, 2013). Em outras palavras, ora buscando afirmar-se como um Estado autônomo e soberano de suas próprias decisões, ora procurando aproximar-se de países centrais capazes de assegurar benefícios em troca de alinhamento em relações assimétricas de diferentes graus.

Cabe ressaltar que a recusa ao compartilhamento de soberania não é um problema específico do Mercosul, mas consequência de uma rede intrincada de fatores que envolve a realidade latino-americana. Não é mera coincidência que o mesmo contratempo ocorra em outras iniciativas de integração, sejam elas anteriores – como a própria Alalc – ou posteriores, a exemplo da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac). A despeito da retórica recorrente em prol da aproximação e de união dos povos da região, os princípios da autonomia e de afirmação da soberania permanecem na condição de norteador da arquitetura institucional dos projetos integracionistas, moldando-os a partir das regras sustentadas na intergovernamentalidade em detrimento da supranacionalidade.

13 A grande estratégia se define pela “capacidade dos líderes da nação de reunir todos os elementos – militares ou não militares – a serviço da preservação e melhoria dos interesses da nação em longo prazo” (KENNEDY, 1991, p. 05 apud RUSSELL & TOKATLIAN, 2013, p. 159).

Embora existam identidades coletivas entre os Estados que se enxergam como membros da “família” sul-americana e/ou latino-americana e, por conta disso, estejam mais inclinados à integração e cooperação com seus pares – como atestam as constituições de praticamente todos os países sul-americanos e a multiplicidade de blocos regionais -, não há nada que garanta que essa variável identitária sozinha seja capaz de atuar como determinante na busca pela supranacionalidade (GAVIÃO, 2018).

Ademais, o Mercosul tem experimentado desafios complexos demais para se pensar na possibilidade de um aprofundamento da integração. Na realidade, manter a atual estrutura e a configuração como união aduaneira imperfeita já seria uma enorme conquista. Caracterizado pelo baixo índice de incorporação normativa de suas regras pelos Estados membros, o Mercosul sofre o não cumprimento dos procedimentos de implementação do processo de integração (KEGEL; AMAL, 2009). Tradicionalmente, seus Estados-membros orientam suas agendas a partir de prioridades quase que exclusivamente nacionais, muitas vezes ignorando os interesses do bloco em si. Dessa forma, não é o país que serve ao bloco, mas o bloco que serve ao país e, como resultado, à medida que ele não coincida com os interesses nacionais, acaba sendo descartado ou ostracizado, ao invés de ajustado e negociado.

Este cenário é agravado pela discrepância de poder entre o Brasil e os demais países, além do desinteresse brasileiro em atuar como *paymaster*, isto é, o ator que absorve os custos da integração e provê o coletivo de bens públicos necessários para o sucesso do processo. Na Europa, por exemplo, a desigualdade interestatal é reequilibrada, com a Alemanha desempenhando a função de *paymaster* no interior da União Europeia.

Ainda que o período de predomínio do chamado “regionalismo pós-liberal” tenha impulsionado avanços institucionais interessantes – como a criação do Tribunal Permanente de Revisão (2004) e o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (2006) – pouco foi alterado no que concerne ao compartilhamento de soberania ou criação de estruturas supranacionais (SARAIVA; GAVIÃO, 2018). Um exemplo que merece destaque

é o Parlamento do Mercosul, em atividade desde 2006. Comparando-o com o parlamento da União Europeia, nota-se que os eurodeputados se reúnem por filiação política, ao passo que os deputados mercosulinos se agrupam por nacionalidade. Poucas vezes percebida, essa diferença sutil reflete o princípio de cada bloco: de um lado, o viés supranacional da UE, de outro, o intergovernamentalismo do Mercosul.

Talvez um primeiro passo rumo à mudança deveria ser a adoção de enfoques comuns entre os sócios originários e de maior peso, Brasil e Argentina, via alinhamento das instituições e entidades diplomáticas (Itamaraty e *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*), industriais (Confederação Nacional da Indústria e *Unión Industrial Argentina*) e agrícolas (Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil e *Federación Agraria Argentina*). Dessa forma, uma integração mais profunda e sólida deveria articular-se a partir do eixo bilateral Buenos Aires-Brasília. No entanto, é fundamental que tal integração seja plenamente institucionalizada, convertendo-se de fato em política de Estado, não mais dependendo do alinhamento errático de governos nacionais que ora dialogam entre si, ora se voltam para os países centrais em detrimento da vizinhança.

Considerações finais

Processos de integração são sempre desafiadores. Quando ocorrem entre países marcados pela autonomia como princípio norteador da política externa, tornam-se ainda mais difíceis. No caso latino-americano, há que se ter em conta outros agravantes, como as particularidades históricas, geográficas e a inserção periférica no sistema internacional. A carência de integração física, o baixo nível de regionalização, o passado colonial – com sua vocação “para fora” – e mesmo a falta de um trauma coletivo são fatores que trabalham contra uma integração mais profunda.

Por sua vez, o ordenamento jurídico do Tratado de Assunção não constitui o Mercosul em uma estrutura independente e autônoma, tal

como o fez o Tratado de Roma. Quanto maior o enraizamento institucional do bloco, com acúmulo de poder decisório nas instituições criadas, maior a perda de soberania e de autonomia dos Estados-Partes. Conforme apontado ao longo deste artigo, este é um dos pontos principais que distanciam as tendências do regionalismo europeu do latino-americano.

Ainda que a ênfase do texto tenha recaído sobre o Mercosul, pode-se concluir que, no final das contas, a América Latina se caracteriza por uma série de iniciativas regionais que se sobrepõem e pouco dialogam entre si, gerando ruídos nas próprias relações interestatais, que ora seguem políticas bilaterais, ora escolhem o foro intergovernamental que melhor convém.

Após a sequência de traumas da Era da Catástrofe, as principais forças políticas europeias concluíram que a paz dependia de um entendimento bilateral entre França e Alemanha, dentro do qual a soberania nacional seria progressivamente ajustada para dar lugar ao princípio da soberania compartilhada entre os países da região. A integração da Europa nasceu e se desenvolveu apoiada nesse princípio. Na América Latina, por sua vez, essa ideia continua distante da realidade e tampouco parece comover os governos, as elites e o povo.

Referências bibliográficas

Fontes primárias

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: 1988.

CECA. *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Tratado de Paris*. Paris: 1951.

CEE. *Comunidade Econômica Europeia. Tratado de Roma*. Roma: 1957.

FRANCE. *Constitution de la République française*. Paris: 4 octobre 1958. (Version mise à jour en janvier 2015). Disponível em: <<http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp>>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

MERCOSUL. Mercado Comum do Sul. **Tratado de Assunção**. Assunção: 1991.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: 1945. Disponível: <<https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em: 19 de julho de 2020.

SCHUMAN, Robert. **La déclaration Schuman du 9 mai 1950**. Paris: 1950. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_fr>. Acesso em: 16 de julho de 2020.

Fontes secundárias

ALMEIDA, Fernando Roberto de Freitas. As Novas Configurações do Sistema Internacional em Fins do Século XX e a Integração Brasil-Argentina. **Revista CADE**, ano IX, n. 15, jul./dez., 2009. pp. 22-58.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Integração Regional: uma introdução**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

ARAÚJO, André Leite. **Glossário de regionalismo: Intergovernamentalismo e Supranacionalismo**. São Paulo: Observatório de Regionalismo 2017.

BAUMAN, Renato. **Integração Regional: teoria e experiência latino-americana**. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A Teoria das Formas de Governo**. São Paulo: Edipro, 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

BOSSUAT, Gérard. Des identités européennes. In: Robert Frank (org.). **Pour l'histoire des relations internationales**. Paris: Presses Universitaires de France, 2012. pp. 663- 686.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador: Formação do Estado e da Civilização (vol.2)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

FRANCO JÚNIOR, Hilário. **Idade Média: nascimento do Ocidente**. São Paulo: Brasiliense, 2001.

GAVIÃO, Leandro. **Do Pan-Americanismo ao Sul-Americanismo: As Identidades Supranacionais no Continente Americano em Três Tempos (1826, 1960 e 2008)**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PPGH/UERJ, 2018.

GRIMBERG, Carl. **História Universal (vol. XVI): A França de Richelieu**. Sintra: Publicações Europa América, 1989.

HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HURRELL, Andrew. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. Rio de Janeiro: **Contexto Internacional**, n. 17, vol. 1, 1995.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua: um projeto filosófico** Petrópolis: Vozes, 2020.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Instituições, Direito e soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do Mercosul. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 53-70, June 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 27 de julho de 2020.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

MERKE, Federico; STUENKEL, Oliver. Argentina y Brasil: la alianza necesaria. **Foreign Affairs Latinoamérica**. Volumen 20. Número 2. Abril – Junio 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A União Europeia: Os desafios, a crise e o futuro da integração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

RAMOS, Flamarion Caldeira; MELO, Rúrion; FRATESCHI, Yara (orgs.). **Manual de Filosofia Política**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SAINT-PIERRE, Abade. **Projeto para tornar perpétua a paz na Europa**. Brasília: Funag, 2003.

SARAIVA, Miriam Gomes; GAVIÃO, Leandro. O declínio da esquerda na América do Sul: impactos na política regional e seus desafios. In: Reinaldo J. Themoteo. **Novos desafios da política na América do Sul e na União Europeia**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MS-Coo00000122011000300028&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 22 de julho de 2020.

SLOTERDIJK, Peter. **Se a Europa despertar**. São Paulo: Estação Liberdade, 2002.

VIGEVANI, Tullo et al . O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília , v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 27 de Julho de 2020.

WIONCZEK, Miguel. **A Integração Latino-Americana e a Política Econômica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1969.

Leandro Gavião · Doutor em História Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) com sanduíche na Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3. Pós-doutorando em História na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor da Universidade Católica de Petrópolis e da Pós-Graduação do Curso Clio/Damásio. É coordenador do Núcleo de Estudos Internacionais Brasil-Argentina (Neiba-UERJ) e pesquisador do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE). E-mail: l.gaviao13@gmail.com. Tel.: +55 21 98828-3396.

Ariane Costa · Doutoranda em História, Política e Bens Culturais do CPDOC/ FGV. Mestre em Relações Internacionais pela UERJ com sanduíche na Universidade Torcuato di Tella (UTDT), na Argentina. Coordenadora de Projetos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil e integrante do grupo de pesquisa do Laboratório de Estudos sobre Regionalismo e Política Externa (LeRPE). E-mail: ariane1804@hotmail.com. Tel.: +55 21 99507-2367.

Soberania e proteção de dados: Os desafios do desenvolvimento da inteligência artificial

Virgilio Almeida
Fernando Filgueiras

Resumo

A corrida internacional pelo desenvolvimento das novas tecnologias digitais, em especial a inteligência artificial, decorre do fato de que elas potencializam capacidades políticas, econômicas e sociais, essenciais na busca por influência e poder global. O objetivo deste artigo é contextualizar e analisar a questão da soberania nacional à luz do avanço da inteligência artificial (IA) e das legislações nacionais de proteção de dados. O relatório começa com uma revisão histórica do conceito de soberania dentro do contexto da globalização e mais recentemente do mundo digital. Dentro desse novo panorama global, são discutidas algumas estratégias nacionais de inteligência artificial bem como mudanças institucionais nas políticas digitais com os aspectos de soberania nacional. Por fim, o estudo aborda o conceito de soberania digital, dentro dos novos parâmetros da geopolítica global, caracterizado pelas disputas tecnológicas entre Estados Unidos e China e como a proteção de dados se insere nesse contexto. Ao final, fazemos considerações sobre as questões de soberania digital no contexto brasileiro, tratando dos desafios para o avanço da IA e da soberania de dados.

Abstract

The international race for the development of new digital technologies, especially artificial intelligence, derives from the fact that they enhance political, economic and social capacities, essential in the search for influence and global power. The purpose of this article is to contextualize and analyze the issue of national sovereignty in the light of the advancement of artificial intelligence (AI) and national data protection laws. The report begins with a historical review of the concept of sovereignty within the context of globalization and more recently in the digital world. Within this new global panorama, some national artificial intelligence strategies are discussed as well as institutional changes in digital policies with aspects of national sovereignty. Finally, the study addresses the concept of digital sovereignty, within the new parameters of global geopolitics, characterized by technological disputes between the United States and China and how data protection fits in this context. At the end, we make considerations about digital sovereignty issues in the Brazilian context, addressing the challenges for the advancement of AI and data sovereignty.

1. Introdução

A aceleração da transformação digital das economias globais trouxe novas questões e desafios internacionais e geopolíticos. Novos conceitos como soberania digital, proteção de dados e inteligência artificial passaram a fazer parte das temáticas de negociação entre países como também da discussão de acordos setoriais, regionais ou globais, como G20 (G20, 2019), OECD (OECD-1, 2019, OECD-2 2019) e ONU (United Nations, 2019). O objetivo deste relatório técnico é contextualizar e analisar a questão da soberania à luz do avanço da inteligência artificial e das legislações nacionais de proteção de dados. Para isso, o relatório está organizado em cinco seções. Uma revisão histórica do conceito de soberania dentro

do contexto da globalização e mais recentemente do mundo digital é apresentado na seção 2. A terceira seção enfoca a questão das estratégias nacionais de inteligência artificial e as mudanças institucionais nas políticas digitais com os aspectos de soberania nacional. A quarta seção focaliza nos novos conceitos de soberania tecnológica e digital. A seção 5 explora o impacto das tecnologias digitais e de inteligência artificial na soberania das nações e como as legislações de proteção de dados se inserem nesse contexto. Para concluir, a seção 6 apresenta algumas considerações sobre as questões de soberania digital no contexto brasileiro.

2. Contexto – Soberania, globalização e mundo digital

A relação entre soberania e globalização não é propriamente um tema novo. Do ponto de vista da teoria política, soberania e globalização são vistos como dois extremos antagônicos, operando, de um lado, a ideia de autonomia e controle nacional (soberania) e, de outro lado, cooperação e interdependência dos estados (globalização).

A dificuldade com que se lida teoricamente com os termos soberania e globalização decorre do fato de que a teoria política moderna criou duas atribuições distintas aos governantes. A soberania, desde 1648, com o Tratado de Westfalia, reconheceu a soberania dos estados e a existência do Estado-Nação como entidade política fundamental, dando início ao moderno sistema internacional. A soberania não seria um atributo pessoal do rei, mas dividida entre a existência física do rei e a função pública do estado. Os dois corpos do rei, na expressão de Ernest Kantorowicz (1998), seriam atributos políticos à entidade do estado como unidade fundamental de poder. Com o surgimento da democracia burguesa, houve um crescente esvaziamento do lugar de poder (LEFORT, 1981). Aqueles que exercem a autoridade política em uma democracia o fazem de forma contingente, via eleições e com restrições temporais de um mandato, estando o lugar de poder sempre vazio, porque a soberania é preenchida pelo aspecto abstrato de um povo.

Essa definição de lugar de poder é importante para entendermos a relação entre soberania e globalização e porque temos momentos históricos que variam de um extremo a outro. A soberania deve ser compreendida como uma solução de autonomia dos estados nacionais para regular os seus diversos assuntos públicos, respeitada a soberania de um povo, no caso de regimes políticos democráticos (BARTELSON, 1995). Já a globalização não requer o fim da soberania nacional, mas uma complexa rede de interdependência entre os estados nacionais, por meio da qual a soberania se dissolve, especialmente no que diz respeito aos assuntos comerciais, de comunicação e transporte (KEOHANE E NYE, 1977).

A revolução da informação reformulou a lógica de interdependência entre os estados nacionais (KEOHANE E NYE, 1998). A revolução da informação passou a afetar a política e vice-versa, incluindo os assuntos do ciberespaço como elementares para a morfologia do poder global. A circulação de informação livre na internet modificou os termos de exercício do *soft power*, assim como o cuidado com as informações comerciais e estratégicas. Na revolução da informação, a soberania estatal herdada do Tratado de Westfalia passou a ser influenciada pelos mecanismos de *soft power* do ciberespaço, modificando as relações de poder internacionais. A informação passou a ser um recurso fundamental para o estado, assim como a capacidade para modificar comportamentos e estabelecer influência sobre os cidadãos (KEOHANE E NYE, 1998).

A ideia de um ciberespaço, portanto, comporta não uma concepção idealista de um livre espaço de ideias e concepções de mundo a partir da informação global compartilhada entre bilhões de máquinas e pessoas conectadas na internet. O ciberespaço é constituído de relações de poder, tendo em vista o controle da informação como um mecanismo de *soft power* (KEOHANE E NYE, 1998). Nesse contexto, o avanço das tecnologias digitais em contexto global implica em um mecanismo baseado no poder de atração e não de coerção, tendo em vista o convencimento sobre as normas e instituições de governança global do mundo digital, os

quais produzem o comportamento desejado e possibilitam aos estados alcançar seus objetivos de políticas.

Sendo o ciberespaço um mecanismo de *soft power*, as relações de poder global estão baseadas nas assimetrias da informação como recurso político. A concepção de informação como recurso político parte do princípio de que as tecnologias digitais requerem a disponibilidade e o controle dos dados gerados por meio do uso das tecnologias. Dados representam *common-pool resources*, compreendendo aspectos públicos e privados e processos de exploração e uso que demandam mecanismos de governança (FILGUEIRAS E ALMEIDA, 2020). O fluxo global de dados e o seu controle representam o principal recurso para que governos e organizações produzam informação e possam exercer *soft power*.

A capacidade de governos e organizações nacionais para coletar, armazenar e processar dados potencializa a sua capacidade de influência global, criando novas modalidades de disputas de poder entre estados. Os mecanismos de governança para o mundo digital têm uma característica global intrínseca, demandando um processo decisório baseado em consenso e cooperação entre estados, agentes do mercado e usuários, de forma que normas e instituições possam ser resilientes para criar sistemas efetivos de regulação do ciberespaço (FILGUEIRAS E ALMEIDA, 2020). Isso implica que a governança de diversas tecnologias emergentes lida com problemas de escala global e local, muitas vezes criando assimetrias de poder. Esta assimetria engloba desigualdades na capacidade dos estados nacionais de manter controle sobre o fluxo de dados e desigualdades na infraestrutura lógica e técnica.

O impacto político e social destas assimetrias implica em condições sociais diferentes de acesso ao mundo digital (VAN DEURSEN E VAN DIJK, 2019) e um novo processo de colonização por meio das relações sociais mediadas pelos dados (COULDRY E MEJIAS, 2018). Esta nova forma de colonialismo combina práticas extrativistas do antigo colonialismo com o uso de métodos de quantificação por meio da computação. Grandes empresas de tecnologia, incentivadas por governos, colonizam o mundo

digital e comodificam os dados de forma a criar mecanismos de controle sobre as relações sociais baseadas em dados. O resultado é que a prática extrativista de dados e o controle da informação possibilitam novas relações de poder baseadas na existência de *global commons* que são apropriados por redes formadas entre estados e empresas de tecnologia, possibilitando o controle global de informações de interesse público, informações comerciais e informações estratégicas. Por meio de diferentes plataformas, os dados vão sendo coletados e armazenados e utilizados de diferentes maneiras para fortalecer os aspectos de vigilância e controle no capitalismo (ZUBOFF, 2019). Associado a isso, existem diferentes formas de guerra cibernética e ciber terrorismo, comprometendo a autonomia estatal na regulação do mundo digital (Goel, 2011). O resultado desse processo é criar um contexto de insegurança global, tornando o tema da segurança e da paz cibernéticas essenciais para as relações internacionais e para o futuro do mundo digital (CHEN E ZHAO, 2012).

O conflito internacional tem sido marcado por disputas globais sobre o controle e regulação das tecnologias digitais, reforçando as assimetrias de poder no mundo digital (DE NARDIS, 2014) e uma crescente estratégia dos estados de recompor a soberania e assegurar controle e autonomia dos dados gerados nacionalmente (TANGREDI, 2018). Atualmente, o mundo digital está em um processo de transição de uma concepção de dados como *global commons* para uma concepção de dados como recursos nacionais. Estas duas perspectivas possibilitam desenhar políticas de formas diversas para o mundo digital.

Esse processo implica em uma corrida global para o desenvolvimento de tecnologias digitais emergentes que promovam processos de desenvolvimento e assegurem a autonomia dos estados para regular sua tecnologia. No caso da tecnologia de inteligência artificial, o desafio é como construir políticas que impeçam o processo gradativo do colonialismo de dados, o poder de vigilância e proteja os estados nacionais da guerra cibernética. Isso requer um conjunto de políticas que reforcem a infraestrutura, criem mecanismos robustos de governança de da-

dos, incentivos para agentes de mercado desenvolverem tecnologia e a criação de novos mercados, assim como estratégias para o desenvolvimento de aparatos regulatórios corretos e que ampliem os benefícios da tecnologia.

No caso da tecnologia de inteligência artificial, a corrida pelo desenvolvimento de estratégias nacionais ocorre de maneira a promover políticas que incentivem uma crescente nacionalização do mundo digital, criando barreiras para a existência de um mundo digital aberto, sem fronteiras e menos globalizado. A inteligência artificial não é uma tecnologia simples, mas um conjunto de técnicas que simulam a inteligência humana para apoiar decisões tomadas de forma autônoma por sistemas. Não existe uma definição precisa para a IA, e não se trata apenas da automação de ações repetitivas (GASSER E ALMEIDA, 2017). A inteligência artificial depende da capacidade de aprendizado de máquina e usa técnicas como aprendizado profundo, sistemas baseados em regras, processamento de linguagem natural, redes neurais e reconhecimento de fala para tomar decisões (EGGERS, SCHATSKY E VIECHNICKI, 2017).

A corrida pelo desenvolvimento de IA decorre do fato de que ela potencializa as capacidades políticas, econômicas e sociais de um determinado estado, sendo essencial na luta política por influência e poder global. A inteligência artificial acelera o desenvolvimento de capacidades políticas e econômicas. Do ponto de vista político, ela cria mecanismos de decisão e a realização de tarefas de maneira mais eficiente e efetiva. Do ponto de vista econômico, a inteligência artificial acelera as relações comerciais, personaliza demandas e reduz custos organizacionais. O processo de transformação digital por meio da inteligência artificial amplia as capacidades políticas e econômicas de maneira a ampliar o potencial de resultados concretos. O avanço político e econômico da China decorre, em grande parte, do avanço das políticas para inteligência artificial, ampliando a capacidade deste país de ingressar de maneira mais ativa no comércio internacional e na capacidade de influência na arena global (LEE, 2019).

Além da ampliação das capacidades políticas e econômicas, a inteligência artificial coleta dados diversos, ampliando sua capacidade de aprendizado de máquina (DOMINGOS, 2015). A inexistência ou fraqueza de instituições para regular o processo de coleta, armazenamento, processamento e ciclo de vida dos dados atinge a privacidade dos cidadãos, possibilita o controle da informação global e potencializa o uso político e econômico dos dados para controle e vigilância, ou mesmo para ciberataques. Em outras palavras, a inteligência artificial pode afetar diretamente a segurança e confiança do mundo digital e a segurança nacional (SHAKELFORD, 2020). Contemporaneamente, sistemas de inteligência artificial representam instrumentos de poder, associados à extensão e controle dos governos sobre dados e informações, concebidos como recursos essenciais para a instrumentação do poder.

Atualmente os governos iniciaram uma corrida internacional pelo desenvolvimento da tecnologia de inteligência artificial. Além de Estados Unidos e China, que hoje se colocam como polos do desenvolvimento de IA, os países da União Europeia têm feito esforços para a construção de estratégias nacionais que facilitem o processo de desenvolvimento da inteligência artificial. A corrida global pelo desenvolvimento de inteligência artificial, por meio de estratégias nacionais, visa à ampliação da capacidade de *soft power*, o domínio e a regulação sobre dados e a nacionalização de tecnologia, de forma a enfrentar as assimetrias globais hoje existentes, em comparação com Estados Unidos e China.

A construção de estratégias nacionais de inteligência artificial visa a coordenar e acelerar o processo de desenvolvimento de tecnologia por meio de políticas que promovam o engajamento dos atores e instituições para a construção de soluções.

3. Inteligência artificial e estratégias nacionais

Estratégias nacionais são mixes de ferramentas de políticas públicas adotadas por governos para atingir determinados objetivos e resolver

problemas públicos (HOWLETT, 2005). As estratégias nacionais pretendem ser políticas abrangentes, que mobilizam diferentes instrumentos para alcançar um fim. O seu processo de implementação envolve desenhos de políticas que pretendem fornecer aos diversos atores envolvidos na política um template que delimite a mobilização e os papéis que eles precisam desempenhar para atingir o fim proposto. Basicamente, uma estratégia nacional pretende mobilizar as capacidades de governos, redes e atores do mercado para atingir o objetivo proposto e resolver problemas (PETERS, 2018).

Uma estratégia nacional também significa mobilizar diferentes estilos de governança para que o fim seja atingido, envolvendo a capacidade dos governos para mobilizar redes, atores burocráticos e agentes de mercado em um processo de ação coletiva, visando a um fim comum (MEULEMAN, 2008). Uma estratégia nacional, além de um mix de instrumentos de políticas combina também diferentes estilos de governança para promover ação coletiva e criar o engajamento dos diferentes atores no processo de implementação. Uma estratégia nacional envolve, por exemplo, que os governos criem mecanismos de nodalidade para mobilizar as redes de políticas, em determinado campo. Os governos podem criar conselhos consultivos para ouvir diferentes atores e usar sua posição na rede para criar decisão e aconselhamento. Os governos, por meio de uma estratégia nacional, também podem usar de ferramentas que criem incentivos para os agentes do mercado engajarem na política pública. O governo pode usar seu poder de distribuir recursos e assegurar subsídios, financiamento ou renúncia fiscal para que a política seja implementada de modo a atingir o fim. O governo também pode mobilizar suas organizações e atores burocráticos para estabelecer determinados mecanismos regulatórios, abertura ou proteção de mercados, ou mesmo incentivos indiretos por meio de compras governamentais (SALAMON, 2011).

As estratégias nacionais, portanto, envolvem mixes de políticas e estruturas de governança para alcançar um fim coletivo, circunscrito aos

aspectos internos de um determinado estado. No caso das estratégias nacionais para a inteligência artificial, elas envolvem mixes complexos de políticas para o desenvolvimento de tecnologias, poder de regulação, nodalidade do governo e instrumentos organizacionais. Determinante para isso é que governos tenham a capacidade de mobilização dos atores e liderança no processo, de maneira a consolidar um objetivo comum e as condições para que ele seja alcançado (MEULEMAN, 2008).

Na China a estratégia nacional para inteligência artificial, conhecida como *China's New Generation of Artificial Intelligence Development Plan*, aprovada pelo Conselho de Estado em 2017, implementa políticas do governo em aliança com empresas para o avanço de negócios globais e reconstrução social interna. A perspectiva chinesa é que o governo ofereça uma infraestrutura lógica, técnica e física a diversos empreendedores, envolvendo desde grandes conglomerados como Torrent ou WeChat, a pequenas start-ups. Nesta estratégia nacional de IA, o governo chinês assume a responsabilidade pela segurança dos dados, tomados como recursos. Além disso, cria uma estrutura regulatória que nacionaliza os dados e define princípios de liderança, layouts sistemáticos, orientação para o mercado e códigos-fonte abertos. Esse último aspecto se torna interessante na estratégia chinesa. O financiamento do governo é condicionado ao código aberto e ao compartilhamento dentro do Estado chinês, de maneira a facilitar a pesquisa e o desenvolvimento nacional realizado nas universidades chinesas em aliança com as instituições militares (STATE COUNCIL, 2017).

Em contraste com a China, a ideologia do Vale do Silício nos Estados Unidos acredita em formas de capitalismo anárquico, nas quais empresas inovadoras lutam com seus modelos de negócios e privatizam o ecossistema de dados e informações da sociedade para construir sistemas e aplicativos destinados à difusão de serviços e inovações (DUFF, 2016). A ideologia do Vale do Silício foi formada ainda nos anos 1960 e compreende estratégias agressivas para a construção da inovação e da exploração de dados. Na estratégia norte-americana, expressa na Ordem

Executiva 13859/2019, o governo utiliza de instrumentos de financiamento e subsídios e abertura de mercados internacionais, de forma a acelerar o processo de desenvolvimento de IA, com suporte para redes formadas pela indústria, academia e governo. A Ordem Executiva 13859 expressa claramente políticas para a proteção das tecnologias emergentes de IA e abertura de dados governamentais para a academia e a indústria (U.S. GOVERNMENT, 2019).

A estratégia da União Europeia é criar estruturas de governança multinível que facilitem a cooperação entre os países membros e os possibilite mobilizar redes de políticas e processos regulatórios que facilitem o desenvolvimento de infraestrutura lógica e técnica, possibilitem o desenvolvimento de capital humano e facilitem a absorção da tecnologia junto ao mercado. A União Europeia criou linhas de financiamento e facilitação das redes aos países, de maneira a possibilitar o desenvolvimento seguro de IA (EUROPEAN COMISSION, 2020).

Em todos os três casos, as estratégias nacionais de IA criam mecanismos de proteção para o mercado de IA, com especial enfoque nos mecanismos regulatórios para a proteção de dados e da privacidade dos cidadãos. Embora a privacidade dos cidadãos seja um valor importante, as críticas ao mundo digital como uma arena sem fronteiras e de liberdade vem gradativamente sendo perdida em nome da soberania estatal sobre a tecnologia. Ou seja, a privacidade tem sido um aspecto da agenda política marcante para a construção da proteção de mercados, construção de mecanismos regulatórios que reforcem a autonomia dos estados e uma mudança nas condições de interdependência global na arena tecnológica. A privacidade, discutida como um princípio incontestado do atual mundo digital, representa uma janela de oportunidade para que ocorram mudanças institucionais nas políticas públicas dirigidas para a inteligência artificial. Entender o problema da soberania digital e tecnológica é essencial para compreendermos como construir uma estratégia adequada de IA e fortalecer políticas robustas para o desenvolvimento tecnológico.

4. Soberania Tecnológica e Digital

Os conceitos de soberania tecnológica e digital tornaram-se mais visíveis recentemente, principalmente em discussões da Comissão Europeia. Para alguns autores a soberania tecnológica refere-se à capacidade de inovação e infraestrutura digital. O objetivo da soberania tecnológica é ter capacidade em áreas que são vitais para a resiliência do sistema econômico e que contribuem para moldar o futuro de maneira crítica. Um exemplo das preocupações com a soberania digital é a computação em nuvem, onde o armazenamento de dados de cidadãos e empresas europeias ocorre fora dos domínios da União Europeia (BRETON, 2019), em especial nos serviços globais das cinco grandes empresas de tecnologia (i.e., Amazon, Google, Facebook, Microsoft e Apple).

O conceito de “soberania tecnológica” ou “digital” é vista também como um meio de promover a noção de liderança europeia e autonomia estratégica no campo digital. Devido à influência econômica e social de empresas de tecnologia não pertencentes à UE, surgiram as preocupações sobre o papel dessas empresas. Por exemplo, há questionamentos se essas empresas ameaçam o controle dos cidadãos da UE sobre seus dados pessoais e criam limites ao crescimento das empresas de alta tecnologia da UE. Além disso há discussões sobre a capacidade dos legisladores nacionais da UE para fazerem cumprir suas leis no espaço digital dominado por essas grandes empresas de tecnologia (MADIEGA, 2020). O conceito de soberania tecnológica inspirou várias iniciativas da UE no passado, em áreas como energia, aviação e aeroespacial. Atualmente o conceito aplica-se igualmente às infraestruturas de comunicação e informação – redes digitais e computação em nuvem – e a novos campos como inteligência artificial (LEONARD, 2019). A presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, tem colocado em destaque a necessidade da Europa alcançar a soberania tecnológica em algumas áreas críticas da tecnologia (Burwell, 2019). O ministro da Economia da Alemanha, Peter Altmaier, exemplificou a ambição europeia em termos de soberania

nia tecnológica, comparando o armazenamento de dados europeus pelas empresas americanas de serviços em nuvem com perda de soberania.

A mudança fundamental sobre o conceito de soberania vem sendo redefinida no espaço digital ou de uma maneira mais ampla no ciberespaço. A crise do COVID-19 deixou claro o papel central do espaço digital na resposta à crise global. Escolas, escritórios, agências de governo e relações familiares e sociais passaram a operar no espaço digital das plataformas tecnológicas, de origem americana (ex: Whatsapp, Facebook, Youtube, Twitter, Teams, Zoom, etc) ou chinesas como TikTok. No contexto da crise, ficou patente o papel das tecnologias, tanto americanas como chinesas. A crise evidenciou também os novos desafios globais, sobre as questões de privacidade e vigilância, decorrente não apenas das plataformas, mas também dos chamados *apps* para realização de processos de “contact-tracing”. As escolhas tecnológicas feitas pela Apple e pelo Google frustraram a capacidade de alguns Estados-Membros de projetar suas próprias soluções de rastreamento de contatos (como o ‘Stop Covid’ na França) e alimentaram a busca pela soberania digital (MADIEGA, 2020). O foco europeu na soberania digital mira uma questão muito mais ampla, referente à capacidade da Europa de proteger seus cidadãos no mundo interconectado e digital. Cinco países europeus assinaram carta conjunta pedindo às empresas de tecnologia para oferecerem mais flexibilidade para projetar e implementar aplicações de rastreamento e contato de alerta, dentro das orientações de autoridades de saúde pública para controle da pandemia. Essa situação mostra a dependência dos governos em relação ao poder global das “big tech” e da crescente necessidade de cooperação de governos nacionais com as empresas de tecnologia. Mostrou também a importância de tecnologias como inteligência artificial para analisar grandes massas de dados de saúde, rastrear a disseminação do vírus e criar estratégias eficazes de mitigação do COVID-19.

A busca da soberania digital tem levado as autoridades europeias a considerar a necessidade de fortalecer a infraestrutura digital do bloco, incluindo redes e serviços em nuvem. A discussão sobre a estratégia de

uso das redes 5G de tecnologia chinesa (i.e., Huawei) na modernização da infraestrutura de redes da Europa se insere no contexto da soberania digital da região e da disputa tecnológica entre Estados Unidos e China. Ainda na linha da busca da soberania digital, a Comissão Europeia tem focalizado em investimentos e políticas regulatórias sobre dados e inteligência artificial (IA), enfatizando a importância de dados industriais, como um ativo europeu importante para o avanço da automação e indústria 4.0. O Conselho Europeu enfatizou também que a UE precisa avançar mais no desenvolvimento de uma economia digital competitiva, segura, inclusiva e ética com conectividade de classe mundial, e solicitou uma ênfase especial na segurança dos dados e nas questões de inteligência artificial (Madiega, 2020).

Na direção de fortalecer a posição da Europa em relação à soberania digital, a Comissão Europeia, publicou um “*white paper*” sobre Inteligência Artificial (IA), descrevendo os principais elementos de um regime regulatório adaptado a esse novo fenômeno tecnológico. Além de fortalecer a competitividade da indústria europeia e melhorar o bem-estar dos cidadãos, a IA pode contribuir para encontrar soluções para algumas questões sociais e para desafios ligados à sustentabilidade. Assim, a UE deve desenvolver e reforçar as capacidades industriais e tecnológicas necessárias. Deve ainda apoiar o desenvolvimento e a adoção de IA ética e confiável em toda a economia da UE, com benefícios para os cidadãos e para a sociedade (EUROPEAN COMMISSION-C, 2020). Interessante observar que a Comissão lançou junto com o *White Paper* uma ampla consulta à sociedade civil, à indústria e aos acadêmicos dos Estados-Membros sobre propostas concretas para uma abordagem europeia da IA, enfatizando a necessidade de um processo decisório baseado em consenso e cooperação entre estados, agentes do mercado e usuários, para criar sistemas efetivos de governança do ciberespaço (FILGUEIRAS E ALMEIDA, 2020).

No contexto da soberania digital, há a preocupação europeia com três aspectos inter-relacionados que são a ciber-segurança, o controle

de dados e o comportamento das plataformas tecnológicas. A possível dependência da infraestrutura de comunicação da UE da tecnologia 5G da China pode ser um fator de risco para a soberania digital. O espaço de dados da UE, representado hoje pelos serviços de computação em nuvem, baseia-se em empresas americanas. Essas empresas seguem legislação americana, que permite o acesso a dados pessoais de estrangeiros, através de ações extraterritoriais concedida a órgãos de investigação dos EUA. O terceiro ponto refere-se às grandes plataformas on-line (i.e., Google, Facebook, Apple) que dominam setores inteiros da economia e dificultam a concorrência como também aspectos como tributação e direitos autorais. Uma experiência recente conduzida por uma jornalista e publicada no *The New York Times* mostra o domínio das grandes plataformas americanas, através da seguinte observação: “passei a pensar na Amazon e no Google como provedores da própria infraestrutura da Internet, tão incorporada na arquitetura do mundo digital que até seus concorrentes precisavam confiar em seus serviços” (HILL, 2020).

5. Soberania de Dados e Leis de Proteção

Nesta seção são analisadas as políticas digitais referentes a dados nos três polos centrais do mundo digital, Estados Unidos, China e União Europeia. Os dados são elemento central na transformação digital. São essenciais para o treinamento de sistemas de inteligência artificial, sejam produtos ou serviços, desde o reconhecimento de padrões até a geração técnica de previsões sofisticadas de eventos e situações. As redes sociais, internet das coisas, computação em nuvem, a ampliação da vida online (ex.: comércio, medicina, educação) e a automação de serviços e indústria geram um volume de dados cada vez maior. EUA, China e União Europeia tem estratégias diferentes para organização de seus espaços de dados. Nos EUA, a organização do espaço de dados é deixada para o setor privado, com efeitos de concentração em poucas empresas de

tecnologia, como Google, Amazon, Apple, Facebook e Microsoft. Na China a estratégia é determinada pelo governo, com uma combinação de vigilância e forte controle das empresas de tecnologia sobre dados coletados.

União Europeia

A Europa busca a criação de um espaço de dados, onde dados pessoais e não pessoais (ex.: dados comerciais e industriais) estejam seguros e protegidos por uma legislação de proteção de dados (*General Data Protection Regulation – GDPR*) adequada. Deve ser um espaço onde a legislação da UE possa ser aplicada de maneira eficaz e onde todos os produtos e serviços baseados em dados estejam em conformidade com as normas relevantes do mercado único da UE. (EUROPEAN COMMISSION-2, 2020). O objetivo da estratégia europeia de dados é garantir que a UE se torne um modelo e líder na economia digital.

O mercado único de dados deverá estar disponível a todos setores, públicos ou privados, start-ups ou gigantes. Para isso, será criado um arcabouço regulatório adequado para governança, acesso e reutilização de dados entre empresas, entre empresas e governo e dentro das administrações públicas. Também o setor público deverá abrir seus conjuntos de dados de alto valor em toda a UE, de modo que sua reutilização gere inovação. Assim, o mercado único de dados da UE é um dos eixos fundamentais da estratégia para se buscar a soberania digital da região. O mercado único representa um espaço onde produtos e serviços baseados em dados seguem as regras e valores da UE. Isso contribuirá para a busca da soberania tecnológica da Europa e pode significar uma enorme oportunidade para inteligência artificial e outras tecnologias avançadas. Adicionalmente, os governos da Europa têm considerado um leque de políticas públicas, visando aumentar a capacidade digital da UE e promover as empresas nacionais. Dentre as propostas, estão as seguintes (LEONARD et al., 2019):

- programas de política industrial e desenvolvimento de tecnologia, inclusive em novas tecnologias como 5G, IA, computação quântica;
- regras para limitar empresas estrangeiras, por exemplo, regras sobre propriedade estrangeira ou medidas indiretas como regras de tributação e concorrência;
- preferência por tecnologias e serviços de empresas da Europa, expressos em compras de governo ou requisitos legais;
- localização forçada, por exemplo, localização de dados, requisitos para a equipe ou sede local ou filtragem e bloqueio de dados e serviços não europeus;
- conceitos jurisdicionais mais agressivos, como GDPR e o “Right to Be Forgotten”, da União Europeia;
- estrutura de segurança cibernética mais forte, através de regras e coordenação do compartilhamento de informações, padrões e normas;
- segurança e privacidade pelo “design”, por exemplo, requisitos para teste e padronização, abrindo o código fonte para revisão

Estados Unidos

A questão da soberania de dados e as medidas de proteção não são objeto de discussão política apenas na Europa. O caso mais recente é o debate político sobre o aplicativo TikTok, estimulado por ações e ameaças do presidente dos EUA. As autoridades de Washington vêm manifestando preocupações com o fato de que o governo chinês possa ter acesso às informações sobre cidadãos americanos que usam o TikTok, devido à propriedade chinesa do aplicativo. O presidente e outras autoridades do governo dizem que as empresas chinesas representam uma ameaça à segurança nacional, porque o governo chinês tem a capacidade de acessar os sistemas dessas empresas sob as leis locais¹.

1 <https://www.nytimes.com/2020/08/01/technology/tiktok-trump-microsoft-bytedance-china-ban.html>

Dois são os fatores principais da questão do TikTok. Ambos se enquadram num contexto similar às preocupações e discussões da UE. Um fator é que o TikTok pertence a uma empresa chinesa de internet, ByteDance. E o segundo fator diz respeito ao fato de a empresa não ser americana, que segundo autoridades americanas, representaria um risco à segurança nacional, por causa dos dados pessoais que o aplicativo acessa e coleta. Os Estados Unidos têm examinado cada vez mais os desenvolvedores de aplicativos que acessam e coletam dados pessoais, especialmente se os dados envolvem pessoal militar ou de inteligência dos EUA. O governo americano já havia manifestado preocupações semelhantes sobre as empresas chinesas de equipamentos de comunicação, em particular a Huawei e a ZTE.²

China

A China impede empresas de tecnologia dos EUA de operar em seu mercado há anos. O governo chinês mantém regras rígidas sobre quais as plataformas de mídia social estão acessíveis no país e quais são bloqueadas por mecanismos de censura e controle denominado “Great Firewall”. A proibição chinesa impede que empresas, como Facebook, Google, Twitter, Pinterest e outras, não participem de um mercado de mais de 800 milhões de usuários de internet no país³. Dentre os vários serviços e plataformas proibidos estão: Instagram, WhatsApp, Messenger, YouTube, Gmail, Google Play, Google Maps, Google Drive, Hangouts e Twitter. As empresas de tecnologia que desejam operar na China devem necessariamente seguir as regras e restrições do governo. Por exemplo, o LinkedIn não permite que usuários chineses acessem

2 https://www.theguardian.com/technology/2020/aug/01/tiktok-ban-china-bytedance-divest-microsoft?CMP=fb_a-technology_b-gdntech

3 <https://www.businessinsider.com/major-us-tech-companies-blocked-from-operating-in-china-2019-5#tumblr-6>

perfis ou postagens politicamente sensíveis de pessoas de fora do país⁴. Essa estratégia do governo chinês permite o controle completo do espaço de dados da China e, em termos práticos, mostra uma fragmentação da Internet global.

6. Conclusão

As soluções chinesas e americanas para governança do mundo digital, que dizem respeito ao espaço de dados e ao avanço da inteligência artificial, são diferentes e opostas, criando um padrão de conflito internacional que reduz a cooperação, não resolve problemas com a implementação de tecnologias digitais e amplia o escopo do conflito. A Europa busca soluções para sua soberania digital entre esses dois extremos. O mundo digital hoje lida com uma guerra de governança digital, na preservação da soberania e dos interesses comerciais desses atores. O processo de governar os recursos comuns exige soluções institucionais complexas, capazes de evitar a tragédia do mundo digital (FILGUEIRAS E ALMEIDA, 2020, ALMEIDA, FILGUEIRAS E GAETANI, 2020). Da mesma forma, o mundo digital exige soluções institucionais complexas que exigem, por sua vez, mecanismos de governança para a produção e o uso de recursos comuns digitais.

Vale a pena repetir que a solução de governança digital não é “mais Estado”. Por exemplo, os recursos do mundo digital nas mãos de uma autoridade centralizada podem levar à promoção de regimes políticos autoritários. A solução de governança digital também não é “mais mercado”, porque o setor privado já possui a maior parte da infraestrutura da Internet e muitas vezes atua em interesse próprio, como produtor de dados e informações sobre indivíduos, empresas e governos, reforçando as novas modalidades de vigilância e controle no capitalismo. Ao con-

4 <https://www.bbc.com/news/business-50570838>

trolar grandes volumes de dados, o setor privado passa a ter condições de criar formas extremamente autoritárias e excludentes de poder.

O Brasil publicou em 2018 a *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital* (MCTI, 2018), um conjunto de 100 ações para impulsionar a digitalização de processos produtivos e da sociedade brasileira num horizonte de quatro anos. Para a estratégia, foram definidos 9 eixos, sendo 5 eixos habilitadores e 4 eixos temáticos de transformação digital. Entre os eixos estão: i) Infraestrutura de redes e acesso à Internet, ii) Pesquisa, desenvolvimento e inovação, iii) Confiança no ambiente digital, iv) Educação e capacitação profissional e v) Dimensão internacional. Foram incluídos 4 eixos temáticos: i) Economia baseada em dados, ii) IoT – mundo de dispositivos conectados, iii) Novos modelos de negócios e iv) Transformação digital da cidadania e do governo. Entretanto, a questão da soberania tecnológica e digital não foi explicitamente tratada no documento, há apenas uma menção a questão da soberania do país dentro do contexto de ciber-segurança. Quanto à inteligência artificial, há o anúncio de que o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação está elaborando uma Estratégia Brasileira para Inteligência Artificial (IA)⁵. Há, em conjunto, o anúncio da criação de uma rede de oito centros de inteligência artificial no país⁶. No entanto, a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), aprovada em agosto de 2018 e com vigência a partir de agosto de 2020, poderá ser determinante para a capacidade do Brasil construir ações em direção a uma maior soberania digital.

O fato é que no Brasil será necessário o desenho de um arcabouço institucional resiliente para enfrentar os desafios atuais e futuros do mundo digital. No contexto atual, é necessário pensar mecanismos de

5 <https://brasilpaisdigital.com.br/estrategia-brasileira-de-inteligencia-artificial/>

6 <https://agencia.fapesp.br/fapesp-criara-oito-centros-de-pesquisa-em-inteligencia-artificial-com-o-governo-federal/32196/>

governança que sustentem políticas digitais baseadas não apenas em um marco regulatório adequado para a proteção de dados, mas também em escolhas de instrumentos de políticas que constituam incentivos de mercado, cooperação científica, desenvolvimento tecnológico e estratégias precisas de ciber-segurança e inserção nos fóruns globais. Neste momento o desenho institucional da governança deve estabelecer mecanismos precisos de colaboração entre estado, mercado e sociedade civil, de forma a alcançar objetivos de políticas delineados de maneira resiliente e robusta para que o Brasil alce uma posição de destaque em um mundo digital global, mas crescentemente nacionalizado e com o estabelecimento de fronteiras claras para a soberania digital.

Referências

ALMEIDA, Virgilio; FILGUEIRAS, Fernando; GAETANI, Francisco. The Tragedy of the Digital World. *IEEE Internet Computing*, vol. 24, nº 4, 2020.

BARTELSON, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

BRETON, T. Questions to the Commissioner-Designate Thierry Breton, European Commission, 2019. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_ep_hearings/answers-ep-questionnaire-breton.pdf.

BURWELL, F. and PROPP, K. The European Union and the search for digital sovereignty: Building “Fortress Europe” or preparing for a new world? Issue Brief, The Atlantic Council, Jun 22, 2020.

CHEN, Deyan; ZHAO, Hong. Data Security and Privacy Protection Issues in Cloud Computing. In: *Proceedings of the 2012 International Conference on Computer Science and Electronics Engineering*, Hangzhou, IEEE, 2012.

COULDRY, Nick; MEJIAS, Ulises A. Data Colonialism: Rethinking Big Data’s Relation to the Contemporary Subject. *Television & New Media*, vol. 20, nº 4, 336-349, 2018.

DOMINGOS, Pedro. *The Master Algorithm. How the Quest for Ultimate Machine Learning will Remake Our World*. New York: Basic Books, 2015.

DUFF, Alistair. S. Rating the Revolution: Silicon Valley in Normative Perspective. *Information, Communication & Society*, vol. 19, nº 11, 1605-1621, 2016.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. **Digital Era Governance**. IT Corporations, the State, and e-Government. Oxford: Oxford University Press, 2006.

EGGERS, W.D., SCHASTKY, D., VIECHNICKI, P. **AI-Augmented Government. Using Cognitive Technologies to Redesign Public Sector Work**. Delloite Center for Government Insights, 2017. Available at: <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/cognitive-technologies/artificial-intelligence-government.html>

EUROPEAN COMISSION. **AI Watch National strategies on Artificial Intelligence: An European perspective in 2019**. Sevilha: European Comission, 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/ai-watch-national-strategies-artificial-intelligence-european-perspective-2019>

EUROPEAN COMISSION-b. **A European strategy for data**, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, COM(2020) 66, Brussels, Feb. 2020.

EUROPEAN COMISSION-c. **WHITE PAPER On Artificial Intelligence – A European approach to excellence and trust**. Brussels, COM(2020) 65, Brussels, Feb. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando; ALMEIDA, Virgílio. **Governance for the Digital World: Neither More State Nor More Market**. London: Palgrave, 2020.

G20. **G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy**, 8 and 9 June 2019 in Tsukuba City, Ibaraki Prefecture, Japan, 2019.

GASSER, Urs, ALMEIDA, Virgílio. **A Layered Model for AI Governance**. *IEEE Internet Computing*, 21 (6), 58–62, 2017.

GOEL, Sanjay. **Cyberwarfare: Connecting the Dots in Cyber Intelligence**. *Communications of the ACM*, vol. 54, n° 8, 132-140, 2011.

HILL, K. **I Tried to Live Without the Tech Giants. It Was Impossible**, *The New York Times*, July 31, 2020. <https://nyti.ms/2CWI86R>

HOWLETT, Michael. “What is a policy instrument? Tools, mixes, and styles of implementation”. In: ELIADIS, Perl; HILL, Margaret M.; HOWLETT, Michael (orgs.). **Design Government**. From Instruments to Governance. Montreal: McGill Queen’s University Press, 2005.

KANTOROWICZ, E. H. **Os dois corpos do rei: um estudo sobre teologia política medieval**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Power and Interdependence in the Information Age, *Foreign Affairs*, vol. 77, nº 5, 81-94, 1998.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S., Jr. **Power and Interdependence**, Glenview, IL: Scott, Foresman/Little, Brown, 1977.

LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**. São Paulo: Globo Livros, 2019.

LEFORT, C. **L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire**. Paris: Fayard, 1981.

LEONARD, M. et al., **Redefining Europe's Economic Sovereignty**, Bruegel, June 25, 2019, <https://www.bruegel.org/2019/06/redefining-europes-economic-sovereignty/>.

MADIEGA, T. **Digital Sovereignty for Europe**, EPRS Ideas Paper, Towards a More Resilient Europe, European Parliament, July 2020. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf)

MEULEMAN, Louis. **Public Management and Metagovernance of Hierarchies, Networks, and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Styles Combination**. Potsdam: Physica-Verlag, 2008.

MCTI, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**, 2018. <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>

OECD-1, **Data in the digital age**, OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, 2019. www.oecd.org/going-digital/data-in-the-digital-age.pdf.

OECD-2, **Strengthening digital government**, OECD Going Digital Policy Note, OECD, Paris, 2019. www.oecd.org/going-digital/strengthening-digital-government.pdf.

PETERS, B. Guy. **Policy Problems and Policy Design**. Chateham: Edward Elgar, 2018.

SALAMON, Lester. The new governance and tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*, vol. 28, no. 5, 2011.

SHAKELFORD, Scott. **Governing New Frontiers in the Information Age**. Toward Cyber Peace. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.

STATE COUNCIL. **Notice of the State Council Issuing the New Generation of Artificial Intelligence Development Plan**. Washington: Foundation for Law & International Affairs, 2017. Disponível em: <https://flia.org/wp-content/uploads/2017/07/A-New-Generation-of-Artificial-Intelligence-Development-Plan-1.pdf>

TANGREDI, Sam J. From Global Commons to Territorial Seas: A Naval Analogy for the Nationalization of Cyberspace. *Military Cyber Affairs*, vol. 3, nº 1, 1-11, 2018.

U.S. GOVERNMENT. **Presidential Documents. Executive Order 13859. Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence.** Washington: U.S. Government, 2019. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-02-14/pdf/2019-02544.pdf>

UNITED NATIONS. **The Age of Digital Interdependency.** Report of the Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation. New York: United Nations, 2019. Available at: <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf>

VAN DEURSEN, Alexander J.; VAN DIJK, Jan A. The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. **New Media & Society**, vol. 21, n° 2, 354-375, 2019.

Virgílio Almeida · Professor Emérito de Ciência da Computação da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Ele também é professor associado no Berkman Klein Center for Internet and Society na Harvard University (2017-2020). Foi professor visitante em várias outras universidades e laboratórios de pesquisa, incluindo a New York University, Harvard University, Boston University, Santa Fe Institute e HP Research Labs. Foi Secretário Nacional de Políticas de Tecnologia da Informação do governo brasileiro de 2011 a 2015. Foi presidente do Comitê Gestor da Internet no Brasil de 2011 a 2016. Foi presidente do NETmundial – Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance, realizada em São Paulo, Brasil, em 2014. Foi um dos comissários da Comissão Global para a Estabilidade do Ciberespaço (cyberstability.org). Almeida é PhD em Ciência da Computação pela Universidade Vanderbilt. Seus interesses de pesquisa se concentram em computação social, ética, algoritmos e modelagem e análise de sistemas distribuídos em larga escala. Ele é co-autor de cinco livros que tratam de tecnologias da Web, comércio eletrônico, modelagem de desempenho e planejamento de capacidade, publicados por Prentice Hall e traduzidos para coreano e russo.

Fernando Filgueiras · Professor de políticas públicas da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) – Democracia Digital, Universidade Federal da Bahia (UFBA). Ele serviu como diretor de Pesquisa e Pós-Graduação da Escola Nacional de Administração Pública. Também atuou como diretor da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Filgueiras é doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Seus interesses de pesquisa incluem governança, governança digital, corrupção política e burocracia e políticas públicas. Ele é autor e co-autor de livros sobre democracia e estado.

Outros mundos possíveis: crise civilizatória, (re)construções identitárias e lutas indígenas na América Latina

Valéria Graziano

“Si el gran lema, y utopía posible del momento, es la utopía de un mundo diverso, no debemos perder de vista la dimensión de la diferencia radical de culturas y la pluralidad de mundos donde esas diferencias cobran sentido”

(RITA SEGATO, 2007).

Resumo

Com o fortalecimento dos movimentos sociais que reivindicam o direito de existirem e habitarem na *diferença*, multiplicam-se na América Latina lutas e experiências anticapitalistas e anticoloniais, que têm como horizonte a construção de alternativas civilizatórias. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo analisar como são articulados os processos de (re)construções identitárias e os projetos políticos que emergem das lutas dos movimentos indígenas latino-americanos por autonomia e emancipação, buscando identificar suas contribuições para imaginar alternativas ao capitalismo e à modernidade eurocentrada. A partir da compreensão de que as noções de *raça* e *racismo* estruturaram e continuam estruturando o sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, o trabalho visa contribuir para as reflexões

sobre as possibilidades de construção epistemologias decoloniais nas Relações Internacionais.

Abstract

With the strengthening of social movements that claim the right to exist and live in difference, anti-capitalist and anti-colonial struggles and experiences are multiplying in Latin America, with the horizon of building civilizing alternatives. Thus, this article aims to analyze how the processes of identity (re)construction are articulated and the political projects that emerge from the struggles of Latin American indigenous movements for autonomy and emancipation, seeking to identify their contributions to imagine alternatives to capitalism and to Eurocentric modernity. Based on the understanding that the notions of race and racism have structured and continue to structure the modern patriarchal colonial capitalist world-system, the work aims to contribute to reflections on the possibilities of building decolonial epistemologies in International Relations.

1. Introdução

Pachakuti: catástrofe ou revolução. *Pacha* = tempo-espaço, *kuti* = volta, turno, revolução. Expressão quéchua e aimara que pode ser entendida como *revolta ou comoção do universo* e, como muitos conceitos andinos, pode ter sentidos divergentes, complementários ou mesmo antagônicos (RIVERA CUSICANQUI, 2010). Na concepção indígena andina, o processo de conquista das Américas representou um *pachakuti* colonial, ou seja, um tempo de mudanças no sentido de uma catástrofe para os povos que habitavam mundos *outros*. O vírus que atualmente provoca tantos abalos na estrutura do sistema-mundo¹ tem rastros co-

1 Em referência ao conceito proposto por Immanuel Wallerstein em sua obra *The Modern World-System*, publicada pela primeira vez em 1974, como um sistema de

loniais e, simbolizando a convergência de múltiplas crises que se iniciaram com a colonização, aponta a constituição de um novo *pachakuti*. Deste processo de transformações profundas poderá emergir um *pachakuti* como revolução ou como uma segunda grande catástrofe colonial. As incertezas sobre o mundo pós-covid-19 representam, assim, um momento de possibilidades infinitas para a construção desse mundo *outro*.

A pandemia que paralisa o mundo neste início de século deve ser entendida como uma das consequências trágicas do processo constitutivo do atual sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, o qual estruturou-se a partir da classificação racial da população mundial para legitimar a dominação e a exploração de povos não-europeus, resultando em extermínios e apagamento de uma imensa diversidade de povos, línguas, culturas, memórias e identidades. Para além das questões médico-sanitárias, a crise global escancara os limites desse modelo civilizatório baseado na exploração da natureza e da vida, ameaçando as possibilidades de reprodução da própria vida e do planeta.

Desde o final do século xx, com o aprofundamento da globalização neoliberal e o consequente aumento de desigualdades, violências e exclusões, multiplicam-se e se fortalecem na América Latina movimentos indígenas e afro-latino-americanos que reivindicam o direito de existirem e habitarem na *diferença*, constituindo-se em lutas contra-hegemônicas, anticapitalistas e anticoloniais, que têm como horizonte transformações profundas no sentido de um novo *pachakuti*, como revolução. Muitos desses movimentos partem de uma perspectiva ecoterritorial para (re) construir políticas e práticas locais voltadas à autonomia e à emancipação, tais como o movimento autônomo zapatista, que emergiu no sul do México na década de 1990, e as lutas indígenas na região andina que, em países como Equador e Bolívia, levaram à refundação dos Estados a partir da *plurinacionalidade*, ou seja, do reconhecimento constitucional de

estados e regiões associado à expansão do capitalismo europeu.

que a *nação política* é composta por uma pluralidade de *nações étnicas e culturais* anteriores ao próprio Estado moderno. Apesar dos desafios e contradições enfrentados em cada caso, essas lutas simbolizam as possibilidades de construção de mundos *outros*, baseados em cosmovisões plurais, tal como sintetiza a concepção do *vivir bien/buen vivir*, comum a diversos povos indígenas da região.

Ainda não é possível concluir como a pandemia do coronavírus impactará o sistema-mundo, mas multiplicam-se no âmbito das Relações Internacionais reflexões e análises relacionadas às profundas transformações que parecem estar sendo aceleradas pela crise global, como o deslocamento do eixo geopolítico imperial dos Estados Unidos para a China, a crise do multilateralismo e o futuro da integração regional. Todavia, a compreensão deste momento como o auge catastrófico das crises relacionadas à modernidade, ao capitalismo e ao neoliberalismo indica que, mais do que refletir em termos de mudanças geopolíticas ou da arquitetura institucional do sistema-mundo, a disciplina precisa, com urgência, romper com o eurocentrismo que marca a produção do conhecimento para abarcar em suas análises todas as complexas e diversas dimensões da atual encruzilhada civilizatória, bem como possibilitar a imaginação de alternativas.

Dessa maneira, considerando que as noções de *raça e racismo* estruturaram e continuam estruturando o sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, o artigo tem como objetivo analisar como são articulados os processos de (re)construções identitárias e os projetos políticos que emergem das lutas dos movimentos indígenas latino-americanos por autonomia e emancipação, buscando identificar suas contribuições para imaginar alternativas ao capitalismo e à modernidade eurocentrada. A partir de uma abordagem interdisciplinar, espera-se contribuir para as reflexões acerca das possibilidades de construção epistemologias decoloniais nas Relações Internacionais, que permitam vislumbrar novos horizontes civilizacionais, ou um *mundo onde caibam muitos mundos*, como propõe o movimento zapatista.

2. Sistema-mundo, colonialidade global e globalidade imperial

Ainda que oficialmente a maioria dos processos de descolonização e independência tenha se encerrado na segunda metade do século XX², a independência jurídico-formal não significou um ponto final na condição de colonizado, e sim novas formas de dominação neocolonial. É neste sentido que o sociólogo peruano Aníbal Quijano (2005; 2005b) afirma que a *colonialidade do poder* se constitui em um fenômeno muito mais complexo e profundo que o colonialismo, abarcando não apenas suas dimensões políticas, econômicas e militares, mas também epistemológicas e ontológicas. Ou seja, o fim do colonialismo não representou o fim da *colonialidade* como padrão mundial de poder que se originou e se mundializou a partir da conquista da América Latina nos séculos XIV e XV, o qual definiria a Europa Ocidental como centro hegemônico e configuraria o atual padrão de poder, baseado na *colonialidade*, na *modernidade* e na *globalidade*.

Na América Latina, a criação de Estados baseados no modelo eurocêntrico do Estado-nação dependeu de longos e violentos processos de conquista colonial e da negação de grupos étnico-culturais, resultando na destruição física e simbólica de histórias e memórias e na imposição de uma única identidade, índios, à população sobrevivente (QUIJANO, 2005b). A convergência de dois processos históricos foi fundamental para o estabelecimento desse novo padrão de poder: (i) a construção de novas identidades históricas a partir da ideia de *raça* e da codificação das diferenças entre colonizadores e colonizados, as quais serviriam para justificar a dominação; e (ii) a articulação de todas as formas históricas de produção e controle do trabalho em torno do capital e do mercado

2 Atualmente a ONU reconhece oficialmente 17 *territórios não autônomos*. Disponível em: <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/about>. Acesso em: 20 de julho de 2020.

mundial, resultando no estabelecimento de uma nova estrutura de relações de produção na história do mundo, o capitalismo mundial. Assim, novas identidades “foram associadas à natureza dos papéis e lugares na nova estrutura global de controle do trabalho”, impondo-se hierarquicamente uma “sistemática divisão racial do trabalho” (QUIJANO, 2005, p.118).

As noções de *raça* e o *racismo* constituíram as bases do padrão de poder colonial que se estruturou e continua a se estruturar a partir de quatro eixos centrais: a *colonialidade do poder*, baseado em um sistema de classificação social e identitária, que dá origem à hierarquização racial e sexual; a *colonialidade do saber*, a partir do eurocentrismo como perspectiva única de conhecimento; a *colonialidade do ser*, por meio da inferiorização, subalternização e desumanização dos não-europeus e/ou não-brancos; e a *colonialidade da natureza e da vida* (SANTOS, 2010; WALSH, 2008). Consequentemente, o pensamento decolonial latino-americano entende que “*raça* e *racismo* não são superestruturais ou instrumentais para uma lógica preponderante de acumulação capitalista”, mas “são constitutivos da acumulação capitalista à escala mundial” (GROSFUGUEL, 2008, p.124). Desse modo, os autores decoloniais sugerem a substituição do paradigma marxista clássico da infraestrutura e da superestrutura pela estrutura histórico-heterogênea. Como sustentam Castro-Gómez e Grosfoguel (2007, p. 17), tendo em vista que a primeira descolonização, iniciada no século XIX, foi incompleta, limitando-se à independência jurídico-política das chamadas periferias do mundo, a segunda descolonização, a qual se refere à categoria *decolonialidade*, deverá “dirigirse a la heterarquía de las múltiples relaciones raciales, étnicas, sexuales, epistémicas, económicas y de género que la primera descolonización dejó intactas”.

Portanto, revela-se fundamental o distanciamento do pensamento eurocêntrico sob o qual tais relações foram constituídas. Como explica Walsh (2012), a *colonialidade do saber* descarta a existência e viabilidade de outros conhecimentos e racionalidades. Ao assumir um ponto

de vista universalista, neutro e objetivo, quebrando a ligação entre sujeito de enunciação e lugar epistêmico étnico-racial/ sexual/ de gênero, os paradigmas hegemônicos eurocêtricos consolidaram o mito do conhecimento universal “que oculta não só aquele que fala como também o lugar epistêmico geopolítico e corpo-político das estruturas de poder/ conhecimento colonial, a partir do qual o sujeito se pronuncia” (GROSFUGUEL, 2008, p.119). De acordo com Grosfoguel (2008, p.120), tal estratégia foi fundamental para a consolidação da hierarquia étnico-racial global. Assim, resume ele, “passamos da caracterização de ‘povos sem escrita’ do século XVI, para a dos ‘povos sem história’ dos séculos XVIII e XIX, ‘povos sem desenvolvimento’ do século XX e, mais recentemente, ‘povos sem democracia’ do século XXI” (GROSFUGUEL, 2008, p.120). Como lembra Said (2007, p.17), todos os impérios afirmam “não ser como os outros”, explicando que “suas circunstâncias são especiais, que existem com a missão de educar, civilizar e instaurar a ordem e a democracia, e que só em último caso recorrem à força”.

Embora as categorias *raça* e *racismo* não apareçam explicitamente nos estudos das Relações Internacionais, implicitamente estão presentes em análises das teorias tradicionais e legitimam discursos e ações políticas e militares que têm como base tal hierarquização étnico-racial global. Dessa forma, a ideia de civilização e as questões identitárias emergem historicamente nos estudos internacionais como pontos nodais para a re-racialização das políticas globais (RODRÍGUEZ, 2013). A obra *O choque de civilizações*, de Samuel Huntington, que se tornou um clássico nas Relações Internacionais, o discurso hegemônico sobre segurança internacional e terrorismo que emergiu após o 11 de setembro e as intervenções militares e humanitárias são exemplos de como essa lógica continua sendo reproduzida pela política internacional e pela disciplina.

Os discursos globais neoliberais impulsionados por organismos internacionais baseados no multiculturalismo e na diversidade cultural e que são reproduzidos pela disciplina resultam no apagamento das relações de poder e no ocultamento da *colonialidade*, convertendo-se em

um componente central do capitalismo global. A promoção da tolerância e da diversidade como particularismos externos “é representativa das novas formas de universalidade promovidas pelas políticas da globalização neoliberal”, as quais buscam articular políticas culturais e interesses econômicos transnacionais e globais, incorporando oficialmente a *diferença* enquanto a neutraliza e a esvazia de significados. A atuação dos bancos multilaterais exemplifica essa lógica: ao mesmo tempo em que criam fundos específicos e apoiam projetos voltados às populações indígenas, assessoram governos locais na implementação de políticas neoliberais que limitarão o exercício de direitos dos povos indígenas (WALSH, 2012).

Por isso Segato (2007) enfatiza que as lutas dos movimentos sociais inspirados em uma *política de identidade* precisam partir de uma consciência clara da profundidade de sua *diferença*, ou seja, da proposta de mundo alternativa que guia sua insurgência, para que possam alcançar a radicalidade do pluralismo que defendem. Neste sentido, o conceito de *diferença colonial*, tal como proposto por Mignolo (2011), tem se consolidado como categoria e espaço epistemológico decolonial fundamental ao ressaltar que as *diferenças* criadas pelo sistema de classificação social e racial imposto pela *colonialidade do poder* não constituem um traço essencial ou natural das culturas não europeias e nem partem da etnicidade dos povos em si, mas são fenômenos construídos e reproduzidos por meio da articulação dessas formas globais de poder.

3. Eurocentrismo nas relações internacionais

Considerando que a descolonização do poder deve passar pela descolonização do saber, entende-se que é fundamental descolonizar o conhecimento que se produz nas Relações Internacionais como disciplina criada no contexto da consolidação do Estado-nação, da modernidade e do paradigma eurocêntrico da universalidade do conhecimento, e que continua a ser desenvolvida por meio de uma relação intrínseca com a

política internacional hegemônica. Álvarez (2015) afirma que o conceito de *internacional* nada mais é do que o *modelo ocidental* e que o termo *relações internacionais* é uma contradição em si, já que não existem relações simétricas entre Norte e Sul, e sim *relações entre poderes hegemônicos*. Como consequência, as agendas, temas e conceitos centrais para as teorias das Relações Internacionais seguem respondendo, fundamentalmente, “às necessidades e inquietudes do ‘príncipe’, ou seja, dos atores hegemônicos do sistema-mundo” (RODRÍGUEZ, 2013, 92). Desse modo, o caráter estatocêntrico, eurocêntrico e antropocêntrico da disciplina continua legitimando o discurso colonial e a imposição de normas e valores, a partir da hierarquia étnico-racial global que invisibiliza outras formas de organização política e de vida, inferioriza as políticas e sociedades não-ocidentais e nega seu poder de agência como forma de justificar intervenções e ações violentas contra essas populações.

Para que seja possível construir epistemologias *outras*, é necessário, primeiramente, compreender historicamente o surgimento do sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, contextualizando o surgimento do Estado-nação moderno, a concepção hegemônica de soberania e a construção tanto das identidades étnico-culturais do *outro* não-europeu quanto das identidades nacionais como projeto de poder europeu ocidental. Ou seja, é preciso compreender cada uma dessas construções como conceitos não-neutros e tampouco universais, mas articulados à matriz colonial de poder, devendo ser localizados e analisados como construções históricas, vinculadas a interesses e dinâmicas de poder específicos.

3.1 Estado-moderno e soberania nas Relações Internacionais

Embora a literatura das Relações Internacionais tradicionalmente identifique a consolidação do Estado moderno como construção europeia ocidental dos séculos XVIII e XIX, suas origens remontam ao século XVI e, de maneira mais específica, ao Tratado de Vestfália de 1648,

distinguindo-se das formas de organização política anteriores pela definição do território e da fixação das fronteiras, da soberania e da legitimidade (HELD; MCGREW, 2001), e substituindo os grandes impérios multiétnicos como configuração política majoritária no continente europeu. Tal processo de consolidação do Estado moderno levou também à legitimação da ideia de uma sociedade de Estados independentes que consagrou o princípio da independência dos Estados tanto em assuntos internos quanto externos (CERVO, 2007).

Durante o século XX, com os processos de descolonização na África e na Ásia, a criação das organizações internacionais e o estabelecimento dos processos de integração regional, foi se consolidando o atual sistema internacional baseado no princípio da cooperação e na noção de multilateralismo. Com o aprofundamento da globalização hegemônica, a emergência de forças econômicas transnacionais e o aumento da interdependência, o poder do Estado-nação foi sendo colocado em xeque. Porém, como afirma Santos (2002), a perda de soberania varia imensamente, visto que os Estados hegemônicos, diretamente ou por meio das instituições internacionais, ameaçam a autonomia e soberania dos Estados do Sul global³. Além disso, a capacidade de resistência e reação de tais Estados a esses processos também varia enormemente. As políticas e práticas de intervenção militar ou humanitária exemplificam os limites impostos à soberania de Estados periféricos já que, na prá-

3 O Sul é concebido metaforicamente “como um campo de desafios epistêmicos, que procuram reparar os danos e impactos historicamente causados pelo capitalismo na sua relação colonial com o mundo. Esta concepção do Sul sobrepõe-se em parte com o Sul geográfico [...]. A sobreposição não é total porque, por um lado, no interior do norte geográfico classes e grupos sociais muito vastos (trabalhadores, mulheres, indígenas, afrodescendentes) foram sujeitos à dominação capitalista e colonial e, por outro lado, porque no interior do Sul geográfico houve sempre as ‘pequenas Europas’, pequenas elites locais que se beneficiaram da dominação capitalista e colonial e que depois das independências a exerceram e continuam a exercer, por suas próprias mãos, contra as classes e grupos sociais subordinados” (SANTOS; MENEZES, 2010, p. 12).

tica, é um direito apropriado pelos poderes hegemônicos em nome da *missão civilizadora* ou, mais recentemente, da democracia e dos direitos humanos.

Clavé-Mercier (2018) ressalta que, ainda que tenham se multiplicado no âmbito das Relações Internacionais debates sobre a crescente interdependência no sistema-mundo, a relativização da soberania não levou à uma leitura crítica ou redefinição do conceito, limitando-se ao estabelecimento da diferenciação entre *soberania interna*, no sentido vestfaliano, e *soberania externa*, no âmbito internacional. Para o autor, embora não tenha nunca se completado como prática, a academia segue abordando o conceito com base em uma noção idealizada, que ignora as contradições e evoluções histórico-geográficas.

A concepção hegemônica de soberania como fundamento do sistema-mundo capitalista colonial moderno patriarcal nega aos povos ancestrais o direito de reconhecimento de acesso à mesma desde o início da conquista colonial. Como explica Clavé-Mercier (2018, p. 103), o desenvolvimento do direito internacional não apenas limitou parcialmente as soberanias dos Estados-nação, mas assegurou o descarte de qualquer outra forma de soberania que pudesse desafiar o ideal vestfaliano ou frear as políticas expansionistas. O autor recorda, ainda, que a doutrina do *terra nullius* – que reconhecia que territórios sobre os quais não houvesse afirmação de soberania estavam disponíveis para colonização –, legitimou ocupações territoriais ao ignorar as formas de organização sociopolítica indígenas, instaurando “una dicotomía racializadora y temporalizadora entre actores internacionales soberanos *versus* actores que aspiraban a la soberania” que, tendo sido extinta formalmente somente no final do século XX, segue operando no sistema-mundo. Apesar dos avanços legais no direito internacional relacionado ao reconhecimento de direitos indígenas, especialmente a *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas* e a *Convenção 169 da OIT*, a diferenciação entre *autodeterminação* e *soberania* expõe a vigência de tal doutrina e os limites do reconhecimento dos direitos dos povos in-

dígenas sobre seus territórios ancestrais. Além disso, é preciso lembrar que os povos indígenas não possuem personalidade jurídica e nem autoridade reconhecida no sistema internacional. Dessa forma, “el propio diseño del sistema de relaciones internacionales y del derecho internacional es también clave en el blindaje anti-indígena construido en torno al concepto de soberanía” (CLAVÉ-MERCIER, 2018, p.105). É neste sentido que o autor defende o abandono da noção vestfaliana mistificada e imposta como universal para que seja possível dar conta da complexidade real no mundo político e social, por meio de uma leitura crítica para que permita compreender que “la soberanía es poder y, como éste, no se tiene o deja de tener, sino que es un ejercicio posiblemente limitado o potenciado por diferentes variables” (CLAVÉ-MERCIER, 2018, p.108).

3.2 Estado, nação e o impossível Estado-nação

Diante dos atuais debates políticos e teóricos acerca da legitimidade e do poder do Estado-nação no sistema-mundo globalizado e dos diversos movimentos de resistência que emergem em seu interior, especialmente a partir de reivindicações como o reconhecimento de autonomia de diversos povos ou da não identificação de grupos étnicos e culturais com a *nação* tal como imposta, aprofundam-se as tensões em torno dos significados e contradições inerentes à equiparação do binômio *Estado e nação*. Observa-se que a síntese Estado-Nação, na realidade concreta, não se realizou por completo em inúmeros – senão a maioria – dos casos.

A partir da lógica da *colonialidade global/ globalidade imperial* que estrutura o sistema-mundo, ao mesmo tempo em que a nação política e todas as identidades associadas a ela estariam sido reabsorvidas em comunidades maiores, que estão *acima* do Estado-nação e se interconectam com as identidades nacionais, há também um movimento *desde abaixo*, pelos quais indivíduos e grupos inscritos previamente nas entidades chamadas Estado-nação começam a redescobrir suas histórias,

raízes e identidades. Para Hall (2006), é justamente dessa tensão entre o global e o local que se constituem as bases para as transformações identitárias no mundo contemporâneo. Embora possa ter efeito pluralizante sobre as identidades, apontando novas possibilidades de articulação identitária, a globalização hegemônica resulta também em movimentos contraditórios de retorno à tradição e de recuperação da suposta pureza da identidade nacional, que levam ao ressurgimento e fortalecimento de movimentos nacionalistas, fundamentalismos e absolutismos, além de violências contra todas as minorias que possam abalar a ideia de nação homogênea e comunidade nacional (HALL, 2006). Como esclarece Grosfoguel (2008, p.137), os nacionalismos representam respostas eurocêntricas ao reproduzir uma colonialidade interna de poder que reifica o Estadonação enquanto lugar privilegiado de mudança social. Já os fundamentalismos, ao adotarem uma retórica essencialista de absoluta exterioridade à modernidade, acabam respondendo à imposição da modernidade com uma “modernidade antimoderna que é tão eurocêntrica, hierárquica, autoritária e antidemocrática como aquela.”

A definição clássica da *nação* como *comunidade imaginada*, de Benedict Anderson, suscita inúmeras críticas ao ignorar as questões fundamentais das relações de poder e desigualdades no sistema-mundo e dentro do Estado (SAID, 2007; BHABHA, 1998). Como argumenta Álvarez (2015), o conceito de Anderson não é aplicável ao mundo não-europeu, onde os Estados nacionais foram constituídos através da violência colonial e do apagamento de povos e culturas, por interesses capitalistas, e não com base nos possíveis benefícios do modelo político do Estadonação. Por isso, como ressalta Chatterjee (2002), é fundamental perguntar *quién imagina la comunidad e para quién es imaginada* para não reduzir a ideia de nação ao projeto nacional de uma elite. Ainda sobre o conceito de Anderson, Hall (2014) enfatiza que a formação das identidades culturais nacionais se deu, na maior parte do mundo, a partir da exclusão e da absorção de todas as enormes diferenças presentes no território que forma o Estado, ou seja, foram negociadas *contra* a diferen-

ça. Na América Latina, como abordado anteriormente, a criação formal dos Estados-nação dependeu do esmagamento das *nações étnicas* e sua aproximação forçada com o Estado moderno e sua *nação política*. Como explica Hall (2006, p. 59), “uma cultura nacional nunca foi um simples ponto de lealdade, união e identificação simbólica. Ela é também uma estrutura de poder cultural”. Dessa forma, para além das análises culturalistas, deve-se compreender a construção dos Estados nacionais como um processo contingente, que resulta da relação de forças e de disputas durante as quais os sujeitos posicionam-se estrategicamente.

4. Vivir bien/ buen vivir, autonomia e lutas indígenas na América Latina

Se a constituição da raça, do racismo e da hierarquia étnico-racial global estão ligadas à história de conquista e exploração dos povos na América Latina e da constituição do sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, é também nessa região que emergem desde o final do século XX movimentos político-sociais indígenas e afro-latino-americanos contra todas as exclusões e violências provocadas por esse sistema-mundo baseado na *colonialidade global/ globalidade imperial*. Como afirma Quijano (2014b), não é por acaso que o continente ocupa um lugar central na subversão epistêmica/ teórica/ histórica/ estética/ ética/ política desse padrão de poder. A partir da articulação positiva da *diferença*, das margens, esses movimentos colocam em tensão os sistemas de representação que fixam e naturalizam as *diferenças* e reivindicam um sentido histórico alternativo, não baseado no impossível Estado-nação.

Mas é preciso enfatizar que aumentam também, desde o início do século, a repressão e as respostas violentas dos Estados e das forças capitalistas transnacionais que se articulam para além das fronteiras convencionais, “desarrollando una tendencia a la re-colonización global, usando los más sofisticados recursos tecnológicos que permiten matar más gente, más rápido, con menos costo” (QUIJANO, 2014b, p. 28). No contexto

da atual pandemia do coronavírus, tais ameaças se tornam ainda mais graves. Como lembra Esteva (2011), as crises têm sido historicamente empregadas contra os povos. Ele explica que as incertezas e medos que provocam podem levar à paralisia e à desarticulação dos movimentos populares, ao mesmo tempo em que os poderes hegemônicos articulam discursos de segurança às questões sanitárias, resultando em mais violência e ameaças à vida. Na América Latina e outras regiões do Sul global, o Estado de exceção vai se impondo na forma de violação de direitos, repressão aos movimentos sociais e militarização.

Diante dessas múltiplas crises que se arrastam há século – e que culminam na pandemia como símbolo da destruição da própria vida –, foram se constituindo os sentidos das lutas de resistência em defesa das condições de vida no planeta (QUIJANO, 2014b). Sem enfrentar e subverter o sistema-mundo baseado na *colonialidade global/globalidade imperial*, essas lutas não poderiam avançar na produção de um sentido histórico alternativo e, por isso, devem ter “una des/colonialidad del poder como punto de partida, y la autoproducción y reproducción democráticas de la existencia social, como eje continuo de orientación de las prácticas sociales” (QUIJANO, 2014b, p. 29).

4.1 Desenvolvimento (In)sustentável e o *Vivir Bien/ Buen Vivir* como alternativa civilizatória

Ainda que a questão ambiental esteja na agenda da política internacional desde o final do século XX, levando à construção de uma complexa arquitetura relacionada ao regime do meio ambiente, a crise ecológica se agrava. Após o fracasso dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que ocupou espaço central na agenda da ONU entre 2000 e 2015, foram aprovados os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que devem guiar a formulação de políticas dos Estados e organizações internacionais até 2030. Mas, como alerta Ceceña (2011), ainda que a gravidade da ameaça ecológica tenha levado à incorporação da temática

nas agendas prioritárias das instituições capitalistas globais, não se pode esperar que as mesmas atuem contra seus próprios fundamentos e, neste sentido, suas estratégias estão voltadas para a adoção de mecanismos de controle da exploração da natureza, de forma a garantir a não destruição total dos ecossistemas necessários para sua própria reprodução, e mantendo a finalidade de sua apropriação de forma a não implicar na perda de rentabilidade econômica.

Como resultado, a desigualdade segue aumentando drasticamente e o chamado *desenvolvimento (in)sustentável* revela-se impossível de se concretizar na medida em que as raízes profundas dos problemas não são alteradas: o próprio sistema-mundo capitalismo colonial patriarcal moderno, baseado na exploração intensa e na destruição da diversidade da natureza e da vida, apropriados como recursos. No campo disciplinar das Relações Internacionais, multiplicam-se estudos sobre a arquitetura ambiental global, suas organizações e acordos, mas partem quase sempre do paradigma hegemônico e universalizado do *desenvolvimento* eurocêntrico. Ao não questionarem a reprodução desse sistema-mundo baseado na *colonialidade do poder*, as teorias tradicionais seguem legitimando o discurso colonial que resulta na exploração de parte significativa dos povos do planeta e na destruição de seus modos de vida, não sendo capazes de vislumbrar alternativas civilizatórias.

Os movimentos indígenas latino-americanos, ao reivindicarem outras racionalidades, desenvolvem propostas *alternativas ao desenvolvimento* que indicam a possibilidade de construção de outros horizontes civilizacionais. Por meio do resgate de cosmovisões ancestrais, baseadas na harmonia entre a sociedade e a natureza, a concepção andina do *vivir bien/ buen vivir*⁴ tem sido articulada por tais movimentos como alterna-

4 Algumas das expressões indígenas que foram traduzidas e deram origem à noção de *buen vivir/vivir bien* são: *sumak kawsay* (quechua); *suma qamaña* (aymara); *teko pora* (guarani); *küme mogen* (mapuche). Ressalta-se a necessidade de reconhecer as diferenças em termos de significações e apropriações, próprias de cada contexto e cultura.

tiva à noção de desenvolvimento imposta pelo eurocentrismo moderno. Escobar (2013) explica que o desenvolvimento hegemônico é um projeto tanto econômico, no âmbito do capitalismo imperial, como cultural, já que surge da experiência particular da modernidade europeia e subordina as demais culturas e conhecimentos, buscando homogeneizá-las com base em princípios ocidentais.

O *vivir bien/ buen vivir* pode ser entendido com uma proposta descolonizadora que “estabelece definitivamente uma cosmovisão diferente da ocidental ao surgir de raízes comunitárias não capitalistas” (ACOSTA, 2016, p. 72). Como filosofia praticada há séculos por diversos povos e nações indígenas, as múltiplas formas de vida próprias do *vivir bien/ buen vivir* demonstram que sua concretização não depende da transição ao capitalismo para que possa ser efetivada. Representa, portanto, uma oportunidade de construção coletiva de novas formas de vida, forjadas no calor das lutas por emancipação que emergem de grupos tradicionalmente marginalizados. Neste sentido, pode-se afirmar que o *vivir bien/ buen vivir* tal como proposto pelos movimentos indígenas se aproxima do que Escobar (2014) denomina *projeto descolonial*, já que visa romper tanto com o paradigma neoliberal do desenvolvimento quanto com o paradigma da euromodernidade. Aproxima-se, assim, das reflexões teóricas elaboradas pela chamada corrente pós-desenvolvimentista⁵ que propõe superar a noção de *desenvolvimentos alternativos* para pensar em *alternativas ao desenvolvimento* (ESCOBAR, 2005b, 2014; ESTEVA, 2010).

Embora a concepção do *vivir bien/ buen vivir* tenha sido adotada pelas novas Constituições do Equador e da Bolívia, os limites das ex-

5 O Pós-Desenvolvimento, também conhecido como Teoria Pós-Desenvolvimentista, consolidou-se na década de 1980 a partir da crítica aos projetos de desenvolvimento e também das teorias do desenvolvimento desenvolvidas até então, as quais, segundo os autores dessa corrente, justificavam a implementação desses projetos em países do chamado “Terceiro Mundo”. Assim, baseia-se na ideia central de que todos os conceitos e práticas do desenvolvimento refletem a hegemonia eurocêntrica ocidental sobre o resto do mundo.

periências de construção desses Estados Plurinacionais explicitam a impossibilidade de construção de outros horizontes civilizacionais sem o rompimento com a institucionalidade do sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno, representada pelo Estado moderno, e com o modelo de produção capitalista global, baseado na exploração de recursos naturais e na violência e expulsão de povos indígenas de seus territórios. Esses limites se expressam na dificuldade de se avançar na concretização do reconhecimento do direito de autonomia e autodeterminação, assim como dos direitos da natureza, como previsto na carta equatoriana. Para Escobar (2014), essas experiências demonstram que o *desclasamiento epistêmico*, ou seja, o abandono de pretensões de universalidade e de verdade em favor de outras formas de pensar e de viver, não é facilmente alcançável desde posições estatais.

Mas, como defende Acosta (2016, p.38), o *vivir bien/ buen vivir* construído desde abaixo pelos movimentos indígenas tem potencial para projetar-se com força nos debates mundiais, podendo “servir de plataforma para discutir, consensualizar e aplicar respostas aos devastadores efeitos das mudanças climáticas e às crescentes marginalizações e violências sociais”.

4.2 Autonomias indígenas como horizonte emancipatório

Considerando que as lutas por autonomia indígena estão fundamentalmente relacionadas à reivindicação do direito de existir e autogovernar-se a partir da *diferença* e de um horizonte civilizatório *outro*, a descolonização da ideia de soberania no âmbito das Relações Internacionais revela-se fundamental. Como explica CLAVÉ-MERCIER (2018, p.109), nas cosmovisões indígenas, as noções de *soberania* e *autodeterminação* estão estreitamente relacionadas, no sentido de que “la autodeterminación sería la dinamización, la reificación de la soberanía”. Os povos indígenas entendem “la autodeterminación como un derecho inherente que fundamenta su afirmación de soberanía tradicional que

nunca fue reconocida por las narrativas legales coloniales”. Por esse motivo, embora o conceito de soberania seja uma construção eurocêntrica, tem sido apropriada por movimentos indígenas em diversas partes do mundo como forma de reivindicar o direito de existir na *diferença*.

Desde que o movimento zapatista lançou *La Otra Campaña* na década de 1990, fortaleceu-se na América Latina um imaginário sobre as possibilidades de construção de autonomias. Esteva (2011) ressalta que a luta autonômica tal como desenvolvida pelos povos indígenas na região impacta a compreensão convencional do direito à livre determinação – que no direito internacional legitima a aspiração de independência política em um Estado-nação próprio ou em outro já existente –, pois é desenvolvida a partir de uma perspectiva cultural que combina a liberdade e a capacidade de autodeterminação em territórios próprios com a determinação com outros povos e culturas em formas outras de articulação cultural e política. Exigem, assim, pensar em construções para além dos regimes políticos eurocêntricos liberais vinculados ao capitalismo. Neste sentido, as lutas por autonomia partem do reconhecimento fundamental da *diferença colonial* e do *diálogo intercultural* e podem contribuir para o desenvolvimento de concepções descolonizadoras da soberania, que reconheçam modelos de organização e governança próprios e diversos, baseados na solidariedade e horizontalidade, em responsabilidades comunitárias e no vínculo com a terra. Consequentemente, a concepção indígena da soberania está estreitamente vinculada às culturas e às identidades coletivas, “permitiendo a los pueblos indígenas autoimaginarse como sujetos más que objetos de las relaciones internacionales y de la política, siendo así una fuente crucial de la agencia de estos actores” (CLAVÉ-MERCIER, 2018, p.110).

Considerando que as autonomias se constituem em espaços-tempos em disputa, a possibilidade de construção desses mundos *outros* depende da capacidade de resistencia e articulação desses movimentos para enfrentar estratégias imperiais que visam “debilitar los espacios autónomos de los de abajo a través de una amplia gama de estrategias” (ZIBECH,

2011, p.239). Para enfrentar a repressão dos poderes hegemônicos empenhados em destruir fisicamente os povos que representem obstáculos aos seus interesses, Zibech (2011) ressalta que as estratégias devem passar por articular lutas locais em redes transnacionais. Portanto, os níveis situados abaixo e acima do Estado-nação devem ser entendidos como espaços estratégicos de intervenção política para os movimentos sociais (GROSFUGUEL, 2008). O movimento autônomo zapatista é um exemplo dessa capacidade de articulação em níveis diversos, em distintas partes do mundo, incluindo articulações com movimentos populares camponeses, feministas, bem como com intelectuais e lideranças políticas do Sul global.

Escobar (2005) entende que, embora estejam cada vez mais articuladas de maneira transnacionalizada, as lutas indígenas latino-americanas representam a defesa de concepções históricas particulares baseadas no que ele denomina *políticas de lugar*, entendidas como uma “una forma emergente de política, un nuevo imaginario político en el cual se afirma una lógica de la diferencia y una posibilidad que desarrollan multiplicidad de actores y acciones que operan en el plano de la vida diaria” (ESCOBAR, 2005, p.41). Dessa maneira, estão baseadas em culturas vivas e em práticas subalternas para a (re)construção de laços socio-naturais alternativos, possibilitando a subversão da lógica da *colonialidade global/ globalidade imperial*. A partir da *tradução intercultural*, resultam em trocas de experiências diversas e aprendizados mútuos, construindo políticas e práticas em redes de solidariedade baseadas no respeito às distintas cosmovisões, culturas e identidades. Para Escobar (2005), das *políticas de lugar* e da articulação entre o local e o global emergem “las mejores esperanzas para reimaginar y re-hacer mundos locales y regionales”. Assim, a autonomia como horizonte emancipatório “permite visualizar un mundo de redes de colectividades autorreguladas, un tejido de autodeterminaciones, federaciones de autonomías libres del capital, en relación simbiótica con el mundo no humano” (ADAMOVSKY *et al*, 2011, p.11).

5. Pachakuti: outros mundos possíveis

Ao se apropriarem e ressignificarem positivamente as identidades étnico-raciais impostas pelos poderes coloniais, a partir de processos de (re)construções identitárias articulados de maneira contra-hegemônica, os movimentos indígenas latino-americanos protagonizam importantes lutas por autonomia e emancipação, as quais têm possibilitado imaginar novos horizontes civilizacionais, baseados em concepções alternativas de mundo, tal como o *vivir bien/buen vivir*. Por meio de cosmovisões, práticas e experiências comunitárias locais diversas, construídas em relações de cooperação, reciprocidade e horizontalidade na gestão de bens comuns e da natureza, contribuem para reflexões sobre alternativas ao capitalismo global. Diante do aumento da violência e repressão por parte dos poderes hegemônicos que reproduzem a *colonialidade global/globalidade imperial*, a articulação para além das fronteiras nacionais tem se mostrado fundamental para a visibilização e fortalecimento de suas lutas, levando à consolidação de redes de solidariedade transnacionais. Dessa forma, distanciam-se dos nacionalismos e fundamentalismos como respostas eurocêntricas ao esmagamento de culturas e identidades perpetrado pelo Estado-nação moderno, bem como das políticas identitárias globais neoliberais, e articulam lutas anticapitalistas e anticoloniais amplas, abaixo e acima do nível do Estado-nação, a partir da *diferença colonial*.

A crise civilizatória escancarada pela pandemia do coronavírus tem sido respondida pelos poderes hegemônicos a partir de discursos bélicos e médico-sanitários que despolitizam suas causas profundas e levam à legitimação da concentração do poder e de um Estado de exceção transitório que pode se tornar permanente, baseado em tecnologias de vigilância digital, militarização de territórios e violações de direitos. Os limites biofísicos do planeta estão no centro da crise e novas catástrofes ambientais e sanitárias, assim como fascismos e genocídios, avizinham-se. Diante de um mundo cada vez mais contraditório e fragmentado,

com aumento de desigualdades e violências, as experiências de resistência, articulação e reinvenção de mundos dos movimentos indígenas latino-americanos apontam alternativas para a elaboração de uma nova imaginação política, que envolva tanto transformações no âmbito do Estado-nação, a partir de novos pactos socioambientais construídos desde abaixo, quanto a construção de novos horizontes civilizacionais, para além do Estado-nação e do sistema-mundo capitalista colonial patriarcal moderno.

Convidam, assim, a sair da prisão do pensamento único eurocêntrico e imaginar criativamente outras realidades. Ao romper com o eurocentrismo, o estatocentrismo e o antropocentrismo, os movimentos que nascem das experiências comunitárias indígenas se constituem em projetos decoloniais que desestabilizam noções centrais para a disciplina das Relações Internacionais. Inspiram, dessa maneira, o desenvolvimento de epistemologias *outras*, que enfoquem as lutas por autonomia e emancipação e, desde visões de mundo diversas, contribuam para a imaginação de alternativas plurais a concepções hegemônicas como Estado-nação, soberania, autodeterminação, desenvolvimento e democracia. A partir do diálogo interdisciplinar com perspectivas críticas do Sul global, as epistemologias decoloniais nas Relações Internacionais podem contribuir para a construção de teorias, ferramentas e metodologias que articulem as questões culturais e identitárias como constitutivas da estrutura histórico-heterogênea do sistema-mundo e incorporem a descolonização do poder como horizonte, visibilizando as diversas lutas, povos e cosmovisões historicamente ignorados pelas teorias eurocêntricas da disciplina.

Se a descolonização do saber é fundamental para a descolonização do poder na América Latina, o desenvolvimento de perspectivas decoloniais é urgente e exige um exercício de diálogo e *tradução intercultural*. E se o vírus que atualmente provoca tantas incertezas e abalos tem rastros coloniais, simbolizando a convergência de todas as crises e limites do atual sistema-mundo, as lutas indígenas e experiências auto-

nômicas que se multiplicam em iniciativas comunitárias locais e redes de solidariedade transnacionais, costurando histórias de resistências e memórias diversas, indicam que um *mundo onde caibam muitos mundos* está sendo semeado a partir da pluralidade, da *diferença*, e desde abaixo. Utopias concretas que inspiram lutas e saberes para um *pachakuti* como revolução.

Referências

ACOSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.** São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2016.

ADAMOVSKY, Ezequiel *et al.* **Pensar las autonomías: Alternativas de emancipación al capital y el Estado.** México D.F.: Sísifo Ediciones, Bajo Tierra, 2011.

ÁLVAREZ, Glorianna Rodríguez. **Eurocentrismo y Relaciones Internacionales: reflexiones acerca de la decolonialidad de la disciplina.** In: ACOSTA, W. S. *Ciencias Sociales y Relaciones Internacionales: nuevas perspectivas desde América Latina.* Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional-CLACSO, 2015.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura.** Tradução: Myriam Ávila, Eliana Lourenço Reis e Gláucia Gonçalves. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1998.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago; GROSFUGUEL, Ramón (orgs.). **El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global.** Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central; Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana; Instituto Pensar, 2007

CECEÑA, Ana Esther. **De los desafíos y los nudos.** In: ADAMOVSKY, Ezequiel *et al.* **Pensar las autonomías: Alternativas de emancipación al capital y el Estado.** México D.F.: Sísifo Ediciones, Bajo Tierra, 2011.

CERVO, Amado Luiz. **Hegemonia coletiva e equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815-1871).** In: SARAIVA, José Flávio (org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização.* São Paulo: Saraiva, 2007

CHATTERJEE, Partha. **Comunidad imaginada: ¿por quién?** *Historia Caribe* [online] 2002, II (7). Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93720704>. Acesso em 28 de abril de 2015.

CLAVÉ-MERCIER, Valentin. **Revisitar la soberanía indígena: los desafíos de una reivindicación excluida.** Relaciones Internacionales, n. 38, junho – setembro de 2018. Disponível em: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/8830>. Acesso em: 20 de maio de 2020.

ESCOBAR, Arturo. **América Latina en una encrucijada: Modernizaciones alternativas, posliberalismo o posdesarrollo?** In: QUINTERO, Pablo (comp.). **Crisis civilizatoria, desarrollo y Buen Vivir.** Colección El Desprendimiento. Buenos Aires: Ediciones del Signo, 2014.

———. **Más allá del Tercer Mundo: Globalización y Diferencia.** Bogotá: Imprenta Nacional, 2005.

———. **O lugar da natureza e a natureza do lugar: globalização ou pós-desenvolvimento?** In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** p. 133-168. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005b.

———. **Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales em las transformaciones globales.** Bogotá: Ediciones desde Abajo, 2013.

ESTEVA, Gustavo. **Development.** In: SACHS, Wolfgang (ed.). **The development dictionary: a guide to knowledge as power.** 2ª ed. Londres: Zed Books Ltd., 2010.

———. **Otra autonomía, otra democracia.** In: ADAMOVSKY, Ezequiel *et al.* **Pensar las autonomías: Alternativas de emancipación al capital y el Estado.** México D.F.: Sísifo Ediciones, Bajo Tierra, 2011.

GROSGOUEL, Ramón. **Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global?** Revista Crítica de Ciências Sociais, 80, 115-147, 2008. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2763903>

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade.** 11ed. Tradução: Tomaz Tadeu da Silva, Guaracira Lopes Louro. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

———. **Sin Garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales.** 2ª ed. Popayán: Universidad del Cauca; Enviñón, 2014.

HELD, David; MCGREW, Anthony. **Prós e Contras da Globalização.** Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

MIGNOLO, Walter. **El vuelco de la razón: diferencia colonial y pensamiento fronterizo.** Buenos Aires: Del Signo, 2011.

QUIJANO, Aníbal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**. In: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Colección Sur-Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005.

———. **Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2014a.

———. **Des/colonialidad y bien vivir: Un nuevo debate en América Latina**. Universidad Ricardo Palma; Editorial Universitaria: Lima, 2014b.

———. **Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina**. In: Dossiê América Latina, Revista Estudos Avançados, nº55, 2005b.

RIVERA CUSICANQUI, Silvia. **Violências (re)encubiertas en Bolivia**. La Paz: La MIRADA Salvaje; Editorial Piedra Rota, 2010.

RODRÍGUEZ, Fernando Galindo. **Enfoques postcoloniales en Relaciones Internacionales: un breve recorrido por sus debates y sus desarrollos teóricos**. Relaciones Internacionales, n. 22. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid (UAM), febrero-mayo 2013.

SAID, Edward. **Orientalismo: O Oriente como invenção do Ocidente**. Tradução: Rosaura Eichenberg. Coleção: Companhia de Bolso. São Paulo: Companhia de Bolso, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **A globalização e as ciências sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

———. **Refundación del Estado en América Latina**. Perspectivas desde una epistemología del Sur. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad; Programa Democracia y Transformación Global, 2010.

———; MENEZES, Maria Paula (orgs.). **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010.

SEGATO, Rita Laura. **La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de Identidad**. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

WALSH, Catherine. **Interculturalidad crítica y (de)colonialidad: Ensaio desde Abya Yala**. Serie Pensamiento decolonial. Quito: Ediciones Abya Yala, 2012.

———. **Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado**. Tabula Rasa, online, 2008 (Julio-

Diciembre). Acesso: 15 de outubro de 2014. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39600909>

ZIBECHI, Raúl. **Las zonas grises de las dominaciones y las autonomías**. In: ADAMOVSKY, Ezequiel *et al.* **Pensar las autonomías: Alternativas de emancipación al capital y el Estado**. México D.F.: Sísifo Ediciones, Bajo Tierra, 2011.

Valéria Graziano · Mestra em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela Universidade de Brasília (2013) e Mestra em Estudos Culturais pela Universidade de São Paulo (2016). Jornalista e professora no curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Mogi das Cruzes desde 2015. Foi Coordenadora-Geral de Integração e Assuntos Multilaterais da Diretoria de Relações Internacionais do Ministério da Cultura (2009-2014). Atuou, ainda, como consultora do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para o Ministério da Cultura e como Assistente de Informação Pública do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no Brasil.

Soberania e Direito Internacional

Leonardo Nemer Caldeira Brant

Resumo

A soberania deve ser considerada como o elemento central na composição do direito internacional. O vínculo entre os dois conceitos é elementar. Assim, se por um lado, a soberania é a qualidade essencial do Estado, por outro, cabe à ordem normativa internacional regular, prioritariamente, o relacionamento das entidades estatais ou das organizações internacionais, que são constituídas, em última análise, por delegação de manifestação soberana.

A soberania está, portanto, no centro da atividade normativa internacional. Mas duas questões centrais logo aparecem. Afinal, como conceituá-la na perspectiva jurídica? O que ela significa em termos normativos? A resposta a esta questão implica na distinção entre a soberania positiva e a negativa. Não há, neste caso, nenhuma avaliação valorativa. Trata-se apenas de opor as duas faces do mesmo conceito. Por soberania positiva entende-se a capacidade de produção normativa internacional por via de consentimento. Tal fenômeno vincula o conceito de soberania ao princípio da autonomia e da independência. Na perspectiva negativa, contudo, observa-se que a própria noção de soberania impede que uma norma internacional venha a estipular direitos ou obrigações a uma entidade soberana, sem que esta manifeste a intenção do vínculo. Isto significa que a norma internacional, produzida por um determinado autor soberano, deve ser destinada a ele próprio, não podendo ser estendida as outras entidades soberanas sem o devido consentimento.

Este conceito inicial, todavia, não é absolutamente estático. Qualquer sociedade, incluindo a sociedade internacional, se estrutura sempre de forma dinâmica no tempo. Os elementos que a constituem estão em permanente evolução e mutação. Neste contexto o papel da soberania também se modifica e exige uma adaptação do direito internacional às suas novas qualidades. As novas áreas temáticas de aplicação do direito internacional, como a proteção internacional dos direitos humanos ou o direito internacional penal ou mesmo o direito internacional do meio ambiente são provas deste movimento e exigem uma integração social internacional diferenciada. Neste contexto a soberania cumpre um outro papel e exige do direito internacional uma nova dimensão. Esta articulação não se dá de forma absolutamente pacífica e harmônica. Ao contrário esta mutação constante é um elemento de forte tensão.

Este artigo pretende, portanto, demonstrar como a soberania integra a lógica normativa do direito internacional e posteriormente avaliar de que modo a dinâmica da evolução das relações internacionais exige uma adaptação do conceito de soberania e implica em um movimento de transformação do direito internacional.

Abstract

Sovereignty must be considered as the central element in the composition of international law. The link between the two concepts is elementary. Thus, if, on the one hand, sovereignty is the essential quality of the State, on the other, it is up to the international normative order to regulate, primarily, the relationship of state entities or international organizations, which are constituted, ultimately, by delegation of sovereign manifestation. Sovereignty is, therefore, at the center of international normative activity. But two central questions soon arise. After all, how to conceptualize it from a legal perspective? What does it mean in normative terms? The answer to this question implies a distinction between positive and negative sovereignty. In this case, there is no valuation assessment. It is just a matter of

opposing the two sides of the same concept. Positive sovereignty means the capacity for international normative production through consent. This phenomenon links the concept of sovereignty to the principle of autonomy and independence. In the negative perspective, however, it is observed that the very notion of sovereignty prevents an international standard from stipulating rights or obligations to a sovereign entity, without it expressing the intention of the bond. This means that the international standard, produced by a given sovereign author, must be aimed at itself, and cannot be extended to other sovereign entities without due consent. This initial concept, however, is not absolutely static. Any society, including international society, is always dynamically structured over time. The elements that constitute it are constantly evolving and changing. In this context, the role of sovereignty also changes and requires an adaptation of international law to its new qualities. The new thematic areas for the application of international law, such as international protection of human rights or international criminal law or even international environmental law, are evidence of this movement and demand a differentiated international social integration. In this context, sovereignty plays a different role and requires a new dimension of international law. This articulation does not take place in an absolutely peaceful and harmonious way. On the contrary, this constant mutation is an element of strong tension. This article, therefore, aims to demonstrate how sovereignty integrates the normative logic of international law and subsequently evaluate how the dynamics of the evolution of international relations requires an adaptation of the concept of sovereignty and implies a movement for the transformation of international law.

Introdução

O direito é certamente um modo de controle social composto por um conjunto de obrigações, cuja pretensão é a de regulamentar um determinado comportamento. Esta definição abrangente, entretanto,

contempla outras esferas de controle. As normas morais e éticas, por exemplo, gênero do qual o direito é apenas uma espécie, prescrevem igualmente atitudes desejáveis e podem também tratar de temas de natureza política, profissional, familiar, religiosa, ou mesmo de cunho social. O que diferencia, portanto, uma norma jurídica de qualquer outro conjunto de obrigações? O que distingue o direito dos outros modos de controle social? Evidentemente o direito contém especificidades que lhe são particulares. Mas, como reconhecê-las?

A resposta pode ser longa e exaustiva. Várias são as características próprias ao universo jurídico. Contudo, um elemento parece essencial. O direito não apenas molda, mas igualmente normatiza uma determinada relação social. Esta vocação normativa traz como consequência o fato de que o direito deve ser necessariamente sistematizado e coerente. Uma obrigação tem que estar atrelada a outra dentro de uma estrutura lógica. Isto significa que o direito não pode ser visto como uma obrigação isolada. Afinal, um conjunto de normas pode não ser uma ordem jurídica, assim como um conjunto de folhas e galhos pode não ser necessariamente uma árvore¹.

Esta uniformidade sistêmica do direito impera igualmente na esfera internacional. O direito internacional, com as devidas qualidades que lhe são particulares, está atrelado a uma ordem jurídica que lhe confere um sentido e um alcance determinado. A norma internacional não é, portanto, uma obrigação de comprovada natureza vinculante, mas destacada do conjunto. Ao contrário, esta deve ser vista como parte de um agrupamento ordenado e uniforme. Ela é uma peça na formação de uma unidade lógica e coesa². E é esta uniformidade que garante a legitimidade obrigacional. Em outras palavras, o direito internacional não é

1 M. , sur La Prétendue 'Primitivité' du Droit International, Recueil de Travaux, Mémoires Publiés par la Faculté de Droit de Genève, 1969, pp. 201-213.

2 M. Virally, Notes sur la Validité du Droit et son Fondement (Norme Fondamentale Hypothétique et Droit International), Recueil d'études en hommages à Charles Eisenmann, Cujas, 1975, pp. 453-467.

apenas uma obrigação destacada, mas igualmente um sistema normativo ordenado, ou seja, um conjunto de regras agrupadas de forma sistemática, coerente e com certa identidade e integração³.

Tal característica remete necessariamente a uma afirmação complementar. Se o direito internacional decorre de uma ordem sistêmica organizada e coerente, e não apenas de uma justaposição lacunar de regras mal articuladas entre si⁴ é natural que este seja forçosamente constituído por propriedades peculiares, que lhe serão próprias e que podem ser analisadas a partir de três ângulos distintos. Partindo desta constatação, uma nova questão se coloca. O fato de reconhecer a natureza normativa do direito internacional não significa compreendê-lo em sua totalidade. Esta percepção decorre do real entendimento do seu elemento distintivo, ou seja, daquilo que o caracteriza na sua essência. Em outras palavras, a soberania⁵. O direito internacional é, por natureza, um atributo da soberania, assim, a capacidade soberana figura como o elemento indicativo primordial da autoridade da norma.

Embora a realidade jurídica internacional e interna sejam distintas, é natural que o Estado permaneça ainda como ator dominante, denominador comum e o principal agente atuando no âmbito dessas duas ordens normativas⁶. Evidentemente, tal afirmação não visa excluir toda a importância da inclusão do indivíduo na esfera internacional ou a necessária garantia de direitos fundamentais próprias ao direito interno. O que se procura frisar é simplesmente, que nos dias de hoje, tanto o sistema normativo interno, quanto o internacional, apesar de constituídos

3 P.M. Dupuy, *Droit International Public*, Paris, Dalloz, 2006, p.12.

4 J. Combacau, *Le droit international, bric à brac ou système?* Archives de philosophie du droit, 1986, pp. 85-105.

5 A. Pellet, P. Daillier, *Droit International Public*, Paris, LGDJ Lextenso éditions, 2009, p. 95.

6 I. Brownlie, *Princípios de Direito Internacional Público*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 72; B. Çali, *International Law for International Relations*, Nova York, Oxford University Press, 2010, p.191.

de forma autônoma, se relacionam, direta ou indiretamente de forma prioritária com a figura estatal⁷. Assim, mesmo que se possa sustentar a ideia de que o indivíduo é o destinatário final e absoluto da norma, seja ela interna ou internacional, o Estado ainda é, simultaneamente, o ente predominante deste processo e o elemento de interseção entre estas duas esferas normativas⁸.

Tal constatação conduz a uma questão preliminar. Se o Estado é o ente principal nos dois sistemas sociais é óbvio que aquilo que representa o seu valor intrínseco e essencial, seu núcleo duro e seu fundamento devem estar na base originária de sua existência e de seu comportamento. Este elemento inerente a figura estatal está, portanto, na gênese da lógica normativa que dele decorre, seja ela interna ou internacional e deve, assim, moldar as suas especificidades e características. Mas que componente é este? Qual seria, finalmente, o elemento constitutivo e essencial do Estado impresso na ordem normativa?

É certo que a constituição de um Estado é normalmente estabelecida a partir da presença de um território determinado e de uma população representada por um conjunto de pessoas. Tais elementos são mencionados no artigo 1º da Convenção de Montevideu sobre os Direitos e Deveres dos Estados de 1933, o qual é considerado como um ponto de partida para a definição do Estado como sujeito de direito internacio-

7 W. Friedman, *The Changing Structure of International Law*, Nova York, Columbia University Press, 1964, p. 213. Nesse sentido, A. Aust afirma que “as organizações internacionais, as organizações não governamentais e os indivíduos ainda exercem apenas papel coadjuvante [na ordem internacional]” e que “apenas os Estados possuem personalidade jurídica na extensão máxima”. A. Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 16.

8 R. P. Anand explica que a soberania de cada Estado impõe deveres mútuos de se abster e de não interferir em partes de outros sujeitos de direito internacional. Dessa forma, a soberania e a jurisdição doméstica apresentam-se como termos intercambiáveis. R. P. Anand, *Sovereign Equality of States in International Law*, RCADI, v. 197, 1986, p. 28; Jessup, *A Modern Law of Nations*, Nova York, The Macmillan Company, 1948, p. 17.

nal. Ademais, nos incisos III e IV, o artigo 1º elenca ainda os requisitos que um Estado deva apresentar para ser considerado como pessoa de direito internacional, ou seja, a existência de um governo e a capacidade de entrar em relações com os demais Estados⁹.

Isso significa que para que se obtenha a concepção de Estado é necessário que esta população e este território estejam sob a tutela de uma forma específica de poder político independente que, por sua própria natureza, excluiria qualquer outro¹⁰. Em outras palavras, o território e a população representam condições indispensáveis para que a autoridade política se exerça de forma eficaz. É esta capacidade de comando que simboliza a essência do Estado¹¹, a qual se dá o nome de soberania¹². Soberania e Estado são, portanto, conceitos que, desde o século XVII, com a consolidação dos acordos de Vestefália de 1648¹³, caminham ir-

9 Convenção sobre direitos e deveres dos Estados, Montevideu, 26 de dezembro de 1933, art. 1. Capítulo III.

10 No mesmo sentido, no caso da Ilha das Palmas, o Árbitro Max Huber afirmou que a “soberania nas relações entre os Estados significa independência. A independência em relação a uma porção do globo é o direito de exercer nesta, excluindo-se a atuação de qualquer outro Estado – as funções de um Estado. O desenvolvimento da organização nacional dos Estados nos últimos séculos, e, como consequência, o desenvolvimento do direito internacional, estabeleceram o princípio da competência exclusiva do Estado em relação ao seu próprio território de tal forma que ele foi usado como ponto de partida para solucionar grande parte das questões concernentes às relações internacionais”. RIAA, vol. II, p. 838.

11 A. Pellet, P. Daillier, *Droit International Public*, Paris, LGDJ L’extenso éditions, 2009, p. 450/458-464.

12 A. C. A. Pereira, *Soberania e Pós-Modernidade* in L. N. C. Brant (Org.), *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*, Rio de Janeiro, Forense, 2004, pp. 619-662.

13 Os acordos de Munster e Osnabruck marcaram o fim da Guerra dos Trinta Anos. A partir de então a “soberania incluía autoridade total e exclusiva sobre o território em questão”. “Westfália codificou a doutrina no sistema europeu estatal segundo a qual nenhuma entidade, imperador, papa ou outro tomador de decisões, estaria acima do nível do Estado”. B. Çali, *International Law for International Relations*, Nova York, Oxford University Press, 2010, p.193-194.

manados, um não existindo sem o outro¹⁴. O Estado encontra resguardo, justificativa, autoridade e legitimidade na noção de soberania, ao passo que esta figura como um atributo essencial do Estado¹⁵.

Com efeito, esse vínculo inerente tem uma profunda consequência para o direito internacional. Se a soberania é o elemento essencial do Estado, e este é o principal ente internacional, o direito internacional deve ser visto como a concepção jurídica da noção de soberania, seu reflexo e sua representação normativa¹⁶ (1). Neste sentido, o direito internacional se adapta acompanhando o dinamismo mutante da percepção e da atuação da soberania na esfera internacional (2).

1. A concepção jurídica da noção de soberania e sua aplicação na esfera internacional

É certo que a soberania pode ter acepções das mais variáveis. Ela pode ser observada em sua dimensão econômica, política, ideológica, social, ambiental ou mesmo cultural. Sem, contudo, desqualificar nenhuma destas eventuais perspectivas pretende-se aqui enfatizá-la à luz da constituição do Estado e de seu papel determinante na formação do direito internacional¹⁷. Nesta dimensão, observa-se que a soberania atua dentro de uma dupla perspectiva, a primeira de ordem positiva (1) e a segunda, negativa (2).

14 C. D. de A. Mello, *A Soberania Através da História*, Anuário Direito e Globalização, 1999, p.7.

15 E. Canal-Forgues; P. Rambaud, *Droit International Public*, Paris, Flammarion, 2011, p. 181; B. Çali, *International Law for International Relations*, Nova York, Oxford University Press, 2010, p.193; M. Sinkondo, *Droit International Public*, Paris, Ellipses, 1999, p. 270. Ver também o artigo 1 inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil.

16 M. S. Korowicz, *Some Present Aspects of Sovereignty in International Law*, RCA-DI, v. 102, 1961, p. 16.

17 C. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1974, p. 59.

1.1 A natureza positiva do conceito de soberania

A concepção positiva da soberania decorre do princípio elementar da igualdade entre os Estados¹⁸, expresso no artigo 2º, alínea 1 da Carta das Nações Unidas¹⁹, bem como da Declaração de Princípios Relativos às Relações de Amizade e Cooperação entre os Estados, que sublinhou que todos os Estados gozam de igualdade soberana entre si e, como membros equânimes da comunidade internacional, são iguais em direitos e deveres²⁰, não obstante as suas diferenças econômicas, sociais, políticas ou de outra natureza²¹.

Tal conceito reflete a inexistência de um poder normativo superior ao do autor do ato. Neste sentido, a soberania sob a ótica da esfera internacional não designa os poderes do Estado para com seus nacionais, pois esta não está ambientada em uma relação vertical entre o Estado e aqueles que dele fazem parte, mas sim em uma relação horizontal entre iguais. É certo que apesar desta igualdade jurídica a ordem internacional é profundamente desigual e assimétrica. É neste sentido que M. Virally salienta que “para além do reconhecimento da igualdade soberana se instala uma poderosa luta política. A desigualdade e a diversidade real de meios e de situações provocam uma tentativa constante de se evitar a reciprocidade ou reverter às consequências negativas desta pretensa igualdade. Naturalmente os Estados recorrem à soberania para justifi-

18 I. Brownlie, *Princípios de Direito Internacional Público*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 309.

19 Segundo o artigo 2º, alínea 1 da Carta das Nações Unidas: “A Organização (das Nações Unidas) é baseada na igualdade de todos os seus membros”. Carta das Nações Unidas, 26 de julho de 1945.

20 L. N. C. Brant, *Comentário à Carta das Nações Unidas – artigo por artigo*, Belo Horizonte, Cedin, 2008, p. 1340.

21 GARes.2625(XXV), UNGAOR, 1970.

car a existência de direitos e pretensões que lhe seriam úteis negando a existência de obrigações consideradas inconvenientes”²².

Isso significa, basicamente, que apesar das diferenças de natureza econômica, social, política ou de qualquer outro gênero, os Estados, exatamente por serem soberanos e juridicamente iguais, podem produzir direito internacional e destinar a norma a eles próprios. Portanto, à luz do direito internacional, a igualdade entre os membros da sociedade internacional significa que a soberania deve ser entendida como a capacidade de se relacionar entre pares. Ela é, assim, o elemento que permite conferir a uma norma o seu selo jurídico, a sua autoridade e a sua legitimidade²³.

Partindo desta concepção, o direito internacional não deve ser visto como uma limitação da soberania, mas ao contrário, como o seu próprio exercício positivado. É a soberania o elemento que finalmente legitima e autoriza a produção da norma na esfera internacional. O direito internacional é um predicado da soberania, e não a sua renúncia. Este não é imposto, mas desejado e produzido a partir de uma capacidade que a soberania delega. A soberania e o direito que dela decorre correspondem, assim, ao cimento que consolida a existência de um Estado e seu modo de atuação junto aos seus pares e aos outros sujeitos de direito internacional.

Sob este prisma, a soberania é perfeitamente compatível com o exercício do direito. A Corte Permanente de Justiça Internacional, em sua célebre decisão no caso do *S.S. Wimbledon*, esclareceu que “toda Convenção provoca uma restrição ao exercício de direitos soberanos de um Estado, no sentido em que ela imprime a este exercício uma direção determinada. Mas a faculdade de realizar engagements in-

22 M. Virally, *Panorama Du Droit International Contemporain, Cours Général de Droit International Public*, RCADI, v. 183, 1983, p. 78.

23 E. Canal-Forgues; P. Rambaud, *Droit International Public*, Paris, Flammarion, 2011, p. 181; A. Pellet, N. Q. Dinh, P. Daillier, *Direito Internacional Público*. 2ª ed, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p.95.

ternacionais é precisamente um atributo da soberania do Estado”²⁴. E a Corte Internacional de Justiça complementa a matéria no caso das *Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua* salientando que: “o Estado (...) é soberano para aceitar (...) uma limitação a sua soberania”²⁵. Deste modo, o Estado pode livremente, em função da conveniência de seus interesses e sem ingerência estrangeira²⁶, produzir direito como manifestação soberana. Ele goza de liberdade de ação sem a necessidade de autorização ou habilitação especial para agir na esfera internacional²⁷.

Em outros termos, a soberania positiva refletida no princípio da igualdade está representada nas presunções de direito igualitário de voto no seio das organizações internacionais e de igual aplicabilidade das normas internacionais a todos os Estados²⁸, além de incluir o poder do Estado de regular livremente por via normativa os seus próprios interesses, sem sujeição a qualquer entidade superior: *summa potestas superiorem non recognoscens*²⁹. Ela permite que os Estados se situem em uma posição de igualdade jurídica, ainda que por um lado, em certas circunstâncias, como no caso do *Saara Ocidental*, este princípio pareça excessivamente formal e irreal. De fato, no parecer consultivo relativo ao caso do Saara Ocidental, a C.I.J. afirmou que, à época da colonização espanhola, o Saara Ocidental não era uma *terra nullius*. Sendo assim, a aquisição de soberania não ocorreu por meio de uma ocupação (originalmente definida como meios pacíficos

24 CPJI, série A, n. 1, 17 de agosto de 1923, p. 25.

25 CIJ Rec. 1986, p. 131.

26 Declaração sobre a utilização do progresso da ciência e da técnica no interesse da paz e em benefício da humanidade, Assembleia Geral, Res 3384, (XXX), 1975.

27 J. Combacau; S. Sur, *Droit International Public*, 2ª ed., Paris, Montchrestien, 1995, p. 232-234.

28 V. Lowe, *International Law*, Nova York, Oxford University Press, 2007, p. 116.

29 A. Pellet, N. Q. Dinh, P. Daillier, *Direito Internacional Público*. 2ª ed, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, pp. 95 e 450.

de adquirir soberania sobre uma *terra nullius*), mas sim por meio de acordos realizados com os líderes do território, o que configurou uma cessão. Nesse sentido, a legitimidade de tais acordos foi verificada em função da soberania daquela nação, uma vez que se tratava de um território habitado por tribos e indivíduos agrupados em uma organização política e social.³⁰

Esta capacidade de exercício normativo internacional que encontra sua gênese no princípio da soberania não é, contudo, absoluta. Ela, de fato, não autoriza os Estados a atuarem com liberdade ilimitada na esfera internacional. A soberania está na base do exercício do direito, mas este está circunscrito ao respeito “as exigências elementares da paz, da segurança e da cooperação internacional, assim como aquelas relativas à proteção internacional dos direitos humanos”³¹. Em outras palavras a soberania delega capacidade normativa na esfera internacional, mas esta igualmente delimitada ao exercício daquilo que prevê o direito internacional.

1.2 A natureza negativa do conceito de soberania

A clássica definição daquilo que poderia ser considerado como a natureza negativa do conceito de soberania veio a ser originariamente formulada pelo suíço Max Huber em sua decisão arbitral relativa à *Ilha de Palmas* que opunha os Estados Unidos aos Países Baixos. Em seu laudo arbitral, datado de abril de 1928, Huber concluiu que a “soberania nas relações entre os Estados significa independência. [E que esta] deve ser entendida como o direito de exercer as funções soberanas estatais, com exclusão de qualquer outro Estado”³². Observa-se aqui

30 CJI Rec. 1975, pp. 37-40.

31 F. O. Godinho, L. N. C. Brant (Org.), *Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 188p; M. Sinkondo, *Droit International Public*, Paris, Ellipses, 1999, p. 270.

32 RIAA Vol. II, p. 383.

que o conceito de soberania aparece em uma vertente distinta daquela que frisava apenas a igualdade entre os Estados. A noção de soberania toma uma nova tonalidade e passa a representar tanto a independência relativa à norma produzida por outro ente soberano, quanto a limitação do exercício normativo de uma entidade soberana vis-à-vis de outra. Esta é igualmente a definição dada pelo *Dictionnaire de droit international* que tratou a soberania como uma característica inerente ao Estado representada pela não submissão a nenhum outro poder de mesma natureza³³.

Neste caso a soberania é particularmente limitativa, pois significa o não condicionamento de um determinado Estado ao poder normativo de outro. Ela está impressa no fato de que o ente soberano não deve estar submetido à autoridade de um terceiro. Ser soberano significa desconhecer qualquer servilismo normativo. Neste caso, a ordem internacional deve ser vista como composta por uma pluralidade de Estados protegidos juridicamente pela contenção da soberania alheia. Mesmo H. Grotius no século XVII já definia a soberania como a capacidade de produzir atos não dependentes de maneira a não serem anulados por vontade estrangeira. Em outras palavras, “o poder chamado soberano é aquele cujas ações não estão sujeitas ao controle de nenhum outro poder”³⁴. Nesta mesma linha E. de Vattel identificava o conceito de soberania com a noção de independência, e a definia como a capacidade do Estado de se autogovernar por intermédio de sua própria autoridade e de suas próprias leis³⁵. O artigo 3º, alínea b, da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) regulamenta a mesma ideia e, em uma visão contemporânea, estabelece que “a ordem internacional é constituída es-

33 J. Salmon, *Dictionnaire de Droit International*, Bruylant, 2001.

34 H. Grotius, *De Jure Belli Ac Pacis*, livro 1, PUF, 1999, p. 98.

35 “Toda Nação que se governa por si mesma, sob qualquer forma que seja, sem dependência de nenhum estrangeiro, é um Estado soberano. Os seus direitos são naturalmente os mesmos dos demais Estados.” E. de Vattel, *O direito das gentes*, IPRI, 2004, p. 16.

sencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados”³⁶.

Identificar soberania e independência do Estado na relação com seus pares autoriza automaticamente o reconhecimento de outras prerrogativas, tais como o direito à não intervenção em seus assuntos internos, o direito à integridade territorial, o direito à imunidade jurisdicional, entre outros. Ser soberano significa, portanto, ser independente e não estar submetido, de forma colonial ou qualquer outro modo de domínio, a uma vontade ou a um império alheio³⁷. Sendo assim, a independência reflete um modelo de soberania negativa representada no universo do direito internacional como a capacidade de não se sujeitar a nenhuma produção normativa realizada por outra entidade soberana sem que seja manifestado, de um modo ou de outro, algum modelo de consentimento³⁸ ou aceitação³⁹.

2. A dinâmica da evolução do conceito de soberania e sua repercussão na esfera normativa internacional

A soberania é um princípio vivo e, portanto, moldado em uma realidade social em constante movimento. Neste sentido, seu significado e o seu modo de aplicação é profundamente dinâmico. Consequentemente, embora mantendo, na essência, o seu real sentido, o conceito de soberania deve obrigatoriamente se adaptar à mutação constante da ordem internacional na qual ela se insere. Esta observação preliminar comporta um resultado relevante. Tendo, portanto, um significado reconhecido, a

36 Carta da Organização dos Estados Americanos, 30 de abril de 1948, art. 3, b.

37 A. Pellet, P. Daillier, *Droit International Public*, Paris, LGDJ L’Extensio éditions, 2009, p. 95/467.

38 L. N. C. Brant, *Para Entender O Papel do Consentimento no Direito Internacional*, Curitiba, Juruá, 2013, p. 142.

39 M. Koskeniemi, *What Use for Sovereignty Today?*, *Asian Journal of International Law*, n. 1, v. 1, 2011, 61-70, p. 63-64.

soberania não terá uma natureza absoluta sendo, ao contrário, constantemente moldada segundo as exigências circunstanciais. O seu exercício está intimamente relacionado às estruturas de poder que se transformam ao longo do tempo. Essa possibilidade de acomodação implica no fato de que o direito internacional tende, igualmente, a se ajustar e a se transformar visando à manutenção de sua legitimidade e a servir de resposta aos desafios dinâmicos de seu tempo.

Tais constatações evocam uma nova interrogação. Se a soberania é, substancialmente, um bem imaterial que representa o exercício do poder por meio do direito, de onde afinal este poder emana? De que forma este poder se apresenta? Quem o exerce e como obter a justificativa da sua legitimidade? A resposta evidentemente se modifica no tempo e tem profundo impacto na compreensão do modo de atuação do direito internacional, podendo ser analisada a partir de três prismas diversos. Nas sociedades clássicas (2.1), nas democracias contemporâneas (2.2) e finalmente sob a ótica do ser humano como destinatário final das normas internacionais (2.3).

2.1 A noção de soberania nas sociedades clássicas e sua repercussão na concepção do direito internacional

É notório que as Revoluções Americana e Francesa, inspiradas no iluminismo, rompem com o Antigo Regime, composto por monarquias absolutistas que justificavam o exercício do poder mediante recurso a uma concepção teocrática do direito divino⁴⁰. Dentro desta nova concepção, que cria as bases elementares do Estado democrático, o poder não decorreria mais da vontade manifesta de Deus delegada ao monarca⁴¹, mas

40 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Almedina, 1993, pp. 91-105.

41 S. Laghmani considera o intervalo temporal existente entre o iluminismo e a revolução francesa como um período de significativa transição, durante o qual reinava a anarquia no plano das relações entre os Estados. Contudo, ressalva o autor que esse período de anomia jurídica “continha os germes de uma nova ordem

de um novo conceito expresso na ideia de Nação e de povo⁴². A Nação, entendida como o sentimento de solidariedade que une um grupo de indivíduos em um determinado território, apareceria, assim, como uma figura externa àquela que hipoteticamente exerceria o poder, mas seria ela a titular da soberania⁴³. Caberia a ela ser a fonte de autoridade da produção normativa⁴⁴.

O conceito de soberania formulado inicialmente por J. Bodin em seis livros sobre a República, publicados em 1576 será, então, remodelado⁴⁵ e deverá incluir um novo elemento relativo a nação. Surge, portanto, a concepção de soberania nacional, segundo a qual, nenhuma instituição, segmento do povo ou indivíduo poderia substituir a nação em seu exercício de autoridade legal⁴⁶. Tal fundamento irá encontrar seu apogeu em F. Hegel e na sua teoria do idealismo objetivo, já que o Estado deveria adquirir um caráter superior e transcendente, ou seja, tornar-se uma entidade objetiva, titular originário da soberania⁴⁷. Em suas próprias palavras, “assim como a mente está abaixo da natureza, o Estado está abaixo da vida física. Deve-se, então, venerar o Estado como um ser divino-terrestre”⁴⁸. Nessa lógica, o Estado daria forma jurídica à Nação e não dependeria da vontade do povo que o

político-jurídica interestatal, (qual seja) o direito internacional”. S. Laghmani, *Histoire du Droit des Gens: du jus gentium imperial au jus publicum europaeum*, Paris, Éditions A. Pedone, 2003, p. 61.

42 E. Decaux, *Droit International Public*, Paris, Dalloz, 1999, p. 4.

43 D. Carreau, *Droit International*, Paris, Pedone, 2007, 35.

44 V. Lowe, *International Law*, Nova York, Oxford University Press, 2007, p.10-11.

45 Para J. Bodin, “a soberania era um princípio essencial do direito interno destinado a ordenar a sociedade política”. D. Carreau, *Droit International*, Paris, Pedone, 2007, 34.

46 J.A. de Oliveira Baracho, *Teoria Geral da Soberania*, RBEP, UFMG, vol. 63-64, 1987, pp. 24-26.

47 A. Pereira; F. de Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Almedina, 1997, p. 59.

48 Hegel, *Principes de la Philosophie du Droit*, Vrin, 1989, pp. 280-285.

íntegra. A soberania seria, assim, delegada à Nação, mas manifestada pelo Estado⁴⁹.

O fundamento lógico deste princípio resulta na criação de uma sociedade estatal centralizada. O Estado-Nação, no interior de suas fronteiras, é uma superestrutura submetida a uma autoridade única. O poder é, portanto, concentrado. Nesta esfera, a produção normativa, embora dirigida aos membros que compõem o Estado e que estão em seu interior, será naturalmente vertical, oriunda de uma entidade que o representa⁵⁰. A soberania se insere, assim, em uma estrutura social dotada de um poder central e hierarquizada, na qual os destinatários da norma (indivíduos e aqueles que estão no interior do Estado) não são propriamente os autores desta. A soberania exercida por órgãos delegados produz uma ordem normativa destinada a terceiros no interior do Estado.

No âmbito internacional, a lógica social será distinta. Neste contexto, próprio a uma visão clássica que irá prevalecer até o decorrer do século XIX e início do século XX, os Estados-Nações, desvinculados dos indivíduos que o compõem, se relacionariam apenas com seus pares⁵¹, entidades igualmente soberanas. Para tanto, todos os membros deste grupo social deveriam ser considerados como iguais, independentes (excluindo evidentemente aqueles ainda sob dominação colonial) e dotados da mesma carga de soberania⁵². A interação entre estes se daria necessariamente por meio de uma sociedade descentralizada, marcada pela justaposição de soberanias e sem a constituição de um poder central⁵³. “A independência

49 A. Truyol y Serra, *Théorie du Droit international Public: Cours Général*, RCADI, v. 173, 1981, pp. 122-124.

50 J. Cunha; M. Pereira, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Almedina, 2000, p.60.

51 M. Sinkondo, *Droit international Public*, Paris, Ellipses, 1999, p. 6.

52 I. Brownlie, *Princípios de Direito Internacional Público*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 309.

53 F. Perez, *Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law*, Nova York, Springer, 2000, p. 22;

de cada Estado deve ser a regra, a igualdade o seu corolário e a reciprocidade constitui a resultante⁵⁴. O princípio que comandaria tal relacionamento traduz um direito internacional de coexistência, no qual todos os membros da sociedade internacional gozariam teoricamente das mesmas prerrogativas enquanto entidades soberanas⁵⁵.

Observa-se, assim que as consequências na formatação do direito internacional, oriundas da evolução do conceito de soberania e decorrentes da construção dos Estados-Nações modernos, são profundas. Se a sociedade internacional é descentralizada, atomizada e formada unicamente pela fragmentação de entidades soberanas, a estrutura normativa só poderá ser vista como um sistema de coordenação horizontal, não hierarquizado, ou seja, um mero instrumento de garantia da coexistência internacional⁵⁶. Neste caso, obviamente a norma que regularia o relacionamento destas entidades soberanas só poderia ser advinda de um Estado e destinada ao próprio Estado que a produziu⁵⁷. A essência do direito internacional estaria contida no consentimento da soberania que realizou a ordem normativa e a destinou a ela mesmo.

Visto sobre este prisma, a inexistência de uma estrutura central, na esfera internacional, resultaria na constituição de um direito internacional com capacidade limitada de agir como instrumento de mera coordenação de vontades, devidamente expressas na forma jurídica, por via do consentimento estatal⁵⁸. Neste universo, o Estado teria aparentemente total controle de sua atividade normativa, desde que respeitando os limi-

54 P.M. Dupuy, *L'unité de l'ordre Juridique International*, Cours Général de Droit International Public (2000), RCADI, v. 297, 2002, p. 54.

55 G. Abi-Saab, *Cours Général de Droit International Public*, RCADI, v. 207, 1987, p. 63.

56 L. Henkin, *International Law: Politics, Values and Functions*, RCADI, 1989-IV, vol. 216, p. 71.

57 D. Anzilotti, *Cours de droit international*, Paris, LGDJ Diffuseur, 1999, pp. 44-45.

58 L. N. C. Brant, *Para Entender o Papel do Consentimento no Direito Internacional*, Curitiba, Juruá, 2013, p. 142.

tes da soberania alheia⁵⁹. Esta concepção acentua o movimento positivista no Direito Internacional e favorece o entendimento de que este deveria ser um direito das nações fundado simplesmente no consentimento soberano dos Estados⁶⁰. A soberania na sua forma positiva, vista como a igualdade dos Estados, e na sua forma negativa, vista como a independência entre os Estados encontrará seu apogeu na visão do presidente da Corte Permanente de Justiça Internacional no caso *Lotus*, de 1923⁶¹.

Isto implica em um direito internacional perfeitamente adaptado às ambições de uma sociedade internacional formada por entidades soberanas, cujos interesses são diversos. O direito internacional se reduz, assim, a uma ordem normativa que coordena vontades particulares e se abstém de qualquer ideia de hierarquia originada pelo reconhecimento da existência de uma ordem pública ou de interesses comuns. Nesta ótica, “o sistema normativo internacional é tradicionalmente caracterizado por sua unidade. Isto significa que qualquer que seja sua origem formal, qualquer que seja seu objeto ou sua importância, todas as normas são colocadas no mesmo plano, e nenhuma hierarquia ordena suas relações”⁶².

Nesta perspectiva a soberania seria o elemento de origem da qual decorreria a vontade estatal, que representa a natureza distintiva de composição da norma, e que se manifestaria no universo jurídico por meio do consentimento⁶³. O consentimento é a manifestação formal da vontade soberana que representa a intenção de criar a norma e esta só poderia ser destinada àquele que consentiu, de modo que nenhum Estado poderia produzir uma norma que vinculasse terceiros⁶⁴. Os dois

59 CPJI, Série A, nº 10, 07 de setembro de 1927, p. 3.

60 J. O'Brien, *International Law*, London, Cavendish Publishing Limited, 2001, p. 21.

61 CPJI, Série A, nº 10, 07 de setembro de 1927, p. 3.

62 P. Weil, *Vers une Normativité Relative en Droit International*, RGDIP, 1982, pp. 5 ss.

63 V. Lowe, *International Law*, Nova York, Oxford University Press, 2007, p.4-5.

64 L. N. C. Brant, *Para Entender o Papel do Consentimento no Direito Internacional*, Curitiba, Juruá, 2013, p. 142.

componentes clássicos da soberania estão aqui presentes: a vontade, elemento subjetivo; e o consentimento manifestado, elemento objetivo. Sem autonomia e independência estatal não há soberania. Sem soberania não pode haver vontade. Sem vontade não poderá haver consentimento. E sem consentimento não há como reconhecer a existência de uma obrigação normativa que vincule uma determinada entidade estatal e soberana.

Tem-se aqui construída a base do positivismo normativo disposto em uma regra basilar⁶⁵. Se todos os membros da sociedade internacional são independentes e igualmente soberanos e a norma é oriunda de uma vontade manifestada por via do consentimento, o autor da norma só poderá ser o seu próprio destinatário. Dentro deste modelo, o direito internacional permitiria a formação de uma teia fragmentada de normas, sem que houvesse necessariamente uma unidade de sistema uniforme, hierarquizado e centralizado como se observa na estrutura normativa doméstica⁶⁶.

Este arquétipo positivista e voluntarista será temperado e parcialmente adaptado a partir do início do século XX pelos inúmeros desafios provenientes das novas realidades impostas por um modelo de sociedade internacional em constante movimento. Tais desenvolvimentos foram atrelados à percepção do aprofundamento da necessidade de cooperação internacional (entre os Estados) para lidar com problemas que seriam irresolúveis pela atuação individual destes⁶⁷. Esta nova dinâmica das relações internacionais veio acompanhada de uma nova concepção de soberania acolhida pelas democracias contemporâneas.

65 A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, p. 33.

66 R. Ago, *Droit Positif et Droit International*, AFDI, 1957, pp. 14-62.

67 J. Cunha; M. Pereira, *Manual de Direito Internacional Público*, Coimbra, Almedina, 2000, p.146.

2.2 O conceito de soberania popular acolhido pelas democracias contemporâneas e seu impacto na esfera internacional

Na primeira metade do século XX os regimes totalitários irão inverter a origem do poder e reservar ao Partido uma quota relevante de soberania. As ditaduras nazifascistas e comunistas, obscurecendo o conceito de indivíduo e praticamente em seu detrimento, sustentavam o partido forte e o identificavam com o Estado. O ditador totalitário encarnava o conceito de soberania e se legitimava como representação simbólica de uma determinada comunidade⁶⁸. O poder centralizado simulava, assim, apagar os sinais de uma eventual divisão social banindo a natureza heterogênea das rivalidades contidas em interesses sociais distintos. Neste caso, o Estado tutelar recorria à vaga ideia de uma opinião de massa ou mesmo a um conceito abstrato de povo para justificar o exercício de um poder que se mantinha pela força. A autoridade normativa e soberana permanecia vinculada a uma superestrutura formal, concentrada e partidária. Nesta esfera, o direito internacional permanecia profundamente identificado com sua versão positivista, mas o detentor da autoridade soberana, no interior dos Estados, havia se deslocado da Nação para o partido, e deste para o ditador. Assim, “tais regimes com frequência tentaram flexibilizar o papel e o conteúdo do Direito Internacional visando favorecer os seus interesses”⁶⁹.

Um movimento bem mais intenso e marcante se dará a partir do final da Segunda Guerra Mundial e sobretudo em decorrência da vitória conceitual e ideológica das democracias contemporâneas, que justificam a origem do poder recorrendo a base teórica desenvolvida por J.

68 I. Kershaw; M. Lewin, *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 138.

69 E. Petric, *Foreign Policy: from Conception to Diplomatic Practice*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2013, p. 195.

J. Rousseau⁷⁰. De fato, esse filósofo de Genebra buscou desenvolver uma teoria política que não sacrificasse a liberdade em nome da ordem e da segurança⁷¹. A questão que se colocava à J. J. Rousseau, naquele momento histórico, era muito semelhante àquela que ainda hoje nos aflige. Afinal, como garantir a autoridade de um poder sem que este seja, por sua natureza, tirânico? Qual a autoridade da norma, se ela não decorrer da simples imposição forçada de um poder estabelecido?

A conclusão de J. J. Rousseau é extraordinária, embora aparentemente óbvia nos dias de hoje. Partindo do princípio de que tanto o exercício da liberdade, quanto a legitimidade de um determinado poder devem resultar da aplicação do princípio da igualdade, Rousseau irá sustentar que ambos devem se fundamentar na vontade geral. Assim segundo Rousseau “o homem passa por grandes mudanças com a passagem do estado de natureza ao estado civil. De fato, se antes o homem era conduzido por seu instinto, após a realização do contrato social, suas ações passam a ser norteadas pela moralidade. No entanto, em troca do maior desenvolvimento e estímulo de suas faculdades e da liberdade moral adquirida, o homem perde a liberdade e algumas vantagens inerentes ao estado de natureza, sendo-lhe impostos diferentes princípios, que devem ser seguidos independente de sua vontade individual”⁷².

Em outras palavras: “só a vontade geral pode orientar as forças do estado de conformidade com seu objetivo, que é o bem comum. Se a oposição dos interesses particulares tornou necessária a criação das sociedades civis, isso só foi possível devido ao acordo desses mesmos interesses. O vínculo social está representado pelo que há de comum entre eles, e a sociedade não poderia existir se não houvesse um ponto de concordância entre todos esses interesses. Ora, como a vontade tende

70 J. J. Rousseau, *Discours Sur l'Économie Politique*, G.F. Flammarion, 1990, pp. 64-66.

71 B. Fassbender; A. Peters, *The Oxford Handbook of the History of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 1114-1118.

72 J. Rousseau, *The Social Contract*, Cosimo Classics, Nova York, 2008, p. 27.

sempre ao bem do ser que a exerce, a vontade particular tem sempre como objeto o bem privado, e a vontade geral o interesse comum, segue-se que esta última é ou deve ser a única motivação verdadeira do organismo social”⁷³.

Mas o que seria de fato a vontade geral? Como determiná-la? Como distingui-la da vontade individual e evitar a ação inspirada em preferências e interesses particulares? Qual a composição do conceito de “geral” e como esta vontade deve ser manifesta? Embora se trate essencialmente de uma visão contratualista das relações sociais, a originalidade do argumento do contrato social terá grandes consequências na formulação da autoridade do direito internacional⁷⁴.

Rousseau parte de uma lógica original e argumenta que a liberdade consiste menos em fazer prevalecer a sua vontade do que deixar de ser submetido à vontade de outro⁷⁵. A liberdade é, portanto, um conceito passivo, e não ativo⁷⁶. É neste ponto da argumentação que a inovação se dá, pois se reconhece a intervenção prodigiosa da lei como expressão da vontade geral e a todos aplicada⁷⁷. Para Rousseau, a soberania deveria ser dividida pelo número de indivíduos que estão submetidos a um determinado Estado-Nação⁷⁸. Assim, embora Rousseau trate o indivíduo como componente da Nação e entenda que a soberania deveria ser atribuída a estes proporcionalmente, ele funda a justificativa objetiva da

73 J. J. Rousseau, *Rousseau e as Relações Internacionais*, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003, p. 127.

74 J. Summers, *Peoples and International Law: Second Revised Edition*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2013, p. 147.

75 S. Kadelbach; T. Kleinlein; D. Roth-Isigkeit, *System, Order and International Law: The Early History of International Legal Thought from Machiavelli Hegel*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 167.

76 J. Morss, *International Law as the Law of Collectives: Toward a Law of People*, Abingdon, Routledge, 2013, p. 24.

77 A. Cobban, *Rousseau and the Modern State*, George Allen & Unwin, Londres, 1964, p. 77.

78 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Almedina, 1993, pp. 91-105.

soberania na norma. E, o que é ainda mais surpreendente, ele reconhece o direito como expressão da vontade geral⁷⁹.

Deste modo, Rousseau sedimenta as bases de uma ordem normativa de natureza democrática fundada no interesse comum dos membros a quem ela se destina. Em outras palavras, a soberania se realiza por intermédio do direito e este será legitimado por refletir, direta ou indiretamente, um equilíbrio decorrente da vontade geral⁸⁰. Assim, embora os Estados democráticos modernos encontrem sua existência num “fato primário” que precede o direito⁸¹, toda sua ordem jurídica repousa na soberania limitada pelo direito que deve representar um certo grau de adequação do interesse geral⁸².

A proposição de J. J. Rousseau irá moldar o direito moderno. Ela está na base da construção democrática no âmbito doméstico e seus efeitos irão ecoar na esfera internacional. De fato, o vínculo estabelecido entre o conceito de interesse geral e a noção de soberania, que garante a legitimidade da norma dela decorrente, levanta uma questão preliminar. Afinal, como determinar o que vem a ser o interesse geral? Como estabelecer as fronteiras da vontade coletiva? Qual seria, portanto, a gênese do poder normativo impresso no interesse comum? A resposta reside em um artifício doutrinário extraordinário. O surgimento do conceito de interesse coletivo viabilizaria um sistema de hierarquia normativa, na qual o interesse individual estaria condicionado aos princípios estabelecidos pela vontade coletiva. Esse modelo permitiria a criação de uma ordem normativa centralizada, concentrada, coesa e hierarquizada. Na

79 C. Spector, *Le Pouvoir*, G.F. Flammarion, 1997, p. 99.

80 J. Vos, *The Function of Public International Law*, Nijkerk, Springer, 2013, pp. 61-62

81 G. Abi-Saab, *Cours Général de Droit International Public*, RCADI, v. 207, 1987, pp. 9-463.

82 A.C. Alves Pereira, *Soberania e Pós Modernidade*, in: L. N. C. Brant, *O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional*, Ed. Forense, 2004, p. 627.

esfera doméstica o interesse coletivo passou a estar representado normativamente naquilo que se convencionou chamar de Constituição⁸³.

A Constituição é, portanto, o conjunto de princípios e regras mediante as quais se exerce e se transmite o poder político⁸⁴. Dela decorre as normas relativas a organização do poder, a distribuição de competências no interior do Estado, o exercício da autoridade, à forma de governo, os direitos da pessoa humana, entre outros. “A Constituição é, assim, a expressão escrita ou não da soma dos fatores reais do poder que regem uma nação”⁸⁵.

É neste sentido que a Constituição representa o modo de ser de um determinado Estado. Ela o ordena, de forma sistemática e racional organizando e limitando juridicamente o exercício da vontade soberana. Deste modo, a Constituição caracteriza-se por sua posição hierárquico-normativa superior à de outros ramos do direito. Ela representa a lei fundamental limitativa e originária de outros poderes, mas que encontra o seu fundamento de validade em si própria. De fato, estando na origem de toda atividade jurídica que se desdobra no Estado, a Constituição é necessariamente superior a todas as formas de atividade estatal, uma vez que é dela apenas que recebem sua validade⁸⁶. A Constituição se afirma como uma fonte de direito garantindo a legalidade de outras normas e o exercício da soberania pelos poderes públicos⁸⁷.

83 T. Christiano, *Democratic Legitimacy and International Institutions*, in: *The Philosophy of International Law*, S. Besson e J. Tasioulas, Oxford, 2013, p. 120.

84 P. Bonavides, *Curso de Direito Constitucional*, 15 ed., Malheiros Editores, pp. 80-81.

85 E. R. Grau, *Realismo e Utopia Constitucional*, in: *Direito Constitucional Contemporâneo*, F. L. Ximenes Rocha e F. Moraes, Del Rey, 2005, p. 123.

86 G. Burdeau, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. L.G.D.J, Paris, 1965, pp. 73-74.

87 J. Acosta Sanches, *Teoria del Estado y Fuentes de la Constitución*, Cordoba, 1989, p. 368 ss.

Isto significa que o caráter obrigatório de um ato normativo, no direito interno, emana forçosamente, tanto da constitucionalidade formal do autor do ato (porque a Constituição organiza as competências das quais as instituições normativas estão investidas estabelecendo simultaneamente a legitimidade do poder legislativo, executivo ou jurisdicional), quanto da constitucionalidade material do seu conteúdo que revela os interesses e valores fundamentais (porque se todo ato contrário à lei deve ser considerado desprovido de valor jurídico, *a fortiori* o mesmo deve acontecer com um ato que violaria a Constituição). Daí decorre que o caráter obrigatório de um ato normativo no direito interno reside inteiramente no respeito à forma e ao conteúdo das diretivas, escritas ou não, no universo constitucional⁸⁸.

Mas sua função é ainda mais abrangente. A Constituição não apenas indica, mas igualmente hierarquiza as normas, e a partir daí, os valores e os interesses de um determinado Estado que serão futuramente acrescidos por um conjunto de normas infraconstitucionais de natureza homogênea e complementar. De fato, o sistema normativo constitucional é profundamente hierarquizado e de subordinação⁸⁹. Em outras palavras e seguindo um argumento clássico proposto por H. Kelsen, a norma no direito interno encontra sua validade numa norma hierarquicamente superior e a Constituição naturalmente garante o controle da uniformidade sistematizada de todo o ordenamento⁹⁰.

Mas, no fundo, a dúvida permanece. Seria a Constituição, nas democracias contemporâneas, a entidade soberana capaz de delegar legitimidade à produção normativa? Não parece ser o caso. É certo que a Constituição delega força normativa ao direito e autoriza ou limita a produção da norma, mas, o soberano é aquele com capacidade nor-

88 J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, 6ªed, Coimbra, Almedina, 1993, p. 788.

89 O artigo 59 da Constituição da Republica Federativa do Brasil ao tratar do processo legislativo revela parte da hierarquia normativa.

90 H. Kelsen, *Teoria Geral das Normas*, Ed. Sergio Fabris, 1986, pp. 131-132.

mativa originária. Tal característica falta à Constituição. Desde muito Sieyès já demonstrava que a Constituição não é um elemento dado pela natureza, mas um poder constituído mediante ação de um poder constituinte originário ou derivado⁹¹. A Constituição é, portanto, o resultado de um poder que a precede de maneira desvinculada, autônoma e independente de qualquer outro poder. A constituição é, na realidade, apenas a representação do poder soberano, não a sua fonte primária.

Isto significa que soberano é o poder que constitui, ou seja, aquele que institui a Constituição. Em outras palavras, soberano é o titular do poder constituinte. Aquele que constrói, cria ou positiva as normas jurídicas constitucionais que irão dar fundamento a todo sistema infraconstitucional. Tal argumento conduz obviamente à questão de saber quem, no interior das democracias contemporâneas, é, de fato, o titular do poder constituinte? Em outras palavras, quem é a autoridade soberana? A resposta vem sem hesitação: o povo.

De fato, nas democracias liberais, de forma geral, todo poder emana do povo ou de um grupo no qual se encarna, num dado momento, “a ideia do direito”⁹². Os exemplos são abundantes. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe que: “todo poder emana do povo que o exerce de maneira direta ou por meio de representantes eleitos”⁹³. O artigo 20 da Lei Fundamental Alemã determina que todo poder público (*Staats-gewalt*) emana do povo⁹⁴. O mesmo pode ser observado no artigo 1º da Constituição

91 Sieyès, *Préliminaire de la Constitution: Reconnaissance et Exposition Raisonnée des Droits de l’homme et du Citoyen*, 1789.

92 F. Carnelutti, *Teoria Geral do Direito*, São Paulo, Lejus, 1999.

93 Constituição da República Federativa do Brasil, 05 de outubro de 1988, art. 1º, parágrafo único.

94 “Artigo 20: (2) Todo o poder estatal emana do povo. É exercido pelo povo por meio de eleições e votações e através de órgãos especiais dos poderes legislativo, executivo e judiciário”. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, 23 de maio de 1949, art. 20, parágrafo 2º.

Portuguesa de 1976 e em inúmeras outras cartas constitucionais⁹⁵. Tais enunciados revelam a percepção da existência de uma soberania popular e consolidam a ideia de que o poder constituinte e soberano reside essencialmente no “povo”⁹⁶.

Mas o que representa exatamente o “povo”? Obviamente, trata-se de um conjunto de pessoas. Mas como determinar que um grupo de indivíduos considerados coletivamente componha aquilo que se conceitua como “povo”? É verdade que o “povo” não deve ser definida unicamente como uma justaposição de indivíduos ou um corpo socialmente homogêneo. A noção de “povo” não pode ser tão pouco representada apenas como um elemento do Estado, um sistema de atos individuais determinados pela ordenação jurídica estatal, como o classificava Kelsen⁹⁷. Apesar de ser oportuna a distinção entre o povo como elemento da Nação (*Volk*) e o povo como um conjunto de cidadãos sujeitos a um poder estatal (*Staatsvolk*)⁹⁸, o conceito de “povo” é abstrato e tem no mínimo uma natureza dual.

Este, em princípio, pode ser percebido como a soma de vontades individuais devidamente agrupadas e detentoras de parcelas de soberania constitutiva. Um equilíbrio decorrente da integração social de vontades individuais reconhecidas no conjunto do contrato social. Uma representação de solidariedades psicossociológicas como língua, raça, território, religião, modos de produção, tradições, cultura, identidade

95 “Artigo 1º (República Portuguesa): Portugal é uma República soberana, baseada na dignidade da pessoa humana e na vontade popular e empenhada na construção de uma sociedade livre, justa e solidária”. Ver igualmente artigos 2º e 30. Constituição da República Portuguesa, 02 de abril de 1976, art. 1º.

96 J.L. Bergel *Teoria Geral do Direito*. 2ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2006. N. Bobbio, *Teoria da Norma Jurídica*, Edipro, 2001. N. Bobbio, *Teoria do Ordenamento Jurídico*, Editora Universidade de Brasília, 1995. M. Reale, *Lições Preliminares de Direito*, Saraiva, 2002.

97 H. Kelsen, *Teoria Geral do Direito e do Estado*, São Paulo, Martins Fontes, 2000.

98 J. Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra, 1993, p. 44.

de aspirações, etc⁹⁹. Mas o “povo” é, igualmente, uma estrutura socialmente plural e heterogênea. Um agrupamento de indivíduos cobertos pelo pacto social, mas com interesses, pretensões e ambições próprias, cuja diversidade presente pode ser representada por um conjunto de vontades não necessariamente convergentes.

O conceito de “povo” é, assim, ambíguo. Ele representa simultaneamente uma certa unidade, exposta no contrato social, e uma diversidade marcada pelo espírito particular e privado dos indivíduos que o compõem. Dessa forma, o povo é um elemento homogêneo na sua essência e heterogêneo nas suas partes integrantes. Esta natureza plural terá grande impacto na construção da ordem normativa interna e sua inexistência na esfera internacional será o fator determinante na distinção entre os dois modelos jurídicos.

A razão é simples. Ao tratar a soberania como popular, a constituição prioriza a vontade do todo em detrimento das partes. O pacto social proposto por J. J. Rousseau irá permitir que sejam decantados os valores essenciais deste grupo social e o denominador comum será então positivado pelo poder constituinte na Constituição¹⁰⁰. Assim, o indivíduo, embora parte integrante de um determinado povo e, portanto, destinatário da norma resultante da ordem constitucional não será, por si só, um ente dotado de soberania constitutiva. Esta soberania é decorrente de uma estrutura coletiva e resulta não da vontade individual de um ou mais membros, mas do corpo social visto na sua integralidade e disposto na promoção do interesse comum¹⁰¹.

Tal movimento é sofisticado na medida em que o pacto social exige, contudo, que sejam criados mecanismos que possam medir e refletir o equilíbrio entre a representação do interesse coletivo e a proteção e

99 J. J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, Almedina, 1993, p. 101.

100 S. Laghmani, *Histoire du Droit des Gens: du jus gentium impérial au jus publicum europaeum*, Paris, Éditions A. Pedone, 2003, p. 103.

101 M. Weber, *Economie et société*, Paris, Plan, 1971.

garantia dos direitos individuais¹⁰². Esta lógica incorpora uma arquitetura constitucional de pesos e contrapesos que busca simultaneamente, por um lado, identificar os interesses comuns, que representam o núcleo duro do Estado, e, por outro, exercer um certo controle sobre a soberania popular, evitando o surgimento de normas atentatórias ao conjunto de direitos e liberdades fundamentais do indivíduo, mas convenientemente justificadas como representando a própria vontade do povo¹⁰³.

Tem-se aqui um fenômeno interessante. O conceito de “povo” como detentor da soberania implica que esta reside na representação hipotética de todo o grupo de indivíduos que compõe um determinado Estado. A norma, portanto, daí decorrente deve ser igualmente dirigida ao todo, ainda que contrária a uma vontade particular de um ou mais membros isolados do grupo¹⁰⁴. Em outras palavras, a soberania não reside propriamente no indivíduo, membro do grupo social, mas no próprio grupo. Ela é concentrada e o poder que dela deriva não é concorrente. Com efeito, o povo deve ser representado como um elemento distinto e mesmo superior aos indivíduos que o compõem, ressalvados os direitos individuais.

Tal processo conduz à possibilidade de que uma determinada norma, desde que preenchidos os requisitos constitucionais, seja destinada aos membros individuais originários da composição do “povo” sem que esta norma represente a real vontade destes considerados isoladamente. Em outras palavras, a soberania popular, na esfera constitucional, implica que uma norma determinada, desde que observada a sua adequação constitucional, pode vir a ser válida e destinada a um indivíduo ou grupo de indivíduos, apesar da ausência de sua anuência subjetiva, ou seja, da inexistência de seu consentimento individual para produção

102 M. Virally, *Qu'est-ce que c'est la philosophie du droit?* APD, Sirey, 1962.

103 E. Weil, *Philosophie politique*, Paris, Vrin, 1956.

104 E. Jouve, *Le droit des peuples*, Paris, PUF, 1986.

de tal norma. A devida constitucionalidade formal – decorrente de seu processo de formação – e material – decorrente de seu conteúdo normativo – implica, portanto, que uma norma pode vir a vincular um sujeito, ainda que contra a vontade manifesta deste, pois o seu fundamento de autoridade não reside na vontade individual, mas nesta construção abstrata chamada povo.

A aplicação de tal princípio é cotidiana. Por exemplo, qualquer um de nós terá que se submeter a uma determinada alíquota de imposto de renda, sem que esta seja objetivamente a nossa vontade manifesta. Todos, no interior de um determinado Estado, podem estar submetidos a uma limitação de velocidade nas estradas, ainda que pessoalmente considerem tal conteúdo normativo despropositado. A natureza geral da norma e de todo o processo legislativo implica que sua autoridade pode ser destinada a um indivíduo sem que esse tenha manifestado seu consentimento ou acordo. Inclusive, tal princípio pode vir a ser estendido aos membros do Legislativo que expressaram objetivamente acordo ou desacordo à produção da norma.

Conclui-se, portanto, que a natureza normativa, na esfera doméstica, apoia-se em um consentimento delegado pelo destinatário da norma (indivíduo) a uma autoridade soberana (povo), que estabelece seus valores essenciais e os positiva por meio da Constituição, que cria poderes e mecanismos de controle capazes de densificar, complementar e concretizar (legislar, executar e julgar) o direito originário a ela delegado. Tal sistema está fundado em uma estrutura normativa piramidal, vertical e concentrada. O destinatário da norma não é necessariamente o autor e a noção de interesse comum é o elemento que propicia a delegação de soberania e convergência social.

Tal lógica pode ser aplicada no âmbito internacional? A concepção de interesses partilhados e de vontade geral da coletividade poderia finalmente ser transposta para a esfera internacional? É possível reconhecer a hipótese de que os Estados estão associados a certos interesses comuns? Se este for o caso, não estaria superada a posição da Corte

Permanente de Justiça Internacional, que no caso *Lotus* determinou não poder ser presumidas restrições à independência dos Estados e que as normas que os vinculam dependem sempre de seu consentimento¹⁰⁵? O interesse coletivo, na esfera internacional, não permitiria uma adaptação e reformulação do princípio essencial do consentimento? A estrutura social internacional não deixaria de ser nitidamente horizontal, fragmentada, não hierarquizada e descentralizada para se tornar, em parte, vertical, concentrada, hierarquizada e centralizada, como nos moldes da estrutura social interna? Nesta hipótese não seria natural que o direito internacional deixasse de ser um mero elemento de coordenação de interesses fragmentados entre entidades soberanas para se tornar igualmente um direito de subordinação fundado em certos interesses comuns e partilhados? Partindo desta argumentação, a aplicação do princípio da soberania estatal, segundo o qual o autor da norma é igualmente o destinatário desta, não poderia ser remodelado à luz de um direito internacional derivado produzido a partir de um terceiro que representasse o interesse coletivo?

A resposta é simultaneamente positiva e negativa.

Pode-se verificar com certa segurança que, na atualidade, os Estados, na esfera internacional, reconhecem gozar de certos interesses comuns. Temas como paz, meio ambiente ou mesmo direitos humanos tendem naturalmente a ter uma vocação universal¹⁰⁶. Neste sentido, o direito internacional contemporâneo se adaptou a este novo modelo de organização social. Mas a convergência aqui não é universal. Ela é seletiva quanto à matéria. E o que é ainda mais interessante, ela pode gozar de diferentes intensidades.

105 Caso do S.S. *Lotus* (França v. Turquia), C.P.J.I. Série A/No. 10 1927, pp. 18, 19

106 L. N. C. Brant, *Sustainable Development and Energy Matrix in Latin America: the universal clean energy accessibility*, Belo Horizonte, Centro de Direito Internacional, 2017, p. 380.

Desta adaptação decorre a criação das organizações internacionais, cujo tratado constitutivo estabelece o grau de comunhão de interesses. Dotada de personalidade jurídica internacional, uma organização internacional deve enunciar os seus objetivos, suas competências ou poderes para alcançá-los. Esta deve igualmente instituir órgãos com competência para representá-la e expressar sua vontade¹⁰⁷. Neste contexto, é natural que os órgãos constituídos pela organização internacional recebam delegação de capacidade normativa, agindo em nome da instituição. Nestes casos, o direito produzido é obviamente derivado de uma previsão contida no tratado constitutivo, mas sua legitimidade é oriunda do interesse reconhecido como comum. Obviamente, nestas circunstâncias, a norma terá uma aplicação geral no interior da organização e o destinatário desta pode, efetivamente, não ser o autor, visto que o órgão produtor da norma pode ser de natureza restrita e a aplicação da norma deve ser estendida a todos os membros da organização¹⁰⁸.

A atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas é um bom exemplo¹⁰⁹. De acordo com o artigo 23 da Carta da ONU, o órgão é formado por quinze membros, sendo cinco permanentes e dez temporários, eleitos para períodos de dois anos de forma representar equitativamente todas as regiões do mundo¹¹⁰. As decisões em questões não-proces-

107 J. M. Campos, *Organizações Internacionais*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 58.

108 L. N. C. Brant; L. C. A. Marques, *The United Nations Security Council as a Centralizing Agent of Normative Production, International Security: a European – South American Dialogue*, v. 10, p. 17-25, 2013.

109 L. N. C. Brant, *Comentário à Carta das Nações Unidas – artigo por artigo*, Belo Horizonte, Cedin, 2008, p. 1340.

110 “Artigo 23: 1. O Conselho de Segurança será composto de quinze Membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá dez outros Membros das Nações Unidas para Membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos Membros das Nações Unidas para a manuten-

suais são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, sendo que um membro permanente pode utilizar seu poder de veto para impedir a adoção de alguma resolução, de acordo com seu artigo 27¹¹¹. Observa-se, portanto que este órgão, que possui uma composição restritiva no âmbito da ONU, produz resoluções vinculantes sobre questões relativas à manutenção da paz e segurança internacionais, conforme estabelece o Capítulo VII da Carta. Estas, segundo o artigo 25, devem ser acolhidas por todos os membros da Organização¹¹². Em outras palavras, sob certas condições, nove membros da ONU podem produzir norma destinada a todos os outros aproximadamente duzentos membros. Nesse sentido, a Corte Internacional de Justiça destacou que “quando o Conselho de Segurança adota uma resolução com base no artigo 25 da Carta, cabe aos Estados Membros respeitar tal resolução, inclusive os membros do Conselho de Segurança que houverem votado contra determinada resolução e os Membros das Nações Unidas que não são membros do Conselho. Defender o contrário seria privar este órgão de suas funções e poderes essenciais estabelecidos pela Carta”¹¹³.

Além do movimento resultante da atuação das organizações internacionais, a aplicação do conceito de interesse comum, na esfera inter-

ção da paz e da segurança internacionais e para os outros propósitos da Organização e também a distribuição geográfica equitativa”. Carta das Nações Unidas, 26 de julho de 1945, art. 23 (1).

111 “Artigo 27: 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do conselho de Segurança, em questões processuais, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove Membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança, em todos os outros assuntos, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes, ficando estabelecido que, nas decisões previstas no Capítulo VI e no parágrafo 3 do Artigo 52, aquele que for parte em uma controvérsia se absterá de votar”. Carta das Nações Unidas, 26 de julho de 1945, art. 27.

112 “Artigo 25. Os Membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta”. Carta das Nações Unidas, 26 de julho de 1945, art. 25.

113 Relatórios Anuais da C.I.J., 1971, p. 54.

nacional, afetará profundamente a maneira como a sociedade internacional compreende e aplica o conceito de soberania. Princípios como o da ordem pública internacional¹¹⁴ ou mesmo as regras de *jus cogens*, baseados na aceitação de valores superiores e fundamentais dentro do sistema são determinados a partir deste movimento concêntrico que reflete o reconhecimento da existência de uma vontade comum¹¹⁵. A vocação de cláusulas pétreas e a natureza hierarquizada de tais princípios simbolizam, portanto, um redimensionamento da lógica clássica da soberania estatal. Esta deve hoje se adaptar de forma permanente a uma lógica social bem mais complexa que implica na tensão entre a interdependência decorrente da convergência de certos interesses comuns e o respeito aos interesses isolados e divergentes dos Estados. A redefinição do conceito de soberania aliada à construção de uma ordem pública internacional, ao reconhecimento da existência de regras de *jus cogens* e finalmente à concepção de que o direito internacional deveria ter como finalidade a dignidade da pessoa humana terão, portanto, um profundo impacto na concepção dinâmica do direito internacional contemporâneo que transitaria entre estes movimentos.

Como bem descreve P. Daillier e A. Pellet: “É de fato da tensão entre as aspirações confusas à comunidade internacional e a tendência dos Estados para afirmarem a sua soberania, que nasce o direito internacional. Nesse sentido, seu objeto é precisamente, o de organizar a necessária interdependência dos Estados, embora preservando a sua independência. O direito internacional, garantia da coexistência dos Estados, aparece, assim, como ponto de equilíbrio, num dado momento, entre estes dois movimentos antinômicos”¹¹⁶.

114 T. H. Healy, *Théorie Générale de l'Ordre Public*, RCADI, v. 9, 1925, p. 412.

115 M. Shaw, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge, 2008, pp. 125-126.

116 N. Q. Dinh, P. Daillier, A. Pellet, *Direito Internacional Público*, 2ª ed, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, parágrafo 38.

2.3 A necessária harmonia entre a noção clássica de soberania e o conceito de ser humano como destinatário final das normas internacionais

A tensão existente entre a atuação simultânea de uma força descentralizada representada pela igualdade soberana clássica dos Estados, membros da sociedade internacional, e uma força centralizada impressa nos interesses coletivos e solidários, próprios a uma comunidade internacional, pode ser observada no aparente conflito que paradoxalmente pode vir a opor o respeito e a defesa da pessoa humana à interesses decorrentes da soberania dos Estados.

Tal hipótese está, por exemplo, presente na crise dos refugiados sírios na Europa e nos limites do alcance do domínio reservado dos Estados. De fato, a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, “inspirou uma geração de instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos e o desenvolvimento institucional de sua garantia no seio das Nações Unidas”¹¹⁷. Deste modo a Declaração inaugurou e consolidou o princípio segundo o qual a efetividade dos direitos humanos não se encontra restrita ao domínio reservado dos Estados¹¹⁸. Isto significa que a proteção dos direitos humanos está excluída do âmbito das matérias que se situam estritamente dentro da jurisdição doméstica estatal e que, em outras palavras, não permitiriam qualquer ingerência externa¹¹⁹.

Afinal, a crescente formulação de tratados e a evolução do direito consuetudinário internacional na área dos direitos humanos, bem como

117 B. Çali, *International Law for International Relations*, Nova York, Oxford University Press, 2010, p. 285

118 G. Cohen-Jonathan. *Droit International et Droits de l’Homme*. In: A. Yotopoulos-Marangopoulos. *L’Etat Actuel des Droits de L’Homme dans le Monde*, Paris, Editions A. Pedone, 2006, p. 39.

119 F. O. Godinho, L. N. C. Brant (Org.), *Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 188.

a própria expansão das normas com natureza imperativa de *jus cogens*, restringem a extensão das competências discricionárias dos Estados¹²⁰. Consequentemente, o artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos garante aos indivíduos vítimas de perseguição o direito de procurar e de gozar de asilo¹²¹. As obrigações dos Estados quanto ao processamento dos pedidos de asilo estão dispostas na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e em seu Protocolo Adicional de 1967¹²². Observa-se ainda que os Estados estariam vinculados, conforme o disposto no artigo 33 da Convenção de 1951¹²³, a uma obrigação de não retornar indivíduos que estariam sujeitos ao risco de perseguição em seu país de origem, a qual é comumente referida como obrigação de *non-refoulement*¹²⁴.

Por outro lado, e na direção oposta, está o direito soberano dos Estados de controlar suas fronteiras¹²⁵. A própria Corte Europeia de Direito Humanos, em diversas ocasiões já decidiu que os Estados têm o direito costumeiro de promulgar e implementar políticas migratórias, a fim de controlar a entrada, a permanência e a expulsão de estrangei-

120 A. A. Cançado Trindade, O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas. In: A. Giovannetti, 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2009, p. 13.

121 “Artigo 14º: 1. Toda pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países. 2. Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas.” Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNGA Res. 217 A III), 10 de dezembro de 1948, art. 14.

122 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 28 de julho de 1951; Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, 31 de janeiro de 1967.

123 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 28 de julho de 1951, art. 33.

124 L. D. D. Pereira, L. N. C. Brant (Org.), Para Entender o Direito Internacional dos Refugiados, Belo Horizonte, Del Rey, 2009, p. 148.

125 J. Blocher; M. Gulati, Competing for Refugees: A Market-Based Solution to a Humanitarian Crisis, Columbia Human Rights Law Review v. 48, n.1, pp. 1-49, 2016, p. 9.

ros em seu território¹²⁶. Tal garantia, entretanto, poderá expor milhares de refugiados a situações de sério e grave risco, especialmente quando eles são forçados a retornar ao Estado que os perseguiu originalmente.

Diante de tal eventual impasse um novo argumento conciliatório vem sendo consolidado. A ideia central se baseia na inexistência real de uma dicotomia entre a soberania e os direitos humanos. Isso porque o princípio da soberania deveria ser lido, interpretado e aplicado conforme a atual conjuntura normativa internacional, que inquestionavelmente deveria ser voltada para a maximização da proteção humana¹²⁷. De fato, recorrer ao princípio da soberania como meio de impedir a proteção dos direitos humanos seria um anacronismo¹²⁸. Assim, a soberania estatal não se limitaria unicamente a atender os direitos e prerrogativas dos Estados, visto que este não pode ser considerado como um fim em si mesmo¹²⁹. Os Estados não existem para a garantia de seus próprios interesses soberanos, por vezes, alienados daqueles que o compõem. Ao contrário, eles servem como um instrumento e uma ferramenta para a proteção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana¹³⁰.

126 Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), *Hirsi Jamaa v. Itália* (Petição nº 27765/09), 23 de janeiro de 2012, para. 113; CEDH, *N. v. Reino Unido* (Petição nº 26565/05), 27 de maio de 2008, para. 30; CEDH, *D. v. Reino Unido* (Petição nº 30240), 21 de abril de 1997, para. 46; CEDH, *Saadi v. Itália* (Petição nº 37201/06), 28 de fevereiro de 2008, para. 124; CEDH, *N. v. Finlândia* (Petição nº 38885/02), 26 de julho de 2005, para. 158; Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, *A. v. Austrália* (Petição nº 560/1993), 30 de abril de 1997, para. 9(4).

127 A. A. Cançado Trindade. *A Humanização do Direito Internacional*, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2006, p.404.

128 W. M. Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", *American Journal of International Law*, vol.84, 1990, p.251.

129 A. A. Cançado Trindade. "La Recta Ratio dans les Fondements du Jus Gentium comme Droit International de l'Humanité", *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011, p. 91-122, p. 105-106.

130 Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, Opinião Consultiva, C.I.J. Rec. 2010, Opinião Separada do Juiz Cançado Trindade, parágrafo 176.

Obviamente a soberania estatal não deveria deixar de existir. Ela apenas sofreria adaptações hermenêuticas, a fim de condizer-se com a atual robusta proteção dos direitos fundamentais. Essa construção humanizada da soberania inverte, todavia, sua definição tradicional. Com efeito, ao afirmar que ela deve ser vista, atualmente, como decorrente da supremacia da dignidade da pessoa humana e não como oriunda da supremacia estatal, observa-se que os interesses das populações passam a ter precedência face aos interesses dos Estados. Como sustenta M. Reisman não são os governos que são soberanos, mas os povos, e as normas devem ser interpretadas e aplicadas para a proteção destes e não daqueles¹³¹. A norma, portanto, que decorre do princípio da soberania deveria seguir esta vocação hierárquica.

A independência do Kosovo é um bom exemplo deste processo de tensão e de busca pela harmonização entre os interesses decorrentes da soberania estatal e aqueles representados por uma vertente de humanização do direito internacional. De fato, ainda que após a Segunda Guerra Mundial o Kosovo tenha se tornado uma região autônoma da Sérvia, observou-se que nos anos 1990, esta autonomia veio a ser gradativamente restringida, dando início a movimentos separatistas¹³². Em resposta, o Governo de Belgrado iniciou uma intensa e brutal campanha militar contra o Kosovo, na qual inúmeros crimes de guerra, crimes contra a humanidade e até mesmo atos de genocídio foram cometidos, resultando em mais de 1 milhão de deslocados e milhares de mortos. Neste contexto, em 17 de fevereiro de 2008 o Kosovo se autoproclamou um Estado independente e se desligou da Sérvia. A declaração de independência foi adotada durante uma sessão da Assembleia do Kosovo,

131 W. M. Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", *American Journal of International Law*, vol.84, 1990, p.251.

132 Ver B. N. Patel, *The World Court Reference Guide and Case-Law Digest*, 2014, Brill Nijhoff, 2014, p. 630-641 e H. Krieger, *The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001,

pela maioria dos membros do órgão, pelo Primeiro Ministro e pelo Presidente¹³³.

À época, os kosovares eram governados por uma junta internacional constituída sob os auspícios do Conselho de Segurança, o que gerou questionamentos sobre o abuso de autoridade da Assembleia do Kosovo e sobre a própria legalidade da proclamação de independência à luz do direito internacional. De fato, com vistas a solucionar a grave crise humanitária e a pôr um termo ao conflito armado no Kosovo, o Conselho de Segurança autorizou em 1999, através da adoção da Resolução 1244, o “estabelecimento de uma presença civil internacional no Kosovo para estabelecer uma administração interina que atuaria como administração de transição responsável por fixar e supervisionar o desenvolvimento de instituições democráticas, provisórias e autônomas”¹³⁴.

A situação permaneceu instável. Portanto, por meio da resolução 63/3, adotada em 8 de outubro de 2008, a Assembleia Geral decidiu acionar o procedimento fixado nos artigos 96 e 65, da Carta da O.N.U e do Estatuto da C.I.J, respectivamente, submetendo à Corte um pedido de parecer consultivo. Considerando que os Estados membros da organização apresentaram reações diferentes à declaração unilateral de independência do Kosovo, a A.G apresentou à Corte a seguinte pergunta de natureza jurídica: “A declaração unilateral de independência feita pelas Instituições Provisórias de Governo Autônomo do Kosovo está em conformidade com o Direito Internacional?”

Nesta ocasião, foi apresentado à Corte Internacional de Justiça um argumento contrário à separação territorial do Kosovo que sustentava haver uma proibição implícita à independência das partes de um Estado,

133 Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, Opinião Consultiva, C.I.J. Rec. 2010, parágrafo 75-78.

134 Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, Opinião Consultiva, C.I.J. Rec. 2010, parágrafo 58.

devido à soberania deste¹³⁵. Segundo tal concepção o conceito de soberania atribui aos Estados o direito à integridade territorial, o que em outras palavras, proíbe qualquer tentativa de fragmentação do território¹³⁶. Assim, a independência do Kosovo seria ilegal, tendo em vista a necessidade de se respeitar a soberania e a integridade territorial da Sérvia. De fato, Em resposta à declaração de independência, o Governo Sérvio, em comunicado dirigido ao Secretário Geral da O.N.U, considerou a declaração como uma secessão unilateral de parte do território de seu Estado, a qual não teria por efeito a produção de qualquer consequência jurídica quanto à Sérvia ou no âmbito da ordem jurídica internacional¹³⁷.

Tal argumento, embora não apreciado pela Corte Internacional de Justiça em sua opinião consultiva, tem um profundo apelo de autoridade¹³⁸ e, em grande medida, está na base do não reconhecimento do Kosovo por países como o Brasil¹³⁹, Argentina¹⁴⁰, Espanha¹⁴¹ e China¹⁴², por exemplo.

A Corte, contudo, concluiu que a declaração de independência do Kosovo não violava o direito internacional, uma vez que, de acordo

135 L. N. C. Brant, *Para Entender O Funcionamento da Corte Internacional de Justiça: Processo Contencioso e Sentença*, 7. Ed, Curitiba, Juruá, 2012, p. 157.

136 Referência à Secessão de Quebec, Suprema Corte do Canadá, Caso no. 25506, 2 SCR 217, 20 de agosto de 1998, parágrafo 112.

137 Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, Opinião Consultiva, C.I.J. Rec. 2010, parágrafo 77.

138 L. N. C. Brant, *A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional*, Belo Horizonte, Editora Cedin, 2005, p. 1291.

139 Memorial Escrito do Brasil à Opinião Consultiva sobre a Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, C.I.J. Rec.2009.

140 Memorial Escrito da Argentina à Opinião Consultiva sobre a Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, C.I.J. Rec. 2009, p.30.

141 Memorial Escrito da Espanha à Opinião Consultiva sobre a Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, C.I.J. Rec. 2009, p.5-6.

142 Memorial Escrito da China à Opinião Consultiva sobre a Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, C.I.J. Rec. 2009.

com as normas internacionais gerais não há qualquer restrição legal às declarações de independência. Ao contrário, a Corte considerou que a adoção da declaração de independência estava em conformidade com as normas gerais de direito internacional, com a Resolução 1244, adotada em 1999 pelo Conselho de Segurança, e com o Quadro Constitucional da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo¹⁴³. Assim, a pretensão à integridade territorial dos Estados não é absoluta e deve ser exercida em respeito aos direitos da pessoa humana. Ambas devem caminhar juntas, de forma que o exercício da autoridade estatal deve ser harmonizado com as condições e necessidades da população¹⁴⁴.

Um posicionamento semelhante pode ser encontrado nas decisões da Comissão Africana de Direitos Humanos. O *Caso do Congresso do Povo Katangase v. Zaire*, decidido pela Comissão Africana em 1995, é um bom exemplo. Nesse litígio, a Comissão analisou a legalidade da separação territorial da região de Katanga, localizada ao sul da atual República Democrática do Congo. Apesar da falta de reconhecimento internacional, o autoproclamado Estado soberano de Katanga continuou atuando com sua vida política separada das autoridades congolenses por décadas. Em sua conclusão do caso, a Comissão determinou que a região de Katanga teria o direito de se separar da República Democrática do Congo unicamente se fosse provado a existência de “concretas violações dos direitos humanos” por esse Estado¹⁴⁵. Assim, a integridade territorial do Congo não poderia prevalecer caso graves e sistemáticas violações de direitos humanos estivessem ocorrendo na região.

143 Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo, Opinião Consultiva, C.I.J. Rec. 2010, parágrafo 84.

144 A. Cassese. “Self-determination of peoples: a legal reappraisal”, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p.359.

145 Comissão Africana de Direitos Humanos, Congresso do Povo Katangase v. Zaire, Petição no. 75/92, 1995, parágrafo 6.

Outra decisão nesse mesmo sentido está presente no caso *Kevin Mgwanga Gunme e outros v. Camarões*, decidido em maio de 2009 igualmente pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Os autores desse processo são 14 habitantes da região do Camarões do Sul que moveram a ação com a intenção de que a Comissão Africana reconhecesse o direito à independência dessa região devido as violações dos direitos fundamentais cometidas pela República de Camarões. Mais uma vez, a Comissão Africana concluiu que uma região territorial pode se tornar independente se graves violações de direitos humanos ocorrerem contra o povo habitante da região separatista em questão. Entretanto, apesar de reconhecer que práticas discriminatórias estavam sendo impostas pela República de Camarões contra os habitantes do Camarões do Sul, a Comissão considerou que esses atos não eram graves o suficiente para justificar a secessão territorial dessa região¹⁴⁶.

Os casos do Camarões do Sul e do Congresso do Povo Katangase demonstram que a soberania, incluindo a integridade territorial, não pode ser usada pelos Estados para perpetuar graves violações aos direitos fundamentais de seus nacionais. Tendo em vista que os direitos humanos são inerentes à própria pessoa humana, eles devem ser protegidos e exercidos pelo simples fato do indivíduo ser parte integrante da Humanidade¹⁴⁷.

Referências

ABI-SAAB, G. *Cours Général de Droit International Public*. RCADI, v. 207, 1987.

ACOSTA Sanches, J. *Teoria del Estado y Fuentes de la Constitución*. Cordoba, 1989.

AGO, R. *Droit positif et droit international*. AFDI, 1957.

146 Comissão Africana de Direitos Humanos, *Kevin Mgwanga Gunme e outros v. Camarões*, Petição no. 266/03, 2009.

147 C. Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Nova York, Oxford University Press, 2003, p. 58-62.

- ALLOTT, P. , The Concept of International Law. E.J.I.L. Vol.10, 1999.
- ANAND, R. P. Sovereign Equality of States in International Law. RCADI, v. 197, 1986.
- ANGHIE, A. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- ANZILOTTI, D. , **Cours de droit international**. Paris: LGDJ Diffuseur, 1999.
- ARAÚJO, N. de. Direito Internacional Privado e Direitos Fundamentais: uma Perspectiva Retórico-Argumentativa do Princípio da Ordem Pública. In: BRANT, L. N. C. (Org.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- ARENDT, H. **Entre o Passado e o Futuro**. São Paulo, Editora Perspectiva, 1992.
- AUST, A. **Handbook of International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- AUSTIN, J. **The Province of Jurisprudence Determined**. Lecture V, 1995.
- BÉCHILLON, D. de. **Qu'est-ce qu'une Règle de Droit?**. Paris: Ed. Odile Jacob, 1997.
- BEDJAOUI, M. **Droit International: Bilan et perspectives**. Paris: Éditions A. Pedone, 1991.
- BERGEL, J. L. **Teoria Geral do Direito**. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.
- BISHOP, P. General Course in Public International law. RCADI, v. 115, 1965.
- BLOCHER, J. ; Gulati, M. Competing for Refugees: A Market-Based Solution to a Humanitarian Crisis, **Columbia Human Rights Law Review** v. 48, n.1, p. 1-49, 2016.
- BOBBIO, N. **Teoria da Norma Jurídica**. Edipro, 2001.
- BOBBIO, N. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Editora Universidade de Brasília, 1995.
- BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed., Malheiros Editores, 2004.
- BRANT, L. N. C. **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora Cedin, 2005.
- BRANT, L. N. C. Marques, L. C. A. A Sanção Coercitiva como Instrumento de Eficácia da Norma do Direito Internacional, **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 67, 2015.
- BRANT, L. N. C. **Comentário à Carta das Nações Unidas – artigo por artigo**. Belo Horizonte: Cedin, 2008.

BRANT, L. N. C.; LAGE, D. A. Eficácia e Coerção: Uma Análise sobre o Sistema de Garantias do Cumprimento de Normas Jurídicas Internacionais, In: Brant, L. N. C.; LAGE, D. A.; CREMASCO, S. S. **Direito Internacional Contemporâneo**. Curitiba: Juruá, 2011

BRANT, L. N. C. Fundamentos da Existência e Validade do Direito Internacional. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 62, 2013, 365 – 403.

BRANT, L. N. C. **Para Entender O Funcionamento da Corte Internacional de Justiça: Processo Contencioso e Sentença**, 7. Ed, Curitiba: Juruá, 2012.

BRANT, L. N. C. **Para Entender O Papel do Consentimento no Direito Internacional**. Curitiba, Juruá, 2013.

BRANT, L. N. C. **Sustainable Development and Energy Matrix in Latin America: the universal clean energy accessibility**. Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional, 2017.

BRANT, L. N. C. ; MARQUES, L. C. A. **The United Nations Security Council as a Centralizing Agent of Normative Production**. *International Security: a European – South American Dialogue*, v. 10, p. 17-25, 2013.

BROTÓNS, A. R. **Derecho Internacional**. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

BROWNLIE, I. International law at the fiftieth anniversary of the United Nations: General Course on Public International Law. *RCADI*, v. 255, 1995.

BROWNLIE, I. **Princípios de Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

BUERGENTHAL, T.; MURPHY, S.D. **Public International Law in a Nutshell**. St. Paul, Westgroup, 2003.

BURDEAU, G. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. L.G.D.J, Paris, 1965.

ÇALI, B. **International Law for International Relations**. Nova York: Oxford University Press, 2010.

CANAL-FORGUES, E. e RAMBAUD, P. **Droit international public**. Paris: Flammarion, 2011.

CANÇADO TRINDADE, A. A. La recta ratio dans les fondements du Jus Gentium comme Droit International de l'Humanité. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, Belo Horizonte, n. 58, jan./jun. 2011.

CANÇADO TRINDADE, A. A. O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas. In: GIOVANNETTI,

A. **60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil**, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

CAMPOS, J. D. G. **Curso Derecho Internacional Publico**. Madri: Civitas, 1998.

CAMPOS, J. M. **Organizações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.

CARNELUTTI, F. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Lejus, 1999.

CARREAU, D. **Droit International**. Paris: Pedone, 2007.

CASSESE, A. **Self-determination of peoples: a legal reappraisal**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

CHRISTIANO, T. Democratic Legitimacy and International Institutions, in: Besson, S. e Tasioulas, J. **The Philosophy of International Law**, Oxford, 2013.

COBBAN, A. **Rousseau and the Modern State**. Londres: George Allen & Unwin, 1964.

COHEN-JONATHAN, G. **Droit International et Droits de L'Homme**. In: Yotopoulos-Marangopoulos, A. **L'Etat Actuel des Droits de L'Homme dans le Monde**. Paris: Editions A. Pedone, 2006.

COMBACAU, J. ; SUR, S. **Droit international public**. 2ª ed. Paris: Montchrestien, 1995.

COMBACAU, J. **Le Droit international: bric-à-brac ou système?** Archives de philosophie du droit, t. 31. Paris: Sirey, 1986.

CUNHA, J.; PEREIRA, M. **Manual de Direito Internacional Público**. Coimbra: Almedina, 2000.

DECAUX, E. **Droit international public**. Paris: Dalloz, 1999.

DINH, N. Q.; DAILLIER, P.; PELLET, A. **Direito Internacional Público**. 2ª ed, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DUPUY, P.M. L'unité de l'ordre Juridique International, Cours Général de Droit International Public (2000). RCADI, v. 297, 2002.

DUPUY, P. M. **Droit International Public**. Paris: Dalloz, 2006.

FASSBENDER, B. ; PETERS, A., **The Oxford Handbook of the History of International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PEREIRA, A. C. A. Soberania e Pós modernidade. In: Brant, L. N. C. (coord.). **O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004.

FINNEMORE, M. Are Legal Norms Distinctive?. *New York University Journal of International Law and Politics*, vol.32, 2000.

FRIEDMAN, W. *The Changing Structure of International Law*. Nova York: Columbia University Press, 1964.

GODINHO, F. O.; BRANT, L. N. C. (Org.). *Para Entender a Proteção Internacional dos Direitos Humanos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 188p.

GOMES Canotilho, J. J. *Direito Constitucional*, Almedina, 1993.

GOODRICH, L. e Hambro, E. *Charter of United Nations*. New York: Columbia University Press, 1969.

GROTIUS, H. *De Jure Belli Ac Pacis*. livro 1, PUF, 1999.

GRAU, E. R. Realismo e Utopia Constitucional. In: XIMENES ROCHA, F. L. e MORAES, F. *Direito Constitucional Contemporâneo*, Del Rey, 2005.

GUGGENHEIM, P. *Traité de Droit International Public*. 1ª ed, T. 1. Genebra: Librairie de l'Université, 1953.

HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

HEALY, T. H. *Théorie Générale de L'Ordre Public*. RCADI, v. 9, 1925.

HEGEL, G. W. *Principes de la Philosophie du Droit*. Vrin, 1989.

HENKIN, L. *International law: Politics. Values and Functions*, RCADI, 1989.

JESSUPP, C. *A Modern Law of Nations*. Nova York: The Macmillan Company, 1948.

JOUVE, E. *Le droit des peuples*. Paris: PUF, 1986.

KADELBACH, S. ; KLEINLEIN, T.; ROTH-ISIGKEIT, D. *System, Order and International Law: The Early History of International Legal Thought from Machiavelli Hegel*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

KELSEN, H. *Teoria Pura do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1962.

KERLEY, E. L. Ensuring Compliance with Judgments of the International Courts of Justice. In: Gross, L. (ed.). *The Future of the International Court of Justice*, Vol.1, New York, Dobbs Ferry, 1976.

KERSHAW, I. ; LEWIN, M. *Stalinism and Nazism: Dictatorships in Comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

KOLB, R. *Théorie du Droit International*. Paris: Editions Bruylant, 2013.

KOROWICZ, M. S. Some Present Aspects of Sovereignty in International Law. *RCADI*, v. 102, 1961.

KOSKENNIEMI, M. What Use for Sovereignty Today?. *Asian Journal of International Law*, n. 1, v. 1, 2011.

KRATOCHWIL, F. V. **The puzzles of politics**: inquiries into the genesis and transformation of international relations. Abingdon: Routledge, 2010.

KRIEGER, H. **The Kosovo Conflict and International Law: An Analytical Documentation 1974-1999**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LAGHMANI, S. **Histoire Du droit dès gens**: du jus gentium imperial au jus publicum europaeum. Paris: Éditions A. Pedone, 2003.

LOWE, V. **International Law**. Nova York: Oxford University Press, 2007.

MELLO, C. D. de A. **A Soberania Através da História**. Anuário Direito e Globalização, 1999.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo III, Coimbra, 1993.

MORSS, J. **International Law as the Law of Collectives: Toward a Law of People**. Abingdon: Routledge, 2013.

O'BRIEN, J. **International Law**. London: Cavendish Publishing Limited, 2001.

OLIVEIRA BARACHO, J. A. de. **Teoria geral da soberania**. RBEP, UFMG, vol. 63-64, 1987.

PATEL, B. N. **The World Court Reference Guide and Case-Law Digest**, 2014, Brill Nijhoff, 2014.

PELLET, A. DAILLIER, P. **Droit International Public**. Paris: LGDJ Lextenso éditions, 2009.

PELLET, A. DAILLIER, P. **Direito Internacional Público**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2ª ed., 2003.

PELLET, A. **The Normative Dilemma: Will and Consent in International Law-making**. Australian Year Book of International Law, vol.12, 1992.

PEREIRA, A. ; QUADROS, F. de. **Manual de Direito Internacional Público**. Coimbra: Almedina, 1997.

PEREIRA, B. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PEREIRA, L. D. D. , BRANT, L. N. C. (Org.). **Para Entender o Direito Internacional dos Refugiados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PEREZ, F. **Cooperative Sovereignty: From Independence to Interdependence in the Structure of International Environmental Law**. Nova York: Springer, 2000.

PETRIC, E. **Foreign Policy: From Conception to Diplomatic Practice**. Leiden, Martinus Nijhoff, 2013.

REALE, M. **Lições Preliminares de Direito**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.

REISMAN, W. M. **Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law**. *American Journal of International Law*, vol.84, 1990.

REISMAN, M. **Nullity and Revision, Review and Enforcement of International Judgements and Awards**. New Haven: Yale University Press, 1971.

ROSENNE, S. **Law and Practice of International Court**. A Haia, Martinus Nijhoff, 1997.

ROUSSEAU, C. **Droit international public**. Paris: Sirey, 1974.

ROUSSEAU, J. **The Social Contract**. Nova York: Cosimo Classics, 2008.

ROUSSEAU, J. J. **Discours Sur l'Économie Politique**. G.F. Flammarion, 1990.

ROUSSEAU, J. J. **Rousseau e as Relações Internacionais**. Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

RUGGIE, J. G. **Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalisation**. Abingdon: Routledge, 1998.

RUZIÉ, D. **Droit international public**, Paris, Dalloz, 2008.

SALMON, J. **Dictionnaire de Droit International**. Bruylant, 2001.

SCHACHTER, O. **The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions**. *AJIL*, Vol.54, 1960.

SCOBBIÉ, I. **Some Common Heresies about International Law: sundry theoretical perspectives**; In: Evans, M. D. (ed.). **International Law**. 1ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2003.

SIEYÈS, E. J. **Préliminaire de la Constitution: reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen**, 1789.

SHAW, M. **International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

- SINKONDO, M. **Droit International Public**. Paris: Ellipses, 1999.
- SPECTOR, C. **Le Pouvoir**. G.F. Flammarion, 1997.
- STRUPP, K. Règles Générales du Droit de la Paix. RCADI, Vol. 47, 1934.
- SUMMERS, J. **Peoples and International Law: Second Revised Edition**. Leiden: Martinus Nijhoff, 2013.
- TOMUSCHAT, C. **Human Rights: Between Idealism and Realism**. Nova York: Oxford University Press, 2003.
- TRUYOL y SERRA, A. Théorie du droit international public: Cours Général. RCADI, v. 173, 1981.
- VATTEL, E. de. **O direito das gentes**. IPRI, 2004.
- VIRALLY, M. **Qu'est-ce que c'est la philosophie du droit?** APD, Sirey, 1962.
- VIRALLY, M. **Notes sur la Validité du Droit et son Fondement (Norme Fondamentale Hypothétique et Droit International)**. Recueil d'études en hommages à Charles Eisenmann, Cujas, 1975.
- VIRALLY, M. **Panorama Du Droit International Contemporain, Cours général de Droit International Public**, RCADI, v. 183, 1983.
- VIRALLY, M. **Sur La Prétendue 'Primitivité' du Droit International**. Recueil de Travaux, Mémoires Publiés par la Faculté de Droit de Genève, 1969
- VOS, J. **The Function of Public International Law**. Nijkerk: Springer, 2013.
- WEBER, M. **Economie et société**. Paris, Plan, 1971.
- WECKEL, P. Les Suites des Décisions de la Cour Internationale de Justice. A.F.D.I., Vol.42, No.1, 1996.
- WEIL, E. **Philosophie politique**. Paris: Vrin, 1956.
- WEIL, P. **Vers Une Normativité Relative en Droit International**. RGDIP, 1982.

Documentos de organizações internacionais e organizações internacionais não-governamentais

Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Declaração Universal dos Direitos Humanos (UNGA Res. 217 A III), 10 de dezembro de 1948.

Organização das Nações Unidas, Assembleia Geral, Resolução UNGA 3384, 10 de novembro de 1975.

Tratados e convenções internacionais

Convenção de Montevideú sobre os Direitos e Deveres dos Estados, 26 de dezembro de 1933.

Carta das Nações Unidas, 26 de junho de 1945.

Carta da Organização dos Estados Americanos, 30 de abril de 1948.

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, 28 de julho de 1951.

Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, 31 de janeiro de 1967.

Decisões da Corte Internacional de Justiça e da Corte Permanente de Justiça Internacional

Corte Internacional de Justiça, Atividades Militares e Paramilitares na Nicarágua (Nicarágua v. Estados Unidos) (27 de junho de 1986) CIJ Rec. 1986.

Corte Internacional de Justiça, Camarões Setentrional (Camarões v. Reino Unido) (2 de dezembro de 1963), CIJ Rec. 1963.

Corte Internacional de Justiça, Certas Despesas das Nações Unidas (artigo 17, parágrafo 2, da Carta), (Opinião Consultiva), (20 de julho de 1962), CIJ Rec. 1962.

Corte Internacional de Justiça, Conformidade com o Direito Internacional da Declaração Unilateral de Independência do Kosovo (Opinião Consultiva) (22 de julho de 2010) CIJ Rec. 2010.

Corte Internacional de Justiça, Consequências Legais para os Estados da Presença Contínua da África do Sul na Namíbia (Sudoeste Africano) (Opinião Consultiva) (21 de junho de 1971) CIJ Rec. 1971.

Corte Internacional de Justiça, Direitos dos Nacionais dos Estados Unidos da América no Marrocos (França v. Estados Unidos) (27 de agosto de 1952) CIJ Rec. 1952.

Corte Internacional de Justiça, Estreito de Corfu (Reino Unido v. Albânia) (09 de abril de 1949) CIJ Rec. 1949.

Corte Permanente de Justiça Internacional, *Lotus* (França v. Turquia) (07 de setembro de 1927) CPJI Série A, nº 10.

Corte Internacional de Justiça, Saara Ocidental (Opinião Consultiva) (16 de outubro 1975) CIJ Rec. 1975.

Corte Permanente de Justiça Internacional, S.S. Wimbledon (Reino Unido, França, Itália e Japão v. Alemanha) (17 de agosto de 1923) CPJI Série A, nº 1.

Arbitragens internacionais

Ilha de Palmas (Países Baixos v. Estados Unidos) (1928) RIAA Vol. II, p. 829-871.

Decisões de outros órgãos e tribunais internacionais

Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, Congresso do Povo *Katangase* v. Zaire (Petição nº 75/92), 22 de março de 1995.

Leonardo Nemer Caldeira Brant · Doutor em Direito Internacional pela Université Paris X Nanterre, com tese laureada com o Prix du Ministère de la Recherche. Jurista Adjunto na Corte Internacional de Justiça – CIJ. Membro do Comitê Consultivo para Nomeações do Tribunal Penal Internacional – TPI. Professor associado de Direito Internacional Público da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professor convidado na Université Paris X, no Institut des Hautes Études Internationales da Université Panthéon-Assas Paris II, na Université Caen Basse-Normandie, e no XXXVII Curso de Direito Internacional da OEA. Visiting Fellow no Lauterpacht Center da Cambridge University. Presidente e fundador do Centro de Direito Internacional – CEDIN. Editor Chefe do Anuário Brasileiro de Direito Internacional – ABDI.

As restrições à soberania dos Estados em matéria de controle migratório à luz do direito internacional

Jahyr-Philippe Bichara

Resumo

Em virtude do princípio da soberania reconhecido pelo direito internacional, o Estado tem competência para decidir das regras de admissão e tratamento de imigrantes no seu território. Entretanto, com o enfrentamento da intensificação das migrações observada nas últimas décadas, os Estados adotaram vários tratados que constituíram restrições a este princípio. Assim, infere-se, nesse estudo, que além das obrigações resultantes do cumprimento da Convenções de Viena de 1961 e 1963 sobre relações diplomáticas e consulares, as Convenções da OIT, a Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 1990, assinada no âmbito da ONU, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, ou ainda o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra Criminalidade Transnacional Organizadas, relativo ao Combate ao Tráfico ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, por exemplo, são marcos expressivos do redimensionamento do conceito de soberania estatal em matéria de controle migratório. Esse redimensionamento é notadamente observável com o surgimento do princípio geral de direito internacional do acolhimento humanitário.

Abstract

By virtue of the principle of sovereignty recognized by international law, the State has the competence to decide the rules for the admission and treatment of immigrants in its territory. However, with the confrontation of the intensification of migration observed in the last decades, the States adopted several treaties that constituted restrictions to this principle. Thus, it is inferred in that study that in addition to the obligations resulting from compliance with the Vienna Conventions of 1961 and 1963 on diplomatic and consular relations, the ILO Conventions, the International Convention on the Protection of All Migrant Workers and Members of his Family, 1990, signed at the UN, the Convention on the Status of Refugees, 1951, or the Additional Protocol to the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, on Combating Illicit Trafficking in Migrants by Land, Maritime and Air, for example, are significant milestones for the redefinition of the concept of state sovereignty in matters of migration control. This resizing is notably observable with the emergence of the general principle of international law of humanitarian receiving.

1. Introdução

A competência do Estado em matéria de gestão de fluxos migratórios manifesta-se pela sua capacidade jurídica de exercer suas prerrogativas na condição de sujeito de direito internacional. Essa competência advém do princípio da soberania, conceito jurídico que prescreve que o Estado exerce sua plena e inteira jurisdição sobre seu território e sua população, uma vez que essa população reconheceu sua autoridade.¹

1 HOBBS, Thomas. *Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.* (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983, Capítulo VIII.

A primeira formulação teórica explícita do conceito de soberania se deu na construção da figura do Estado moderno com a contribuição de Jean Bodin quando afirmou que : “*La souveraineté est la puissance absolue et perpétuelle d’une République*”.² Essa abordagem está incontestavelmente ligada à situação de seu tempo e resulta de uma observação dos fatos políticos da época. Com efeito, a França estava no século XVI profundamente enfraquecida por guerras civis e religiosas e Bodin considerou que o remédio fundamental contra essa situação de caos residia no fortalecimento do poder do rei contra o feudalismo e o poder eclesiástico. Para ele, a essência do Estado é a unidade de seu governo pelo exercício da *summa potestas* (poder maior).

Aplicado aos movimentos migratórios, significaria dizer que o Estado teria o poder absoluto e incontestável para decidir das regras de admissão e tratamento dos seus imigrantes, aproximando-se da perspectiva hegeliana cujo conceito de soberania remete à autonomia absoluta e à vontade suprema do Estado visto como elemento determinante na construção da ordem internacional.³ Essa percepção era, ainda no século passado, válida, de acordo com o estudo de Varlez sobre a questão. Os Estados, com efeito, costumavam editar suas próprias leis de controle de admissão e permanência dos estrangeiros no seu território. De modo que as migrações internacionais eram principalmente regidas por regramentos nacionais na linha clássica do Estado-nação que exercia sua soberania territorial, atuando em matéria de controle migratório de conformidade com seus interesses econômicos, numa sistemática

2 “A soberania é a potência absoluta e perpétua de uma República” (tradução nossa), Ver BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République*. Un abrégé du texte de l’édition de Paris de 1583. Edition et présentation de Gérard Mairet. Quatrième de couverture. E-book, Kindle, 1993, p. 112. “A soberania é a potência absoluta e perpétua de uma República”.

3 HEGEL, G.W.F. *Principes de la philosophie du droit*. Traduit de l’allemand par André Kaan et préfacé par Jean Hyppolite. Saint-Amand: Gallimard, 1989, pp. 316, 358 e 359.

restritiva em termos de quantidade (cotas) e qualidade (discriminação racial) dos imigrantes, a exemplo dos Estados-Unidos em 1924.⁴

Todavia, o desenvolvimento do direito internacional dos últimos tempos trouxe ponderações consideráveis ao conceito clássico de soberania, uma vez que os desafios da sociedade internacional no enfrentamento de problemáticas globais, não permitem soluções unilaterais e subjetivas, mas respostas baseadas na cooperação internacional na consecução de objetivos comuns. Segundo Garner, inclusive, o exercício de uma soberania tradicional constituiria um dos principais obstáculos ao progresso do direito internacional e ao desenvolvimento de um sistema racionalizado de relações internacionais.⁵ Aduz o autor que cabe ao direito internacional delimitar a liberdade de ação dos diversos Estados, bem como a extensão do seu domínio reservado (sua política interna).⁶ De sorte que, no direito internacional atual, o antigo conceito de soberania deveria ser definitivamente abandonado para ser substituída pelos princípios de responsabilidade internacional e cooperação mútua, pois não é possível sustentá-lo na vida moderna. A aceitação recíproca pelos Estados de limitações na sua liberdade de ação seria, assim, essencial para o progresso de uma comunidade de nações.⁷

Sem ser tão peremptório, observa-se que o Estado soberano vê-se obrigado a redefinir sua função nacional à luz das crises internacionais que exigem respostas internas coordenadas no plano internacional por organizações internacionais, como ilustram a pandemia do COVID-19 deste ano (Organização Mundial da Saúde), o combate à mudança cli-

4 VARLEZ, L. Les migrations internationales et leur réglementation. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law*. Vol. 20, pp. 165-348, 1927, pp. 287 e 288.

5 GARNER, J. W. Le Développement et les Tendances Récents du Droit International. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 35, pp. 605-751, 1931, p. 699 e 700.

6 *Ibidem*, p. 702.

7 *Idem*.

mática (Conferência da Partes) ou, ainda, a questão da intensificação das migrações (Organização Internacional para as Migrações ou Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados). Destarte, a soberania, enquanto atributo do Estado, não é mais um conteúdo estabelecido e cristalizado, mas sim algo que flutua de acordo com a evolução do direito internacional e das realidades internacionais.⁸

Em se tratando do fenômeno da intensificação das migrações observado esses últimos tempos, os dados do Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais do Secretariado das Nações Unidas, indica que o número de migrantes internacionais aumentou constantemente desde 2010, culminando, no ano de 2019, em 272 milhões de pessoas que se encontram fora do seu país de origem.⁹

Essa situação de fato resulta da implementação de numerosos tratados e outros instrumentos internacionais que visam a garantir a mobilidade das pessoas e seus direitos nos Estados de destino. Vale precisar, aqui, que os assentimentos dados pelos Estados não implica numa renúncia de soberania, mas no exercício destes, no momento da celebração dos instrumentos internacionais.¹⁰ Nesse sentido, a decisão de subordinar-se a um tratado que disciplina as relações entre migrantes e Estados expressa uma responsabilidade assumida de participar da governança mundial das migrações onde cada Estado conserva a prerrogativa

8 Nesse sentido, consulta-se BENNOUNA, M. *Le Droit international: entre la lettre et l'esprit. Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 383, pp. 9-231, 2017, p. 42.

9 UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs/DESA. *International Migration Stock 2019*, p. 1. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationStock2019_TenKeyFindings.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

10 Para Georg Jellinek, a quem se atribui a *teoria da autolimitação*, a obrigatoriedade do direito internacional fundamenta-se, essencialmente, na própria vontade do Estado, que aceita as eventuais sanções dos demais, em caso de descumprimento da manifestação do consentimento dado. Ver, JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. México: FCE, 2000, p. 355.

de exercer o controle de admissão de estrangeiros no seu território por meio de uma legislação compatível com as exigências internacionais.¹¹

A obrigatoriedade do direito internacional convencional, fundamentada na regra *pacta sunt servanda*, tem como consequência a geração de restrições à autonomia dos Estados em matéria de gestão dos fluxos migratórios no seu território. Tal regra, ressalte-se, significa que “Todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”, nos termos do artigo 26 da Convenção de Viena de 1969 sobre direito dos tratados. Logo, as obrigações decorrentes de tratados relativos aos direitos dos migrantes devem ser cumpridos e devem prevalecer sobre o direito interno, conforme artigo 27 da Convenção de Viena.

De modo mais concreto, as relações diplomáticas e consulares (direito de legação), os tratados atinentes aos direitos dos migrantes e os princípios gerais de direito internacional, como o princípio do acolhimento humanitário, são ilustrações que corroboram que existem restrições significativas à soberania dos Estados em matéria de controle migratório. Os Estados, em outros termos, têm autonomia limitada pelo direito internacional para formular uma política migratória restritiva, vez que a grande maioria se encontra vinculada por tratados que versam sobre a matéria.

2. Os limites postos pelo direito de legação

Liminarmente, é preciso lembrar que quando os Estados se reconhecem mutuamente, eles o fazem em razão do respeito ao princípio da soberania e das regras de convivência internacional. Essas relações interestatais são regidas pelo direito das relações diplomáticas e consulares ou direito de legação. O escopo desse direito consiste em reger

11 BICHARA, Jahyr-Philippe. Proteção internacional dos migrantes: entre prerrogativas e obrigações dos Estados. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, p. 123-148, 2018.

o envio e a recepção dos representantes diplomáticos com o intuito de facilitar o diálogo entre Estados, promovendo dessa forma relações amistosas. Nessa ótica, os diplomatas representam uma categoria de migrantes submetidos a um regime jurídico diferente do regime comum aplicável aos seus compatriotas que ingressam no mesmo Estado. Com efeito, a Convenção de Viena sobre relações diplomáticas, celebrada em 18 de abril de 1961, e a Convenção de Viena sobre relações consulares, assinada em 24 de abril de 1963, instituem um sistema de proteção aos representantes de Estados no exterior baseado nos princípios da inviolabilidade e da imunidade jurisdicional.¹² A admissão desses migrantes “oficiais” constitui uma premissa indispensável para viabilizar as missões de representação soberana e proteção dos interesses dos Estados de envio, assim como a missão de assistência aos nacionais do Estado de envio no Estado receptor. É o que prescreve, por exemplo, o artigo 5º(a) da Convenção de Viena de 1963, que prevê, dentre outras funções consulares, a de: “proteger, no Estado receptor, os interesses do Estado que envia e de seus nacionais, pessoas físicas ou jurídicas, dentro dos limites permitidos pelo direito internacional”.

O controle do exercício da soberania do Estado quanto à apreciação da licitude das regras de entrada, permanência, saída e sobre o tratamento de migrantes no seu território acontece na oportunidade de um contencioso internacional entre Estados ou entre Estados e pessoas físicas ou jurídicas. Assim, a proteção internacional do direito do migrante ocorre indiretamente perante a CIJ, por meio da proteção diplomática,

12 NATIONS UNIES. Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Faite à Vienne, le 18 avril 1961. *Recueil des Traités*, 1964, p. 97. E, Convention de Vienne sur les relations consulaires. Faite à Vienne, le 24 avril 1963. *Recueil des Traités*, 1967, p. 263. Sobre a aplicação desses tratados ver CIJ, *Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran (États-Unis d'Amérique c. Iran)*, Arrêt du 24 mai 1980, CIJ, Recueil 1980, p.3, §§ 68 et 78. Caso em que foi reconhecida a violação pela República Islâmica do Iran da obrigação de proteção do pessoal diplomático e consular americano sequestrado por manifestantes em 1979.

ou diretamente quando os interessados apresentam queixas perante jurisdições regionais de defesa dos direitos humanos.¹³

A jurisprudência da CIJ relativa à proteção dos migrantes aponta para um ativismo recente dos Estados, que recorrem ao direito das relações consulares regido pela Convenção de Viena de 1963, conforme dispõem seus artigos 5º e 36, §1º. Trata-se de compelir o Estado de recepção a cumprir com suas obrigações relativas ao direito dos serviços consulares de serem notificados da prisão do seu nacional no território do Estado de recepção, ao direito de oferecer proteção e assistência ao seu cidadão detido, encarcerado ou preso. Mais especificamente, a leitura do artigo 36 § 1, *b*, segundo as recentes decisões da CIJ, confere ao migrante um direito individual de ser informado sobre seu direito de ter a assistência consular do seu Estado de origem.

É o que resulta, por exemplo, da sentença da CIJ, de 27 de junho de 2001, relativa ao caso *LaGrand*.¹⁴ Nesse contencioso, a Alemanha acusou os Estados Unidos da América de terem violado os seguintes dispositivos: artigo 5º, da Convenção de Viena de 1963, que dispõe acerca dos objetivos das funções consulares, artigo 36 da mesma Convenção, que versa sobre o direito de se comunicar com seu nacional detido ou preso, e artigo 36, §1, *b*, que estabelece o direito do aprisionado de receber assistência de sua repartição consular. Na espécie, Karl e Walter *LaGrand*, nacionais alemães, que viviam nos Estados Unidos permanentemente desde 1967, foram presos, acusados e condenados por uma tentativa de assalto a mão armada em um banco do estado do Arizona e pelo homi-

13 O instituto da “proteção diplomática” é o procedimento pelo qual um Estado assume a defesa de uma pessoa física ou jurídica de sua nacionalidade, no intuito de reparar os danos causados a este por atos cometidos por outro Estado ou pelas suas omissões à luz de suas obrigações internacionais. Ver DUGARD, John. *Diplomatic Protection*. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Vol. III. The Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Oxford Press Inc., New York, 2012, p. 114.

14 COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE (CIJ). *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 27 juin 2001. CIJ, Recueil 2001, p. 466.

cídio do gerente. A CIJ, ao condenar os Estados Unidos, considerou que a ré impediu que a Alemanha exercesse seu direito de proteção consular em benefício dos seus nacionais pelo fato de não ter sido notificada da prisão dos irmãos LaGrand oportunamente.¹⁵ No que tange à questão de saber se o artigo 36 § 1, *b*, constituía um direito individual, a Corte constatou que o dispositivo consubstanciava uma obrigação internacional do Estado de destino em relação à pessoa detida que deveria, conseqüentemente, comunicar, sem demora, o seu direito a uma assistência consular do seu Estado de origem.¹⁶

Três anos depois, a CIJ condenou novamente os Estados Unidos pela violação dos mesmos dispositivos da Convenção de Viena de 1963, em contencioso contra o México, que alegou na sua ação que os Estados Unidos transgrediram os artigos 5º e 36 da Convenção de Viena de 1963, ao não permitir que seus funcionários consulares exercessem suas missões de assistência aos 52 de cidadãos mexicanos detidos, encarcerados e condenados à pena de morte.¹⁷ Na ocasião, a CIJ reiterou que as autoridades do Estado de recepção, que atuam na detenção de um estrangeiro, têm a obrigação de comunicar o direito à assistência consular consignada no artigo 36 § 1, *b*, e que toda violação a tal dispositivo tem como consequência uma violação do direito do Estado de origem de oferecer proteção consular ao seu nacional.¹⁸ Verificada a violação dos Estados-Unidos na grande maioria dos casos de apenados mexicanos apresentados, a Corte estabeleceu que a reparação deveria se dar de forma adequada pelo comprometimento da ré em adotar medidas para não repetir a transgressão dos dispositivos visados, e pelo comprometi-

15 Ver *LaGrand (Allemagne c. États-Unis d'Amérique)*, arrêt. C.I.J., Recueil 2001, p. 466, §§ 73 e 74.

16 *Ibidem*, § 77.

17 CIJ. *Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. États-Unis d'Amérique)*, Arrêt du 31 mars 2004. CIJ, Recueil, 2004, p.12.

18 CIJ, Recueil, 2004, p.12, §§ 63, 90 e 102.

mento de permitir o reexame e revisão dos vereditos de condenação dos mexicanos, segundo as modalidades escolhidas por ela.

Cita-se ainda o caso Ahmadou Sadio Diallo, que opôs a República de Guiné à República Democrática do Congo (RDC) pela violação, por esta última: do art. 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos de 1966 e do art. 12, § 4, da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, de 1981 (ambos sobre as garantias procedimentais contra a expulsão arbitrária); do art. 9, § 1 e § 2 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, e do art. 6 da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos (que versam sobre as garantias contra prisões arbitrárias); enfim, do art. 36, §1, *b* da Convenção de Viena de 1963 sobre Relações Consulares.¹⁹

Ahmadou Sadio Diallo era um cidadão guineano que habitava na República Democrática do Congo havia 32 anos no momento de sua detenção, que curiosamente havia coincidido com o momento em que ele, homem de negócios, receberia o valor de dívidas que o Estado congolês e sociedades petrolíferas do mesmo Estado deviam a suas empresas. A expulsão de Diallo fora executada por meio de um decreto cuja motivação explicitava que a presença do mesmo comprometia a ordem pública nacional.

Em sentença proferida em 30 de novembro de 2010, a CIJ condenou a República Democrática do Congo por entender que o decreto de expulsão emitido por ela não respeitou a legislação nacional ao não consultar a Comissão Nacional de Imigração e ao não motivar de forma satisfatória o ato de expulsão. Assim, violou a obrigação internacional do respeito ao princípio de legalidade, posto no art. 13 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e no art. 12, § 4 da Carta Africana.²⁰ A Corte julgou que a prisão e detenção de Ahmadou Sadio

19 CIJ. *Ahmadou Sadio Diallo (République de Guiné c. République Démocratique du Congo)*, Arrêt du 30 novembre 2010. Recueil, 2010, p. 639.

20 CIJ, Recueil, 2010, p. 639, §§ 72 e 74.

Diallo foram arbitrárias e contrárias aos arts. 9, §1 e §2 do Pacto, e 6 da Carta, principalmente por não terem obedecido às próprias condições estabelecidas na legislação interna da RDC, que dispunha, por exemplo, sobre uma duração limitada e sobre o direito de conhecer os motivos da prisão.²¹ Por fim, a CIJ estabelece que o fato de Diallo não requisitar a assistência consular não exime da responsabilidade da RDC de cumprir sua obrigação de informar a pessoa detida do seu direito, de modo que a RDC transgrediu o art. 36, §1, *b*, da Convenção de Viena de 1963.²² Em consequência, a Corte concedeu três meses à RDC para decidir um acordo relativo ao montante da indenização devida à República de Guiné pelos danos resultantes da detenção e expulsão ilegais do Sr. Diallo em 1995/1996.

Como se viu nos casos apresentados, o direito internacional, por meio de sentenças condenatórias, impõe aos Estados um alinhamento do seu direito nacional às prescrições internacionais, de modo que os direitos dos migrantes/apenados encontram-se minimamente respeitados. Mas, a proteção dos direitos dos migrantes possui maior alcance com tratados específicos.

3. Os limites postos por tratados pertinentes aos direitos dos migrantes

Não convém enumerar todos os tratados que disciplinam os direitos dos migrantes e conseqüentemente as obrigações dos Estados partes, sob pena de tornar essa reflexão fastidiosa. Os exemplos apresentados, aqui, visam o propósito demonstrativo da incidência das normas internacionais convencionadas sobre o exercício da soberania estatal em matéria de controle migratório. Assim, o disciplinamento das migrações por motivos econômicos abordada inicialmente em relação aos tra-

21 *Ibidem*, §§ 80, 84.

22 *Ibidem*, § 95.

balhadores migrantes no Preâmbulo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) manifesta a preocupação da comunidade internacional com a “defesa dos interesses dos empregados no estrangeiro”.²³ Posteriormente, os direitos dos trabalhadores migrantes passaram a ser contemplados nos Estados de destino, por numerosos instrumentos (Convenções e Recomendações) adotados sob os auspícios da OIT, seja de forma indireta na sua condição de trabalhador, seja de forma específica na condição de migrante.²⁴

As convenções da OIT que cuidam dos direitos trabalhadores migrantes são numerosas. Vamos nos limitar à apresentação da Convenção nº 97, sobre os Trabalhadores Migrantes de 1949, e da Convenção nº 143 de 1975, também sobre Trabalhadores Migrantes com disposições complementares.²⁵

A Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1949 constitui um dos primeiros instrumentos internacionais relevantes de proteção dos migrantes que coloca os Estados membros da OIT diante da responsabilidade de garantir direitos mínimos para “toda pessoa que emigra de um país para outro com o fim de ocupar um emprego”.²⁶ Os direitos assegurados aos trabalhadores migrantes concernem essencialmente uma condição de existência digna no Estado de destino. Sendo

23 ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL (OIT). Constitution de l’OIT. Disponível em: < http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO>. Acesso em 23.06. 2020.

24 CHETAİL, Vincent. Migration, Droits de l’Homme et souveraineté : Le droit international dans tous ses états. In: Vincent Chetail (dir.). *Mondialisation, migration et droit de l’homme : le droit international en question/Globalization, migration and human right : international law under review*. Vol. II. Bruxelles: Bruylant, 2007, p. 120 a 122.

25 OIT. A Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes (revisada) de 1949, com entrada em vigor em 22 de de janeiro de 1952, e a Convenção nº 143 sobre Trabalhadores Migrantes (Disposições Complementares) de 1975, com vigência internacional, em 9 de dezembro de 1978. A primeira Convenção foi ratificada por 49 Estados, ao passo que a segunda possui 23 ratificações nesta data.

26 Art. 11 da Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1949.

assim, o Estado compromete-se a assegurar aos trabalhadores migrantes e a sua família assistência médica no momento da partida e da chegada, além das condições de higiene adequadas durante todo o processo migratório.²⁷

A Convenção nº 143 vem em complemento da Convenção nº 97 no intuito de consolidar a proteção do trabalhador migrante no que atine às migrações clandestinas e ao emprego ilícito no território do Estado.²⁸ Depois de reiterar o comprometimento dos Estados em respeitar os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes, a Convenção nº 143 acrescenta novas obrigações que versam sobre as migrações em condições abusivas, de modo que os Estados Parte devem adotar medidas nacionais para combater e suprimir as migrações clandestinas, o emprego ilegal de migrantes e o tráfico de mão-de-obra.²⁹ Para tanto, requer-se dos Estados um controle maior sobre seus fluxos migratórios e a adoção de uma legislação nacional destinada a sancionar administrativa e penalmente aqueles que empreguem de forma ilícita trabalhadores migrantes.³⁰

Além da OIT, a proteção internacional dos migrantes por motivos econômicos encontra tutela na Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 18 de dezembro de 1990, assinada no seio da ONU, com vigência internacional a partir de 1º de julho de 2003.³¹ Assim como as Convenções da OIT supramencionadas, a Convenção da ONU pretende

27 Art. 5º da Convenção nº 97 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1949.

28 Arts. 2º e 3º da Convenção nº 143 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1975.

29 Arts. 2º, 3º, e 4º da Convenção nº 143 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1975.

30 Art 6º da Convenção nº 143 sobre os Trabalhadores Migrantes de 1975.

31 NATIONS UNIES. Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. New York, 18 décembre 1990. *Recueil des traités 2004*, vol. 2220, p. 3. Hoje a Convenção comporta 51 Estados partes. NATIONS UNIES. *Collections des traités*. Disponível em: < <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=fr>>. Acesso em 23.06. 2020.

garantir os direitos fundamentais dos trabalhadores migrantes e seus familiares no território dos Estados Partes.

Em seguida, os Estados obrigam-se a respeitar os direitos inerentes à condição do trabalhador do migrante em situação regular, como o direito de participar de atividades de sindicato, direito à segurança social, direito à transferência de seus ganhos e economias, de escolher seu emprego, direito às prestações de desemprego, etc.³² O grande leque dos direitos outorgados aos trabalhadores migrantes em virtude da Convenção e aos seus familiares indica que a ONU entende contribuir com a consolidação da proteção dos direitos dos trabalhadores migrantes. Nesse sentido, a mesma Convenção prevê a instituição do Comitê para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias. Sua missão é monitorar o cumprimento das normas protetivas dessa categoria de migrantes pelos Estados partes mediante apreciação de relatórios probatórios que devem indicar as medidas que foram tomadas nesse sentido pelos Estados partes.³³ Este começou a funcionar em 2004.

Por outro lado, a Convenção das Nações Unidas preserva as prerrogativas dos Estados em matéria de gestão e controle dos fluxos migratórios. De tal modo, lhe é reconhecido o direito de instituir órgãos competentes para cuidar das migrações internacionais, o direito de formular suas políticas migratórias e de trocar informações com outros Estados concernidos por essas migrações, assim como lhe é reconhecido o direito de combater o emprego de migrantes clandestinos.³⁴

Outros tratados cuidam da proteção dos migrantes por motivos de perseguição. Estes mais conhecidos visam à proteção internacional

32 Respectivamente os arts. 26, 27, 47, 54 da Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 1990.

33 Arts. 72 a 74 da Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 1990.

34 Arts. 65 e 68 da Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de sua Família, de 1990.

dos direitos de uma categoria distinta de migrantes, chamados de refugiados, em razão das perseguições sofridas no seu país de origem. A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 28 de julho de 1951, constitui o principal instrumento de proteção para as pessoas que, ao fugirem de seus países de origem, buscam abrigo em outros Estados. Com as modificações trazidas pelo Protocolo, de 1967, a obrigação dos Estados partes refere-se a dois tipos de refugiados: o refugiado com perseguição comprovada e de posse de uma nacionalidade e o refugiado migrante que, além de sofrer perseguição por uma das causas enumeradas, não tem nacionalidade comprovada e não quer (ou não pode) voltar ao país onde tinha sua residência habitual, conforme dispõe o artigo supracitado (1º, A, (2)). Trata-se do “refugiado apátrida” ou *apátrida de fato*.³⁵ Esse tipo de migrante vê seus direitos assegurados no território do Estado de refúgio em virtude da Convenção de 1951, que obriga os Estados-Partes a acolherem àqueles que conseguem comprovar tal qualificação.³⁶

As migrações internacionais possuem também uma vertente criminosa que coloca os migrantes na mira de traficantes de pessoas de tal forma que a comunidade internacional teve de se debruçar com uma nova forma de perseguição perpetrada por organizações criminosas. Em resposta, no âmbito da ONU, foi adotado, em 2000, o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra Criminalidade Transnacional Organizada, relativo ao Combate ao Tráfico ilícito de Migrantes por

35 LAMBERT, Hélène. *Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. Legal and Protection Policy Research Series. Geneva: 2014, pp. 15 e 16. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/5433fofo9/33-refugee-status-arbitrary-deprivation-nationality-statelessness-context.html>>. Acesso em: 23.06.2020.

36 Sobre o assunto, consulta-se BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas no Brasil: em busca de uma adequação ao direito internacional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 101, p. 201-227, 2017.

Via Terrestre, Marítima e Aérea.³⁷ O objetivo do presente Protocolo é “prevenir e combater o tráfico de migrantes, bem como promover a cooperação entre os Estados partes com esse fim, protegendo ao mesmo tempo os direitos dos migrantes objeto desse tráfico”.³⁸

De acordo com o artigo 3 (a), do Protocolo Adicional, entende-se por “tráfico de migrantes” o agenciamento, com o objetivo de obter, direta ou indiretamente, benefícios financeiros ou materiais com a entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte do qual essa pessoa não seja nacional ou residente permanente. Nesse entendimento, nota-se que o migrante é parte do tráfico, vez que ele participa da transação comercial com o fim de penetrar em determinado território, sem preencher os requisitos necessários para a entrada legal no Estado de acolhimento.³⁹

Para combater o tráfico de migrantes, dois aspectos parecem ser relevantes. Em primeiro lugar, os migrantes não são sujeitos a processos criminais nos termos das qualificações penais postas no artigo 6, de sorte que são considerados irresponsáveis penalmente à luz do direito internacional.⁴⁰ Os mecanismos de combate implantados no Protocolo Adicional são, portanto, protetivos dos migrantes e visam as organizações criminais transnacionais. Em segundo lugar, o Estado parte deve adotar as medidas legislativas e outras que julgar oportuna na qualificação das seguintes infrações penais, quando praticadas intencionalmente

37 NATIONS UNIES. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée. Entrée en vigueur le 27 janvier 2004. *Recueil des Traités 2007*, Vol. 2241, p. 480.

38 Art. 2º do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, de 2000.

39 PIOTROWICZ, Ryszard & REDPATH-CROSS, Jillyanne. Traite des personnes et trafic illicite de migrants. In : Brian Opeskin, Richard Perruchoud et Jillyanne Redpath-Cross (dir.). *Le droit international de la migration*. Bâles: Éditions Yvon Blais & Schulthess Édition Romandes, 2014, p. 297.

40 Art. 5º do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, de 2000.

para obter benefícios financeiros ou materiais: tráfico de migrantes; atos com o objetivo de possibilitar o tráfico ilícito de migrantes; elaboração de documento de viagem ou de identidade fraudulento; e obtenção, fornecimento ou posse tal documento.⁴¹

Quanto ao tratamento dado aos migrantes objetos do tráfico, o artigo 16 determina que ao Estado cabe oferecer assistência e respeito aos seus direitos fundamentais, “especialmente o direito à vida e o direito a não ser submetido à tortura ou outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes”, segundo a fórmula consagrada pelo direito internacional. Mas isso não signifique que o Estado tenha a obrigação de acolher um migrante objeto de tráfico no seu território. O artigo 18 do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea prevê que os Estados partes devem facilitar o regresso de seus nacionais que tenham sido vítima de tal tráfico, a não ser que esse migrante seja considerado como refugiado nos termos da Convenção de Genebra de 1951 e seu protocolo adicional de 1967.⁴²

Na mesma linha do combate internacional ao crime organizado transnacional cita-se o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional Relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, também adotado em 15 de novembro de 2000, aberto à assinatura em Palermo, em dezembro do mesmo ano.⁴³ Nesse tratado, preocupa-se com o migrante compelido pela força a se deslocar para fins de

41 Art. 6º(1) do Protocolo relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea, de 2000.

42 Ver essa restrição no art. 19.

43 NATIONS UNIES. Protocole additionnel à la Convention des Nations Unie contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. New-York, 15 novembre 2000. Entrée en vigueur : 25 décembre 2003. *Recueil des traités 2005*, Vol. 2237, p. 319.

exploração, incluindo-se a prostituição, o trabalho ou serviço forçados, escravidão ou práticas similares à escravidão.⁴⁴

Resulta do que precede que o Estado encontra-se diante de um arcabouço jurídico internacional que limite consideravelmente sua autonomia de gestão dos fluxos migratórios no seu território, devendo, na maioria dos casos atender aos direitos das pessoas acobertadas pelos tratados pertinentes. Dito de outra forma, os Estados não podem ignorar suas responsabilidades internacionais na ocasião de formulações de políticas migratórias. Estas sempre devem incorporar os objetivos protetivos dos direitos dos migrantes.

4. Os limites postos pela aplicação do princípio do acolhimento humanitário

No direito internacional existem normas não escritas que gozam de uma cogência em razão do seu reconhecimento pela comunidade internacional. Essas normas são mencionadas no art. 38 do Estatuto da Corte internacional de Justiça, que se refere às fontes do direito internacional. No âmbito da regência das migrações internacionais entende-se que princípios gerais de direito têm vocação a se aplicar.

Os princípios gerais de direito, representam “o conjunto dos princípios comuns aos grandes sistemas de direito contemporâneos e aplicáveis à ordem internacional”.⁴⁵ A identificação de um princípio geral de direito resulta de um processo bastante próximo ao da determinação de um costume internacional. Em primeiro lugar, é preciso observar um elemento material, que é a presença generalizada dessa mesma norma em diversos sistemas jurídicos existentes, e, em segundo lugar, a existên-

44 Art. 3º do Protocolo relativo à Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças, de 2000.

45 CARREAU, Dominique & BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito Internacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p 384.

cia de um elemento psicológico: o reconhecimento do caráter obrigatório da norma internacional.⁴⁶

Recentemente, o Brasil experimentou um maciço fluxo migratório venezuelano, culminando com uma crise humanitária em razão da chegada desordenada dos migrantes e da incapacidade estrutural de acolhimento do Estado de Roraima, resultante do agravamento da crise econômica marcada pela escassez de comida na Venezuela.⁴⁷

Consoante dados apresentados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), até dezembro de 2018, mais de 3 milhões de nacionais venezuelanos deixaram seu país de origem para outro da América Latina e do Caribe, constituindo, assim, o maior êxodo regional da história recente e uma das maiores crises migratórias da atualidade.⁴⁸ Ainda de acordo com o estudo do ACNUR, mais de 120.000 venezuelanos se encontram no Brasil como solicitantes de asilo (81.000) ou simplesmente na condição de deslocados forçados (39.000).⁴⁹

Diante dessa crise humanitária, o Estado brasileiro se debruçou sobre o tratamento jurídico que deveria ser dado aos imigrantes venezuelanos em contexto de crise humanitária. Assim, se a Lei nº 9.474/1997, que define mecanismos de implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, tinha vocação a se aplicar, por outro lado, com o advento da Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração), surgiu o instituto do acolhimento humanitário como outra possível resposta a ser dada à crise migratória.

46 *Ibidem*, p. 388.

47 VECCHIO, Victor Antônio Del & ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas de. *Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e América Latina*. In: Rosana Baeninger e João Carlos Jarochinski (coord.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp, 2018, pp. 158 e 159.

48 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Geneva: UNHCR, 2019, p. 24.

49 *Ibidem*, p. 25.

Não obstante seu reconhecimento legal, sustenta-se que “o acolhimento humanitário” dispensado aos venezuelanos é constitutivo de um princípio geral do direito internacional em via de reconhecimento que impõe ao Estado brasileiro a obrigação moral de prestar assistência às pessoas que não têm mais seus direitos humanos garantidos no seu país de origem. Com efeito, o acolhimento humanitário prestado aos migrantes venezuelanos provém da aplicação de norma internacional geral decorrente do processo evolutivo contemporâneo do direito internacional relacionado ao fenômeno da aceleração dos fluxos migratórios dos últimos anos. Desse modo, o peso normativo do acolhimento humanitário, do ponto de vista do direito internacional, tem constituído outra restrição considerável ao exercício de soberania territorial nessas circunstâncias excepcionais. Sua transcrição no direito brasileiro constitui um alinhamento ao direito internacional, se considerarmos o compromisso do Estado brasileiro com a comunidade internacional, com fulcro no art. 4º, II, e IX, da Constituição Federal.⁵⁰

A asserção segundo a qual o acolhimento humanitário é constitutivo de um princípio geral de direito internacional advém da observação dos comportamentos de solidariedade de Estados no enfrentamento das migrações forçadas. Esses comportamentos reiterados dos Estados e organizações internacionais, em todos os continentes do planeta, visam a acolher e prover cuidados inerentes a condições dignas de existência humana para as pessoas que deixaram seu país de origem por vários motivos como: terremotos, catástrofes ambientais, profunda crise econômica ou instabilidade político-institucional (a exemplo da Venezuela). Tais práticas, qualificadas como acolhimentos humanitários, podem ser consideradas como uma obediência a um princípio geral de direito “reconhecido pelas nações civilizadas”, para adotar a fórmula consagrada

50 “Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: (...) II – prevalência dos direitos humanos; (...); IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;”

no art. 38, (1), (c) do Estatuto da Corte internacional de Justiça, que se refere a uma das fontes do direito internacional.

No direito da União Europeia, por exemplo, foi adotada a Diretiva 2011/95/EU, de 13 de dezembro de 2011, relativa aos requisitos que devem ser preenchidos para que um nacional de um Estado terceiro possa beneficiar de uma proteção internacional nos Estados membros.⁵¹ Nessa normativa, entende-se por “proteção internacional”: o estatuto do refugiado e o estatuto conferido pela proteção subsidiária (art. 1º(a)). De acordo com o art. 1º, (f), da Diretiva, a proteção subsidiária é outorgada para qualquer nacional de um Estado terceiro ou apátrida que não possa ser considerado como refugiado, mas que corre sérios riscos de vida, de tortura, tratamentos desumanos ou sofre graves ameaças decorrentes de conflitos armados. Embora o conceito de acolhimento humanitário não seja adotado aqui, percebe-se que o objetivo da União Europeia visa a superar as restrições do conceito clássico de refugiados, e, por meio do conceito de “proteção subsidiária”, administrar de forma articulada entre seus Estados membros uma recepção humana para os migrantes vindos da Síria ou do continente africano.

Como prova do reconhecimento desse princípio geral de direito, aponta-se, à guisa de ilustração, o acolhimento em massa que é feito por vários Estados no mundo. O documento anual referente às migrações, editado pelo ACNUR expõe números de admissões de refugiados *lato sensu* por país, e, com base nele, constata-se que o princípio internacional é de acolhimento. Observa-se na leitura do documento que, na América do Norte, países como os Estados Unidos da América contavam, em 2018, com 1.032.235 pessoas em situação de deslocamento em suas fron-

51 UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2011/95/EU, de 13 de dezembro de 2011. Journal officiel de L'Union européenne, de 20.12.2011. Ver também o Regulamento nº 604/2013, de 26 de junho de 2013, conhecido também como Regulamento de Dublin, sobre critérios e mecanismos de determinação de Estado membro responsável da apreciação da demanda de proteção internacional por um nacional de Estado terceiro ou apátrida. Journal officiel de L'Union européenne, 29.06. 2013.

teiras. Já na América do Sul, a Argentina abrigava 137.179 deslocados no mesmo ano.⁵²

Na Europa, o acolhimento em massa também é um fato. Em 2018, um país como a Alemanha possuía 1.447.900 deslocados em seu território. O mesmo cenário é visto na África, onde, no mesmo ano, 5.058.321 refugiados faziam parte da população da República Democrática do Congo. Na Ásia, o cenário também se mantém: no ano de 2018 a China contava com o número de 322.359 acolhidos. Por fim, na Oceania, a Austrália se porta como maior país acolhedor de pessoas em situação de refúgio, tendo abrigado, no ano de 2018, um total de 117.710 pessoas em situação de deslocamento.⁵³

Frisa-se que os dados apresentados pelo ACNUR em relação aos Estados acolhedores abrangem todos os tipos de demandas, a saber, os refugiados com tutela na Convenção de 1951, pessoas em situações assemelhadas ao refúgio e solicitantes de asilo.

Em suma, os Estados tendem a se adequar às exigências internacionais e, em se tratando da intensificação das migrações, adaptar suas regras. À luz dos últimos acontecimentos no cenário internacional, averigua-se uma evolução do direito internacional, cujas normas visam a garantir, cada vez mais, a mobilidade das pessoas, trazendo respostas às problemáticas relativas à proteção dos direitos de migrantes. O caso da diáspora venezuelana constitui uma ilustração do que se sustenta aqui. Via de regra, os Estados são levados, inevitavelmente a cumprir os compromissos internacionais assumidos convencionalmente ou normas internacionais não escritas. Nessa ótica, o direito brasileiro, ao consagrar o princípio do acolhimento humanitário, participa da emergência de um novo princípio geral do direito internacional, mas admite também uma limitação substancial nas suas decisões de gestão migratória. Essa

52 UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Geneva: UNHCR, 2019, p. 68.

53 *Ibidem*, p. 65.

limitação consta, inclusive, na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), que consagrou o princípio do acolhimento internacional.

Assim, de acordo com o art. 3º, VI, da Lei nº 13.445/2017, o acolhimento humanitário é posto como princípio na regência da política migratória brasileira. Significa dizer que a Lei de Migração estabelece uma norma geral prescritiva de comportamento à Administração pública no sentido de auxiliar os imigrantes em situação de vulnerabilidade. Nessa esteira, e em atendimento aos migrantes venezuelanos, foi promulgada a Lei nº 13.684/2018, que dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade em razão de fluxo migratório provocado por crise humanitária.⁵⁴ Esse marco normativo é de grande valia para definir as condições de implementação do art. 3º, VI, da Lei de Migração, vez que estabelece critérios para aplicar o princípio do acolhimento humanitário a partir do conceito de “crise humanitária”. Este é entendido como:

(...) situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção à região do território nacional.⁵⁵

O presente dispositivo apresenta uma gama de situações que se adequam às preocupações da comunidade internacional desde o último século, em especial o enfrentamento das consequências da degradação ambiental, das catástrofes naturais, da proteção dos direitos humanos e da operacionalização da solidariedade internacional em caso de deslocamentos forçados de pessoas.

54 BRASIL. Lei nº 13. 684, de 21 de junho de 2018, publicada no DOU de 22.06.2018.

55 Art. 3º, III, da Lei nº 13. 684, de 21 de junho de 2018.

Nota-se, portanto, que o acolhimento humanitário remete à assistência que um Estado proporciona a uma população em razão da gravidade das circunstâncias, e em razão do risco à vida em que as pessoas incorrem. As medidas de assistência emergencial para acolhimento desse tipo de migração são pontuais e tem como objetivo trazer respostas imediatas em termos sanitários, mas também em termos de provimentos de direitos básicos, como direito à saúde, direito à educação ou proteção dos direitos das mulheres, das crianças ou dos idosos.⁵⁶

Coadunando-se ao art. 3º, VI, da Lei de Migração, e ao art. 3º, III, da Lei 13.684/2018, o art. 14, § 3º, da Lei de Migração, traz o direito à concessão de um visto temporário para essas pessoas. Assim, o direito brasileiro estabelece que o visto temporário *para* acolhida humanitária é concedido ao apátrida, ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental, de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário.⁵⁷

O caso da regularização migratória de venezuelanos demonstra, portanto, que, não obstante os dispositivos legais relativos ao reconhecimento do acolhimento humanitário, tratou-se da aplicação de uma norma de direito internacional não escrita que se manifestou em face do Estado brasileiro, o qual cedeu diante da obrigação moral de atender migrantes em situação de extrema vulnerabilidade. Nesse ponto, convém lembrar a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que, ao negar ao Estado de Roraima o pedido de fechamento da fronteira entre Brasil e Venezuela, demonstrou os limites da soberania clássica diante das obrigações internacionais assumidas em diversos instrumentos internacionais, assim como o direito interno.⁵⁸ Por conseguinte, nessa de-

56 Art. 5º, da Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018.

57 O art. 14, § 3º, da Lei de Migração.

58 BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Cível Originária (ACO) 3.121/Roraima. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 06 de agosto de 2018. Publicado

cisão confirmou-se a “acolhida humanitária” como obrigação que pesa sobre o Estado brasileiro, fato pelo qual se impossibilitou a fechada – mesmo que temporária – daquela fronteira.

5. Considerações finais

A proliferação dos tratados relativos aos direitos dos migrantes no século XX modificou a consistência do direito internacional fazendo com que os Estados assumissem a obrigação de garantir a circulação transnacional das pessoas e a proteção de sua dignidade contra arbitrariedades estatais ou violências de organizações criminosas. Consequentemente, os Estados não podem simplesmente invocar o princípio da soberania territorial para se esquivar de sua responsabilidade de assistência ou até mesmo de sua responsabilidade internacional, em caso de descumprimento de um tratado, como foi visto no direito de legação. Nessa configuração, o exercício absoluto da soberania nas questões atinentes ao controle migratório em território nacional encontra-se extremamente limitado. Outrossim, o crescimento e a intensificação das migrações parecem reduzir cada vez mais a capacidade dos Estados de se opor à entrada de estrangeiros diante das numerosas obrigações internacionais assumidas. De fato, o consistente complexo normativo internacional parece ter dado lugar a um direito internacional de migrar, isto é, de circular livremente no plano internacional, restando ao Estado apenas a prerrogativa do controle das formalidades de entrada no território dos migrantes.

no DJE nº 160, divulgado em 07/08/2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>>. Acesso em: 23.06.2020.

Referências

BENNOUNA, M. Le Droit international: entre la lettre et l'esprit. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 383, p. 9-231, 2017.

BICHARA, Jahyr-Philippe. Proteção internacional dos migrantes :entre prerrogativas e obrigações dos Estados. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, p. 123-148, 2018.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento jurídico dos refugiados e apátridas no Brasil: em busca de uma adequação ao direito internacional. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 101, p. 201-227, 2017.

BODIN, Jean. *Les Six Livres de la République*. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583. Edition et présentation de Gérard Mairet. Quatrième de couverture. E-book, Kindle, 1993.

CARREAU, Dominique & BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito Internacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CHETAIL, Vincent. Migration, Droits de l'Homme et souveraineté : Le droit international dans tous ses états. In: Vincent Chetail (dir.). *Mondialisation, migration et droit de l'homme: le droit international en question/Globalization, migration and human right : international law under review*. Vol. II. Bruxelles: Bruylant, 2007.

DUGARD, John. *Diplomatic Protection*. The Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Vol. III. The Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law. Oxford Press Inc., New York, 2012.

HEGEL, G.W.F. *Principes de la philosophie du droit*. Traduit de l'allemand par André Kaan et préfacé par Jean Hyppolite. Saint-Amand: Gallimard, 1989.

GARNER, J. W. Le Développement et les Tendances Récents du Droit International. *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Vol. 35, p. 605-751, 1931.

HOBBS, Thomas. *Leviatã. Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. (Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva). 3. ed. São Paulo: AbrilCultural, 1983.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. México: FCE, 2000.

PIOTROWICZ, Ryszard & REDPATH-CROSS, Jillyanne. Traite des personnes et trafic illicite de migrants. In : Brian Opeskin, Richard Perruchoud et Jillyanne Redpath-Cross (dir.). *Le droit international de la migration*. Bâles: Éditions Yvon Blais & Schulthess Édition Romandes, 2014.

UNITED NATIONS. Department of Economic and Social Affairs/DESA. **International Migration Stock 2019**, p. 1. Disponível em: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationStock2019_TenKeyFindings.pdf>. Acesso em: 23 de junho de 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Global Trends: Forced Displacement in 2018**. Geneva: UNHCR, 2019.

VARLEZ, L. Les migrations internationales et leur réglementation. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law, The Hague Academy of International Law**. Vol. 20, pp. 165-348, 1927.

VECCHIO, Victor Antônio Del & ALMEIDA, Vitor Bastos Freitas de. **Panorama do fluxo migratório de venezuelanos no Brasil e América Latina**. In: Rosana Baeninger e João Carlos Jarochinski (coord.). *Migrações venezuelanas*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”-Nepo/Unicamp, 2018.

Jahyr-Philippe Bichara · Doutor, *summa cum laude*, pela École Doctorale de Droit International et Européen da Université Paris I, Panthéon-Sorbonne; Mestre em Direito Internacional Econômico pela Université Paris I, Panthéon-Sorbonne e Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Professor associado III de Direito Internacional do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Coordenador do Grupo de Pesquisa “Direito Internacional e Soberania do Estado brasileiro” (Cnpq).

Soberania e o combate às epidemias globais

Maíra S. Fedatto

Resumo

A identificação e resposta à surtos epidêmicos desafiam cada vez mais a soberania nacional, ainda que o sistema internacional de saúde pública tenha sido estabelecido sob as premissas do Sistema Westafaliano. O surto do novo coronavírus SARS-CoV-2 colocou a Organização Mundial da Saúde, que gozava de relativo anonimato, no centro da agenda de relações internacionais. É essencial, contudo, compreender o papel da OMS bem como os limites de suas ações, e o que é responsabilidade dos Estados soberanos, pois em um contexto de polarização política permeado por fake news, está em voga uma campanha de deslegitimação da Organização. O artigo busca elucidar o papel da OMS frente não somente à pandemia de COVID-19, mas de qualquer surto epidêmico. Ademais, debate como o conceito de soberania, bem como os diversos atores, recursos e fóruns, acompanhou a evolução da conceitualização de Saúde em âmbito mundial, que antes era Internacional e hoje é Global. Por fim, propõe-se uma reflexão do desafios da governança em saúde global que ficam mais claros, e preocupantes, em tempos de pandemia, quando o pensamento coletivo torna-se vital para a sobrevivência e bem estar de todos.

Abstract

The identification and response to epidemic outbreaks increasingly challenge national sovereignty, even though the international public health system has been established under the premises of the Westafalian System. The outbreak of the new SARS-CoV-2 coronavirus put the World Health Organization, which enjoyed relative anonymity, at the center of the international relations agenda. It is essential, however, to understand the role of WHO as well as the limits of its actions, and what is the responsibility of sovereign states, because in a context of political polarization permeated by fake news, a campaign to delegitimize the Organization is in vogue. The article seeks to elucidate the role of WHO in dealing not only with the COVID-19 pandemic, but with any epidemic outbreak. In addition, a debate on how the concept of sovereignty, as well as the different actors, resources and forums, has followed the evolution of the conceptualization of Health worldwide, which was formerly International and today is Global. Finally, it proposes a reflection on the challenges of governance in global health that are clearer and more worrying in times of pandemic, when collective thinking becomes vital for the survival and well-being of all.

Introdução

Em 31 de Dezembro de 2019, a representação da Organização Mundial da Saúde (OMS) na China recebeu informações da Comissão Municipal de Saúde sobre casos de pneumonia viral de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei. Dois dias depois, a OMS alertou a *Global Outbreak Alert and Response Network* (GOARN), que inclui as principais agências de saúde pública, laboratórios, organizações internacionais e ONGs do mundo e notificou em sua conta oficial do *Twitter* a existência de um surto inicial de pneumonia – sem mortes – e

que investigações para identificar a causa estavam em andamento. Era o início da pandemia de COVID-19 causada pelo até então desconhecido vírus SARS-CoV-2, que já infectou mais de 15,5 milhões de pessoas em 215 países e matou mais de seiscentas mil, confirmando as previsões de especialistas da saúde que, desde o surto da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) em 2002, vinham alertando não somente da possibilidade de uma nova pandemia, mas sobretudo que o mundo não estaria preparado para um surto epidêmico global¹.

A identificação e resposta – que deve ser coordenada a nível global – a surtos epidêmicos cada vez mais desafiam a soberania nacional e a ideia de que os países têm o direito exclusivo de controlar as informações e as medidas de saúde pública aplicadas em território nacional. A soberania é um princípio central das relações internacionais, referindo-se à ideia de uma autoridade política final e absoluta do Estado, a exclusividade de jurisdição em seu território e a competência de agir, em nome dos cidadãos, na arena externa. O desenvolvimento do conceito de soberania é um processo ligado intrinsecamente ao surgimento e à evolução do Estado. Assim, o sistema westfaliano², modelo dominante da política internacional, pautado pela delimitação territorial, entende os Estados soberanos como os atores legítimos das relações internacionais.

Com efeito, a evolução do sistema internacional de saúde pública incorporou as principais premissas do Sistema Westfaliano: soberania

1 Warning: we are not ready for the next pandemic. Time Magazine, 04 de Maio de 2017. Disponível em: <https://time.com/magazine/us/4766607/may-15th-2017-vol-189-no-18-u-s/>

2 A Paz de Westfália, 1648, pode ser descrita, grosso modo, como o encerramento da Guerra dos Trinta Anos, 1618-1648, conflito religioso entre o Sacro Império Romano-Germânico e as cidades-Estado luteranas e calvinistas. Para o tema que ora nos ocupa, a soberania dos Estados, o sistema westfaliano, embora modelo dominante de análise, como mencionamos, tem suas limitações, como por exemplo a igualdade formal entre Estados diferentes. Não ignoramos que existem interpretações alternativas, mas fogem aos objetivos destas reflexões tal debate.

e não-intervenção (FIDLER, 2004). A Organização Mundial da Saúde, criada em 1948 como uma agência especializada das Nações Unidas, estabelece em sua Constituição a função de colaborar, propor, recomendar e “auxiliar os Governos, a seu pedido, a melhorar os serviços de saúde”. O reconhecimento da soberania dos governos nacionais, e dos mesmos como os principais tomadores de decisão, é bastante explícito na Constituição da OMS. A OMS, portanto, é uma organização intergovernamental e todas as suas decisões são tomadas por consenso entre os representantes dos Estados-Membros. A Organização não é, nunca foi e não deve ser vista como uma instituição supranacional com o poder de intervir e coagir os estados soberanos.

O surto do novo coronavírus colocou a Organização Mundial da Saúde no centro da agenda de relações internacionais. É importante, contudo, entender qual o papel da OMS no combate à atual pandemia, os limites das suas ações e a responsabilidade dos Estados. Esse artigo, através de uma abordagem empírico-analítica, se propõe esclarecer como as recomendações propostas para conter a crise global do COVID-19 esbarram na adesão às recomendações e atuação dos Estados. Além de refletir como a proteção contra ameaças à saúde pública deveria ter prioridade sobre a soberania nacional, tendo em vista que agentes causadores de doenças infecciosas não reconhecem nem respeitam fronteiras geopolíticas. Toda a humanidade, portanto, torna-se vulnerável às ameaças dessas doenças, como temos testemunhado com o avanço do novo coronavírus por todo o globo terrestre.

Assim como a *responsabilidade de proteger* busca conciliar a soberania estatal e a proteção de direitos humanos em um contexto de violações destes pelo Estado, as emergências de saúde também deveriam buscar essa conciliação. Partindo desse pressuposto, o artigo foi dividido em três seções. A primeira traz o debate do conceito de saúde pública e da transição conceitual da saúde internacional para saúde global e os reflexos no entendimento de soberania. A segunda elucida as responsabilidades e limites da OMS no combate às pandemias. Por

sua vez, a terceira sessão analisa os desafios da Organização e da governança global da saúde, considerando os limites impostos pela soberania estatal.

Saúde Pública, Saúde Internacional e Saúde Global: contextualizando o debate

A Organização Mundial da Saúde adota a definição de Ancheson (1988) de que saúde pública é a arte e a ciência de prevenir doenças, prolongar a vida e promover a saúde através dos esforços organizados da sociedade. Neste sentido, a saúde pública é entendida como o que nós, como sociedade, fazemos coletivamente para garantir as condições em que as pessoas possam ser saudáveis. Refere-se, portanto, a todas as medidas organizadas para promover a saúde e o bem-estar e prolongar a vida da população como um todo, e não apenas erradicar doenças específicas. Com efeito, o relatório da Academia Nacional de Medicina dos Estados Unidos *The Future of the Public's Health in the 21st Century* (2002) enfatiza que a saúde pública vai além da esfera governamental e inclui, também, as abordagens usadas por todos os setores da sociedade (pública, privada e sociedade civil) para garantir, manter, proteger, promover e melhorar a saúde das pessoas. Essa perspectiva holística da saúde pública é corroborada com a definição de Savitz et al. (1999), para quem o campo deve ser definido e entendido pelo seu objetivo de melhorar a saúde da população humana, pois pode ser visto como uma ideologia, uma profissão, um movimento ou um conjunto de ações, mas não como uma única disciplina científica.

Desde o século XIX com a invenção da eletricidade, das ferrovias e dos navios à vapor, as distâncias encurtaram e ao fim do século XX a globalização assumiu uma magnitude sem precedentes. Neste sentido, Fidler (2001) afirma que a globalização da saúde pública levou ao desenvolvimento da diplomacia internacional da saúde e de regimes internacionais de saúde. Berlinger (1999), no entanto, ressalta que desde

o século XVI existe a *unificação microbiana do mundo*³, mas foram necessários três séculos para “a humanidade (povos, governos, cultura e ciência) tomar consciência dos riscos comuns, afirmar a existência de direitos fundamentais de todos os seres humanos e começar a combater esses riscos com empenho que ultrapassou fronteiras”.

Por um lado a transnacionalização da saúde trouxe melhoras significativas para o campo do conhecimento médico devido à maior quantidade e velocidade de comunicação e informação e, conseqüentemente, viabilizou um aumento dos cuidados de saúde⁴, seja no nível individual ou coletivo, como vacinação em massa. Ademais, o aumento do comércio de bens relacionados à saúde, viabilizou um maior acesso aos recursos necessários além de facilitar a circulação de pacientes e profissionais.

Por outro lado, a livre circulação de pessoas criou a chamada *fuga de cérebros (brain drain)*, ou seja, a migração de profissionais de saúde em busca de um melhor padrão e qualidade de vida, salários mais altos, acesso a tecnologia avançada e condições políticas mais estáveis, impactando negativamente os sistemas de saúde nos países em desenvolvimento. Percebe-se, também, uma tendência de hábitos, de vida e/ou alimentares, não-saudáveis influenciada pelas publicidades de escala global. O aumento do consumo de alimentos industrializados tem um papel fundamental como fator de risco para doenças, o aumento de dietas ricas em gordura e calorias nos países em desenvolvimento tem, conseqüentemente, aumentado exponencialmente as chamadas doenças

3 Conceito desenvolvido pelo historiador francês Emmanuel Le Roy Ladurie em 1973 ao se referir à difusão dos mesmos quadros mórbidos por todas as partes do mundo.

4 Neste particular é interessante lembrar que alguns países exigem a Certificação Internacional de Vacinação ou Profilaxia – CIVP contra a febre amarela aos viajantes oriundos do Brasil, por exemplo.

crônicas não-transmissíveis⁵. No entanto, acima de tudo, é a facilidade de transmissão e propagação de doenças infecciosas que acompanha como uma “herança maldita” a globalização acelerada, porque, como procuramos deixar claro, as ameaças à saúde pública não reconhecem, nem respeitam, fronteiras geopolíticas ou interesses de estados soberanos. Assim, o sentimento de vulnerabilidade frente às doenças infecciosas em um mundo cada vez mais interconectado levou ao desenvolvimento do conceito de saúde internacional e, posteriormente, de saúde global, como veremos a seguir.

É importante diferenciar Saúde Global de Saúde Internacional, tendo em vista que este último conceito já é consideravelmente conhecido e usado desde o final do século XIX, com o foco no controle de epidemias através das fronteiras. Para tanto, as nações europeias passaram a se reunir em convenções sanitárias internacionais, que levaram ao surgimento de um regime internacional de segurança sanitária. A ideia de uma instituição permanente para a saúde internacional remonta a 1902, quando lançam-se as bases institucionais do *International Sanitary Office of the American Republics*, com sede Washington D.C. e com a criação do *Office Internationale d'Hygiène Publique*, que funcionou em Paris a partir de 1907, concentrando-se na administração de acordos sanitários internacionais e na troca de informações epidemiológicas.

Já o conceito de saúde global é associado à crescente importância de novos atores, além dos Estados e de organizações governamentais e intergovernamentais. Daí a importância do conceito de saúde global para o debate de soberania em contextos de pandemias. Uma das mais citadas definições do campo identifica como seu objeto aqueles temas de saúde

5 Conhecidas como doenças “do estilo de vida”, as doenças crônicas não transmissíveis (DCNT) são responsáveis por 63% das mortes no mundo e de 74% no Brasil. A maioria das doenças crônicas pode ser prevenida ou controlada. Entre as principais DCNT estão: doenças cardiovasculares, doenças respiratórias crônicas (bronquite, asma, DPO, rinite), hipertensão, câncer, diabetes e doenças metabólicas (obesidade, diabetes, dislipidemia).

que transcendem fronteiras nacionais e governos e rogam por ações das forças globais que determinam a saúde das pessoas (KICKBUSCH, 2006). Por isso, a necessidade de ir além do tradicional foco nas funções desempenhadas pelos Estados, tendo em vista que uma série de atores não-estatais – como ONGs, companhias farmacêuticas, organizações internacionais, sociedade civil, dentre outros – exercem importantes papéis, inclusive em âmbito doméstico, nas definições e diretrizes do acesso à saúde. O objetivo fundamental da saúde global é colocar as necessidades de saúde das pessoas de todo o planeta acima das preocupações de determinadas nações (BROWN et al., 2006).

Neste sentido, de acordo com o Relatório Mundial de Saúde de 2010, a governança global da saúde ‘implica uma diminuição da soberania do Estado em benefício da população mundial’ (Gostin et al., 2010). Pois, como sustenta Bauman (2013, p. 34), “[...] não está mais no poder de qualquer Estado ativo, sozinho, ainda que dotado de recursos, fortemente armado, resoluto e inflexível, defender certos valores no plano doméstico e virar de costas aos (...) que estão fora de suas fronteiras”. A literatura da saúde global, no entanto, ressalta que a soberania nacional não pode ser superada por estruturas internacionais como a OMS. Não obstante, um dos grandes desafios da governança da saúde global e, consequentemente da Organização Mundial da Saúde, é o conflito entre a soberania, no sentido restrito, e ação coletiva contra uma provável ameaça comum.

Na esteira da pandemia do novo coronavírus, a maior crise sanitária mundial do século, observamos o ressurgimento do papel central dos Estados, responsáveis não somente pelas condução das políticas de saúde para conter a doença, mas também pelo controle de fronteiras. Não implicando, no entanto, no declínio da concertação de saúde à nível global, tendo em vista as pesquisas científicas transdisciplinares e ensaios clínicos transnacionais e liderança e coordenação da OMS. Como sempre, os dois níveis coexistem. E a pandemia de COVID-19 deixa claro o perigo de ignorar a interdependência e a importância da cooperação global.

Estados Unidos e Brasil, por exemplo, concentram hoje em torno de 45% dos casos de COVID-19⁶. Não coincidentemente Donald Trump e Jair Bolsonaro são apontados como os piores líderes globais na coordenação nacional da resposta à pandemia, devido ao negacionismo de seus discursos e ações. Ambos subestimaram não somente as consequências da doença – focando exclusivamente na letalidade e não na potencial sobrecarga dos sistemas de saúde devido à alta transmissibilidade do vírus – como ignoraram deliberadamente as diretrizes científicas. Além de transformarem a pandemia em um debate político culpabilizando a Organização Mundial da Saúde pela catástrofe em seus países.

O papel da Organização Mundial da Saúde em surtos epidêmicos

A OMS teve início formalmente em 1948, quando a primeira Assembleia Mundial da Saúde (AMS), realizada em Genebra na Suíça, ratificou sua Constituição, redigida e aprovada em 1946. Criada para ser a autoridade e coordenadora das ações internacionais de saúde, o artigo 2º desta Constituição estabelece especificamente suas funções, que podem ser agrupadas em três grandes categorias. Primeira, a luta contra as grandes patologias e promoção da saúde e do bem-estar. Neste sentido vale lembrar que o conceito de saúde da OMS é *“um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade”*. Segunda, a elaboração de convenções, acordos, regulamentos e normas internacionais. Terceira, intervenções sanitárias e assistência técnica.

É importante destacar primeiramente que a produção normativa da Organização é a chamada *soft law*, ou seja, possuem natureza recomen-

6 24 de Julho de 2020. São 15.715.894 casos confirmados de COVID-19 no mundo, dos quais 4.171.378 estão nos Estados Unidos e 2.292.286 no Brasil. Disponível em: <https://www.worldometers.info/coronavirus/#countries>

datória. A OMS majoritariamente produz padrões técnicos, guias de boas práticas, relatórios sobre problemas de saúde pública. Nota-se, ainda, que ao oferecer auxílio na forma de assistência técnica, a Constituição esclarece que tais serviços são realizados “a pedido dos Governos ou com o seu consentimento”. A OMS, portanto, recomenda, propõe, auxilia. É uma organização internacional cujo limite de sua atuação é a soberania e autonomia dos seus Estados-Membros. Contudo, é importante destacar o Regulamento Sanitário Internacional (RSI), acordo firmado que estabelece procedimentos para proteção contra a propagação internacional de doenças, o qual é vinculante a todos os Estados-Membros. O objetivo do RSI é “prevenir, proteger, controlar e dar uma resposta de saúde pública contra a propagação internacional de doenças, de maneiras proporcionais e restritas aos riscos para a saúde pública e que evitem interferências desnecessárias com o tráfego e o comércio internacionais”⁷.

A primeira versão do Regulamento Sanitário Internacional data de 1951, aprovado durante a 4ª Assembleia Mundial da Saúde e focava especificamente na notificação de casos relacionados à cólera, peste, febre amarela, varíola, febre recorrente e tifo exantemático e a adoção de medidas sanitárias – por exemplo, desinfecção de transportes internacionais como navios e aeronaves – nos pontos de entrada e saída de pessoas e mercadorias. Em 1969, a 22ª AMS substituiu o RSI de 1951. O RSI de 1969 monitorava e controlava especificamente doenças com alto potencial de transmissibilidade: cólera, peste, febre amarela e varíola, e impôs notificação obrigatória pelos Estados-Membros à OMS em até 24 horas depois da identificação de alguma das quatro doenças. A obrigação da OMS se limitava a difundir imediatamente a existência do surto, diante do qual os Estados deveriam estabelecer medidas de proteção, caso achassem

7 ANVISA, Prefácio à versão em português do RSI 2005. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/documents/375992/4011173/Regulamento+Sanit%C3%A1rio+Internacional.pdf/42356bf1-8b68-424f-b043-ffe0da5fb7e5>

necessário. Não era previsto no RSI um mecanismo de colaboração entre a OMS e Estados atingidos por epidemias, apenas a possibilidade de envio de uma equipe internacional, com o consentimento do governo e em caso de risco de propagação aos territórios vizinhos. O Regulamento sofreu alterações em 1973 e 1981, devido à erradicação da varíola, e permaneceu vigente até 1995, início do processo de revisão que foi finalizado apenas em maio de 2005.

Os primeiros regulamentos, portanto, eram restritos a uma lista específica de doenças, tornando o regime internacional para o controle de doenças pouco flexível e não-eficiente. Ademais, Fidler (2004) argumenta que o primeiro Regulamento Sanitário Internacional sustentava a inviolabilidade da soberania dos Estados-Membros, o que afetava negativamente a capacidade da OMS de detectar e conter surtos de doenças infecciosas. O sistema de vigilância epidemiológica global, por exemplo, não tinha permissão para utilizar informações de fontes não-governamentais, dificultando a capacidade da Organização em responder a surtos de doenças quando um governo se recusava a notificá-lo. O autor aponta ainda que, ao respeitar o princípio da não-intervenção, a Organização Mundial da Saúde através do RSI abordava apenas as questões das doenças infecciosas relacionadas à relação inter-Estatal, ou seja, os aspectos cruciais da saúde pública, tais como a forma que um governo previne e controla doenças infecciosas em seu território, não eram consideradas.

Negociado por dez anos, o novo Regulamento Sanitário Internacional aprovado em 2005 representou uma grande tanto nos métodos e procedimentos de controle internacional de doenças quanto na cooperação internacional em saúde, pois aliava objetivos de saúde pública a estratégias de segurança sanitária (FIDLER, 2004). Enquanto os dois primeiros regulamentos aplicavam-se somente a uma lista específica e restrita de doenças e dependiam inteiramente da notificação dos Estados, ou seja, deixava a OMS completamente refém da soberania nacional, Pagotto (2018, p. 204) elucida que “o atual RSI introduz novos conceitos

e categorias que redimensionam o controle internacional de doenças, estabelecendo uma abordagem que cobre todos os riscos possíveis, independentemente de sua fonte ou origem, caracterizando uma *all-risks approach*". Ademais, permite que a Organização declare uma emergência de saúde sem a necessidade de autorização do Estado onde ocorre o surto da doença.

Além de ter sua atuação limitada pela soberania estatal, a OMS viu-se obrigada a se ressignificar e reinventar diante da ascensão dos chamados atores não-Estatais que desafiaram seu monopólio nas questões de saúde internacional. Organizações intergovernamentais como o Banco Mundial e fundações filantrópicas como a Fundação Bill and Melinda Gates se tornaram cada vez mais influentes com suas abordagens verticais, ou seja, orientadas para doenças específicas, com metas pré-determinadas e modelos de financiamento com base no desempenho. Essa urgência, e muitas vezes superficialidade, das intervenções desses novos atores da saúde global vem sendo bastante criticada pela literatura da área e deu origem ao termo *filantropocapitalismo*.

Não obstante a questão da saúde *per se*, pois o modelo vertical de atuação na saúde internacional com uma visão estritamente biomédica e com ênfase em resultados de curto prazo se consolida em detrimento da sustentabilidade em longo prazo, além de não promover mudanças estruturais, não consideram os determinantes sociais da saúde⁸. A falta de um processo democrático mais amplo também domina a questão, pois esses atores atuam às margens do debate público e utilizam seus recursos financeiros para promover sua própria agenda. É importante

8 De acordo com definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), os determinantes sociais da saúde estão relacionados às condições em que uma pessoa vive e trabalha. Também podem ser considerados os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e fatores de risco à população, tais como moradia, alimentação, escolaridade, renda e emprego. Disponível em: <https://pensesus.fiocruz.br/determinantes-sociais>

destacar ainda a isenção fiscal das fundações e a dedutibilidade fiscal de doações filantrópicas, e lembrar que isso retira do Estado a prerrogativa de recolher e utilizar os impostos em políticas mais equitativas, além de manter o poder decisório com a classe que já detém o poder econômico e político.

Neste sentido, Anne Emanuelle Birn (2014) afirma que as fundações filantrópicas vêm tomando parte do papel do Estado na proteção social, valorizando esforços voluntários no lugar dos direitos do cidadão e, conseqüentemente, enfraquecendo o Estado diante da iniciativa privada na prestação de serviços de bem estar social. Autores da saúde global (FIDLER, 2004; ARHIN-TENKORANG E CONCEICO, 2003) apontam que a atuação da OMS acabou sendo influenciada por esse atores e a Organização passou a focar menos em estratégias horizontais de saúde pública (como as do RSI) para se dedicar a estratégias verticais que abordavam doenças infecciosas, como, por exemplo, campanhas de erradicação de doenças.

Assim, com a ascensão e aumento de influência de diversos novos atores, o papel da OMS tornou-se de coordenação, planejamento estratégico e líder de iniciativas de saúde global (BROWN et al., 2006). Não obstante essa mudança contextual, a saúde global e o controle de doenças infecciosas ainda é dominado pela Organização Mundial da Saúde em conjunto com os Estados nacionais, como demonstrado pela pandemia de COVID-19.

Desafios da governança em saúde global em tempos de pandemia

A disciplina de Relações Internacionais é dominada pelos temas de paz e segurança. No entanto, ignora-se que, com a atual interdependência global, qualquer local pode ser alcançado em menos de 36 horas, um tempo menor do que o período de incubação de muitas doenças. A pandemia de COVID-19 provou que indivíduos infectados podem

viajar pelo mundo sem manifestar quaisquer sintomas, tornando difícil não somente o reconhecimento de um problema de saúde com potencial transmissão, mas sobretudo a dimensão do número real de pessoas infectadas.

A resposta contra a propagação internacional de doenças deve ocorrer de forma proporcional e restrita aos riscos para a saúde pública, tendo em vista que as recomendações da OMS possuem um grande impacto para além da saúde, afetando a economia e o turismo locais, como pode ser observado ao analisar crises sanitárias recentes. As emergências internacionais relacionadas à gripe H1N1 e ao Ebola causaram, além de milhares de óbitos, relevantes danos econômicos aos países mais atingidos. De acordo com o Banco Mundial em um relatório apresentado em 2015, Guiné, Liberia e Serra Leoa perderam em torno de 2,2 bilhões de dólares em crescimento econômico como resultado da epidemia.

Não obstante, cresce a consciência de que o controle das epidemias se internacionaliza na mesma medida em que a velocidade da circulação de bens e pessoas se intensifica. Assim, se tomarmos como exemplo o financiamento internacional para o combate ao novo coronavírus SARS-CoV-2, a OMS estima USD 1,7 bilhão até dezembro de 2020⁹ – no momento USD 848 milhões foram recebidos de mais de 60 países e instituições – constata-se o quanto a dimensão internacional é importante não apenas por seu poder de recomendar restrições, mas igualmente por sua capacidade de promover ou viabilizar respostas que beneficiam a saúde pública em geral ou algumas demandas específicas. Os recursos serão usados para implementar medidas prioritárias de saúde pública em apoio aos países para preparar e responder a surtos de coronavírus, bem como para garantir a continuação de serviços essenciais de saúde.

9 WHO, COVID-19 Response Fund. Disponível em: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding>

Mais além, a OMS promoveu e sediou um fórum global de pesquisa e inovação em fevereiro de 2020 visando coordenar e acelerar, a nível mundial, as pesquisas para desenvolver diagnósticos, medicamentos e vacinas e, ainda, responder prontamente a surtos localizados. Mais de 400 participantes de todo o mundo, incluindo cientistas, representantes dos Estados-Membros, profissionais de saúde pública, financiadores e representantes do setor privado, têm buscado acelerar a pesquisa e o desenvolvimento de inovações para controlar a epidemia. É evidente, portanto, o papel central da confiança mútua, da cooperação interpessoal e internacional que a partir de esforços coletivos para enfrentar uma grande crise de saúde pública.

Desde o surto de SARS (Síndrome Respiratória Aguda Grave) em 2002, a comunidade internacional de saúde alerta para a potencial ameaça e incalculáveis danos sociais e econômicos de uma epidemia de grandes proporções. Apontava-se, ainda, a contestável capacidade dos governos nacionais de impedir a propagação de doenças e dos hospitais de lidar com um grande número de infectados. Ademais, desde a epidemia do Ebola, em 2015, a ex-Diretora Geral da Organização, Margaret Chan, alertava que o subfinanciamento da OMS era um impeditivo para a plena implementação dos programas prioritários estabelecidos. Em 2019, os gastos globais com defesa somaram US\$ 1,73 trilhão, maior salto registrado em uma década. O investimento no setor aumentou 4% em relação ao ano anterior, segundo levantamento divulgado pelo IISS (Instituto Internacional de Estudos Estratégicos). Enquanto a modernização militar teve um aumento exponencial ao longo dos anos, o orçamento da OMS no biênio 2018-2019 foi de USD 4,4 bilhões. O programa mais requisitado e um dos menos financiado é justamente o das emergências sanitárias, tendo somente 34% do orçamento proposto.

Os desafios postos para a governança global em tempos de pandemia faz lembrar um poema de Fernando Pessoa (1888-1935), que diz: é tempo de travessia... A forma como os governos, em consonância com a comunidade internacional de saúde pública, decidir enfrentar a pande-

mia, e o período pós-pandêmico, indicará os rumos da saúde global. Ou veremos a consolidação da solidariedade demonstrada por esforços conjuntos sem precedentes para acelerar o desenvolvimento e a produção de novas vacinas, testes e tratamentos para o COVID-19 e garantir acesso equitativo em todo o mundo, ou o acirramento das fronteiras com o consequente aumento da divisão e distância entre os ricos e pobres.

Considerações Finais

Assim como a saúde que nunca teve um espaço de destaque na agenda de pesquisa das Relações Internacionais, a Organização Mundial da Saúde gozava de relativo anonimato, diferente de outras instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar das diversas epidemias que o mundo recentemente enfrentou, foi o surto de COVID-19 que colocou a OMS em posição central, sendo alvo de críticas não somente de acadêmicos e profissionais da área, mas sobretudo de leigos. Em um contexto de polarização política permeado por *fake news*, o presidente dos Estados Unidos Donald Trump liderou uma campanha de deslegitimação e desmoralização da Organização, ignorando deliberadamente seus limites constitucionais.

Esse artigo buscou, portanto, elucidar tanto o papel da OMS como o grande limitador de sua atuação: a soberania dos Estados-Membros. Relembrando que, de acordo com o princípio da soberania, os Estados são quem decidem quais ações ou medidas ocorrem em seus territórios. Da mesma forma, são eles quem são responsáveis pelas consequências de suas ações (ou inação), e não outros Estados, nem organizações internacionais. Ainda que os Estados-Membros tenham aderido a regulamentos vinculantes como o RSI, o sucesso de qualquer programa e/ou ação depende integralmente do cumprimento das recomendações estabelecidas. Com efeito, a ameaça global representada por surtos epidêmicos exige uma abordagem global, pois a rápida transmissão de

doenças em um mundo globalizado significa que falhas em qualquer Estado pode colocar em risco outro Estado soberano. A soberania estatal, portanto, não deveria estar acima das consequências globais para a saúde.

A saúde global tornou-se cada vez mais fragmentada e verticalizada. As doenças infecciosas ficaram no topo das prioridades e o fortalecimento de sistemas de saúde foi negligenciado. A pandemia de COVID-19 trouxe à tona a necessidade de construir uma comunidade global mais bem preparada para possíveis pandemias, o que inclui uma Organização Mundial da Saúde mais independente e o fortalecimento dos sistemas de saúde nacionais, incluindo o sistema de vigilância. Os países precisam ter a capacidade de diagnosticar o quanto antes uma infecção emergente ou reemergente. E esses esforços exigirão financiamento proporcional. Sem financiamento corre-se o risco do futuro repetir o passado, como tão bem cantava Cazuza, (1958-1990).

Por último alertamos que a intenção destas reflexões não foi no sentido de desencadear ou mesmo fazer um debate teórico sobre o tema, simplesmente acreditamos que ao trazer à baila aspectos relevantes sobre soberania/saúde global estamos colaborando para o entendimento de que fronteiras imaginárias ou mesmo físicas não impedem a disseminação de doenças infecciosas. Aliás, neste particular, “A peste” escrita por Albert Camus (1930-1960) em 1947 se apresenta como leitura atual e quiçá obrigatória, pois como afirmou o escritor francês: já não havia então destinos individuais, mas uma história coletiva que era a peste e sentimentos compartilhados por todos.

Referências bibliográficas

ACHESON, D. *Acheson Report: Independent Inquiry into Inequalities in Health Report*. London: The Stationery Office, 1988.

ARHIN-TENKORANG, D; CONCEIÇÃO, P. Beyond communicable disease control: health in the age of globalization. In: KAUL, I; CONCEIÇÃO, P; LE GOULVEN,

K; MENDOZA, RU, (editors). **Providing Global Public Goods: Managing Globalization**. New York, NY: Oxford University Press; 2003. p. 484–515.

BAUMAN, Z. Danos colaterais: desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

BERLINGUER, G. Globalização e saúde global. **Estudos Avançados**, 13(35), p. 21-38, 1999. <https://doi.org/10.1590/S0103-40141999000100003>

BIRN, Anne-Emanuelle. Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/ global health agenda. **Hypothesis** 2014, 12(1): e8, doi:10.5779/hypothesis.v12i1.229

BROWN, TM; CUETO, M; FEE, E. The World Health Organization and the transition from “international” to “global” public health. **Am J Public Health**. ; 96(1), p. 62-72, 2006. doi:10.2105/AJPH.2004.050831

FIDLER, DP. SARS: political pathology of the first post-westphalian pathogen. In: Institute of Medicine (US) Forum on Microbial Threats; Knobler S, Mahmoud A, Lemon S, et al., editors. **Learning from SARS: Preparing for the Next Disease Outbreak: Workshop Summary**. Washington (DC): National Academies Press (US); 2004. Available from: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK92470/>

FIDLER, DP. The globalization of public health: the first 100 years of international health diplomacy / David P. Fidler. **Bulletin of the World Health Organization: the International Journal of Public Health** 2001; 842-849, 2001. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/74977>

GOSTIN, L; OOMS, G; HEYWOOD, M, et al. The joint action and learning initiative on national and global responsibilities for health. **World Health Report** 1261 – 74, 2010.

Institute of Medicine (US) Committee on Assuring the Health of the Public in the 21st Century. **The Future of the Public's Health in the 21st Century**. Washington (DC): National Academies Press (US); 2002.

KICKBUSH, I. The need for a European strategy on global health. **Scand J Public Health**. ;34, p. 561–5, 2006.

KOPLAN, J.P. et al. Towards a common definition of global health. **Lancet**, v.373, 2009.

PAGOTTO, BF. O Regulamento Sanitário Internacional (RSI 2005) na agenda de cooperação em saúde do Mercosul e a emergência do vírus zika. In: **Saúde e Política Externa: os 20 anos da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (1998-2018)**. MINISTÉRIO DA SAÚDE. Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde. Brasília, 2018.

SAVITZ, DA, POOLE, C; MILLER, WC. Reassessing the role of epidemiology in public health. *Am J Public Health*;89(8), p. 1158-1161, 1999.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Constitution**. World Health Organization, 1946. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/36851>

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHA58.3, Revision of the International Health Regulations**. Genebra: OMS, 2005.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **A69/20: Implementation of the International Health Regulations (2005)**. Annual report on the implementation of the International Health Regulations. Report by the Director-General. Genebra: OMS, 2016.

Maíra S. Fedatto · Doutora em Relações Internacionais e Saúde Global pelo convênio de dupla titulação entre o Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI/USP) e o King's College London. Mestra em Política Internacional e Comparada pela Universidade de Brasília (UnB) e Jornalista pela PUCRS.

Este livro foi composto por
Claudia Mendes em Minion c.12/16 e impresso
pela Gráfica Cruzado em papel pólen 80g/m²
para a Fundação Konrad Adenauer
em outubro de 2020.