

SOBERANIA, NÃO INTERVENÇÃO
E NÃO INDIFERENÇA: REFLEXÕES
SOBRE O DISCURSO DIPLOMÁTICO
BRASILEIRO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado
Secretário-Geral*

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

BRENO HERMANN

**Soberania, não intervenção e não
indiferença:
reflexões sobre o discurso diplomático
brasileiro**



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas
Mariana Alejarra Branco Troncoso

Revisão:

Mariana de Moura Coelho

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Hermann, Breno.

Soberania, não intervenção e não indiferença : reflexões
sobre o discurso diplomático brasileiro / Breno
Hermann. – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão,
2011.
268p.

ISBN: 978.85.7631.336-6

1. Soberania. 2. Relações Internacionais. 3. Diplomacia.
4. Política Externa.

CDU 321.011

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária Sonale Paiva
– CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei
nº 10.994, de 14/12/2004.

Para a Márcia e o Arthur, sempre.

“É prudente aceitar que há conflitos de valores que não podem ser solucionados pela razão humana. Mas se nós não podemos decidir qual é a maior de duas montanhas cujos picos estão encobertos por nuvens isto significaria que não podemos decidir se uma montanha é maior do que um pequeno monte? Se não podemos decidir qual dentre duas nações que estão em guerra há séculos tem a causa mais justa isso significa que também não podemos decidir que a ação de Jezebel contra Nabo foi imperdoável? A crença de que julgamentos de valor não podem ser objeto de análise racional encoraja a inclinação de se proferir irresponsáveis asserções sobre certo e errado e bem e mal. O grande evento de 1933 poderia ter sido a prova, caso tal prova fosse necessária, de que o homem não pode abandonar a questão da boa sociedade, que ele não pode se abster da responsabilidade de responder a esta questão seja em nome da História ou de qualquer outro dos poderes advindos de sua razão”

(Leo Strauss)

Sumário

Prefácio, 11

Introdução, 15

Soberania, não intervenção e não indiferença, 22

Estrutura da tese, 27

Capítulo 1. A formação do conceito de soberania: evolução e rupturas, 29

1.1 Definição, 30

1.2 Primórdios, 33

1.3 As origens da moderna teoria sobre soberania, 42

1.4 A pré-história do conceito moderno: Dante, Marílio e Ockham, 47

1.5 A teoria da soberania do governante: Maquiavel e Bodin, 56

1.6 O conceito de soberania na Idade Moderna: Grócio e Hobbes, 67

1.7 Depois de Hobbes: da soberania do governante à soberania popular, 74

1.8 Soberania, direito e coerção após a Primeira Guerra Mundial, 79

1.9 Por “outras histórias” do conceito de soberania, 83

1.10 Conclusão, 93

Capítulo 2. O conceito de soberania em face da globalização: o debate contemporâneo em Teoria das Relações Internacionais, 95

2.1 Desafios contemporâneos à soberania estatal, 96

2.2 Modelos alternativos, 104

- 2.2.1 *O enfoque Estado-cêntrico*, 105
 - 2.2.2 *O enfoque da sociedade de Estados*, 106
 - 2.2.3 *A democracia cosmopolita*, 108
 - 2.2.4 *O institucionalismo*, 109
 - 2.2.5 *O construtivismo*, 110
- 2.3 A questão ontológica e a imprecisão do conceito, 111
- 2.4 Seis acepções do conceito de soberania nas relações internacionais, 117
 - 2.4.1 *Soberania como autoridade final e última no âmbito interno*, 117
 - 2.4.2 *Soberania como representação do Estado ou da nação*, 119
 - 2.4.3 *Soberania como demarcação de limites territoriais*, 122
 - 2.4.4 *Soberania como ordem política estruturada*, 124
 - 2.4.5 *Soberania como norma internacional de não intervenção*, 126
 - 2.4.6 *Soberania como meio para resolver a tensão entre universalidade e particularidade*, 130
- 2.5 O conceito de soberania e a Teoria das Relações Internacionais, 131
- 2.6 conclusão, 142

Capítulo 3. Soberania, não intervenção e direitos humanos, 145

- 3.1 As hipóteses de não intervenção, 149
- 3.2 O direito das gentes, 160
- 3.3 O ponto de vista utilitarista, 171
- 3.4 A responsabilidade de proteger, 174
- 3.5 Segurança humana, 185
- 3.6 A posição brasileira: conclusão, 187

Capítulo 4. Não indiferença: as visões africana e brasileira, 195

- 4.1 Não indiferença na UA: o direito de intervenção, 198
- 4.2 Não indiferença como ação solidária: a presença brasileira no Haiti, 204
- 4.3 A Minustah: mandato e características inovadoras, 206
- 4.4 Considerações finais: a não indiferença no contexto da atual política externa brasileira, 212
- 4.5 Conclusão, 227

Conclusão: o discurso consequente, 229

Referências bibliográficas, 237

Prefácio

Ao aceitar o oferecimento da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) para publicar a tese por mim apresentada ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco (CAE/IRBr), pareceu-me importante, por uma questão de honestidade para com o eventual leitor deste trabalho, evitar fazer qualquer edição ao documento original, exceto por modificações cosméticas que em nada viessem a alterar aspectos essenciais do texto que foi entregue à banca examinadora em fevereiro de 2010. Pareceu-me necessário, por outro lado, aproveitar a oportunidade para tecer algumas observações com o propósito de situar o trabalho que o leitor tem diante de si, bem como apresentar uma ou outra ponderação que agora se faz necessária e que não foram feitas durante o CAE.

O CAE constitui uma etapa obrigatória para aqueles que pretendem ascender na carreira de diplomata e almejam chegar a seu estágio final. O que se espera daqueles que se dispõem a atravessar tal exame é, justificadamente, a capacidade de produzir um texto que se mostre de alguma forma útil ao Ministério das Relações Exteriores, seja para sugerir linhas de ação futuras ou para proporcionar melhor compreensão acerca da natureza e de episódios da própria política externa brasileira. Trata-se de exercício funcional e, não, acadêmico, cujo êxito será medido pela capacidade do candidato de atender aos parâmetros estabelecidos pelo MRE por meio do Instituto Rio Branco. Assim, mais do que expressar-se

de forma desenfreada, o candidato deve ater-se aos limites que lhe são fixados, seja pelo edital, seja pela tradição que preside esse exercício essencial do ponto de vista da ascensão na carreira.

Um segundo gênero de considerações diz respeito ao momento em que este trabalho é publicado. No ano e meio que se seguiu à entrega da tese, o mundo assistiu ao desenrolar do fenômeno que ficou conhecido como “Primavera Árabe”, expressão tão cômoda quanto simplista, uma vez que esconde por trás de uma designação unívoca uma série de movimentos que, embora relacionados, guardam indiscutíveis características próprias que inviabilizam a redução de uns aos outros.

Os acontecimentos da “Primavera Árabe” trouxeram à tona questões essenciais do ponto de vista político, entre as quais questionamentos acerca das situações de rompimento do pacto que, para os autores modernos, está na base do contrato social entre súditos e soberano. Em que condições – se alguma – é justo aos súditos se revoltarem contra seus líderes? Diante de um movimento contra determinado líder, como deve a comunidade internacional se comportar? É possível aos demais Estados adotar uma postura em que considerações de valor não sejam “contaminadas” por considerações egoístas e de poder, ou será isso de todo secundário desde que eles contribuam para a derrubada de um Governo violento que perdeu apoio popular?

Essas e outras perguntas dizem respeito a aspectos essenciais do trabalho diplomático em tempos tão conturbados quanto interessantes. Chamam também a atenção acerca da atuação do Conselho de Segurança das Nações Unidas e das intervenções militares, inclusive com base em justificativas que se apoiam direta ou indiretamente no conceito de “Responsabilidade de Proteger”. O debate que ora se desenvolve traz, como um de seus elementos fundamentais, o questionamento acerca da exata medida em que a atuação do órgão encarregado da manutenção da paz e segurança, em sua atual configuração, de fato responde aos anseios da comunidade internacional. Cabe também indagar, como tem feito a diplomacia brasileira de forma coerente com os princípios que a norteiam, se é justo ou desejável que, ao agir, a comunidade internacional venha a ampliar o quadro de catástrofe humanitária que se propõe a debelar.

Para todos nós, que nos dedicamos à promoção do diálogo com o engajamento exigido por uma profissão de toda a vida, constitui uma premissa fundamental que soluções de compromisso sempre são melhores

do que o recurso às armas. Outros que não compartilham dessa situação poderão se perguntar se tal afirmativa pode ser feita independentemente da situação que se coloca diante de nossos olhos. Eles se perguntarão se é verdade que uma solução política sempre será alcançada desde que existam homens de boa vontade. Animados pela dúvida, eles indagarão se haveria algum caso em que um acordo não passaria de ilusão, de engodo, de tentativa de perpetuar uma ordem injustificável para aqueles lutam com todas as suas forças por valores que se pretendem tão absolutos quanto a democracia e os direitos humanos. Por fim, eles plantarão uma semente de desassossego quando, com aparente desdém pela perda de vidas inocentes em meio a ações militares nem sempre realizadas com o cuidado que se gostaria, eles perguntarem se será possível ou desejável transigir com o diálogo em alguma situação.

Não é fácil responder a essas perguntas, especialmente porque elas exigem avaliações com base em situações concretas e não se acomodam com facilidade a considerações de princípio. Talvez seja mesmo impossível responder a tais questões desinteressadamente. Qualquer resposta oficial – ou a falta dela – estará indissolúvelmente ligada aos interesses dos Estados, tanto no que isso significa de mais nobre quanto no de mais egoísta. Conceitos como “responsabilidade de proteger” e “paz e segurança internacionais” não possuem um referente incontestável no mundo real. Eles dirão respeito a situações que serão postas em dúvida por uns e defendidas por outros, tanto quanto a própria ação do CSNU sempre será, por sua própria natureza, essencialmente política. Diante desse quadro, a constatação de que tais conceitos podem ser instrumentalizados para fins particularistas não parece atingir o verdadeiro cerne da questão, que é o de, sem deixar de denunciá-los em seus aspectos reprováveis, lutar para que, no caso de virem a ser postos em movimento, mesmo contra a nossa vontade, eles atendam de forma correta às causas que consideramos boas e justas e, não, às más.

Brasília, outubro de 2011

Introdução

(...) E não deixai de fazer o bem, nem de ajudar-vos uns aos outros (...)

Hebreus 13:16

Todos os conceitos seminais da moderna teoria política são conceitos teológicos secularizados.

Carl Schmitt¹

Em 1º de janeiro de 2003, quando pronunciou seu discurso de posse perante o Congresso brasileiro, após oito anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou à sociedade brasileira as linhas mestras que guiaram seus dois mandatos consecutivos como Chefe do Poder Executivo na República Federativa do Brasil. Naquele texto, carregado de conteúdo programático, se distinguiram, de forma mais ou menos explícita, as inflexões e os traços de continuidade, os elementos de heterodoxia e de ortodoxia que o novo presidente se propunha a pôr em prática para tornar realidade seu projeto de mudança do país.

¹ “Alle prägnanten Begriffe der modernen Staatslehre sind säkularisierte theologische Begriffe”. SCHMITT, Carl. *Politische Theologie*. Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 2004. p. 43.

Não foi diferente no caso da política externa. Ali sobressaem, nos parágrafos comparativamente numerosos dedicados ao tema,² embora se trate de documento tão abrangente, as ideias-força que, interpretadas e aprofundadas pelo chanceler e pela burocracia, afirmariam as credenciais progressistas da nova gestão.³ No campo multilateral econômico, por exemplo, reafirma-se a importância das negociações comerciais em seus distintos cenários (Organização Mundial do Comércio – OMC, Mercado Comum do Sul-União Europeia – Mercosul-UE, negociações intra-Mercosul) e enfatiza-se a necessidade de eliminar o protecionismo, especialmente na área agrícola. Tais objetivos, que não constituem em si mesmo rupturas com as orientações até então em vigor, são, porém, submetidos a alterações de ritmo, a cadências inusitadas, de modo a atestar a orientação democrático-popular do novo governo. É o caso da ressalva de que os processos negociadores não deverão criar restrições ao direito soberano do povo brasileiro de decidir sobre seu modelo de desenvolvimento.⁴

No plano político, chama a atenção a condição inédita atribuída à América do Sul. O continente, que sempre foi foco prioritário de atenção para a diplomacia brasileira (“nossa circunstância”, conforme havia explicitado o ex-Chanceler Celso Lafer, citando Ortega y Gasset),⁵ tornou-se sua prioridade absoluta, o eixo em torno do qual esta passou a gravitar e a definir-se. Diante dessa nova realidade, o

² LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso de Posse*. Brasília, 1/1/2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

³ Vários analistas indicam existir visível contraste entre as inflexões em política externa e a manutenção de políticas conservadoras na área econômica. Acerca da política econômica nos primeiros meses, bem como seus pontos em comum e seus pontos de ruptura com a gestão de Fernando Henrique Cardoso, ver CASTRO, Marcus Faro; VALLADÃO DE CARVALHO, Maria Izabel. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. *International Political Science Review*, vol. 24, n. 4. pp. 465-90. Montreal, outubro de 2003. Nesse texto, os autores indicam que, apesar dos vários pontos em comum, a política econômica do ex-Presidente Lula “colocou uma face mais humana” em várias das políticas de seu antecessor. Para uma visão menos matizada das medidas adotadas nos primeiros meses, ver CARNEIRO, Ricardo. A Supremacia dos Mercados e a política econômica do governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7. Campinas, 2006. Finalmente, para uma apreciação geral da política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva sugere-se, entre tantos textos disponíveis, o de Alcides Costa Vaz, intitulado O governo Lula: uma nova política exterior? *Nueva Sociedad. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*. n.6. p. 1-16. Caracas, Flacso/Unesco, 2003.

⁴ LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Ibid*.

⁵ LAFER, Celso. *As relações Brasil/EU e o novo multilateralismo*. Bruxelas, 15/5/2001. Texto disponível no site <http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2988.pdf>.

novo presidente sublinha um elemento de novidade: a disposição para contribuir com a solução pacífica de crises nos países vizinhos, desde que estes solicitem o envolvimento brasileiro, e com base no diálogo, nos preceitos democráticos e nas normas constitucionais de cada Estado. O governo brasileiro já havia, em ocasiões anteriores, desempenhado papel de mediador para solucionar crises entre países vizinhos, como no conflito fronteiriço entre Peru e Equador. Não obstante, tal disposição nunca havia sido enunciada de forma tão clara como um objetivo a ser perseguido, tendo em vista uma ordem internacional mais estável e justa, o que equivale dizer mais favorável aos países do Sul.

O aprofundamento das relações com os grandes países em desenvolvimento e com a África é mencionado como um dos traços definidores da política externa, sem prejuízo do relacionamento com os grandes parceiros do Norte (a Europa e os Estados Unidos). Na busca de novas parcerias, a inflexão virá da própria práxis. Sua originalidade reside na proliferação de iniciativas de aproximação de formato variado, como o Índia-Brasil-África do Sul (Ibas), a Cúpula América do Sul-África (ASA), a Cúpula América do Sul-Países Árabes (Aspa) e o Grupo dos 20 (G-20).

O discurso de posse do ex-Chanceler Celso Amorim refina as ideias introduzidas no discurso do ex-Presidente da República, dotando de maior densidade e operacionalidade as orientações lá esboçadas. Especificamente em relação ao ponto que será objeto de tratamento aprofundado nos capítulos subsequentes desta tese, a tensão entre os conceitos de soberania e solidariedade na política externa brasileira, o ex-chanceler afirma:

Respeitaremos zelosamente o princípio da não intervenção, da mesma forma que velaremos para que seja respeitado por outros. Mas não nos furtaremos a dar nossa contribuição para a solução de situações conflituosas, desde que convidados e quando considerarmos que poderemos ter um papel útil, tendo em conta o primado da democracia e da constitucionalidade.⁶

⁶ Amorim, Celso Luiz Nunes. *Discurso de Posse*. Brasília, 02/01/2003. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

Em 2005, ao discursar por ocasião da XXXV Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos, o ex-chanceler confirmou a nova orientação, ao afirmar que:

A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O governo do Presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como “não indiferença”. Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo.⁷

E um ano mais tarde, diante do mesmo público:

É muito importante que todos nós sejamos capazes de praticar a não indiferença, isto é, um engajamento no auxílio sempre que solicitado, para a consolidação democrática dos países. Mas, ao mesmo tempo, é importante nos abstermos de interferir em processos internos. É isso que tem guiado a política do Presidente Lula, baseada na integração, baseada na amizade, baseada na não indiferença, mas também na não intervenção.⁸

É possível esboçar as características principais do discurso diplomático do governo Luiz Inácio Lula da Silva a partir das alocações de posse desse presidente e de seu chanceler. Esse discurso se singulariza, conforme assinala a professora Maria Regina Soares de Lima, por estar ancorado em três vetores conceituais principais: 1) visão do sistema internacional a partir de uma estrutura multilateral ou, pelo menos, de uma estrutura que, embora ainda reconhecidamente unipolar, vem apresentando crescentes janelas de oportunidades para outros atores além da potência hegemônica; 2) inserção de uma dimensão idealista nas premissas da atuação diplomática, oriunda, em última instância, do compromisso expresso pelo governo Lula com a inclusão social e com a eliminação da fome endêmica e da pobreza absoluta. Esse segundo vetor é exemplificado pelo conceito de não indiferença, que

⁷ _____. *Discurso por ocasião da XXXV Assembleia Geral da OEA. Tornando realidade os benefícios da democracia*. Fort Lauderdale, 6/6/2005. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

⁸ _____. *Discurso por ocasião da XXXVI Assembleia Geral da OEA*. São Domingos, República Dominicana, 5/6/2005. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

o ex-Chanceler Celso Amorim utiliza para contrastar com o conceito de não intervenção ao justificar, por exemplo, a presença brasileira no Haiti; 3) pragmatismo, o qual se consubstancia no exercício de papel protagonista em iniciativas com a finalidade precípua de auferir ganhos para o país.⁹

No caso do primeiro vetor, busca-se ampliar, de forma consciente, capacidade de influência na elaboração de normas internacionais, de modo a torná-las mais permeáveis aos interesses dos países do Sul. Sem dúvida há, nessa inflexão da política externa, influência do legado autonomista da política externa independente, da década de 1960, e do pragmatismo responsável, da de 1970. Conforme lembra Maria Regina Soares de Lima, os adjetivos “independente”, “ecumênica”, “pragmática” e “soberana” foram aplicados à política externa toda vez que o Brasil buscou afirmar seus interesses em face de alinhamentos tidos como incondicionais e inescapáveis.¹⁰ Em palestra em memória de San Tiago Dantas, proferida na Associação Comercial do Rio de Janeiro, em setembro de 2004, o ex-Chanceler Celso Amorim sublinhou os pontos de contato entre a política externa sob a inspiração do ex-Presidente Lula e a independente. Na ocasião, referiu-se, ainda uma vez, ao princípio da não indiferença:

Embora não seja o meu propósito estar a fazer comparações entre a política externa independente e a que hoje segue o Itamaraty, sob a inspiração do Presidente Lula, é fácil constatar que, *mutatis mutandis*, são vários os pontos de contato. Talvez o matiz mais importante, dadas as circunstâncias de nossos dias e o peso adquirido pelo Brasil, seja aquele que, sem afastar-se do preceito fundamental da não intervenção, complementa-o com o que tenho chamado de “não indiferença”.¹¹

O contraste entre o conceito de não indiferença e o de não intervenção, que constitui o segundo vetor identificado por Maria Regina Soares de Lima, ilustra as novas disposições internacionais do país com uma ordem social mais justa. Embora o conceito, em si mesmo, não seja uma criação

⁹ SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Latin American Trade Network (LATN)*. Buenos Aires, abril de 2005. Texto integral disponível no site <www.latn.org.ar/archivos/documentation>.

¹⁰ Ibid., p. 18.

¹¹ AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Palestra no seminário “A Atualidade de San Tiago Dantas”*. Rio de Janeiro, 27/9/2004. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

totalmente original da diplomacia brasileira (essa ideia foi formulada, de início, pelo Papa João Paulo II no discurso de abertura da Conferência Internacional sobre Nutrição promovida pela Agência das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO – e pela Organização Mundial da Saúde – OMS, em Roma, em 1992, tendo sido posteriormente consagrada na Carta da União Africana – UA),¹² a dimensão a ele atribuída na política externa nacional é, de fato, inédita.

Diferentemente de outras concepções, como a do próprio João Paulo II ou a da União Africana, a não indiferença, na formulação brasileira, não se confunde com o chamado direito de ingerência. Embora tanto em um caso quanto em outro possa haver relativização com respeito à não intervenção em assuntos internos, o chamado direito de ingerência está mais associado ao uso distorcido de instrumentos internacionais e à política de poder, com base no bordão de que “os fins justificam os meios”, não raro à revelia dos governos locais.¹³ No caso brasileiro, por sua vez, há uma preocupação latente com questões de justiça social, especialmente em relação a populações abandonadas pela comunidade internacional. Há, ademais, o zelo de que qualquer iniciativa diplomática conte com a concordância expressa do país em cuja órbita se pretende atuar.

A novidade representada pelo conceito de não indiferença não é posta em dúvida face a acusações de que ele travestiria interesses próprios em suposto altruísmo. De acordo com esse raciocínio, a atuação das Forças Armadas no Haiti, por exemplo, seria explicada menos por um desejo de contribuir para a superação das imensas dificuldades naquele país do que como parte de uma estratégia maior para a obtenção de um assento permanente do Conselho de Segurança da ONU, objetivo que é mencionado tanto no discurso de posse do ex-Presidente Lula quanto do ex-Chanceler Celso Amorim.

Alegações dessa natureza passam ao largo do argumento central que subjaz ao emprego do conceito de não indiferença como premissa da ação diplomática. Ao articular esse conceito, o Brasil aceita investir recursos próprios de poder para garantir a estabilidade regional, não

¹² Despacho telegráfico 827 para Delbrasonu, de 1/8/2001.

¹³ Sobre esse assunto ver, por exemplo, o primeiro capítulo do livro de Wallerstein dedicado à questão da retórica do poder no discurso civilizador europeu e norte-americano. WALLERSTEIN, Immanuel. *European Universalism: the Rhetoric of Power*. Nova York: The New Press, 2006. p. 1-30.

raro em situações em que vizinhos se encontram abandonados à própria sorte. A originalidade do conceito não está em suposto altruísmo de qualquer gênero. Está, sim, na consciência de que o Brasil pode arcar com determinados custos de ação coletiva, pois os benefícios dela derivados, no longo prazo, são positivos. Reduzir tal ação à necessidade de obter credenciais para um assento permanente no Conselho de Segurança é, portanto, simplificá-la em demasia, por mais que exista ligação entre ambas as questões.

O terceiro vetor, o pragmatismo pela promoção de iniciativas originais de aproximação com outros países, constitui o principal legado institucional da burocracia diplomática, segundo Maria Regina Soares de Lima.¹⁴ Ele se manifesta, por exemplo, na constituição do G-20, no âmbito das negociações multilaterais econômicas na OMC; na formação do IBAS, com a Índia e a África do Sul; na importância reconhecida do relacionamento com a China; no estabelecimento da ASA e Aspa; na constituição do G-4 na ONU; e na limitação das questões conflituosas na agenda bilateral com os Estados Unidos e com a União Europeia. Várias dessas iniciativas constituem manifestações da dimensão Sul-Sul da política externa. Nesse caso, elas se articulam menos a partir da defesa de princípios gerais de tratamento diferenciado para os países em desenvolvimento do que pela busca de objetivos concretos, como o combate ao protecionismo agrícola ou pelo estabelecimento de uma “nova geografia econômica”. Longe de óbvias, constituem manifestações originais da política externa dos últimos anos e se afastam das orientações que prevaleceram até 2003, o que ajuda a entender as críticas a elas formuladas por analistas especializados.¹⁵

Cada uma dessas iniciativas de aproximação com países do Sul apresenta componentes geopolíticos, econômicos e de inclusão social. Trata-se, em última análise, de buscar alianças com países que, mesmo dispondo de uma base industrial complexa e havendo conquistado relativo desenvolvimento tecnológico em setores de ponta, partilham entre si um legado histórico de pobreza, analfabetismo e desigualdade. A busca de novos mercados no Sul desponta, além disso, como a solução natural do ponto de vista da complementaridade das respectivas estruturas

¹⁴ SOARES DE LIMA, Maria Regina. Ibid, p. 19.

¹⁵ Ver, por exemplo, a crítica ao G-20 formulada por Marcelo de Paiva Abreu no artigo Riscos da nova estratégia brasileira na OMC. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1/9/2003.

econômicas, sem prejuízo do papel de destaque ainda ocupado, na pauta de exportações brasileiras, pelos grandes mercados da Europa e Estados Unidos. Retoma-se, assim, a tradição diplomática brasileira de atuar em vários tabuleiros, cuja origem pode ser traçada até a política de equidistância entre os Aliados e o Eixo, no governo de Getúlio Vargas.

Uma vez realizada a apreciação geral dos pontos de contato e de ruptura no discurso sobre política externa do ex-Presidente Lula em relação a seu antecessor, passa-se em seguida a uma apresentação mais detalhada do tema desta tese propriamente dito.

Soberania, não intervenção e não indiferença

Desde o século XIX, o princípio da não intervenção tem desempenhado papel norteador da atuação externa brasileira. Se, num primeiro momento, sua função era a de garantir a recém-adquirida independência em face de eventuais investidas da ex-metrópole portuguesa, num segundo momento, passou a servir de base para o rechaço às tentativas de potências estrangeiras de se imiscuir em questões nacionais. Conforme nota o professor Paulo Vizontini,¹⁶ embora desde os estágios iniciais da independência tenha ficado claro que o Brasil detinha mais recursos de poder que seus vizinhos, o país se absteve de adotar práticas intervencionistas, bem como de desenvolver discurso que lhes desse sustentação. Isso se explica, em grande parte, pelo receio de que pudesse tornar-se alvo de práticas semelhantes por parte das potências europeias. Dessa forma, o princípio de não intervenção tornou-se uma das concepções fundamentais do discurso diplomático, tendo, inclusive, sido alcançada a condição de princípio constitucional em 1988.

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, a atuação externa brasileira passou a orientar-se também a partir de um sentimento de responsabilidade global, o qual se expressa no princípio da não indiferença, que constitui a base para ações em que a defesa do interesse nacional se dá em uma perspectiva de longo prazo. Segundo o professor

¹⁶ VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e as noções de soberania e não intervenção. *Cadernos Adenauer* n. 5. *Segurança e Soberania*. São Paulo, 2001.

Ricardo Seitenfus,¹⁷ três exemplos ilustram com clareza essa nova orientação política.

Em primeiro lugar, o exercício do perdão de dívidas estrangeiras. Desde o início de seu primeiro mandato, o ex-Presidente Lula perdoou as dívidas para com o Brasil de países entre os que apresentam os menores índices de desenvolvimento econômico do planeta, como Bolívia (US\$ 52 milhões), Cabo Verde (US\$ 2,7 milhões), Gabão (US\$ 36 milhões), Moçambique (US\$ 331 milhões) e Nigéria (US\$ 84 milhões).¹⁸

Em segundo lugar, a participação, desde 2004, na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah). Embora esta não tenha sido a primeira vez que o Brasil participou de missão para a manutenção da paz da ONU, a atuação no país caribenho se reveste de características que a distinguem das experiências anteriores: 1) o contingente brasileiro na Minustah é um dos maiores já deslocados sob o comando da organização e o Brasil, o principal contribuinte de tropas para aquela missão; 2) grande parte do contingente é formado por forças sul-americanas, caso inédito até então; 3) o comando militar de uma operação dessa natureza foi, pela primeira vez, entregue ao Brasil.

Não se pode negligenciar o fato de que a própria concepção do mandato da Minustah no Conselho de Segurança da ONU muito deveu à atuação diplomática brasileira, especialmente naquilo que traz de novo em relação à tradição das Nações Unidas nessa área, segundo a qual a atuação dessas missões deve estar restrita às questões de paz e segurança. O mandato da Minustah¹⁹ estabelece, no entanto, que é também necessário tratar das causas profundas do conflito, sem o que se torna impossível manter sustentavelmente a paz em uma zona recém-egressa de conflito. A promoção do desenvolvimento, cuja dimensão mais imediata é a realização de projetos de impacto rápido pelas tropas no terreno (quick

¹⁷ SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2), p. 7-24. Brasília, 2007.

¹⁸ Apud IDH 2006.

¹⁹ O mandato inicial da Minustah foi estabelecido pela Resolução 1542, do Conselho de Segurança, em 30 de abril de 2004. Nas ocasiões posteriores em que o mandato foi reconfigurado pelo CSNU à luz da evolução da situação no terreno, a diplomacia brasileira se empenhou em evitar que fosse restringido apenas às questões de segurança e incluísse também atuação nas áreas de fortalecimento institucional e desenvolvimento, sem que isso significasse usurpar as competências específicas de outras agências das Nações Unidas.

impact projects), torna-se essencial para levar a bom termo a tarefa de pacificação do país, a incorporação à vida civil dos ex-combatentes e a reconstrução do Estado haitiano.

As iniciativas bilaterais complementam a atuação multilateral no plano de realização do princípio de não indiferença. Em face de um quadro preocupante dos pontos de vista humanitário e institucional, o Brasil se apressou em desenvolver projetos de cooperação técnica com o propósito de capacitar os quadros institucionais haitianos em áreas diversas, como agricultura, recursos hídricos, desportos, defesa civil e formação profissional.²⁰ Em várias ocasiões, foram doados alimentos e medicamentos para aliviar o sofrimento da população civil, inclusive aquele causado por catástrofes naturais. Em tempos de crise financeira internacional e generalizado contingenciamento de recursos na Administração Pública Federal, os projetos da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) com o Haiti continuam a ser alvo de atenção prioritária por parte do Itamaraty, que procura mantê-los em atividade, mesmo que isso signifique maior seletividade no desenvolvimento de atividades de cooperação técnica com outros países.²¹

O terceiro exemplo da nova orientação política que se procura analisar é, possivelmente, o mais controverso dos três, sem prejuízo das críticas que tenham sido ou ainda sejam endereçadas à participação do Brasil na Minustah.²² Trata-se do reconhecimento de legitimidade outorgado pelo Brasil à iniciativa boliviana de nacionalizar os seus recursos petrolíferos, mesmo que isso possa ter gerado prejuízos imediatos para as operações da Petrobras naquele país. O episódio

²⁰ Relatório de atividades 2008 – Gerência Haiti. Documento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Brasília, março de 2009.

²¹ Memorandum SG/025, de 3 de abril de 2009.

²² A justificativa para a participação do Brasil na Minustah exigiu grande esforço de mobilização do Itamaraty junto à opinião pública e ao Congresso Nacional. Um resumo das opiniões contrárias ao engajamento brasileiro encontra-se no artigo O Haiti imaginário de Lula, do Deputado Fernando Gabeira, publicado no jornal *O Globo*, em 21/5/2004. Com vistas a prestar maiores esclarecimentos e mostrar o lado positivo do engajamento brasileiro naquela missão, o ex-Chanceler Celso Amorim participou, em 12 de maio de 2004, de sessão conjunta na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e Senado Federal, juntamente com o então Ministro da Defesa, José Viegas Filho. A audiência foi realizada um dia antes de o Congresso aprovar a mensagem presidencial que solicitou autorização para o envio de 1.200 soldados brasileiros ao Haiti.

ilustra com clareza as diferentes concepções quanto ao real significado do interesse nacional.²³

Aqueles que criticaram a postura oficial brasileira como determinada exclusivamente por identificações ideológicas entre o ex-Presidente Lula e seu equivalente boliviano enxergam nos investimentos da estatal brasileira em solo boliviano e nos lucros imediatos que adviriam da atividade exploratória a única dimensão possível de interesse do Estado brasileiro. A atitude brasileira, no entanto, se explica a partir da noção de responsabilidade no desenvolvimento mais uniforme das nações e da preocupação em não reproduzir ante um vizinho mais fraco os esquemas de dominação impostos, no passado, pelas potências mundiais. Se lembrarmos que a América do Sul constitui o foco prioritário da diplomacia brasileira, o eixo a partir do qual o país poderá consolidar e ampliar seus recursos de poder, devemos reconhecer que ao Brasil não interessa contribuir para que a Bolívia se perpetue na condição de país mais pobre do continente. Revela-se no melhor interesse do Estado brasileiro não fechar os olhos diante das carências do país vizinho, mas, ao contrário, contribuir para o desenvolvimento de relações bilaterais de cooperação mais dinâmicas.²⁴ O posicionamento brasileiro se fundamentou, ainda, na Resolução 1803 da Assembleia Geral das Nações Unidas, que o Brasil apoiou, e que reconhece o direito soberano dos países sobre suas riquezas e recursos naturais.

Os três exemplos anteriores, ainda que não exaustivos, permitem visualizar com clareza determinados aspectos inovadores da política

²³ É interessante observar como a definição do que constitui o verdadeiro (se é que é possível utilizar esse adjetivo) interesse nacional, bem como se um homem de Estado é bem-sucedido, ou não, em sua tentativa de persegui-lo, é historicamente contingente. Wight cita vários exemplos em defesa dessa ideia. Menciona, por exemplo, o caso de Wilson, que foi muito criticado durante seu governo por ser um idealista pouco prático, apenas para ser considerado pela geração seguinte como um visionário que atuou em defesa dos reais interesses dos Estados Unidos da América. WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. Londres: Leicester University Press, 1996, p. 121.

²⁴ Conforme observou o ex-Chanceler Celso Amorim em entrevista ao *Jornal do Commercio* em 27/10/2006 (texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>), o Brasil optou por defender seus interesses com firmeza na questão da nacionalização dos hidrocarburos pela Bolívia, mas sem recorrer a “políticas imperiais”. A proposta de nacionalização já existia desde 2004, pendente apenas sua regulamentação em 2006. O direito à nacionalização foi reconhecido pelo próprio ex-Presidente Lula em declarações de maio deste ano. O processo negociador que se seguiu ao decreto de nacionalização foi, porém, penoso e complexo, marcado por posições inicialmente bastante divergentes entre o governo boliviano e a Petrobras.

externa do ex-Presidente Lula.²⁵ São elementos que evidenciam mudanças na atuação externa brasileira em função da solidariedade e da responsabilidade devidas às populações que sofrem carências de toda ordem, geradas pela falência do Estado, por situações de conflito ou por situações históricas de dependência e exclusão.

No discurso proferido por ocasião da cerimônia de formatura da Turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco, o ex-Chanceler Celso Amorim resumiu as mudanças teóricas aludidas ao caracterizar a ideia de não indiferença como um “tempero novo” ao princípio de não intervenção. Nesse discurso, o ex-ministro se referiu à Minustah e à atuação brasileira para ajudar a superar crise institucional boliviana em 2005, aos quais acrescenta ainda a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, sem o qual não teria sido possível contornar a crise política interna por que passou aquele país no período de 2002 a 2004:

(...) O interesse nacional é melhor servido se nós pudermos entender que vivemos em um conjunto, que não haverá Brasil próspero e desenvolvido se não houver uma América do Sul próspera e desenvolvida. Essa tem sido a política do Presidente Lula que nós temos executado. (...) Nós agimos de maneira não indiferente quando criamos o Grupo de Amigos da Venezuela. Nós agimos de maneira não indiferente quando participamos, da maneira que temos participado, na tentativa de reconstituição não só da ordem pública, mas também do desenvolvimento e da prosperidade no Haiti. E nós agimos de maneira não indiferente quando atendemos a um apelo da Bolívia – e vamos participar juntos, nesse caso, com a Argentina e a Colômbia – do Grupo de Amigos que procura uma solução, pelo diálogo, para esse nosso país vizinho. Eu queria também dizer a vocês que isso é uma inovação.²⁶

Seitenfus pondera que a premissa de que minimizar as desigualdades substanciais entre os países constitui condição essencial para o avanço

²⁵ Os exemplos mencionados são não exaustivos uma vez que outras iniciativas da política externa poderiam também ser referidas como manifestações do princípio de não indiferença, embora não sejam mencionadas de forma explícita nos discursos oficiais. É o caso, por exemplo, da disposição demonstrada pelo governo brasileiro para sentar-se à mesa com representantes paraguaios a fim de examinar a questão do valor pago pela energia excedente de Itaipu, de modo a garantir ao vizinho menor uma remuneração justa, sem que isso signifique abdicar dos compromissos assumidos por ambas as partes quando assinaram o tratado bilateral que estabeleceu o regime jurídico para a utilização da energia gerada por aquela usina.

²⁶ AMORIM, Celso. *Discurso na cerimônia de formatura da turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco*. Brasília, 29/4/2008. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

geral foi também vivenciada nas décadas de 1960 e 1970, durante o movimento de descolonização, tendo culminado na proposta por uma Nova Ordem Econômica Internacional. Ressalta, entretanto, que naquele momento o discurso diplomático não havia encontrado uma formulação adequada para conciliar retórica e prática, intenção e gesto. A elaboração de tal formulação só chegou a ser concebida recentemente, mais de 40 anos depois, conforme se viu nos excertos dos discursos reproduzidos anteriormente.

Estrutura da tese

Neste trabalho pretende-se discutir a questão da soberania estatal no mundo globalizado e sua influência sobre o discurso e a prática diplomática no governo Luiz Inácio Lula da Silva, em particular na formulação do chamado princípio de não indiferença. Para tanto, pretende-se, no primeiro capítulo, discorrer sobre a evolução do conceito de soberania em sua dimensão interna. Isso exigirá apresentar o desenvolvimento do conceito em sua vertente clássica de autoridade final e absoluta, cujas decisões não podem ser objeto de questionamentos por agentes externos.

O segundo capítulo será dedicado ao tratamento do conceito de soberania pela Teoria das Relações Internacionais (TRI). Esse capítulo visará complementar o capítulo teórico precedente e introduzir a dimensão externa do conceito, indicando a forma como as várias correntes em TRI (realismo, institucionalismo, construtivismo e teoria da dependência) o enfocam.

O capítulo 3 examinará a relação entre as ideias de soberania, não intervenção e direitos humanos. A questão das chamadas intervenções humanitárias será tratada, bem como os fundamentos morais e jurídicos que lhes dão sustentação. Ao discutir esse último aspecto, se fará necessário apresentar, de forma breve, construções teóricas recentes e suas implicações. Esse é o caso, por exemplo, dos conceitos de responsabilidade de proteger e de segurança humana, cujo tratamento no âmbito da ONU se intensificou na última década.

O conceito de não indiferença será apresentado no capítulo seguinte, em suas duas concepções originais: a africana, elaborada no âmbito da União Africana e centrada, sobretudo, na dimensão da segurança em face

de conflitos internos de seus membros; e a brasileira, que, conforme se viu, constitui uma expressão da diplomacia atual e que se articula a partir das noções de solidariedade na relação entre os Estados e na promoção do pleno desenvolvimento. Pretende-se exemplificar a concepção brasileira por meio da análise mais aprofundada de um caso específico, o da atuação na Minustah. Na conclusão, apresentar-se-ão, a partir das ideias desenvolvidas nos capítulos precedentes, alguns comentários finais e sugestões para ação futura.

Capítulo 1

A formação do conceito de soberania: evolução e rupturas

Nothing is today more greatly needed than clarity upon ancient notions. Sovereignty, liberty, authority, personality – these are the words of which we want alike the history and the definition; or rather we want the history because its substance is in fact the definition.

Harold J. Laski, The Foundations of Sovereignty and Other Essays.

Neste capítulo apresenta-se a evolução do conceito de soberania, desde suas origens mais remotas, na antiguidade, até sua formulação pela primeira vez no pensamento ocidental, com Bodin, posteriormente refinada por Hobbes, Locke e Rousseau. O foco principal do capítulo é a dimensão interna do conceito, isto é, referente à atribuição ao poder dos qualificativos de final e absoluto, segundo Hinsley. O aspecto externo, que diz respeito ao relacionamento entre as unidades iguais no ambiente anárquico, será tratado no capítulo seguinte, de modo a completar o arcabouço teórico necessário à compreensão desse conceito seminal.

Na segunda parte do capítulo, discorre-se sobre os enfoques analíticos desenvolvidos no período após a Primeira Grande Guerra, tendo em vista autores que trataram da questão da soberania a partir da dicotomia entre direito e força (Kelsen, Bodenheimer, Schmitt e Heller). Ao final, são dedicadas algumas páginas a um autor de nosso tempo, Nicholas Onuf, que dialoga com o cânone tradicional da evolução do conceito de uma perspectiva atual e suficientemente original para destacá-lo de seus contemporâneos.

1.1 Definição

Qualquer pessoa que se queira debruçar sobre o conceito de soberania será posta diante de uma série de questionamentos preliminares: qual é a função desse conceito? O que o distingue de outras formas de entendimento do poder político? Qual seria sua relação com as ideias de poder e de autoridade? Essas perguntas, longe de representar indagações vazias, apontam para um ponto inicial de grande importância, isto é, o caráter singular da ideia de soberania, que consiste, precisamente, em aduzir a necessidade da existência de uma autoridade final e absoluta no seio do corpo político.²⁷

Cabe iniciar, portanto, com uma definição, ainda que provisória. Norberto Bobbio e Nicola Matteucci, no *Dicionário de política*, dizem que:

Em sentido lato, o conceito político-jurídico de soberania indica o poder de mando de última instância numa sociedade política e, consequentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontrava esse poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato, a soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido de transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito.²⁸

²⁷ Oppenheim define soberania como “supreme authority, an authority which is independent of any other earthly authority (...)” (p. 101). “(...) [it] Includes, therefore, independence all round, within and without the borders of the country (p. 171)”. OPPENHEIM, L. *International Law*. Reading: Addison Wesley Publishing Company, 1997.

²⁸ MATTEUCCI, Nicola; BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992. p. 1179.

Da forma como está construída, essa definição nos leva a pensar o conceito segundo dois referenciais básicos: primeiro, sua caracterização como mando de última instância e, segundo, a origem de suas atribuições no poder e no direito.

Quanto ao primeiro referencial, Bobbio e Matteucci notam que o termo soberania aparece, em sentido restrito (em outras palavras, como instrumento teórico; portanto, com significado preciso), apenas no século XVI.²⁹ Os termos soberania e Estado teriam surgido juntos, o primeiro para qualificar o último como sujeito único e exclusivo das relações de poder.³⁰ Dessa forma, a concepção de soberania, ou seja, a atribuição ao poder dos qualificativos de final e absoluto, só pode dar-se debaixo de condições históricas específicas, as quais levaram pensadores modernos a assumir a identidade (se não real, ao menos fictícia) entre comunidade, ou seja, o corpo político e o governo.

O conceito de soberania não será encontrado em sociedades nas quais a organização política não tenha evoluído em direção ao Estado. Uma vez desenvolvida essa forma específica de organização, a ideia de soberania tampouco aparecerá automaticamente, sendo necessário, antes, que a diferenciação clara entre Estado e comunidade (o corpo político) que lhe originou dê lugar à integração de ambos na ficção jurídico-política. Assim, o surgimento daquela ideia exige, inicialmente, que a comunidade e o Estado se desenvolvam a ponto de serem independentes e perfeitamente distinguíveis um do outro, apenas para serem assimilados, em nível teórico, num segundo instante. Após o Estado ter se diferenciado da comunidade, a vontade absoluta desta deve ser assimilada à vontade positivada daquele, por meio dos atos do governante.³¹

Ao longo do processo de formação do Estado moderno ter-se-ia dado um duplo processo de expropriação, segundo Weber: de um lado, a expropriação capitalista dos meios de produção manufatureiros; de outro, a expropriação dos meios de coerção por parte do Estado.³²

²⁹ Id., *Ibid.*, p. 1179.

³⁰ A concepção de Estado adotada nesta tese será a weberiana, segundo a qual “(...) Devemos conceber o Estado contemporâneo como uma comunidade humana que, dentro dos limites de determinado território (...) reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física”. WEBER, Max. *A Política como vocação*. In: _____. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999, p. 56.

³¹ HINSLEY, F. H. *Sovereignty*. Nova York: Basic Books, 1966, p. 3-5.

³² WEBER. *Ibid.*, p. 62.

A expropriação dos meios de produção das mãos dos grandes proprietários de terra teria possibilitado a um Estado embrionário tornar-se proprietário dos meios de gestão de que necessitava, o que garantiu domínio completo e exclusivo sobre o aparato governamental. A expropriação dos meios de coerção, por sua vez, garantiu ao governante o monopólio do uso legítimo da força física em seu território. Weber observa que o processo de racionalização e centralização acabaria levando à expropriação do próprio expropriador, na medida em que a posse dos meios de gestão e o monopólio da violência foram tirados das mãos do governante singular e passaram a ser depositados na figura abstrata do ordenamento político, isto é, no próprio Estado.³³

A formação do Estado moderno seria o ponto alto de um processo de centralização que se opunha, por um lado, às categorias ou ordens particularistas e atomísticas da organização medieval e, por outro, às pretensões universalistas do papado e do império. Essas oposições evidenciam a dupla face, interna e externa, da soberania estatal. Internamente, nas relações entre governante e governados, ou entre Estado e súditos, ela visa à despolitização e à neutralização da sociedade, substituindo todos os conflitos por processos administrativos. Externamente, isto é, nas relações entre Estados, as vinculações políticas seriam igualmente substituídas por artifícios cada vez mais neutros e despolitizados, consubstanciados no direito internacional ou no direito público. Assim, considera-se que o Estado soberano detém internamente supremacia absoluta e externamente encontra-se em posição de igualdade com relação aos demais soberanos, uma vez que não se reconhece nenhuma instância superior à qual deva obediência.³⁴

³³ Weber observa que a força por si só ou o monopólio de toda a força disponível não são suficientes para garantir a obediência. É necessário que o povo consinta na sua utilização. Tal consentimento restringe-se a situações em que o povo considera justa e necessária a aplicação da força, ou seja, quando considera o seu uso legítimo. Apenas nesses casos pode o sistema político adquirir alguma estabilidade. Assim, mais do que com o monopólio da força, o Estado deve contar com o monopólio da força legítima. Weber justifica o uso legítimo da força a partir de três tipos puros de dominação: a carismática, a tradicional e a racional-legal. WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: _____. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1986, p. 56.

³⁴ Essa concepção clássica da soberania estatal é posta em perspectiva por autores contemporâneos, conforme se verá melhor no capítulo seguinte, ao examinar os distintos significados do termo na Teoria das Relações Internacionais. Vale ressaltar, porém, a esta altura, o ponto de vista de Robert Jackson, para quem muitos Estados existem em função do reconhecimento a eles outorgado por seus pares, independentemente de conseguirem desempenhar as funções próprias ao Estado soberano. JACKSON, Robert. *Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory*.

Quanto ao segundo eixo referencial, a dicotomia poder de fato/poder de direito, Bobbio e Matteucci apontam que a soberania se pretende um conceito político-jurídico, isto é, assume ao mesmo tempo as formas da força e do direito. Isso é coerente com a concepção weberiana, segundo a qual dizer que o Estado moderno monopoliza a violência legítima é sinônimo de afirmar que ele tem uma capacidade de coerção que é aceita com base em sua legitimidade, ou seja, que se sustenta a partir do direito.³⁵

Se força e direito constituem aspectos fundamentais do conceito, torna-se importante precisar melhor a relação entre eles. Aqueles autores notam que:

A unilateralidade dessas duas posições, se levada ao extremo, poderia conduzir ou a um direito sem poder ou a um poder sem direito, quebrando assim aquele delicado equilíbrio entre força e direito que continua sendo, em qualquer situação, o objetivo último dos teóricos da soberania.³⁶

Dessa forma, é possível pensar, de um lado, na força da lei, concepção segundo a qual a soberania consistiria no mando justo, o qual deve pautar a ação estatal e o uso da coerção. De outro lado, está situada a ideia de lei da força, segundo a qual o direito deriva da capacidade efetiva de mando, ou seja, as leis são impostas pelo mais forte. A originalidade do conceito está precisamente em combinar essas duas concepções de tal forma que seja possível justificá-lo com base em um duplo critério: o da legitimidade e o da capacidade de coerção.

1.2 Primórdios

A fim de ter uma ideia clara acerca do conceito e de suas implicações, valeria a pena, antes de passar em revista a moderna teoria da soberania, dedicar algumas poucas palavras aos antecedentes históricos, iniciando-se pelo mundo antigo, de modo a iluminar e melhor compreender o que foi

International Organization, vol. 41, p. 529. Cambridge, 1987. A citação textual de Jackson é a seguinte: “(many) African states are indeed states by courtesy, but the real question is why such courtesy has been so extensively and uniformly granted almost entirely in disregard of empirical criteria of statehood.”

³⁵ Ver notas 4 e 6 anteriores.

³⁶ MATTEUCCI, N.; BOBBIO, N. Ibid, p. 1180.

dito anteriormete sobre a inter-relação entre o aparecimento do conceito e a consolidação do Estado.

Durante o período grego clássico (século V a.C), Aristóteles parece ter sido o autor cujo discurso mais se aproximou das noções políticas modernas. Mesmo assim, dois obstáculos cruciais dificultaram a formação do conceito de soberania por ele e por seus contemporâneos.

Em primeiro lugar, para Aristóteles, não havia distinção entre o corpo político e o Estado, entre a comunidade e a pólis, conforme se depreende do significado deste último termo. Nesse sentido, a tradução do termo pólis (πολις) para cidade, cidade-estado ou, simplesmente, Estado, é imperfeita.³⁷ Apesar das discussões dos vários tradutores, Aristóteles, ao esclarecer o significado dessa palavra, refere-se a um tipo de associação (*koinonia* ou *κοινωνία*) a qual tem, por objetivo principal, “promover o bem em seu sentido mais autoritativo”.³⁸ A inexistência da distinção reflete a situação da pólis, que, a despeito de ter sido a expressão de uma sociedade altamente organizada do ponto de vista político, ainda não se havia libertado completamente de determinadas características do mundo tribal. Nesse sentido, a estrutura de governo da pólis ainda era fortemente influenciada pelas instituições da tribo. Uma vez que ela carecia de instituições governamentais claramente distinguíveis, torna-se relativamente fácil entender a preocupação de Aristóteles em elaborar uma classificação para os tipos de governo. Em um mundo no qual a presença de instituições independentes ainda não se fazia visível com tanta clareza, tornava-se essencial saber quem governava (o rei, a aristocracia, a politeia ou suas versões degeneradas, o tirano, a oligarquia e a democracia), pois isso orientava toda a atividade política da cidade. Assim, na Grécia clássica, ainda que a pólis fosse a expressão de uma comunidade organizada com alto grau de sofisticação, ela estava

³⁷ Leo Strauss rebateu de forma convincente os argumentos de comentadores da *Política*, como Barnes, Mulgan, Irwin, Bradley ou Johnson que quiseram traduzir *πολις* por cidade, cidade-estado ou Estado. Ver, a propósito, STRAUSS, Leo. *The City and the Man*. Chicago: University of Chicago Press, 1978, p. 13-50.

³⁸ Na seção I.1.125a1-7 da *Política*, escreve Aristóteles que “since we see that every polis is a sort of community and that every community is established for the sake of some good (for everyone does everything for the sake of what they believe to be the good), it is clear that every community aims at some good, and the community which has the most authority of all and includes all the others aims highest, that is, at the good with the most authority. This is what is called the polis or the political community”. Ver Aristóteles. *The Politics and the Constitution of Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

inserida no contexto de uma sociedade ainda por demais fragmentada, o que constituiu obstáculo ao desenvolvimento das formas estatais e, juntamente com elas, da noção de soberania.

Em segundo lugar, a concepção de direito no período clássico grego era muito distinta da concepção moderna, que tão importante papel desempenhou no surgimento do Estado como unidade autônoma. Com efeito, a própria concepção do que era o direito, nesse período, constituía óbice à autossuficiência da comunidade política. É verdade que havia um processo legislativo formal, por meio do qual as instituições e as leis gregas podiam ser modificadas. O procedimento mais utilizado era, porém, a designação de um legislador único com a incumbência de apresentar novo código, uma vez encerrado um período de agitação política. Não é por outra a razão que Aristóteles considera a função de legislador (*nomothetês* ou *νομοθετης*) como a mais nobre que um político pode desempenhar.³⁹ Havia sérios obstáculos ao desenvolvimento de instituições legislativas independentes dentro do corpo político, uma vez que as leis ditadas pelo *nomothetês* eram consideradas superiores à comunidade, por refletirem os ditames divinos.⁴⁰

A sociedade para a qual escreve Aristóteles ainda não tinha alcançado o processo de diferenciação entre Estado e comunidade política, etapa sem a qual a ideia de soberania não pode ser gestada. No caso de outros sistemas políticos mais ou menos contemporâneos à Grécia Antiga, como a Pérsia de Dario ou a Macedônia de Alexandre, o Grande, o problema parece ter sido inverso. Ainda que certo movimento em direção ao desenvolvimento de formas administrativas que possam lembrar o Estado tal como o concebemos possa ser identificado, esses sistemas careciam de comunidades políticas independentes. Seus governantes eram vistos como os senhores de várias comunidades distintas, como reis de reis, em uma situação não muito diferente da dos Habsburgos, em época muito posterior. O impacto que esses sistemas políticos imperiais tiveram nas comunidades sob sua tutela foi, se não totalmente negligenciável, ao menos de relativa pequena monta para os padrões modernos.⁴¹

³⁹ Id., *Ibid*, livro IV, seção 1, p. 91.

⁴⁰ Acerca da concepção de lei na Grécia clássica e em Aristóteles, ver VON LEYDEN, W. Aristotle and the concept of law. *Philosophy*, vol. 42, n. 159, p. 1-19. Royal Institute of Philosophy. Londres, janeiro de 1967.

⁴¹ ADCOCK, F. E. Greek and Macedonian Kingship. *Proceedings of the British Academy* n. 39, p. 163. Londres, 1953.

Tanto no caso persa quanto no caso macedônio nunca deixou de existir, por debaixo da estrutura imperial de poder e das várias províncias e sub-reinos que a formavam, a presença do clã como forma de organização sucessória entre a família, a tribo e o império. Todo e qualquer movimento no sentido da criação de formas administrativas independentes, ainda que identificável, não chegou a ir muito longe, até o instante em que essas civilizações entraram em colapso.⁴² No que se refere à concepção do direito, esta era eminentemente teocrática: o governante era identificado com os deuses, cujos ditames constituíam a tradução, para o mundo terreno, das leis do além.

Foi necessário esperar até o século III a.C. para que um passo adicional pudesse ser dado e a tendência de territorialização do poder e de desenvolvimento do governo e da sociedade se pudessem tornar claramente visíveis. Em cada uma das monarquias helenísticas que resultaram de 500 anos de luta entre os generais de Alexandre (o reino dos Ptolomeus no Egito, dos Selêucidas na Síria e na Mesopotâmia e o reino formado por Macedônia e Grécia continental), os governantes abraçaram a ideia de possessões territoriais fixas, noção que lhes era totalmente alheia até então. Isso é especialmente válido no Egito ptolemaico, em que a organização e a execução das funções de governo foram conduzidas com rigor até então sem precedentes. Não apenas se estabeleceu o princípio de primogenitura como norma para a sucessão real, como também foram criados uma ampla burocracia e exército, com o auxílio dos quais os governantes controlavam a economia, distribuíam a terra e coletavam impostos, enfim, governavam.⁴³

É interessante observar, nesse processo, como o caráter teocrático do direito foi temperado pela influência grega na burocracia helenística. Essa influência, devida em grande parte ao fato de que a burocracia se compunha de indivíduos provenientes das classes governantes da Grécia continental, também se fazia ver na forma como a monarquia se tornou menos divorciada da população em geral. Se, num primeiro momento, os gregos estiveram separados dos nativos, tendo retidos língua e costumes próprios, não foi necessário esperar muito tempo

⁴² Id., Ibid.

⁴³ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 33.

até que se misturassem com eles e exercessem papel de crescente importância na administração de tarefas quotidianas e no exército.⁴⁴

A distância entre comunidade e governo foi, assim, um tanto diminuída no período helenístico, em consonância com a tendência de maior integração entre aquelas duas esferas. Também contribuiu para essa maior integração, além dos fatores mencionados no parágrafo anterior, o fato de o regime autocrático ter sido atenuado, nos reinos helenísticos, pela presença de várias pólis gregas, a maioria de fundação recente e de caráter democrático.⁴⁵ Mesmo assim, essa distância estava longe de ser abolida no momento em que esses reinos iniciaram seu processo de declínio. No Egito dos ptolomeus, por exemplo, a incorporação de nativos ao exército e à administração pública, sob a tutela dos estamentos gregos, forneceu tantas oportunidades para revoltas e sedições quanto para preveni-las. No caso do reino dos Selêucidas, as revoltas internas no processo de lutas contra inimigos no Oriente e o crescente poder de Roma, no Ocidente, tampouco eram incomuns. Na Macedônia, revoltas e conflitos foram mais raros, mas é verdade também que lá o caráter autocrático da monarquia foi menos atenuado do que nos demais reinos helenísticos.

A despeito de todas as dificuldades na implantação das novas ideias políticas e do fato de que o conceito de soberania não chegou jamais a ser formulado no pensamento helenístico, é inegável que houve progresso em direção a sua concepção. Isso não é diminuído pelo fato de que a adoração do rei como um deus, reintroduzida desde os tempos de Alexandre, se tenha perpetuado nos reinos helenísticos e

⁴⁴ Sobre todo esse período, ver PRICE, Simon. *The History of the Hellenistic Period*. In: BOARDMAN JOHN, Griffin Jasper; MURRAY, Oswyn (eds.). *The Oxford History of Greece and the Hellenistic World*. Oxford: 1986, p. 364.

⁴⁵ Id., *ibid*, p. 370: “The creation of new Greek cities was fundamental to the process of Hellenization. Alexander himself was reported to have founded over seventy cities, while the Seleucids created over sixty new settlements in the area from western Turkey to Iran (...) The culture of these cities was strongly Greek. At the most obvious level there developed a new Greek language, the koiné or common language, which transcended the divisions of the old Greek dialects (Dorian, Ionic, and so on).” Mais adiante (p. 379), Price salienta o caráter democrático dessas cidades: “Reconciling the power of the kings with the traditions of the cities was a recurrent problem of the Hellenistic period. The kings had overwhelming superiority over almost all individual cities, while the cities possessed the ideal of political independence (...) Democracy was espoused by the kings from Alexander onwards (...) Thus the new cities established by Hellenistic kings were all, it seems, based upon democratic principles; all had magistrates, a council, and a popular assembly” (p. 382).

prevalecido, até mesmo entre os gregos, nesse período, para os quais se tratava de conceito completamente alienígena. Afinal, a importância do culto à personalidade divina do governante naquele momento não deve ser exagerada, especialmente se comparada com o caso das grandes civilizações antigas anteriores.⁴⁶ Mais importante do que esses elementos e atestando o avanço em direção ao conceito de poder soberano, está a ideia, concebida à época, de que o governante-deus era “a personificação da lei”.⁴⁷ Esse novo dogma, que constitui, em última análise, exemplo da influência do pensamento grego no mundo helenístico, é uma contribuição à formulação, em estágio posterior, da ideia de corpo político e de soberania. Antecipa, dessa forma, o raciocínio de que se a lei tem sua origem no corpo político, deve existir neste algum poder que seja supremo e esteja acima da própria lei.⁴⁸

Se os antecedentes da ideia de soberania podem ser encontrados mais diretamente na Antiguidade, isso se deve, em larga medida, à ascensão de Roma no Mediterrâneo. Com efeito, o conteúdo semântico do conceito de soberania pode ser entendido, em boa medida, a partir de noções do direito romano, como a de domínio (*imperium*) do imperador sobre o império.⁴⁹ Roma, inicialmente uma pólis como tantas outras do mediterrâneo criadas sob a influência histórica e cultural grega, construiu, a partir do século VIII a.C., de forma lenta e dolorosa, um império. Ao longo desse processo, deixou de ser uma pólis nos moldes de sua fundação e do período republicano, sem prejuízo de que muito de seu êxito em dominar os reinos helenísticos se tenha devido à capacidade de amparar inegável superioridade militar na tradição de liberdade assimilada dos gregos.

É necessário entender precisamente em que reside o caráter precursor do direito romano e da noção de *imperium*, isto é, o poder conferido pelo Estado a um indivíduo para fazer o que considere no melhor interesse daquele, segundo a definição de Jones.⁵⁰ Há diferenças importantes que

⁴⁶ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 35.

⁴⁷ Price, Simon. Ibid, p. 374: “*The king was the key figure in the royal administration. To him were addressed petitions by individuals and communities, and all major decisions were represented as emanating from the king himself.*”

⁴⁸ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 36.

⁴⁹ id., ibid, p. 45.

⁵⁰ “[*Imperium designates*] the power vested by the state in a person to do what he considers to be in the best interest of the state.” JONES, A. H. M. *Studies in Roman Government and Law*. Oxford: Basil Blackwell, 1968, p. 1 e ss.

não se podem perder de vista. Isto porque, em primeiro lugar, a noção moderna de Estado nunca emergiu do seio da comunidade de cidadãos romanos. Ao se falar de Estado em Roma, está-se, portanto, fazendo uma aproximação semântica. Em segundo lugar, porque a noção de direito tampouco guardava qualquer relação com o entendimento moderno, permanecendo muito próxima do entendimento de Aristóteles, na medida em que não denotava a vontade direta do povo romano, mas a expressão genérica de um bem maior, conceito moral superior que era dever manter e preservar. O fato de que a lei era aplicada pelos magistrados em nome do *populus Romanus* não significa que fosse a expressão da sua vontade. Tratava-se de uma expressão genérica sem operatividade prática. Em terceiro lugar, a noção de *imperium* não designava a comunidade política e territorial governada por Roma, mas o poder pessoal conferido pelo povo romano aos altos funcionários, da mesma forma como o título de *imperator* era concedido aos generais vitoriosos.⁵¹

Não resta dúvida, porém, de que Roma foi muito além do mundo helenístico em direção à elaboração do conceito de soberania conforme se entende hoje. Com o fim do período republicano, em 1 a.C., e o início do principado, as formas estatais começaram, lentamente, a se separar da comunidade política e a substituir as formas de governo próprias à pólis. Ainda no século 1 d.C., é possível observar a dualidade nas formas de governo, com a coexistência entre o antigo e novo: de um lado, os cônsules, o Senado e os magistrados republicanos; de outro, o imperador, que, inicialmente, gozava apenas do *status* de *principis civitatis*, isto é, de primeiro cidadão. Ainda não se falava em soberania de parte do imperador, mas sua autoridade (*auctoritas*) sobre as demais instâncias, seu absolutismo pessoal e, em certa medida, sua divindade constituíam um fato. O imperador era reconhecido como o detentor do poder no âmbito do Estado, especialmente em função de sua *tribunicia potestas*, a qual lhe conferia o poder de “prevalecer sobre as decisões de outras instâncias”, conforme relata Tácito.⁵²

A combinação das noções de *tribunicia potestas* com a noção de *imperium* permitiu o estabelecimento gradual de novo tipo de autoridade, na medida em que o imperador, com Augusto, passou a ser a instância

⁵¹ Id., *ibid.*

⁵² Tacitus. *Annals* (Cambridge Classical Texts and Commentaries), livro 3, p. 56. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

governante suprema. Seu poder de mando se estendia, ademais, sobre um território cada vez mais unificado, que incluía as novas províncias sob o seu poder, as antigas províncias controladas pelo Senado, a própria Roma e as demais regiões da península itálica.⁵³ A consolidação do poder em mãos do imperador não passou despercebida aos comentadores da época, tendo Tácito observado que, a partir de certo momento, Tibério teve condições de conduzir todos os assuntos relevantes do Estado a seu bel-prazer.⁵⁴

A base da autoridade imperial deixou de ser o conceito vago de *auctoritas*,⁵⁵ que foi substituído pelo de *imperium* e cujo uso se tornou exclusivo do imperador. O termo *imperium*, inicialmente, um atributo do primeiro cidadão conferido pelo Senado apenas para os fins de distingui-lo dos demais magistrados (*imperium proconsulare*), passou a designar o poder imperial absoluto. A prática de designar por imperador os generais bem sucedidos foi, aos poucos, abandonada. Tibério foi o último a utilizá-la.

Todas essas mudanças foram acompanhadas por um aprofundamento até então sem precedentes das estruturas de governo sobre os territórios controlados e com grau de solidez muito maior do que no período helenístico. Esse fato é atestado novamente por Tácito quem, a despeito de não aprovar o fortalecimento imperial, relata com riqueza de detalhes como esse processo se deu.⁵⁶ O sistema imperial tornou-se uma estrutura de governo e de poder crescentemente separada da comunidade e com grau de profissionalismo até então nunca visto. As antigas famílias republicanas foram, paulatinamente, substituídas por uma burocracia na qual se faziam presentes indivíduos originários das províncias do

⁵³ Segundo Guillaume Bernard : “Imperium désigne pouvoir souverain de nature sacrée donnant le droit de commandement tant civil (*imperium domi*) que militaire (*imperium militiae*). Sous la république romaine, alors que tous les magistrats avaient la potestas, seuls certains d’entre eux (dictateurs, consuls, prêteurs) disposaient de l’*imperium*. A partir d’Auguste, seul l’empereur tenait ce dernier. Ce pouvoir suprême n’était limité ni dans le temps ni dans l’espace. L’*imperium* s’imposait à quiconque résidait sur le territoire romain (grifo do autor).” BERNARD, Guillaume. *Introduction à l’histoire du droit et des institutions*. Paris: Studyrama, 2004, p. 43.

⁵⁴ Tacitus. *Ibid*, p. 15.

⁵⁵ “l’*auctoritas* était donc un pouvoir de direction générale impliquant la faculté de faire des recommandations et d’approuver ou désapprouver les actions entreprises par un pouvoir public”. BERNARD, Guillaume. *Ibid*, p. 51.

⁵⁶ Tacitus. *Annals*, livro IV (Cambridge Greek and Latin Classics). Cambridge: Cambridge University Press, p. 47.

império. Os tentáculos dessa burocracia se estenderam a tal ponto que qualquer resistência ao império deixou de ser visível após o século II a.C.

Caso se desejasse sintetizar os avanços em direção ao conceito de soberania realizados durante o período em que Roma foi a grande potência do mediterrâneo, poder-se-ia fazê-lo por meio de uma comparação tópica. No período helenístico, o rei era considerado como a personificação do próprio direito, elemento que, em si mesmo, já representou considerável progresso com relação às fases anteriores. Contudo, em Roma foi-se além. Uma vez superada a fase de compromisso entre o poder imperial e os valores da pólis, o fator central que se estabeleceu na doutrina jurídica com relação ao imperador é que ele estava acima do direito. Esses são elementos essenciais na teoria da soberania e foi nesse momento, por volta do ano 1 d.C., que sua formulação teve lugar pela primeira vez.⁵⁷

“*Princeps legibus solutus est.*” O príncipe não está submetido à lei, conforme expressou Ulpiano de forma clara.⁵⁸ O princípio também se cristalizou em outra fórmula igualmente célebre do mesmo autor, segundo a qual “*quod principi placuit legis habet vigorem*” (o que agrada ao príncipe tem força de lei).⁵⁹ Em ambos os casos, o que se vê é que a função do imperador não era a de um agente do corpo político, mas a de seu soberano.

Muitos anos após a consolidação da noção de que o imperador estava acima da lei, expressa nos adágios anteriormente citados, um sem-número de debates filosóficos e jurídicos foram travados, com o objetivo de descortinar o fundamento último sobre o qual aquela ideia repousava. Em última instância, o que se procurou foi assentar o *imperium* na defesa dos interesses da comunidade política, conforme expressou Justiniano: “*Quod principi placuit legis habet vigorem; utpote cum lege regia quae de imperio eius lata est, populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat*” (o que agrada ao príncipe tem força de lei; isso se dá porque na *lex regia*, a qual é aprovada com referência a seu *imperium*, o povo transfere às suas mãos seus próprios direitos e

⁵⁷ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 41.

⁵⁸ Ulpiano. *Digesto* 1.3.31. Apud MONAHAM, Arthur P. Consent. *Coercion and Limit: the medieval origins of parliamentary democracy*. Kingston, Ontario: McGill-Queen's Press, 1987, p. 61.

⁵⁹ _____. *Digesto* 1.4.1. Citado na nota 33 do verbete *Medieval Political Philosophy* da *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (<<http://plato.stanford.edu>>).

poderes).⁶⁰ Mesmo após o império ter-se tornado, na prática, um regime despótico e crescentemente dependente da força militar e do mito da divindade imperial, os teóricos desse período buscaram, a partir do século 2 d.C., preservar a ideia ficcional de que o imperador era monarca constitucional, o qual havia conquistado sua posição por meios legais.

1.3 As origens da moderna teoria sobre soberania

Roma transmitiu o conceito de soberania, na forma primeira de *imperium*, diretamente aos sucessores do imperador em Bizâncio e, indiretamente, a toda a Europa Ocidental. Nesta, o declínio nos padrões de administração central alcançados durante o império romano e a vitória de uma religião revelada, o cristianismo, tornaram difícil conservar o conceito intacto. Por um lado, o fato de a administração central ter-se tornado menos coesa levou boa parte do que havia sido a comunidade política do império a se pulverizar em comunidades isoladas. Por outro, a vitória do cristianismo significou a anteposição das leis de Deus às leis dos homens, o que acenava com a ideia de um fundamento para o direito que estivesse fora do corpo político. Esses desenvolvimentos explicam o retardo no processo de concepção do poder político em termos soberanos nos reinos da Europa Ocidental.⁶¹

No império bizantino, porém, essas consequências não se materializaram, o que fez com que os imperadores de Constantinopla pudessem preservar a noção de *imperium* sobre um território unificado.⁶² É verdade que, assim como os imperadores romanos, os governantes de Bizâncio eram autocratas, tendo inclusive estabelecido o costume de coroar seus sucessores ainda em vida e defendido a ideia do direito

⁶⁰ Justiniano. *Digesto* I, 4, I e *Institutionis*, I, 2, 6. Apud Hinsley, F. H. Ibid, p. 44.

⁶¹ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 45.

⁶² “(...) In the later third century the eastern Roman Empire retained much of its former prosperity. The invasions and state requisitions had caused only local and temporary impoverishment. The recurrences of disease seem to have brought only moderate depopulation, and may even have relieved overpopulation in some places. By ancient standards, the commerce, manufacturing, and culture of eastern Roman cities were still impressive. The worst effects of the third century crisis had been felt in the western part of the empire, which possessed less defensible frontiers and less productive cities, and had suffered more from enemy raids and military revolts. The future of the Roman Empire lay in the East, where in 284 the army proclaimed yet another emperor.” TREADGOLD, Warren. *A History of the Byzantine State and Society*. Stanford: Stanford University Press. 1997, p. 10.

hereditário ao trono. No entanto, ao menos em teoria, o título imperial permaneceu eletivo enquanto durou o império bizantino, e a fonte do poder imperial continuou a ser o consentimento popular. O imperador era escolhido pelo Senado ou pelo exército e devia ser aclamado pelo povo antes da coroação. A cerimônia era conduzida pelo patriarca de Constantinopla, que agia não como representante de Deus, mas do povo eleitor.⁶³

Não havia qualquer forma legal de retirar o poder das mãos do autocrata. A origem constitucional desse poder era preservada, porém, na cerimônia de juramento, diante do povo, por um governo justo, que os imperadores de Constantinopla conservaram exatamente como os imperadores romanos antes deles. Tratava-se, como notou Theodor Mommsen, de uma autocracia temperada pelo direito popular à revolução.⁶⁴

Em Bizâncio, a difusão do cristianismo não chegou a constituir ameaça à soberania do poder imperial. O sistema imperial conseguiu preservar-se sem se metamorfosear em uma teocracia. Isto ocorreu porque foi mantida não só a tradição eletiva fictícia em relação ao imperador, mas também o costume de que ele fosse o líder da Igreja. Com o tempo, a questão da relação entre Estado e Igreja evoluiu para uma solução na qual o clérigo “número um” se submetia ao funcionário “número um” de Estado: era o próprio imperador quem indicava o patriarca de Constantinopla. Curiosamente, em Bizâncio, o cristianismo não constituiu ameaça ao caráter temporal do poder imperial, uma vez que lá não houve qualquer movimentação rumo à deificação do imperador. A santidade do monarca não implicava, dessa forma, sua divindade. A partir do século V d.C., passou a ser designado pela forma *Imperator Dei Gratia*, mas jamais *Divus Imperator*.

Foi com base nos elementos romanos descritos anteriormente, que antecederam a difusão do cristianismo, mas que acabaram com ele se mesclando, que os imperadores em Constantinopla lograram manter

⁶³ A iniciativa de que a cerimônia fosse conduzida pelo patriarca, que agia como representante dos eleitores, surgiu no século V d.C., como forma de contornar o mal-estar dos soberanos em serem coroados por um súdito. No século IV, por exemplo, Valentiniano I foi coroado pelo “prefeito” de Constantinopla, Sallustius Secundus, que o havia auxiliado no processo de sua escolha pelo exército e Senado. Ver BURY, J. B. *Selected Essays*. Freeport: Books for Libraries Press, 1930, p. 104.

⁶⁴ Apud Id., *ibid*, p. 103.

viva a teoria de que eram governantes soberanos, no sentido herdado de Roma, em toda a região de Bizâncio, até a decadência do império no início do século XIII. Esse processo perdurou até mesmo uma vez iniciadas as perdas territoriais diante dos avanços de turcos, eslavos e árabes. Pode-se dizer que o império bizantino logrou preservar uma estrutura unificada de governo ao longo dos séculos, apesar do lento processo de declínio do Estado e das crescentes perdas territoriais. Isso ocorreu em função das instituições herdadas de Roma, que foram por muito tempo mantidas intactas.⁶⁵

Mas o que dizer da Europa Ocidental? Após a queda de Roma, os reinos dessa região experimentaram um colapso interno muito mais desastroso do que o de Bizâncio, o que redundou na absoluta impossibilidade de manter uma sociedade unitária. A lembrança dos séculos de unidade durante o império romano constituiu, contudo, em estímulo vigoroso para que o esforço de sua restauração fosse empreendido. Governantes nos reinos bárbaros tentaram, de fato, antes do estabelecimento e após a queda do império carolíngio, recriar essa unidade. Como forma de subsidiar seu pleito, fizeram amplo uso de práticas e teorias, de convenções e de símbolos do império romano, inclusive frases e terminologia associadas à concepção romana de soberania.⁶⁶

As condições prevaletentes após a queda de Roma esvaziaram, porém, o uso dos símbolos e das frases. Especialmente depois da morte de Carlos Magno, no início do século IX, cada comunidade consolidou uma linha de governo própria e crescentemente independente da dos demais. A extensão do poder imperial, ainda que formalmente existente, restringia-se a partes da Alemanha e da Itália, onde seu reconhecimento por duques, príncipes e condes era outorgado com grande relutância. A partir do século IX, a discussão acerca da unidade na Europa Ocidental ficou restrita, basicamente, a sua dimensão religiosa.

⁶⁵ HINSLEY, F. H. *Ibid.*, p. 48.

⁶⁶ Henri Pirenne nota que: “Estos reinos no son solamente romanos porque la civilización romana les haya suministrado unos marcos dentro de los cuales, y gracias a los cuales, han podido formarse, sino también porque quieren ser romanos. El rey habla de su palatium, de su fiscus, entrega a sus funcionarios títulos tomados de la jerarquía constantiniana y hace que su cancellería imite el formulario y el estilo de los edictos imperiales (...). Subsiste, por otra parte, una clase culta, y son juristas romanos los que codifican, para los reyes bárbaros, las leyes germánicas y romanas de sus súbditos.” PIRENNE, Henri. *Historia de Europa desde las invasiones hasta el siglo XVI*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 28.

O olhar sobre a Europa Ocidental como comunidade política unificada cedeu lugar à ideia de comunidade universal de cristãos em que a distinção entre poder temporal e espiritual perdia sentido. Dadas as condições vigentes e o fato de que o elemento ritual pode ser considerado fator de união em que inexistia unidade política, não chega a ser surpreendente que o papa tenha levantado a pretensão de ser o líder laico dessa sociedade na qual já atuava como líder espiritual. A partir do século XI, ganhou força o argumento teocrático de que o papa governava a cristandade por instrução de São Pedro e de que o imperador governava apenas por delegação papal.⁶⁷ O argumento chegou a ser ampliado para dar vazão à ficção de que o imperador em Bizâncio governava à sua própria maneira apenas em função da convivência do papa em Roma.

A afirmação da supremacia papal constituiu obstáculo a que qualquer noção de soberania pudesse fincar raízes firmes no seio da cristandade medieval. Sua consequência lógica não foi estabelecer a soberania do papa em lugar da soberania imperial, mas de articular uma estrutura teórica na qual a noção de soberania como tal se tornava desnecessária. Nessa estrutura, o papa tinha total liberdade para determinar o que constituía o interesse público, não estando sequer vinculado às decisões de seus antecessores. A questão central é, porém, que o papa não governava de forma direta. O direito canônico, por ele emitido, não fazia distinção entre as esferas religiosa, política e social. Não se tratava do direito concebido por uma comunidade política específica, senão de normas válidas para todas as comunidades da cristandade ocidental. Não se tratava, tampouco, do direito de um papa absoluto, mas das leis de Deus, que cabia àquele proclamar e defender. O objetivo primordial do papado não era estabelecer um poder supremo temporal, e, sim, utilizar a supremacia concedida pelo além para proteger de qualquer ameaça a ordem existente.⁶⁸

⁶⁷ Henri Pirenne nota que, desde meados do século IX, o poder papal não havia cessado de crescer. Mas faz a ressalva de que isso se deu apenas por causa do consentimento (se não expresso, ao menos tácito) do imperador, que não tinha condições de aspirar um papel mais relevante naquele momento. Id., *ibid.*, p. 88.

⁶⁸ “The Papacy was not in its own eyes endeavoring to gain supreme power, but protecting the existing order against obstruction and infringement. Its supremacy, which was from God, was for this purpose.” WILKS, M. *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages*. New York: Cambridge University Press, 1963, p. 46.

É sintomático da nova ordem que emergiu na Europa Ocidental a partir do século IX que, diante das pretensões papais descritas anteriormente, os defensores do império não tenham brandido argumentos baseados em conceitos que pudessem lembrar o de *imperium*. Conforme se viu na questão das investiduras, a defesa das pretensões imperiais contra o papado esteve alicerçada na chamada doutrina “das duas espadas” (*doctrine of the two swords*), segundo a qual Deus havia delegado seu poder, respectivamente, ao papa e ao imperador, cada um em sua área de ação específica.⁶⁹ O ponto central da doutrina, cujo caráter é eminentemente teocrático, era que o imperador devia sua posição privilegiada na cristandade diretamente a Deus, e não a Deus por intermédio do papa. Tanto quanto a doutrina papal, essa era uma concepção de governo que prescindia da ideia de soberania. Como notou Hinsley, não sem certa dose de humor, a questão das investiduras foi, na verdade, uma questão entre dois papas.⁷⁰

A defesa da posição do imperador na das investiduras feita com base em argumentos teocráticos, os quais escapam completamente à noção romana de *imperium*, só pode ser entendida a partir de exame cuidadoso dos fatos. Ao longo dos dois séculos e meio que antecederam aquela querela, produziu-se formidável mudança nas ideias e nas condições históricas da Europa Ocidental, de modo a possibilitar o fortalecimento do poder papal. O papa conseguiu libertar-se de uma situação na qual sua posição se devia (como, de resto, era também o caso em Constantinopla) a uma indicação por parte do imperador. Desde o fim do império carolíngio, verificou-se paulatino processo de distanciamento do gênero de relações políticas estabelecido debaixo do Estado unificado de Roma, que foi substituído por um Estado altamente fragmentado e apenas nominalmente passível de ser considerado como tal.

O enfraquecimento estatal após o fim do império de Carlos Magno seria, assim, a principal explicação para a debilidade e a artificialidade de qualquer pretensão soberana sobre as áreas governadas e para a posição do imperador na questão das investiduras. Diante da impossibilidade de consolidar seu poder, é relativamente fácil compreender por que os

⁶⁹ Sobre a questão das investiduras e a doutrina das duas espadas (ou dos dois reinos), ver TELLENBACH, Gerd. *The Western Church from the Tenth to the Early Twelfth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 264-286.

⁷⁰ HINSLEY, F. H. *Ibid*, p. 58.

imperadores preferiram simplesmente ampliá-lo territorialmente até o limite do possível. Davam, assim, vazão a uma antiga tradição romana, segundo a qual o imperador era o senhor do mundo (*dominus mundi*), mesmo que, na prática, esse poder não tivesse a profundidade visível no tempo dos Césares. A questão das investiduras representou, portanto, antes uma luta entre duas autoridades teocráticas pelo papel de liderança em uma comunidade unida pelo ritual religioso do que um conflito entre uma autoridade secular e outra espiritual, em nome do controle sobre o corpo político.⁷¹

Não havia qualquer condição, naquele momento, para o surgimento da ideia de soberania. De um lado, a fragmentação do governo e o pouco desenvolvimento do direito fizeram com que a força bruta fosse, frequentemente, o elemento determinante no dia a dia de cada uma daquelas comunidades. De outro, os preceitos da Igreja, que deveriam refletir as leis de Deus, tornaram-se elemento presente e acima de qualquer pleito porventura expresso pelas autoridades terrenas. Inexistiam, dessa forma, as condições necessárias para que a vontade positivada de um governo absoluto ou o direito absoluto da comunidade pudessem ser divisados.⁷²

1.4 A pré-história do conceito moderno: Dante, Marsílio e Ockham

A partir de tudo o que se disse anteriormente já é possível, a esta altura, plasmar, de forma mais clara, os dois requisitos segundo os quais o conceito de soberania surgiu nas comunidades da Europa Ocidental. Nada mais são do que reformulações dos requisitos aludidos no início deste capítulo: em primeiro lugar, era imprescindível que o direito divino ou natural fosse conscientemente separado do direito positivo produzido pela sociedade. Em segundo lugar, era igualmente necessário que a comunidade e o governante fossem concebidos acima do direito positivo, mesmo que se considerasse que estavam subordinados ao direito divino ou às leis naturais.⁷³

⁷¹ Id., *ibid*, p. 60.

⁷² Id., *ibid*, p. 69.

⁷³ Id., *ibid*.

Tratava-se, assim, de diminuir a esfera de ação do direito divino ou natural, limitando a influência da ideia de que uma autoridade superior extraterrena lhe dava sustentação e aproximando-o do terreno da ética. Em fins do século XIII, já se consolidava a existência de um direito de caráter público, distinto do direito privado e do divino, mesmo que complementar a eles. As condições para o surgimento do conceito já estavam, assim, mais ou menos consolidada nessa época, o que não significa que o aparecimento de uma teoria articulada sobre o assunto não tivesse de esperar mais 300 anos. Ainda que o termo “soberania” se tivesse tornado moeda corrente há tempos, foi apenas com Bodin e os seus *Six livres de la république* (1576) que se desenvolveu justificativa teórica adequada capaz de lhe dar sustentação, como se verá mais adiante.

Nunca é supérfluo lembrar a importância do redescobrimento do direito romano e de Aristóteles nesse processo, sem os quais a separação entre o direito positivo e o direito natural ou divino não teria sido possível. Ao olhar de forma renovada aqueles escritos romanos, os observadores europeus travaram conhecimento com um Estado que produzia leis como forma de objetivar e positivar a própria vontade. A difusão dos escritos de Aristóteles desde 1260, no entanto, chamou a atenção para o fato de que o Estado era uma associação essencialmente humana, a qual lutava para alcançar seus próprios fins por seus próprios meios.⁷⁴ Para entender melhor como o redescobrimento dos escritos antigos auxiliou no processo de gestação da ideia de soberania, torna-se necessário examinar mais de perto determinadas concepções próprias ao período de transição ora sob análise.

Um primeiro aspecto refere-se à questão do tempo, por necessariamente se relacionar com a percepção dos processos de mudança. As distintas respostas às questões da existência do tempo e da possibilidade de conhecê-lo e medi-lo constituem o pano de fundo com relação ao qual a formação do Estado e do poder soberano é inicialmente postulada. Isso porque a consolidação do Estado, requisito necessário à formulação do conceito de soberania, esteve inextricavelmente ligada às modificações nas respostas acerca do que constitui o tempo e de como se pode mesurá-lo.

Durante a Idade Média, a concepção acerca da natureza do tempo esteve profundamente impregnada pelo subjetivismo e pela intencionalidade de Santo Agostinho, que afastou o foco do tema da abordagem cosmológica

⁷⁴ Id., *ibid.*, p. 72.

própria à antiguidade.⁷⁵ Em face do ceticismo quanto à realidade objetiva do tempo, característica do mundo antigo, Santo Agostinho lembra que se entende sem dificuldade essa ideia quando ela é mencionada.⁷⁶ Se o passado, o presente e o futuro de fato existem é porque estão situados na alma: a presença de coisas passadas constitui a memória; a de coisas presentes, a visão; a de coisas futuras, nossas expectativas.⁷⁷

Para Santo Agostinho, *tempus* significa a criabilidade e, portanto, também a transitoriedade do mundo presente. O tempo é tão finito quanto o mundo, tendo sido criado com ele e coexistindo desde o primeiro até o último dia da criação.⁷⁸ Em contraste com a noção de tempo, com referência à qual se desenrola a frágil e incompleta existência humana, está a de *aeternitas*, a eternidade divina em que passado e futuro se fundem num permanente agora.⁷⁹ Nesse contexto, qualquer ideia de mudança só pode ser ou positiva e vertical (a passagem da comunidade terreal para o reino espiritual da concórdia, harmonia e felicidade) ou, alternativamente, negativa e horizontal (a passagem para uma situação de decadência, de dissimilidade e discórdia).

Com a gradual recepção dos textos aristotélicos, nos séculos XII e XIII, a maneira de compreender a noção de tempo sofreu profunda inflexão.⁸⁰ Para Aristóteles (assim como para vários dos pré-socráticos), o conceito de tempo estava relacionado, ainda que não fosse idêntico, ao movimento dos corpos físicos no espaço,⁸¹ entendimento que é rejeitado por Santo Agostinho.⁸² Chegava-se, assim, à noção da continuidade do tempo em direção ao infinito. Com isso, passou-se a enfatizar a

⁷⁵ Durante a antiguidade tardia, considerava-se o tempo como desprovido de realidade ontológica: o tempo não é, uma vez que o passado já não é, que o futuro ainda não é e que o presente não permanece. RICOEUR, Paul. *Time and Narrative*. Chicago: University of Chicago Press, 1984, vol. 1, p. 7.

⁷⁶ Santo Agostinho. *Confessions*. New York: Liveright, 1947, livro 11, capítulo 14, p. 17. Apud BARTELSON, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, pg. 96.

⁷⁷ Id., *ibid*, livro 11, capítulo 20, p. 26.

⁷⁸ Id. *ibid*, livro 11, capítulo 13, p. 15.

⁷⁹ Id. *ibid*, livro 11, capítulos 10, p. 12, 11, p. 13 e 12, p. 14.

⁸⁰ Kantorowicz, Ernst H. *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*. Princeton: Princeton University Press, 1957, p. 274. Acerca da recepção dos textos aristotélicos, ver NEDERMAN, Cary J. Aristotelianism and the origins of Political Science in the Twelfth Century. *Journal of the History of Ideas*, vol. 52, n. 2. Philadelphia, 1992.

⁸¹ Aristóteles. *Physics*. Oxford: Clarendon Press, 1953, p. 218 a-b.

⁸² Santo Agostinho, *Ibid*, livro 11, capítulo 24, p. 31.

permanência deste mundo, em contraposição à sua transitoriedade. A ideia de tempo passou por verdadeira transmutação do ponto de vista ético: em lugar de ser signo do efêmero, tornou-se signo da duração infinita, da imortalidade.⁸³

Essas mutações produziram importantes consequências do ponto de vista do estabelecimento do Estado. Isso porque fenômenos que anteriormente eram entendidos como descontínuos ou transitórios passaram a ser vistos como contínuos e permanentes. Isso possibilitou que o corpo político pudesse ser considerado como ontologicamente separado do governante e, mais importante que isso, estivesse em condições de transcender a vida daquele no tempo e no espaço. Os símbolos próprios à autoridade e aos atos de governo foram despersonalizados e, uma vez desprovidos do suporte litúrgico, inseridos na órbita da existência terrena.

As consequências desse novo estado de coisas não foram pequenas. A constatação de que o Estado constituía uma realidade perene, com necessidades permanentes, viabilizou a organização de funções básicas como a exação de impostos de forma vinculada ao calendário.⁸⁴ O corpo político passou a ser uma entidade de existência contínua, não apenas no tempo, mas também no espaço, por meio de sua dependência do território.⁸⁵

Um segundo aspecto igualmente relevante é que a redescoberta de Aristóteles e do direito romano tiveram lugar em um contexto de crescente atividade econômica e desenvolvimento social, o que por sua vez contribuiu para a criação de terreno fértil às novas ideias. Assim, a mudança de mentalidade necessária à articulação do conceito de soberania se explica pela conjunção de alterações nas condições sociais e econômicas com o impacto produzido pelos textos antigos. Que essa redescoberta dos textos antigos deva-se à difusão, na Europa Ocidental, dos escritos de comentadores islâmicos, como Averroes⁸⁶ e Avicena⁸⁷,

⁸³ QUIONONES, R. *The Renaissance Discovery of Time*. Cambridge: Harvard University Press, 1975, capítulo 1.

⁸⁴ Kantorowicz, *Ibid*, p. 164.

⁸⁵ *Id.*, *ibid*, p. 166 e 232.

⁸⁶ Averroes (Ibn-Rushd) foi, com efeito, um dos grandes comentadores medievais da obra de Aristóteles. As evidências são de que utilizava traduções para o árabe do autor grego. Mesmo assim, seu papel na redescoberta de Aristóteles não pode deixar de ser enfatizado. Acerca de Averroes e de seu papel como comentador de Aristóteles, ver NASR, Seyyed Hossein; LEAMAN, Oliver. *History of Islamic Philosophy*. Nova York: Routledge, 1996, p. 314.

⁸⁷ Acerca do pensamento de Avicena e de suas relações com a tradição aristotélica, ver WISNOVSKY, R. *Avicenna's Metaphysics in Context*. Londres: Duckworth, 2003.

apenas confirma esse argumento.⁸⁸ No mundo islâmico, no qual as condições econômicas e sociais vigentes eram de outra natureza, a influência daqueles autores nos séculos XIII e XIV não foi comparável àquela exercida no desenvolvimento do pensamento político na Europa Ocidental.

Evidentemente, o estabelecimento da nova mentalidade não se deu da noite para o dia, conforme indicado. A partir do século XIII, ideias medievais, como o direito de resistência, que se amparava no costume e em princípios de direito natural, conviveram com as novas concepções oriundas da leitura dos clássicos, inicialmente restritas a um círculo de estudiosos e de letrados e que gozaram de pouco acesso junto aos demais segmentos sociais. Grupos que conviviam em regime de tensão continuaram a interagir da mesma forma após a redescoberta das ideias clássicas. O imperador e o papa, os reis e as diversas comunidades do reino, a Igreja e o Estado, todos continuaram a partilhar da mesma estrutura medieval de ideias, que foi sobejamente utilizada nas alianças de uns com outros, conforme as conveniências particulares do momento exigidas.

Do ponto de vista do papa, os desdobramentos aludidos levaram a uma sutil modificação de seu papel, ao menos do ponto de vista teórico. Seus defensores não mais se limitavam a afirmar que detinha a palavra final em um mundo em que as considerações espirituais suplantavam as terrenas. Agora, os escritores papistas diziam que o papa era um governante absoluto cujos poderes, de cunho eminentemente pessoal, eram tão vastos quanto os do imperador romano e se inseriam no seio de uma comunidade cristã, a qual era anunciada como a única comunidade política existente.⁸⁹ A orientação teocrática na defesa de seu *status* ainda

⁸⁸ O grande desenvolvimento do comércio, a partir do século XI, foi elemento determinante para permitir o aparecimento das condições que possibilitariam, mais tarde, o surgimento do conceito de soberania. Spruyt, por exemplo, atribui a esse fator a formação de coligações entre o rei e a burguesia, que acabaram levando à formação do Estado Moderno. SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 61-76. Especificamente acerca do grande desenvolvimento comercial desse período, que constitui um segundo feudalismo para Bloch, a literatura é abundante. Sugere-se, a título exemplificativo, ver BLOCH, Marc. *Feudal Society*. Chicago: Chicago University Press, 1961, p. 59-71.

⁸⁹ “With [the edict] *Unam sanctam* (18 November 1302), political Augustinianism went beyond the competence of the Church *ratione peccati* to give the plenitudo potestatis its supreme expression: government of the world by the clergy, who are themselves subject exclusively and in all things to the pope.” LEVILLAIN, Philippe; e O’MALLEY, John W. *The Papacy: an Encyclopedia*. Nova York: Routledge, 2002, p. 1485.

persistia e eludia a expressão de qualquer ideia de soberania, uma vez que o papa era assimilado a Deus e não se conhecia qualquer distinção entre direito divino e positivo.

Os defensores do imperador, a quem foram franqueadas as mesmas fontes nas quais os papistas beberam, tampouco expressaram suas novas pretensões em termos de soberania. Como aqueles, perseveravam na ideia de que a cristandade constituía uma comunidade política unificada, mas negavam, agora, a defesa medieval da posição do imperador em seu interior, segundo a qual seu poder derivava diretamente de Deus. Em lugar disso, procuravam chamar a atenção para o fato de que a cristandade só poderia ser chefiada por um governante único, o imperador romano secular.⁹⁰

Se as ideias clássicas recém-descobertas foram, em um primeiro momento, sequestradas e deturpadas pelos defensores do papa e do imperador, não é menos verdade que, nesse período (fins do século XII, séculos XIII e XIV), elas também auxiliaram as monarquias regionais em sua afirmativa de independência *de jure* e *de facto* em face do império universal. Havia, dessa forma, um quadro de confusão legal em que todos os atores se utilizavam das mesmas fontes para avançar suas pretensões singulares, sem que isso fosse feito ainda por intermédio da ideia de soberania, embora significasse um movimento geral em sua direção.⁹¹

A tensão entre as ideias medievais e as nascentes ideias de inspiração clássica persistiu ao longo de todo o século XIV.⁹² Autores como Dante,

⁹⁰ Marsílio de Pádua e Jean de Jandum foram possivelmente os primeiros, no seu *Defensor Pacis* (1324), a defender o Estado como realidade natural e a afirmar a superioridade do Conselho de Estado sobre o papa. Id., Ibid.

⁹¹ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 81.

⁹² Um bom exemplo do imbróglio prevalecente à época pode ser visto nos escritos de Bartolo da Sassoferrato (1313-1357), considerado por muitos o maior jurista de seu tempo. Bartolo utilizava seus conhecimentos de direito romano para defender tanto as aspirações imperiais quanto a independência *de jure* e a *plenitudo potestatis* das cidades italianas. Para esse fim, desenvolveu uma complexa teoria que classificava o poder em distintos graus de dignidade, cabendo ao imperador o grau maior e às cidades grau menor. Em suas palavras: “Eu digo que o imperador é, verdadeiramente, o senhor de todo o mundo. Mas isso não impede que outros sejam senhores em um sentido mais particular, pois o mundo é um tipo de *universitas*, e é portanto possível que uma pessoa possua a mencionada *universitas* e, ainda assim, bens particulares não lhe pertençam.” Apud FRANKLIN, J. H. *Jean Bodin and the Sixteenth-century Revolution in the Methodology of Law and History*. Nova York: Columbia University Press, 1963, p. 15. Acerca da obra de Bartolo da Sassoferrato, ver SAVIGNY, Friedrich Carl von. *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. Berlin: Walter Ullman Verlag, p. 137-184.

Marsílio de Pádua e Guilherme de Ockham negaram, inspirados por Aristóteles, que a Igreja fosse uma comunidade política, qualquer que fosse o sentido porventura atribuído a essa expressão. Renegavam qualquer ingerência papal em assuntos temporais e chegaram, inclusive, a negar a origem divina da autoridade do papa dentro da própria Igreja. Num primeiro momento, suas ideias foram saudadas com júbilo pelos defensores do imperador.⁹³ Com o tempo, porém, ficaram evidentes os riscos envolvidos, pois os argumentos empregados contra o papa também poderiam facilmente ser aplicados ao imperador. Por essa razão, muitos defensores do poder imperial preferiram retornar ao quadro teocrático que justificava suas pretensões havia já dois séculos.

Dante, em seu livro *Monarquia* (1310), insistiu na necessidade de que o poder do imperador fosse restaurado à condição gozada no tempo dos romanos. Marsílio, por sua vez, no *Defensor pacis*, ampliou o argumento antiteocrático, ao insistir que todo poder provinha do povo e em suas mãos permanecia, mesmo que estas fossem, na prática, as mãos dos príncipes regionais. Marsílio divergia de São Tomás de Aquino e de outros escolásticos, para quem teria havido uma alienação definitiva do poder popular, em benefício do imperador. Sem negar o caráter plural da cristandade ocidental, pensava que o imperador deveria ser o *pars principans* no governo de cada *regnum* ou cada *civitas*.⁹⁴ Guilherme de Ockham alinhou-se com Dante na defesa da inviolabilidade dos poderes imperiais e da indestrutibilidade do império, ainda que reconhecesse, na linha de Marsílio, a necessidade do consentimento popular. Classificava o poder imperial em uma instância regular, compartilhada pelos monarcas

⁹³ Como observa Skinner, apoiando-se em Gilson, “a defesa do Império em Dante está baseada num conjunto de premissas notavelmente radicais, uma vez que pressupõe uma separação completa entre as esferas da filosofia e da teologia, e portanto da natureza e da graça. Dante repudia explicitamente a tese ortodoxa de que haveria um único ‘fim supremo’ para a humanidade, o da eterna beatitude, e de que por conseguinte deveria haver uma única suserania sobre a sociedade cristã, a da Igreja. Em vez disso, insiste na necessidade de haver *duo ultima*, duas metas finais para o homem. Uma é a salvação na vida por vir, que se alcançará pela filiação à Igreja. Mas a outra é a felicidade nesta vida presente, o que se atingirá sob a direção do Império – que portanto é tratado como um poder simultaneamente igual ante a Igreja e dela independente.” SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 39.

⁹⁴ Assim como outros escolásticos, Marsílio se preocupa com o facciosismo, especialmente no sentido do risco representado para a segurança do cidadão pela excessiva fragmentação do poder. O imperador seria, assim, garante da unidade em meio à diversidade das monarquias regionais. O pensamento político de Marsílio insere-se, dessa forma, em um contexto cívico claramente identificável. Id., *ibid*, p. 82.

regionais, e em uma instância especial, que era absoluta e pertencia ao imperador. Ainda que seu pensamento fosse mais moderado, em vários aspectos, que o dos outros filósofos (Ockam defendia que o poder papal, por exemplo, deveria estar restrito às questões religiosas e ser exercido em benefício dos fiéis, como em uma espécie de monarquia constitucional), ele deixou claro a necessidade de separação entre as esferas espiritual e temporal. “Deus instituiu no mundo principados de cuja natureza faz parte a dominação, mas Cristo disse aos apóstolos que o principado deles não era desse tipo”, afirmou.⁹⁵

Tanto em Dante quanto em Marsílio e Ockam já estão plantadas as sementes do posterior desenvolvimento teórico pleno em direção ao conceito de soberania. Se eles próprios não conseguiram chegar a expressar o conceito, isso se deve ao impedimento causado pela contradição entre suas ideias e as condições existentes no momento histórico em que escreveram. Seus argumentos apontam para a existência de um corpo político como criação humana, nos moldes da pólis aristotélica, cujas deliberações deveriam beneficiar o homem, promovendo justiça e paz. Apontam, igualmente, para presença necessária de um poder supremo interno ao corpo político. O problema é que seus escritos estiveram centrados na defesa do imperador e de seu poder sobre a cristandade. Eles nunca chegaram a divisar as monarquias regionais como unidades aptas a serem titulares do poder soberano, uma vez que sobrepunham a elas uma superestrutura imperial cuja natureza era expressa em termos que prescindiam da ideia de soberania.⁹⁶

Outra escola de pensamento, representada pelos publicistas regionais, especialmente os franceses, tampouco foi mais longe. Homens como Bracton, Dubois, Nogaret e Felipe IV cunharam fórmulas específicas para advogar a autonomia *de jure* das monarquias regionais em assuntos internos, como “*rex superiorem non recognoscens*” (o rei não reconhece superior) ou “*rex imperator in regno suo*” (o rei é imperador em seu reino). Afastavam toda ingerência papal, não raro até em assuntos religiosos. Nenhum deles, porém, jamais questionou a autoridade do imperador em questões universais, relativas à comunidade política da cristandade. Na prática, tornava-se muitas vezes difícil discernir quais questões eram afetas exclusivamente ao reino e quais eram universais.

⁹⁵ Apud Id., *ibid.*, p. 320.

⁹⁶ HINSLEY, F. H. *Ibid.*, p. 87.

A presença do imperador dificultava, assim, também para eles, que a independência do reino no seio do império pudesse ser vazada em termos de soberania.

Há outro fator que ajuda a entender essa dificuldade. Ao mesmo tempo em que a coroa permanecia adstrita ao imperador em uma série de questões, ela tinha seu poder normatizado e limitado pelo nascente movimento constitucionalista, o qual, inspirado em práticas costumeiras e no direito natural, lutava para expressar em termos contratuais claros o que até então apenas havia sido indicado de forma vaga.⁹⁷ Bracton, por exemplo, ao mesmo tempo em que defendia não haver autoridade superior ao rei em uma série de assuntos, também fazia questão de deixar claro que o monarca não podia criar ou modificar leis sem a concordância da nobreza. O direito vago à resistência popular adquiria contornos mais precisos em uma doutrina segundo a qual qualquer comando que excedesse os limites da autoridade real era nulo, o que autorizava a população a resistir ao monarca e compeli-lo a proceder conforme a lei. A disputa interna entre o monarca, a classe nobiliárquica e a comunidade foi, assim, não menos influente do que a existência do imperador e do papa em postergar qualquer pretensão, de parte das monarquias europeias ocidentais, a consolidar um poder legal absoluto dentro do seu território.

Finalmente, e antes de passar de forma mais direta ao desenvolvimento da teoria da soberania do governante, é necessário dizer algumas palavras sobre uma terceira escola de pensamento precursora que se utilizou dos escritos de seu fundador, São Tomás de Aquino, para desenvolver um quadro teórico que refletia, justificava e tentava conciliar as divisões de poder entre imperador, papa e monarquias regionais nos séculos XIII e XIV. A complexa estrutura de concepção do poder político como uma espécie de hierarquia, empreendida pelos tomistas, representou, com efeito, gigantesco esforço de síntese das ideias esboçadas pelas outras escolas alinhavadas anteriormente. Nesse esforço, esses escritores demonstraram elevado grau de preocupação com a preservação da paz (*harmonia mundi*), que se acabou revelando uma espécie de princípio

⁹⁷ Skinner nota, a respeito, como a tradição do direito romano, além de ter sido manipulada pelos teólogos, também se viu posta a serviço dos constitucionalistas por meio de interpretações não raro subversivas de parte de juristas profissionais. No fim do século XII, por exemplo, Azo defendeu a ideia de que os eleitores e outros magistrados inferiores detinham o *imperium*. Isso levou à possibilidade de que os eleitores pudessem utilizar o *ius gladii* contra o imperador ou o monarca. SKINNER, Quentin. Ibid, p. 407-408.

ordenador do universo teórico tomista. Ao divisar uma complexa estrutura hierárquica de poder, procuravam assegurar que a paz entre os diversos reinos estivesse assentada em formas corretas de relacionamento entre as distintas autoridades.⁹⁸

Os tomistas nunca se preocuparam em decidir qual entre as diversas autoridades, isto é, o papa, o imperador ou o monarca, detinha poder absoluto. Em vez disso, advogavam limites ao poder em cada uma dessas instâncias, em uma tentativa de compatibilizar o seu exercício por cada uma delas. Sem abandonar a crença de que a cristandade era uma comunidade unitária na qual tanto o papa quanto o imperador tinham posição específica, buscavam reconciliar a universalidade *de jure* das pretensões daqueles com a existência *de facto* das monarquias regionais.⁹⁹

1.5 A teoria da soberania do governante: Maquiavel e Bodin

A concentração do poder em mãos do monarca, a partir do século XIV, foi decisiva para o arrefecimento da crença na hierarquia entre as autoridades papal, imperial e regional. Esse processo de concentração se deu às expensas das autoridades universais, da classe nobiliárquica e das cidades e coincidiu com a lenta superação da excessiva fragmentação política da cristandade ocidental.¹⁰⁰

⁹⁸ ARONAY, Nicholas. Subsidiarity, Federalism and the Best Constitution: Thomas Aquinas on City, Province and Empire. *Law and Philosophy*, vol. 26, p. 161-228, Dordrecht, 2007. Documento disponível no site <<http://ssrn.com/abstract>>.

⁹⁹ Essa reconciliação era feita de duas formas. Em primeiro lugar, alegavam que a autoridade universal não deveria conflitar com o poder monárquico, uma vez que sua natureza era eminentemente emergencial. O papa continuava a deter a sua *plenitudo potestatis*, à qual os governantes laicos deviam obediência nas situações de crise. O papa, por seu turno, deveria, no entanto, ser submetido pelo poder laico no caso de extrapolar os limites de seu poder. Em segundo lugar, o reconhecimento outorgado pelos tomistas à independência das monarquias regionais e sua insistência de que eram comunidades naturais estava adstrito à igualização destas com as autoridades universais. O poder do monarca dentro do reino em nada diferia, no tocante à sua natureza, do poder do imperador. A comunidade cristã passava a ser vista, assim, como uma federação de reinos semiautônomos. Cada um desses reinos pertencia a uma estrutura interna composta de unidades iguais. O esforço de reconciliação de forças opostas, próprio da literatura tomista, ia ao extremo de conceber um sistema no qual os poderes do governante provinham, ao mesmo tempo, de Deus e do povo eleitor. Nesse sistema, o governante era supremo em determinadas áreas; os governados, em outras. HINSLEY, F. H. *Ibid.*, p. 96.

¹⁰⁰ Não se deve esquecer, porém, que o fortalecimento monárquico, ao menos em sua origem, dependeu de forma estreita do apoio recebido das comunidades urbanas. Spruyt nota, contudo,

Especial atenção passou a ser dada à justificativa do poder real como delegação do povo-eleitor. Diferentemente do imperador e do papa, cujo poder provinha, segundo o argumento teocrático tradicional, direta ou indiretamente, apenas de Deus, no caso do rei, a origem divina do mando era complementada pela aquiescência (se não expressa, ao menos tácita) do povo. Essa aquiescência se consubstanciava no compromisso do monarca em defender a lei costumeira da comunidade, sem prejuízo de sua posição como vicário de Deus. A partir do século IX, o rei passou a obrigar-se, na cerimônia de consagração, a não transgredir aquela lei, a governar o reino “*secundum justiciam patrum tuorum*” (segundo a justiça dos fundadores) e a defender suas “*justas leges et consuetudines*” (justas leis e costumes). Ao monarca não era facultado modificar nenhum costume, a não ser autorizado pela comunidade.

Não resta dúvida de que o governante era absoluto, segundo os padrões modernos, na medida em que apenas ele detinha capacidade legislativa e que a concordância popular com seus atos era tida como premissa, dada a inexistência de canais mais precisos de ação política. Apesar disso, permanecia o princípio de que o monarca que violasse a lei da comunidade incorria nada menos do que em um ato de autodeposição.¹⁰¹ A justificação do poder real na representação, por ele significada, da vontade comunal revigorou-se, ademais, com o estabelecimento do direito hereditário, em detrimento do direito de consanguinidade que prevalecera até então e que autorizava qualquer membro da família real a disputar o trono, em condições de igualdade, com o primogênito do rei.¹⁰²

que a aliança entre o rei e as comunidades urbanas começou a dar sinais de esgotamento no século XIV, quando o monarca impôs novos impostos aos cidadãos. Certamente essa aliança já não apresentava o mesmo vigor no século XVII. Chevalier, por seu turno, sustenta que a aliança entre o rei e a nascente sociedade urbana durou na França pelo menos até 1550, quando foi posta em cheque pela eclosão das guerras de religião. CHEVALIER, Bernard. *L'État et les Bonnes Villes en France au Temps de leur Accord Parfait*. In: BUIST, Neithard; GENET, Jean-Philippe (eds.). *La Ville, la Bourgeoisie et la Genèse de L'État Moderne*. Paris: CNRS, 1988. Apud SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994, p. 229.

¹⁰¹ HINSLEY, F. H. *Ibid*, p. 103.

¹⁰² É interessante observar o paralelismo histórico entre a Europa Ocidental a partir do século XIV, quando, pela segunda vez na história, as ideias políticas em vigor se aproximavam do sofisticado conceito de soberania, e a Roma imperial. No curso da luta entre as irreconciliáveis pretensões das autoridades universais, do monarca e da nobreza, tornou-se necessário precisar

O processo de evolução foi, como já se registrou, lento. Até o século XVI, ainda era visível uma espécie de “balança de poder” entre o monarca, a nobreza e a comunidade. Persistia a crença de que a coroa partilhava seu poder com autoridades externas e a convicção de que, internamente à comunidade, nem mesmo o rei estava isento das obrigações e deveres impostos pelo direito natural a todos os homens. Maquiavel foi o primeiro autor a reverter essas ideias, o que abriu caminho para os desenvolvimentos posteriores em direção ao conceito de soberania.

Maquiavel foi, com efeito, o primeiro a abandonar a antiga doutrina segundo a qual o rei deveria governar para objetivar um direito superior a ele e a seu governo.¹⁰³ O primeiro a negar que a *ultima ratio* do poder real residia na realização de um propósito moral maior, capaz inclusive de justificar a violência e o assassinato como formas para sua aquisição. Foi o primeiro a sugerir que o poder, se não constituía um fim em si mesmo, obedecia ao menos a leis próprias e tinha sua particular razão de ser.¹⁰⁴

Maquiavel rejeita a tradição idealista de Platão, Aristóteles e São Tomás de Aquino e segue a trilha inaugurada pelos historiadores antigos, como Tácito, Políbio, Tucídides e Tito Lívio. Assim como no caso desses autores, seu ponto de partida é a realidade concreta. Daí a ênfase na *verità effettuale* – a verdade efetiva das coisas. Esta é, com efeito, sua regra metodológica: ver e examinar a realidade tal como ela é e não como se gostaria que ela fosse. Ao se preocupar com o ser, em lugar do dever-ser, o autor florentino procura esboçar respostas à pergunta: como fazer reinar a ordem e instaurar um Estado estável, resolvendo o inevitável ciclo de estabilidade e caos?¹⁰⁵

Guiado pela busca da “verdade efetiva”, Maquiavel estuda a história e reavalia sua experiência como funcionário do Estado. Seu diálogo com

em que lugar, na comunidade política, residia o poder supremo, da mesma forma como essa necessidade havia sido premente na Roma no século 1 a.C. Id., *ibid.*, p. 108.

¹⁰³ Para um apanhado geral das ideias políticas de Maquiavel, ver SKINNER, Quentin. *Machiavelli: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2000 [1981], p. 23-54.

¹⁰⁴ Em correspondência dirigida a um contemporâneo, Maquiavel revelou sua preocupação inarredável: falar sobre o Estado. “O destino determinou que eu não saiba discutir sobre a seda, nem sobre a lã; tampouco sobre questões de lucro ou de perda. Minha missão é falar sobre o Estado. Será preciso submeter-me à promessa de emudecer, ou terei de falar sobre ele.” Carta a F. Vettori, de 13/3/1513. Apud ASDEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù. In: WEFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998, vol. 1, p. 17.

¹⁰⁵ Id., *ibid.*

os homens da antiguidade clássica e sua prática levaram-no a concluir que, por toda a parte, e em todos os tempos, se pode observar a presença de traços humanos imutáveis. Daí afirmar que os homens “são ingratos, volúveis, simuladores, covardes ante os perigos, ávidos de lucro”.¹⁰⁶ Esses atributos negativos compõem a natureza humana e mostram que o conflito e a anarquia são desdobramentos necessários dessas paixões e instintos malévolos. Entretanto, sua reiterada permanência em todas as épocas e sociedades transforma a história numa privilegiada fonte de ensinamentos.¹⁰⁷ Por isso, o estudo do passado não é um exercício de mera erudição, nem a história um suceder de eventos de conformidade com os desígnios divinos até que chegue o dia do juízo final, mas sim um desfile de fatos dos quais se deve extrair as causas e os meios para enfrentar o caos resultante da expressão da natureza humana.¹⁰⁸ A história para Maquiavel é, assim, cíclica; repete-se indefinidamente, pois não há meios absolutos para domar a natureza humana.

A forma como Maquiavel vê a história é, porém, profundamente distinta de qualquer entendimento moderno. Isso porque, ao extrair lições do passado para comentar o quadro político da Itália renascentista, ele faz uso de exemplos do passado legendário (Rômulo, Aquiles e outros exemplos mitológicos presentes no *Príncipe*), que é tão válido para ele quanto o passado real.¹⁰⁹ O recurso a exemplos do passado também é usado por Maquiavel ao debruçar-se sobre a melhor forma de construir um governo republicano. Nesse caso, sua ênfase é posta na Roma de Tito Lívio, que constitui o grande paradigma dos *Discursos*. Assim como o governante necessita da *virtú* para fazer frente a seus competidores, também a nascente república precisa mirar-se no

¹⁰⁶ MAQUIAVEL, N. *The Prince*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, capítulo 17.

¹⁰⁷ “Aquele que estudar cuidadosamente o passado pode prever os acontecimentos que se produzirão em cada Estado e utilizar os mesmos meios que os empregados pelos antigos. Ou então, se não há mais os remédios que já foram empregados, imaginar outros novos, segundo a semelhança dos acontecimentos.” Id. *Discursos*, livro I, capítulo XXXIX. Apud SADEK, Maria Tereza. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998, vol. 1, p. 19.

¹⁰⁸ Id., *ibid*, p. 19.

¹⁰⁹ Ao aconselhar o príncipe e proclamar a independência da esfera política em face da moral, ele recorre às narrativas mitológicas: Assim como Aquiles aprendeu junto aos centauros que a lei da força constitui instrumento valioso de convencimento, também o príncipe deverá utilizar-se da violência como meio complementar as leis para fazer valer a sua vontade. Em muitos casos semelhantes a esse, a virtude do líder é explicada e ilustrada por meio de exemplos de um passado que não necessariamente é real. MAQUIAVEL, N. *Ibid*, p. 61.

exemplo romano para enfrentar as ameaças externas. Afinal, foi a *virtú* de seus exércitos que fez com que Roma pudesse criar um império. Os procedimentos constitucionais e os costumes particulares devidos a Tito Lívio possibilitaram manter o que havia sido adquirido.¹¹⁰ As virtudes necessárias à sobrevivência da república são tanto civis quanto militares. Trata-se dos dois lados de uma mesma moeda, que se reforçam mutuamente. Da mesma forma como as virtudes civis são a condição da liberdade na órbita interna, as virtudes militares são necessárias à liberdade externa. O modelo ideal de cidadão é o cidadão armado; o guerreiro ideal é aquele identificado primordialmente por sua lealdade à comunidade e a seus valores.¹¹¹

Muito já se escreveu acerca das dificuldades que as ideias de Maquiavel encontravam em vencer as resistências, representadas pela mentalidade europeia cristã de então, à sua propagação.¹¹² Sua preocupação política primordial era descobrir de que forma uma sociedade poderia vencer o inevitável ciclo de estabilidade e caos gerado pelos perigos da corrupção interna e da conquista externa. No *Príncipe*, Maquiavel esboçou as atitudes e ações que considerava necessárias e justificadas em tempos emergenciais, em nome do bem comum e da preservação da sociedade. Ele foi vilipendiado por todos aqueles que acreditavam que estava justificando atitudes e ações de parte do governante amoral. Sua preocupação era, porém, defender, de forma intransigente, o príncipe e sua comunidade.¹¹³

Maquiavel acreditava que o príncipe e a comunidade formavam uma unidade. Isso pode ser visto a partir dos dois sentidos por ele atribuídos à palavra *stado*, que podia designar tanto o governante e seu *entourage*

¹¹⁰ MAQUIAVEL, N. *The Discourses*, livro 2, capítulo 1, n. 2. Apud BARTELSON, p. 119.

¹¹¹ MAQUIAVEL, N. *The Art of War*. Apud Bartelson, p. 121.

¹¹² Acerca das distintas interpretações e representações coletivas de que foi alvo a obra de Maquiavel, inclusive as dificuldades para sua aceitação, a referência obrigatória está em LEFORT, Claude. *Le travail de l'oeuvre de Maquiavel*. Paris: Gallimard, 1972.

¹¹³ Segundo Ives Winter, “Machiavelli was a theorist of crisis. Living and writing during the political upheaval at the threshold of cinquecento Italy and the aftermath of the great crises of fourteenth century Europe, his thought is marked by an attempt to develop a new mode of social cohesion, a new principle that would hold society together (...) Machiavelli attempted to think a new form of commonwealth or political organization that can provide a glue to put society back together and reverse its disintegration.” WINTER, Ives. *Violence and Cruelty: Machiavelli's Politics of Nature*. Berkeley: Rhetoric Department, University of California. Texto disponível no site <<http://www.polisci.northwestern.edu/secondnature/documents/>>.

quanto o corpo político, por ele chamado de *pátria*.¹¹⁴ Em *Discursos*, o filósofo constantemente permeia sua argumentação com conselhos que revelam irrestrito endosso a uma escala de valores anticristãos. Insiste – como no *Príncipe* – em que, para ter a obediência dos súditos, é melhor um governante ser temido do que amado. Repetidas vezes elogia o uso da fraude, da dissimulação e da mentira.¹¹⁵ A justificativa que ele oferece para ações tão “repreensíveis” é que não há como evitar cometê-las, quando se quer preservar a liberdade da República – valor esse que assim é posto em condições de varrer qualquer consideração em favor da clemência, da justiça ou de outras virtudes convencionais da vida política.¹¹⁶

É corolário das convicções do autor florentino que deixa de haver qualquer conexão necessária entre os conceitos de *virtú* e virtude. A ideia de *virtú* fica simplesmente identificada com quaisquer qualidades que, na prática, sejam necessárias para salvar a vida e preservar a liberdade da pátria. Isso se evidencia melhor quando Maquiavel trata de dois dos seus heróis preferidos na Antiguidade: Severo e Aníbal. Severo é celebrado por sua elevada *virtú* e sua enorme sorte, ao mesmo tempo em que o autor nos diz que sem sombra de dúvida se tratava de um homem perverso. A *virtú* e a fama de Aníbal também são rememoradas no mesmo instante em que Maquiavel diz que sua magnífica reputação se adquiriu mediante métodos que incluíam a impiedade, a falta à palavra dada e uma crueldade extremadas.¹¹⁷

Maquiavel esperava que os conflitos de interesse entre o governante e a sociedade pudessem ser resolvidos. Isso deveria ser feito pela liberação do governante de qualquer trava moral ou costumeira, em benefício da preservação do corpo político. Ele não chegou, porém, como fez Bodin

¹¹⁴ Apud RIDOLFI, R. *Life of Niccolo Machiavelli*. New York: Routledge e Kegan Paul, 1963, p. 252.

¹¹⁵ O contemporâneo florentino de Maquiavel, Guicciardini, chegou a ir mais longe do que ele na elaboração do conceito de corpo político e na defesa do comportamento amoral do governante. Em seus escritos, o leitor entra em contato com ideias surpreendentes para época, como a conclusão de que todos os governos devem ser violentos em sua origem, à exceção das repúblicas. Sobre Guicciardini, ver SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 204 e ss. O leitor interessado em ter acesso em primeira mão às ideias de Guicciardini poderá fazê-lo em GUICCIARDINI, Francesco. *Dialogue on the Government of Florence* (Cambridge Texts on the History of Political Thought). Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

¹¹⁶ SKINNER, Quentin. *Ibid.*

¹¹⁷ *Id.*, *Ibid.*

mais tarde, a divisar que seus objetivos poderiam ser atingidos por outra via, isto é, pela integração fictícia do governante e da sociedade em um corpo político que gozasse dos atributos do poder soberano.¹¹⁸

A difusão das ideias de Maquiavel, especialmente sua defesa da separação integral entre religião e política, não foi obstada apenas pelo fato de que elas eram vistas, nas palavras de Meinecke, como uma “espada que tinha sido cravada no flanco da cristandade ocidental”¹¹⁹. Com o advento da Reforma luterana e das guerras religiosas, no século XVI, foi natural que toda consideração de cunho político passasse a estar submetida às questões religiosas. Curiosamente, foi precisamente nesse período de anarquia, na Inglaterra dos Tudor, que se percebeu a necessidade de colaboração mais estreita entre o governante e a comunidade. Isso levou, por sua vez, a que se considerasse o governante como estando acima da lei, ainda que não acima do povo eleitor, o que abriu posteriormente caminho para a formulação explícita do conceito de soberania naquele país.

Sem prejuízo de todos os óbices ao poder real dos Tudor na Inglaterra do século XVI (submissão à lei de Deus e ao direito costumeiro; desenvolvimento precoce do parlamento, que limitava as prerrogativas reais de legislar a seu bel prazer), a coroa passou a ser vista como superior a qualquer autoridade externa, havendo o rei se tornado o líder e principal agente da comunidade. Essa tendência coincidiu com o fortalecimento da lei positiva e do monarca como agente legislativo (*King-in-Parliament*),¹²⁰ em contraposição aos direitos costumeiro e natural. Ao final do período monárquico dos Tudor, a coroa havia logrado limitar o direito de resistência popular, tendo-o transmutado na mera resistência passiva aos atos reais que violassem o costume e os privilégios consagrados. Do ponto de vista prático, a coroa soube explorar os perigos das ameaças externas e os ressentimentos contra o papa como forma de ganhar a lealdade dos súditos. Nos preâmbulos aos estatutos que aprovava, Henrique VIII fazia questão de reafirmar, sempre que possível, a independência de seu reino

¹¹⁸ HINSLEY, *Ibid.*, p. 113.

¹¹⁹ MEINECKE, Friedrich. *Machiavellism: the Doctrine of the Raison d’Etat and its place*. New Haven: Yale University Press, 1957, p. 49.

¹²⁰ Os Tudors promoveram importante inovação legislativa ao divisar um corpo político misto, composto pelo rei e seus ministros, o chamado *King-in-Parliament*, que passou a constituir-se em autoridade suprema na Inglaterra desde então. ELTON, Geoffrey Rudolph. *England Under the Tudors*. Londres e New York: Routledge, 1991 [1955], p. 14

do papado. Em 1533, o rei pôde declarar, sem receios, que o reino da Inglaterra constituía um Império e avocar a si o título de “Sua Majestade”. O monarca controlava a prática quotidiana do parlamento, dificultando a aprovação de leis que contrariassem seus interesses, bem como decidindo quais assuntos deveriam ter posição prioritária na agenda legislativa.¹²¹

Todos esses elementos mostram que Henrique VIII já tinha consciência do conceito de soberania do corpo político, mesmo que ainda não existisse a figura de linguagem necessária para expressá-lo. É verdade que a linguagem por ele utilizada fazia uso frequente de termos medievais, como, por exemplo, quando no Ato de Sucessão de 1534, se referia às garantias de jurisdição dadas por Deus diretamente aos imperadores, reis e príncipes em assuntos relativos à sua sucessão.¹²² Não é menos verdade, porém, que o sentido latente por detrás daquelas fórmulas era o de um poder absoluto e final. A personificação do corpo político no parlamento (King-in-Parliament) representou, dessa forma, antecedente importante à teoria da soberania do monarca, nos termos que vieram a ser concebidos por Bodin. Quando, após 1570, as ideias do autor francês começaram a chegar à Inglaterra, os teóricos ingleses buscaram com avidez formas de conciliar o monarca absoluto de Bodin com a prática nacional em que o parlamento desempenhava papel comparativamente mais relevante.¹²³ Ao final do período Tudor, o clima político inglês favorecia a difusão de novas estruturas teóricas para justificar o poder real. Isso é demonstrado pelo grande interesse despertado pelo livro de Bodin, de 1576, cuja primeira tradução integral para o inglês data já de 1606.

O livro de Bodin constituiu resultado direto da situação de incerteza e crise que assolou a França no século XVI, em função dos conflitos religiosos e civis. Diante do caos generalizado em que protestantes e senhores feudais brandiam o direito de resistência em face do monarca, Bodin procurou estabelecer as bases sobre as quais se poderia restituir paz e harmonia à sua terra natal. Ele não foi o único a preocupar-se em restaurar a paz em um reino devastado por conflitos intestinos, mas foi o primeiro que, tendo em vista esse objetivo, desenvolveu teoria sistemática, que tantos autores buscaram antes dele, para o

¹²¹ Sobre Henrique VIII e o período dos Tudor, ver ELTON, Geoffrey Rudolph, *Ibid*, p. 42-66 e 160-192.

¹²² HINSLEY, F. H. *Ibid*, p. 119.

¹²³ ELTON, Geoffrey Rudolph. *Ibid*, p. 405-406.

conceito de soberania. Bodin logrou esse feito seguindo as pegadas de Maquiavel mas, simultaneamente, rejeitando a solução por ele proposta.¹²⁴

Bodin concordava com o autor florentino quanto à tese de que apenas uma autoridade com poder ilimitado poderia pôr termo ao caos. A diferença entre eles está, porém, em que enquanto Maquiavel propunha liberar o príncipe de quaisquer amarras religiosas, costumeiras ou morais, Bodin (que nunca aceitou, aliás, a noção de *raison d'état*) defendia que a paz só poderia ser recuperada se governantes e governados se integrassem ao corpo político e se o poder dirigente respeitasse limites legais e morais.¹²⁵

Diferentemente de Maquiavel, Bodin não amparava o poder absoluto do rei apenas na necessidade de preservar o bem-estar social. Sem prejuízo desse objetivo maior, com o qual estava de acordo, o argumento central de sua teoria é que se a existência de um tal poder se fazia necessária no melhor interesse da comunidade, então esse poder deveria ser caracterizado em termos soberanos. A fim de descrever o poder absoluto, Bodin utiliza, então, não apenas o termo *souveraineté*, mas também termos mais antigos como *majestas* e *summa potestas*, oriundos do direito romano. A restituição da vida civil aos súditos exigia, dessa forma, que ao poder monárquico fossem concedidas uma série de prerrogativas exclusivas. Essas prerrogativas incluíam a de declarar a paz e a guerra e a de estar acima da lei, de poder legislar livremente com relação aos súditos sem que estes pudessem insurgir-se. Soberania designava o poder absoluto e perpétuo da república posto em mãos do governante e que, sendo indivisível, não poderia ser partilhado entre o seu titular e os súditos (capítulo 8, livro I dos *Six Livres*).¹²⁶ Bodin deixa claro, adiante, que, ao caracterizar o poder soberano como

¹²⁴ Os contemporâneos de Bodin, como Gentillet, cujo *Discours sur les moyens de bien gouverner et maintenir en bonne paix un royaume* também foi publicado em 1576, permaneceram aferrados a noções medievais e repreendiam as ideias de Maquiavel com argumentos religiosos e morais. Lamentando o fortalecimento do poder real e ignorando as mudanças sociais e econômicas que iniciaram esse processo, homens como Gentillet atribuíam aos princípios amorais de Maquiavel a situação de penúria em que havia mergulhado o reino francês. HINSLEY. *Sovereignty*, p. 120.

¹²⁵ Id., *ibid.*

¹²⁶ BODIN, Jean. *On Sovereignty* (Cambridge Texts in the History of Political Thought). Cambridge: Cambridge University Press, 2003 [1992]. “Majesty of sovereignty is the most high, absolute and perpetual power over the citizens and subjects in a Commonwealth, which the Latins call *Majestas*” (livro I, capítulo 8, p. 1-2).

absoluto, quer dizer que, mesmo que as ordens dele nunca sejam justas e honestas, ainda assim não será lícito o súdito transgredir as leis de seu príncipe ou de qualquer outro modo opor-se a ele a pretexto de honestidade ou justiça”.¹²⁷

Tendo derivado o conceito de soberania da natureza do corpo político, Bodin levou as consequências de seu argumento ao extremo. Qualquer noção de soberania limitada ou partilhada parecia-lhe absurda. Mesmo que o poder soberano levasse à tirania, ainda assim não deveria haver quaisquer limites ao seu exercício a não ser aqueles que contassem com a concordância do monarca. Bodin temia mais a anarquia do que desgostava da tirania. Nesse sentido, o mau exercício do poder não constituía, em sua teoria, justificativa para depor o rei.¹²⁸ Tendo em vista a convicção da fragilidade da ordem e a suprema necessidade de mantê-la, Bodin claramente julgou que sua principal tarefa ideológica, nos *Six Livres*, consistia em atacar e refutar a teoria da resistência dos huguenotes, que passara a considerar como a maior ameaça isolada à possibilidade de se restabelecer uma monarquia bem organizada na França.¹²⁹ Para ele, o poder real provém diretamente de Deus e a sua prática independe da vontade dos súditos.

Há aqui, no entanto, uma ressalva. Assim como baseava a legalidade do poder soberano na natureza intrínseca ao corpo político, e não na razão de Estado, Bodin também fazia questão de enfatizar um ponto central de suas ideias, o de que soberania não constitui sinônimo para absolutismo. As limitações existentes ao exercício do poder soberano ocupam, assim, posição de destaque em sua teoria. Essas limitações são, precisamente,

¹²⁷ Id., *ibid.*, p. 105.

¹²⁸ “If the prince is an absolute sovereign, as are the true kings of France, Spain, England, Scotland, Ethiopia, Turkey, Persia and Muscovy, whose authority is unquestionably their own, and not shared with any of their subjects, then it is in no circumstances permissible either by any of their subjects in particular, or in general, to attempt anything against the life and honor of the their king, either by process of law or force of arms, even though he has committed all the evil, impious and cruel deeds imaginable”. Id., *ibid.*, livro II, capítulo 5, p. 110.

¹²⁹ A grande preocupação de Bodin com a restauração da paz se originava, possivelmente, em que ele ter conhecido diretamente a ameaça sempre presente da anarquia, tendo assistido ao massacre de São Bartolomeu e escapado, por pouco, da morte. SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 556. A ideia de que os *Six Livres de la République* não podem ser plenamente compreendidos exceto como uma reação ideológica à aparição do constitucionalismo huguenote após 1572 pode ser encontrada em FRANKLIN, Julian H. *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*. New York: Cambridge University Press, 1973, p. VII, 50 e 93.

duas: o direito divino/natural, do qual a autoridade soberana não está de forma alguma isenta; e as leis costumeiras da comunidade, inclusive o direito à propriedade privada. Baseado nesses elementos, Bodin pôde elaborar sua distinção entre as formas do corpo político (isto é, do Estado) e as formas de governo.¹³⁰

No que se refere à forma do Estado, as formas possíveis identificadas por Bodin têm sua origem na localização precisa do poder soberano. O corpo político poderia, assim, ser uma monarquia, aristocracia ou democracia: ainda que uma das características do poder soberano seja a indivisibilidade, nada impede que a sua posse seja detida por um, alguns ou muitos homens.

No que se refere, por sua vez, às formas de governo, Bodin sustentou que ao poder soberano era facultado delegar o exercício de algumas de suas funções, as quais poderiam ser exercidas por um, alguns ou muitos. Nesse sentido, também a forma de governo poderia ser monárquica, aristocrática ou democrática. A Roma republicana, por exemplo, teria sido, para ele, uma democracia do ponto de vista do Estado e uma aristocracia em sua forma de governo. A Veneza contemporânea ao autor, por sua vez, teria sido uma aristocracia tanto quanto à localização do poder soberano, quanto na sua forma de governo. A variedade de combinações possíveis na tipologia de Bodin é enorme, mas, de maneira geral, pode-se dizer que cada tipo de corpo político poderia assentar-se em distintas formas de governo, dependendo do fato de se tratar de um governante legítimo, despótico ou sectário.¹³¹

Bodin nunca escondeu sua preferência pela estruturação do corpo político em bases monárquicas, mas sem abrir mão do exercício do poder em bases legítimas. Era essencial que o rei outorgasse o devido reconhecimento aos direitos dos súditos, em benefício do bem comum. O exercício da soberania, na forma ideal do autor, baseava-se nas premissas de um quadro institucional no qual governo e comunidade

¹³⁰ BODIN, Jean. Ibid, livro II, capítulo 2.

¹³¹ A diferença entre despotismo e tirania para Bodin é crucial. Despotismo é legítimo e, às vezes, legal. A tirania, por outro lado, será sempre ilegítima, ilegal e contrária às leis divinas e naturais. A preocupação de Bodin é, assim, a de construir uma teoria da soberania, não do despotismo. Com a introdução do termo “absolutismo”, no século XIX, muitos historiadores da filosofia política atribuíram (erroneamente, segundo Franklin) a Bodin a condição de teórico do absolutismo. Ver, a respeito, FRANKLIN, Julian H. *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*. New York: Cambridge University Press, 1973, p. 23-53.

estivessem integrados. Somente assim, insistia, poderiam a paz e harmonia do reino estar garantidas. Tanto nos *Six Livres de la République*, quanto no *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (Método para a fácil compreensão da história), de dez anos antes, Bodin utilizou a história e geografia de seu tempo para provar que apenas as sociedades europeias reuniam as condições necessárias a um governo estável. Dentre essas condições, a principal era, sem dúvida, o reconhecimento pelo poder real dos direitos do súdito.

Bodin foi o primeiro autor a formular uma doutrina para o conceito de soberania e a explorar as suas consequências. Não se deve interpretar sua insistência nos limites ao poder real como um aspecto contraditório de suas ideias, senão como a fórmula precisa para afastar a guerra e os conflitos civis. Ainda que seja verdade que, em edições posteriores à primeira dos *Six Livres*, o autor reformulou e eliminou várias passagens referentes aos freios do poder real, não é menos válido que se tenha preservado os limites do direito divino/natural e do respeito à propriedade privada.¹³² Em uma época na qual se havia tornado imperativo superar o enfrentamento entre monarca e súditos, ele percebeu que o conflito só poderia ser superado se fosse possível, ao mesmo tempo, estabelecer a existência de um poder governante irrestrito e distingui-lo do poder absolutista, ao qual era franqueado o desrespeito livre às leis e regulamentos da comunidade. É possível dizer, assim, que, a despeito da estrutura monolítica dos *Six Livres*, o pensamento de Bodin preserva elementos constitucionalistas desenvolvidos pelos publicistas franceses que o precederam.

1.6 O conceito de soberania na Idade Moderna: Grócio e Hobbes

Formulada pela primeira vez em fins do século XVI, foi apenas com dificuldade e a despeito de muitos percalços que a ideia de soberania se consagrou no pensamento político europeu. Conforme nota Gierke, ao longo do século XVII o conceito foi enfraquecido

¹³² SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno*, p. 568. Entre os comentadores mais antigos, porém, como Otto Gierke, era consenso que Bodin havia abolido por completo a ideia de um Estado constitucional. Ver GIERKE, Otto. *The development of political theory*. New York: W.W. Norton & Co, 1939, p. 158.

em todas as suas nuances e não foi exaltado em nenhuma delas.¹³³ Em fins do século XVII, porém, já era possível dizer que o conceito constituía uma ideia-chave para o pensamento político e era de amplo conhecimento nos círculos de letrados e juristas, mesmo que pouco reconhecimento fosse obtido junto à população como um todo. Com o tempo, foi possível identificar progressiva matização do conceito. Da ideia inicial da soberania do governante, cuja gênese foi apresentada acima e cujo exemplo capital é Bodin, se passou à concepção da soberania popular.

A substituição de noções mais antiquadas de autoridade pela ideia de soberania não foi, contudo, processo simples. Aqueles que haviam defendido os direitos da comunidade ou da Igreja em face do monarca se utilizaram de versões transmudadas da teoria de Bodin para avançar o argumento de que a autoridade final residia precisamente onde eles a identificavam. Os oponentes do crescente poder monárquico, em lugar de ignorar as conclusões daquele autor, passaram a delas fazer uso como arma adicional na advocacia de argumentos de outrora, como o de que os direitos da comunidade e da Igreja deveriam ser preservados dos abusos reais.¹³⁴

Exemplo digno de nota foi o do calvinista germânico Althusius, que, já em 1603, recorreu à linguagem de Bodin para defender o direito popular de resistir ao rei, contrariando a formulação original daquele pensador.¹³⁵ Althusius não foi um caso isolado de apropriação distorcida das ideias de Bodin. Outros recorreram a elas para, diferentemente de seu formulador original, empreender vigorosa defesa do absolutismo monárquico, amparando-o no direito divino real. Esse foi o caso de Bossuet, na França, e de Horn, na Alemanha. Na Inglaterra, esse foi também o sentido da obra de Sir Robert Filmer, cujo *Patriarcha*, escrito em 1638, mas publicado

¹³³ GIERKE, Otto. Ibid., p. 169.

¹³⁴ HINSLEY, F. H. Ibid., p. 132.

¹³⁵ Althusius foi, com efeito, o primeiro a aplicar, com relação aos direitos da comunidade, o conceito de soberania cunhado por Bodin para definir o poder monárquico. Para ele, a soberania consistia em um direito absoluto inalienável do povo eleitor, o qual estava baseado no contrato entre este e o governante. Ele diferenciava tal contrato do chamado contrato social, que teria possibilitado a constituição da sociedade. Da mesma forma como Bodin havia afirmado que o poder soberano deveria pertencer de forma exclusiva ao governante, Althusius insistia que ele pertencia apenas ao povo. Acerca da concepção de soberania em Althusius, ver HÜGELIN, Thomas O. *Sozialer Föderalismus: die politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin: Europäisches Hochschulinstitut, 1991, p. 209.

apenas em 1680, recorre a analogias bíblicas para justificar o poder absoluto do rei, cujo papel é assimilado ao do pai e primeiro governante, Adão.¹³⁶

Observa-se, nesse período (século XVII), a preocupação por parte de vários autores que travaram conhecimento com as ideias de Bodin em definir limites cada vez mais claros ao poder soberano. Althusius, por exemplo, não isentou o povo soberano da observância dos limites éticos ao exercício do poder, na mesma linha em que Bodin fizera com o monarca. O jesuíta Suárez, por sua vez, foi mais longe ao divisar uma teoria da soberania parcial ou limitada (em si mesma uma contradição lógica com o pensamento do autor francês), com o propósito de garantir a superioridade da Igreja sobre o Estado secular.¹³⁷

Nos reinos de língua alemã, onde a convivência do monarca com o imperador do Sacro Império Romano Germânico foi elemento definidor do pensamento político, as teorias da soberania limitada exerceram apelo particular. Não deixa de ser interessante observar que o termo soberania somente foi introduzido na língua alemã no século XVIII (*Souveranetät*) e que seu conteúdo somente passou a ter a equivalência dos cognatos francês e inglês apenas no século XIX.¹³⁸

¹³⁶ A obra de Filmer também é conhecida em função do vigoroso ataque a ela empreendida por John Locke. Este filósofo, em seu primeiro *Tratado sobre o governo* procurou solapar as premissas desenvolvidas por Filmer no *Patriarcha*.

¹³⁷ Suárez preocupava-se com a retomada de teorias de cunho teocrático para justificar que o poder monárquico pudesse a vir ser uma ameaça à autonomia da Igreja Católica. Por essa razão, procurou divisar uma teoria da soberania fundada apenas na vontade humana e no consentimento. Ele nunca desenvolveu uma teoria plenamente articulada sobre o Estado ou os direitos individuais. Ao definir o direito individual como uma faculdade moral e ao insistir na inalienabilidade do direito à autopreservação e à liberdade, que persistiam em face do Estado, estabeleceu os fundamentos sobre os quais outros autores vieram a trabalhar posteriormente. A propósito das ideias de Suárez e de sua defesa dos direitos naturais, ver TIERNEY, Brian. *The Idea of Natural Rights*. Cambridge: Wm.B.Eerdmans Publishing, 1997, p. 301-315.

¹³⁸ Hinsley observa que até meados do século XVIII a língua alemã continha uma palavra para designar a plenitude *potestatis* absoluta e teocrática (*Machtvollkommenheit*), uma para designar o poder de governar (*Staatsgewalt*), uma para designar a dignidade do governante (*Majestät*), bem como palavras para designar posições de mando ou superioridade (*Obergewalt* e *Landeshoheit*), mas nenhuma para soberania. Na segunda metade do século XVIII, porém, o termo “alienígena” *Souveranetät* foi introduzido. Não foi até o estabelecimento da Confederação do Reno, em 1806, que aqueles príncipes que gozavam de *Landeshoheit*, sempre debaixo do mando nominal do imperador, foram agraciados com a plenitude da soberania. Na Holanda, a situação era semelhante à dos reinos germânicos: teorias da soberania limitada ou dividida se adequavam com facilidade à prática republicana do pequeno país. Na Inglaterra, por fim, teorias da soberania limitada tinham a seu favor o fato de irem ao encontro da tendência de fortalecimento do parlamento diante do rei, visível já no século XVI. HINSLEY, F. H. Ibid, p. 137.

Vários sucessores de Bodin ocuparam-se em encontrar uma forma de conciliar o conceito de soberania e uma concepção dualística da sociedade política, a qual opunha governante e governados. O objetivo visado era definir uma doutrina que permitisse amalgamar a tese da transferência permanente da soberania popular para o governante com a tese de que a este era devido proteger a comunidade. Esse foi o intuito que moveu Hugo Grócio a publicar, em 1625, *De Jure Belli ad Pacis* (*Lei da guerra e da paz*). O autor se opunha de forma contundente às pretensões extremadas dos defensores da soberania popular. Aceitava, no entanto, o argumento de que a comunidade detinha determinados direitos, e que tais direitos se originavam de um contrato entre governante e governados, como diziam Althusius e Suárez.

A solução encontrada por Grócio foi propor, no seio da sociedade política, a existência de um titular duplo para o poder soberano: de um lado, o corpo político, isto é, a comunidade; de outro, o governante. Na sociedade política moderna, argumenta Grócio, o corpo político é representado de forma plena pelo monarca, de modo que a soberania popular se torna visível e ativa por meio da soberania real. Hinsley é da opinião de que Grócio não foi bem-sucedido na tentativa de conciliar a teoria de soberania popular com a monárquica, o que explicaria por que nenhum outro autor tentou dar continuidade a seu trabalho nos moldes originalmente propostos.¹³⁹ O direito de resistência grociano não passaria de versão muito restrita da soberania popular. Sua concepção de Estado não vai muito além, segundo Hinsley, da antiga ideia do governante e de seu patrimônio particular, do qual podia dispor livremente, a menos que se tivesse comprometido em sentido contrário junto à comunidade.¹⁴⁰

Na Europa Continental, onde o poder real absoluto se assentava nas teses de Bodin combinadas com a teoria do direito divino, o esforço de síntese de Grócio não foi bem recebido, tendo, inclusive, sido interpretado como expressão da perigosa teoria da soberania popular. A Inglaterra talvez tenha sido o país onde Grócio foi mais bem-aceito. Lá, a partir da segunda metade do século XVII, foram feitos avanços na compreensão do conceito. Isso somente foi possível após um período violento de guerra

¹³⁹ Id., *ibid.*, p. 140.

¹⁴⁰ Na linha de que Grócio, apesar de todas as amarras estabelecidas ao poder soberano, fez, em *De jure belli*, uma defesa notória do absolutismo monárquico, ver TIERNEY, Brian. *Ibid.*, p. 336-337.

civil, que pôs em campos opostos os defensores da coroa e os do sistema misto de governo personificado pelo parlamento.

A primeira formulação conceitual clara do conceito de soberania no pensamento político inglês e que obteve êxito nas questões que haviam ocupado a atenção de Grócio foi feita por Thomas Hobbes, no *Leviatã* (1651).¹⁴¹ O filósofo optou por uma solução inovadora com vistas a resolver o problema do dualismo que opunha governante e povo como titulares do poder soberano. Fazendo uso de uma lógica férrea, procurou extinguir por completo qualquer concepção que atribuisse personalidade jurídica à comunidade como tal. Em lugar de falar em prerrogativas da comunidade ou povo, Hobbes preferia referir-se aos indivíduos isolados como titulares de direito em face do Estado por eles mesmos criado.

Para Hobbes, designar a multidão como a comunidade, isto é, o povo, constituía nada mais nada menos do que um erro de linguagem. Ele, no entanto, não negava que o povo governasse a sociedade política. Na verdade, para o autor do *Leviatã*, o governo popular se materializava justamente na ficção de que a vontade do governante, independentemente do fato de este ser uma pessoa física ou um conjunto de pessoas, era a expressão da vontade de cada indivíduo tomado isoladamente. Hobbes abandona, dessa forma, a antiga crença em uma relação contratual entre governante e governados em favor de uma construção em que todos os indivíduos abrem mão de sua liberdade irrestrita em favor do Estado.¹⁴² Esse é, precisamente, o seu entendimento do contrato social. Hobbes acompanha Grócio na tentativa de assimilar a vontade da comunidade à

¹⁴¹ Para uma ideia clara e abrangente do pensamento político de Hobbes, ver os capítulos 5 (*Leviathan: Liberty redefined*, p. 124-178) e 6 (*Liberty and political obligation*, p. 178-211) em SKINNER, Quentin. *Hobbes and Republican Legacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

¹⁴² Conforme ensina Renato Janine Ribeiro, “na tradição contratualista às vezes se distingue o contrato de associação (pelo qual se forma a sociedade) do contrato de submissão (que institui um poder político, um governo, e é firmado entre a sociedade e o príncipe). A novidade em Hobbes está em fundir os dois num só. Não existe primeiro a sociedade, e depois o poder (o Estado). Porque, se há governo, é justamente para que os homens possam conviver em paz: sem governo, nós nos matamos uns aos outros. Por isso, o poder do governante tem de ser ilimitado (...) Para montar o poder absoluto, Hobbes concebe um contrato diferente, *sui generis*. Observemos que o soberano não assina o contrato – este é firmado apenas pelos que vão se tornar súditos, não pelo beneficiário. Por uma razão simples: no momento do contrato não existe ainda soberano, que só surge devido ao contrato. Disso resulta que ele se conserva fora dos compromissos, e é isento de qualquer obrigação.” RIBEIRO, Renanto Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (org). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998, vol. 1, p. 62-63.

vontade do governante (que, repita-se, pode ser o monarca, o parlamento, ou ambos, dependendo do sistema de governo em questão). Ele identifica no populacho uma vontade unificada apenas no instante em que seus membros abrem mão da liberdade irrestrita do estado de natureza, em benefício do Estado. Se o povo mantém, em face do Leviatã, algum direito, é apenas em nível individual. O gozo de qualquer prerrogativa pessoal diante do Estado está limitado ao propósito básico do contrato social: a preservação do bem maior, isto é, da vida.

A visão hobbesiana do contrato social é consequência lógica da aplicação do conceito de soberania. Da afirmativa de que nenhum contrato poderia ser feito com o soberano decorre que este não poderia ser submetido a nenhum tipo de pacto. O titular do poder soberano, à exceção do dever de preservar a vida dos súditos, não conhece nenhuma contenção. Ele absorve, na sua pessoa, a personalidade, os direitos de propriedade e a própria consciência dos súditos. Para Hobbes, assim como para Bodin, independentemente da forma assumida pelo Estado (monarquia, aristocracia, democracia), o titular do poder soberano expressa, na própria vontade, o direito público.

No Estado hobbesiano, o valor atribuído à liberdade e à igualdade é relativizado. A igualdade, afinal, é o fator que leva à guerra de todos. Ao afirmar que os homens são iguais, Hobbes não faz uma proclamação revolucionária contra o Antigo Regime. Diz apenas que dois ou mais homens podem querer o mesmo bem e, por isso, vivem em estado de tensa competição. A liberdade, por sua vez, também deixa de ser um valor. No capítulo XXI do *Leviatã*, o autor reduz a liberdade a uma determinação física, aplicável a qualquer corpo. Com isso, praticamente elimina o valor, a seu ver retórico, da liberdade como clamor popular, como princípio pelo qual os homens lutam e morrem.¹⁴³

¹⁴³ “(...) É coisa fácil os homens se deixarem iludir pelo especioso nome de liberdade e, por falta de capacidade de distinguir, tomarem por herança pessoal e direito inato aquilo que é apenas direito do Estado. E quando o mesmo erro é confirmado pela autoridade de autores reputados por seus escritos sobre o assunto, não é de admirar que ele provoque sedições e mudanças de governo. Nestas partes ocidentais do mundo, costumamos receber nossas opiniões relativas à instituição e aos direitos do Estado, de Aristóteles, Cícero e outros autores, gregos e romanos, que viviam em Estados populares, e em vez de fazerem derivar esses direitos dos princípios da natureza os transcreviam para seus livros a partir da prática de seus próprios Estados, que eram populares. Tal como os gramáticos descrevem as regras da linguagem a partir da prática do tempo, ou as regras da poesia a partir de Homero e Virgílio. E como aos atenienses se ensinava (para neles impedir o desejo de mudar de governo) que eram homens livres, e que todos os que

Hobbes foi mais longe do que Bodin. Este, conforme se viu, inseriu o poder soberano no contexto de um contrato entre o governante e o povo. A consequência acarretada foi a de o governante, em Bodin, encontrar-se limitado pelo direito natural e pelo direito costumeiro. Em Hobbes, contudo, o Estado é ilimitado, ilimitável, irresponsável e onipotente. Ele não acredita na existência das leis não escritas do direito natural, apenas no comando gerado pelo direito positivo legislado pelo *Leviatã*. No que se refere ao direito costumeiro, Hobbes acredita na sua validade, mas ressalva que ela só se justifica pela aquiescência tácita do soberano: basta ele não estar de acordo com uma norma costumeira para que ela perca imediatamente seu poder de mando, independentemente do fato de ter sido observada ao longo dos séculos.

A obra de Hobbes foi decisiva para que o conceito de soberania passasse a ocupar a posição central hoje reconhecida no pensamento político. Depois dele, poucos autores atreveram-se a defender teorias de soberania limitada ou compartilhada. A única exceção digna de nota continuou a ser a dos reinos de língua alemã, onde viveu e trabalhou, em época muito posterior, Leibniz, para quem o conceito de soberania não passava de uma construção acadêmica, uma vez que toda autoridade humana é, necessariamente, relativa e condicionada.

É verdade que as formulações de Hobbes não foram universalmente aceitas por seus contemporâneos. Mas elas se tornaram a força motora em todos os debates subsequentes sobre o assunto. Possibilitaram e aceleraram o processo de mudança das premissas subjacentes às discussões políticas, que deixaram definitivamente de ser teológicas e passaram a ser racionalistas. Dado o pouco desenvolvimento das formas e dos órgãos de governo de seu tempo (inclusive no sempre presente e

viviam em monarquia são escravos, Aristóteles escreveu em sua *Política* (livro 6, capítulo 2): na democracia deve supor-se a liberdade, porque é geralmente reconhecido que ninguém é livre em qualquer outra forma de governo. Tal como Aristóteles, também Cícero e outros autores baseavam sua doutrina civil nas opiniões dos romanos, que eram ensinados a odiar a monarquia, primeiro por aqueles que depuseram o soberano e passaram a partilhar entre si a soberania de Roma, e depois por seus sucessores. Através da leitura desses autores gregos e latinos, os homens passaram desde a infância a adquirir o hábito (sob uma falsa aparência de liberdade) de fomentar tumultos e de exercer um licencioso controle sobre os atos de seus soberanos. E por sua vez o de controlar esses controladores, com uma imensa efusão de sangue. E creio que em verdade posso afirmar que jamais uma coisa foi paga tão caro como estas partes ocidentais pagaram o aprendizado das línguas grega e latina.” HOBBS, T. *Leviatã*, cap. XXI, p. 132. Apud RIBEIRO, Renato Janine. Ibid, p. 67.

particular caso inglês), as ideias hobbesianas tornaram-se presa fácil de muitos críticos, que as interpretaram no sentido de assimilar o soberano ao monarca, o que não era necessariamente o caso para Hobbes. Este foi identificado com defensor do absolutismo monárquico por muitos de seus sucessores, em época que se clamava por formas de governo mais flexíveis.

1.7 Depois de Hobbes: da soberania do governante à soberania popular

Na segunda metade do século XVII, o desafio das comunidades políticas europeias mais avançadas foi acomodar a ideia de soberania, conceito que se tornou imprescindível com Hobbes, à necessidade de uma moldura constitucional para o exercício do poder. Na Inglaterra, após o período da Restauração, a reação àquele autor não foi no sentido de rejeitar o conceito, mas no de insistir na titularidade inalienável por parte do povo, por ele integralmente transferida para o Estado. Passou-se a falar, então, diante da necessidade inexorável de governo, na partição da autoridade política em vários órgãos independentes. De acordo com essa nova concepção, o povo constituía o titular latente do poder soberano, que passava a ser ativo em caso de dissolução do governo; o legislativo constituía o órgão governante supremo enquanto perdurasse o governo, podendo ser dissolvido a qualquer momento pelo povo; o Poder Executivo (o monarca), por sua vez, era supremo apenas na medida em que atuava de acordo com as leis aprovadas pelo parlamento.

Esse conjunto de ideias, que na Inglaterra foram brandidas com vigor pelos *Whig*, representam desvios consideráveis com relação às teses originais de Hobbes. É verdade que no caso de Locke, um dos principais defensores das teses de extração *Whig*, há inegáveis pontos de contato com aquele autor. Um exemplo é que tanto no caso de um quanto no de outro, o Estado se originava a partir do indivíduo isolado e suas prerrogativas nada mais eram, em última instância, do que a associação dos direitos particulares dos súditos. Não se devem ignorar, no entanto, as importantes diferenças entre ambos.

Uma primeira distinção está, precisamente, na insistência de que a titularidade inalienável do poder soberano estava e permanecia em mãos do povo. Locke explicava a origem do Estado não a partir de um ato

de submissão dos indivíduos reunidos, como Hobbes, mas por meio do contrato social. O contratualismo, para Locke, em nada se assemelha ao contrato hobbesiano. Em Hobbes, os homens firmam entre si um pacto de submissão pelo qual, visando à preservação de suas vidas, transferem a um terceiro (o monarca ou a assembleia) a força coercitiva da comunidade e trocam voluntariamente sua liberdade pela segurança oferecida pelo Estado. Em Locke, o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que detinham originalmente no estado de natureza. No estado civil, os direitos naturais inalienáveis do ser humano à vida, à liberdade e aos bens estão mais bem-protegidos sob o amparo da lei, do árbitro e da força comum de um corpo político unitário.¹⁴⁴

Uma segunda distinção diz respeito ao escopo do poder estatal e à extensão dos direitos individuais inerentes, uma vez firmado o contrato social. Nessa temática, a posição de Hobbes é, como se viu, extrema: ao substituir o direito natural pelo comando transmitido pelo direito positivo, ele concedeu à autoridade soberana a maior amplitude possível. Enfatizou, assim, que o papel do soberano era criar do nada um sistema de normas morais e legais. Para Locke, em contraposição, os direitos pessoais e a propriedade individual eram anteriores a qualquer forma de organização social ou política. Constituíam realidades invioláveis que poderiam ser confiadas ao poder político para a sua proteção e que justificavam o recurso à revolta popular.¹⁴⁵ Spinoza chegou a desenvolver argumentação assemelhada a essa (ainda que concordasse com Hobbes em que o súdito não detinha direitos antes da constituição do poder soberano) ao afirmar que o indivíduo entregava seus direitos pessoais não ao Estado, mas à comunidade. Uma vez que o que caracteriza o homem é, para Spinoza, a liberdade, todas as formas de governo que se afastam da democracia consistem em desvios do padrão desejável. Pufendorf, finalmente, inseriu moldura constitucional entre o contrato social e o ato individual de submissão, de modo a obrigar o governante. Isso não era, de seu ponto de vista, incompatível com a teoria da soberania: ser

¹⁴⁴ ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Ibid.*, p. 86.

¹⁴⁵ Sem dúvida, muitos dos argumentos centrais de Locke podem ser compreendidos a partir de sua própria condição pessoal como integrante de uma classe média ascendente.

soberano era sinônimo de ser absoluto, mas não absolutista com relação à comunidade.

Todas essas ideias estiveram crescentemente em voga desde sua concepção, entre 1660 e 1670. Na Inglaterra, levaram à consolidação do Estado soberano parlamentar, após a expulsão dos Stuart em 1689, e à aceitação incontroversa da tese da personificação do corpo político no parlamento (King-in-Parliament), expressa pela primeira vez ainda durante a dinastia Tudor. No continente, o reconhecimento dos direitos populares entrou em choque com o fortalecimento da monarquia, que não dava sinal de aceder ao constitucionalismo. Essa tensão entre os direitos comunitários e os direitos monárquicos teve, como um de seus resultados, a teoria de Montesquieu (adotada posteriormente pelos *Founding Fathers* da Constituição norte-americana), que propõe a partição do poder soberano.¹⁴⁶

Não parece exagerada a afirmativa de que a doutrina da soberania popular alcançou seu zênite com Rousseau.¹⁴⁷ Na verdade, a doutrina foi reafirmada, em diversas ocasiões, após a publicação do *Contrato Social* (1756), mas nunca em termos essencialmente diferentes daqueles nos quais a expressou o autor suíço. Em fins do século XVIII, com as revoluções americana e francesa, já era essa a tese prevalecente nas sociedades políticas mais avançadas do Ocidente. É interessante observar, nesse processo, como Rousseau tentou abolir um dos elementos essenciais que tanto contribuíram para o surgimento do conceito de soberania: a separação entre a comunidade política e o Estado.

Há várias afinidades entre o *Contrato Social* e o *Leviatã*. Rousseau tomou cada um dos elementos que Hobbes havia utilizado para caracterizar a soberania do governante, independentemente da forma de governo, e os utilizou para descrever a soberania popular. Assim como Hobbes, ele abominava a ficção de um contrato entre o povo e o governante e preferia a ideia da submissão do indivíduo e seus direitos ao Estado. Assim como Hobbes, ele insistia no caráter ilimitado da soberania do Estado. Diferentemente de Hobbes, porém, ele identificava o Estado

¹⁴⁶ Segundo Hinsley, a teoria de Montesquieu se origina em uma leitura equivocada da experiência inglesa de governo misto. Afinal, desde sua primeira formulação por Bodin, uma das características definidoras do poder soberano é, justamente, sua unidade. HINSLEY, F. H. *Sovereignty*, p. 152.

¹⁴⁷ GIERKE, Otto. *Ibid*, p. 183.

com a comunidade, isto é, com o corpo político que se constituiu no momento em que os indivíduos estabeleceram o contrato social.

Locke chegou quase tão longe quanto Rousseau ao insistir que o governo era apenas o fiel depositário, em confiança da comunidade, do Poder Executivo. Em Locke, os traços de ascendência contratualista restringiram, no entanto, o direito popular à insurreição às ocasiões em que o governo traísse a confiança dos cidadãos ou falhasse ao desempenhar apropriadamente suas funções. Para Rousseau, a prerrogativa da insurreição constituía um direito popular permanente, uma vez que o povo era o titular do poder soberano, que não podia ser restringido por arranjos constitucionais ou legais. Nessa equação, o governante nada mais é do que o executante não soberano dos comandos emitidos pela comunidade.¹⁴⁸ Coerente com essas premissas, ele rejeitava qualquer noção constitucionalista, como a divisão de poderes.

Rousseau reverteu a tese de Hobbes de que o Estado dominava a comunidade que o havia criado ao mesmo tempo em que permanecia separado desta de forma definitiva. Permitiu, assim, que a comunidade cingisse o Estado. O governo, ainda que necessário, constituía apenas atividade dependente de parte de uma instituição não soberana. Na tentativa de fundamentar a ficção da personalidade unitária do Estado, Rousseau teve de recorrer ao artifício da “vontade geral”, que não se confundia com a vontade da maioria, nem com a vontade de todos.¹⁴⁹

Hinsley opina que, em função das dificuldades de Rousseau em basear a personalidade una do Estado na união estável da comunidade

¹⁴⁸ A comunidade é, em Rousseau, o único elemento determinante no funcionamento da máquina política. Nessas condições, estão dadas todas as condições para a realização da liberdade civil, pois o povo soberano, sendo ao mesmo tempo parte ativa e passiva, isto é, agente do processo de elaboração das leis e aquele que obedece a essas mesmas leis, tem todas as condições para se constituir como um ser autônomo, agindo por si mesmo. Há assim, uma conjugação perfeita entre liberdade e obediência. Obedecer à lei que se prescreve a si mesma é um ato de liberdade, fórmula que seria desenvolvida mais tarde por Kant. NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998, p. 196.

¹⁴⁹ Rousseau sempre demonstrou grande cuidado em indicar os riscos de um governo se desnaturar e se constituir em ameaça ao povo. No livro III do *Contrato*, depois de frisar o caráter do governo como um corpo submisso à autoridade soberana, depois de reconhecer a sua necessidade, passa a enumerar os riscos da sua instituição, sua tendência a se degenerar. O governo tenderia, assim, a ocupar o lugar do soberano, a constituir-se não em um corpo submisso, como um funcionário, mas como o poder máximo, invertendo portanto os papéis. Em vez de submeter-se ao povo, o governo tende a subjugá-lo. NASCIMENTO, Milton Meira. *Ibid.*, p. 197.

com o governante, todas as tentativas subsequentes nesse sentido não passaram de repetições de Hobbes ou, alternativamente, de repetições de críticas constitucionalistas a ele. No primeiro caso estaria Hegel, para quem seria uma lei da História que a nação se aperfeiçoaria até o estágio de união orgânica com o Estado.¹⁵⁰ No segundo caso, por sua vez, incluir-se-ia a obra de Kant, quem, tendo aceito o princípio da soberania popular, insistiu em que o Estado era o agente e representante da vontade geral, o qual teria absorvido em si todos os direitos populares. Consciente das dificuldades em compatibilizar a norma da soberania popular com as necessidades práticas da organização política, preferiu concentrar-se menos na questão da origem do Estado do que na forma constitucional que este deveria assumir. Kant acreditava, em face do problema prático de que a divisão de poderes limitava a liberdade do Poder Executivo, que um passo adicional deveria ser dado. Esse passo constituía em substituir a soberania latente do povo e a soberania efetiva do governante pela soberania abstrata do Estado que, para ele, era sinônimo da Razão Universal.

Em conclusão dessa primeira parte do capítulo, pode-se dizer que a consolidação do princípio da soberania popular se realizou de forma concomitante com a criação do Estado constitucional. Ao longo desse processo, estabeleceu-se um poder central unitário e foram superados os resquícios de fragmentação dentro do Estado. Isso exigiu que uma parcela suficientemente grande da população aceitasse a organização do Estado, o qual passou a orientar seu poder de mando de acordo com as necessidades e exigências da comunidade. Conforme mostra Hinsley, a soberania só surge quando a comunidade e seu governo – a sociedade e o Estado –, embora diferenciados um do outro, estão também em certa medida integrados. Nesse contexto, o titular do poder soberano é aquele que detém a função de representar o poder, independentemente da forma específica de objetivação que se utilize em cada caso (o Parlamento, a Constituição, a lei costumeira e, uma vez que nem sempre é possível descrever com precisão absoluta os termos políticos, o povo ou o Estado, qualquer que seja a forma de acordo com qual sejam concebidos). Essa formulação, ainda que em certa medida imprecisa, indica, nos limites do que é possível dizer, que a extensão exata da ideia de soberania se encontra no compromisso, frequentemente instável, entre o governo e a comunidade que lhe deu origem.

¹⁵⁰ HINSLEY, F. H. Ibid, p. 156.

1.8 Soberania, direito e coerção após a Primeira Guerra Mundial

Direito e coerção são dois termos que, conforme se viu, polarizam o entendimento do conceito de soberania. Em sentido mais amplo do que o usual, podem ser utilizados para se referir ao poder de direito e ao poder de fato, ou, ainda, à jurisprudência e à política. As raízes de ambos os termos podem ser encontradas em autores tão diversos quanto Bodin, Hobbes, Locke e Rousseau. A clivagem persiste na obra de autores contemporâneos, os quais refletem essa dicotomia de formas diversas.

Do ponto de vista jurídico, é necessário iniciar por Hans Kelsen, autor que inspirou as concepções de paz internacional e da Liga das Nações no primeiro pós-guerra. Kelsen foi herdeiro da teoria pura do direito de Kant, que influenciou de forma profunda sua maneira de conceber o direito e, juntamente com ele, o conceito de soberania. Seu foco principal de análise é o direito positivo, isto é, o direito real e normativo, relativo a comunidades específicas e localizadas. No pensamento de Kelsen, o direito se diferencia de forma clara tanto da política (ou da filosofia política, campo do dever ser) quanto da sociologia (campo da conduta real dos indivíduos).¹⁵¹

Para Kelsen, o Estado se resume a um sistema de normas. A teoria geral do Estado nada mais é, para ele, do que um prolongamento da teoria do direito. O que confere realidade ao Estado é o ordenamento jurídico.¹⁵² Todas as questões da teoria do Estado se resumem, assim, a questões jurídicas, uma vez que, no sistema kelseniano, a força se submete ao direito. Kelsen define o território como a esfera espacial onde o Estado exerce seu controle jurídico de forma eficiente. O povo, por sua vez, nada mais é do que o conjunto de pessoas sobre o qual a ordem jurídica é aplicada. O poder é um elemento cuja manifestação é disciplinada pelo Estado, a não ser que o próprio ordenamento jurídico decida em sentido contrário.

No pensamento desse autor, há uma unidade fundamental entre o direito nacional e o direito internacional.¹⁵³ O caráter particular do direito

¹⁵¹ KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1965], p. XXVII-XXIX.

¹⁵² Id., *ibid*, p. 261-4.

¹⁵³ Id., *ibid*, p. XXXI, 462-3 e capítulo VI.

internacional se origina na especificidade da comunidade cosmopolita que lhe dá origem. À ideia de que os Estados criam o direito internacional por meio dos tratados, Kelsen contrapõe o argumento de que, em realidade, o agente responsável é a própria comunidade internacional. A esfera externa seria, dessa forma, reflexo do âmbito interno, em que o Estado cria o ordenamento jurídico doméstico.

Os Estados constituem necessidade lógica para a existência do direito internacional, que é o ponto de partida do arcabouço teórico desenvolvido por Kelsen. O direito internacional não só pressupõe os Estados, mas também os determina. A comunidade internacional é, nesse contexto, a entidade capaz de obrigar juridicamente seus elementos. Isso significa que a comunidade internacional dispõe, no pensamento de Kelsen, da mesma ascendência que o Estado exerce sobre os indivíduos. A coerência do sistema repousa sobre a premissa de que o Estado, única instância capaz de aplicar o ordenamento jurídico aos indivíduos, é precisamente quem delibera, com os pares, acerca das normas internacionais. Em suma, é o direito internacional que define as esferas temporal e espacial de sua aplicação, segundo Kelsen. Ele rejeita, dessa forma, a concepção de soberania estatal e opta, em lugar dela, pela primazia incontestável do direito internacional.

Outra concepção que privilegia o direito em detrimento da coerção é a de Edgar Bodenheimer, autor que entende o poder como a capacidade de um indivíduo ou grupo para levar adiante sua vontade, a despeito de outros indivíduos ou grupos.¹⁵⁴ Segundo Bodenheimer, haveria formas extremas em que o poder seria levado às suas últimas consequências. De um lado está a anarquia, situação em que todos os membros da sociedade detêm poder ilimitado para agir. Dada a natural desigualdade entre os homens, bem como a ausência de bondade natural intrínseca, a situação anárquica favoreceria o domínio dos mais fortes sobre os mais fracos. No extremo oposto, Bodenheimer identifica o despotismo, em que apenas um detém o poder ilimitado sobre os que estão sob seu jugo.¹⁵⁵

Na concepção de Bodenheimer, o direito seria uma espécie de meio termo entre a anarquia e o despotismo. Por um lado, evita o poder ilimitado de parte de atores singulares; por outro, de parte do próprio

¹⁵⁴ BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946, p. 20.

¹⁵⁵ Id., *ibid*, p. 23-8.

governo. Sua função é restringir o raio de ação tanto dos atores privados quanto do Estado. Nesse sistema, o poder puro e o direito puro constituem polos opostos entre os quais se situam as distintas sociedades. Nestas, o direito parte do extremo em que se encontra em situação de supremacia absoluta, deslocando-se em direção ao poder.¹⁵⁶

Bodenheimer considera ilusórias quaisquer propostas de se submeter o direito ao Estado ou, inversamente, de se submeter este ao direito. Nada estaria mais distante de sua compreensão do que considerá-los como diferentes aspectos de uma mesma realidade, com valor idêntico. Para ele, a relação entre Estado e direito é diferente em cada caso observável, conforme as formas sociais concretas tendam mais para o polo do direito ou o da coerção.¹⁵⁷

Linha totalmente distinta das de Kelsen e Bodenheimer, uma vez que seu enfoque primordial é menos o direito do que a coerção, é adotada por Carl Schmitt. Este se situa na mesma tradição iniciada por Maquiavel e Hobbes, em que a teoria política é vista segundo critérios próprios, ocupando assim posição autônoma em relação ao direito, à jurisprudência e à moral. Ele se apoia em Maquiavel para afirmar que a política visa a fins específicos e não a valores, e estuda as consequências desse desenvolvimento no surgimento do Estado e na concepção de ditadura.¹⁵⁸

Schmitt acredita que é no estado de exceção, isto é, na ditadura, que se evidencia quem domina o Estado de fato, pois só então é possível identificar o agente em condições de declarar o estado de exceção ou de normalidade institucional. Para ele, o regime de exceção tem o sentido original de ditadura comissária, em que a validade da constituição é temporariamente suspensa, tendo em vista o objetivo de facilitar a reforma do Estado ou a superação de alguma crise. O ditador é, nesse contexto, representante do verdadeiro soberano e goza de poderes supraleais enquanto durar o regime excepcional, dentro de determinados parâmetros legais.¹⁵⁹ Para se caracterizar como soberana, uma ditadura deve fundar-se em finalidade que se encontra fora do ordenamento constituído e que implica o reordenamento deste. De maneira mais precisa, a ditadura exige, para se consubstanciar, a existência de um inimigo a ser eliminado,

¹⁵⁶ Id., *ibid*, p. 29-43.

¹⁵⁷ Id., *ibid*, p. 63-78.

¹⁵⁸ SCHMITT, Carl. *La Dictadura*. Madrid: Alianza Editorial, 1985 [1931], p. 40-4.

¹⁵⁹ Id., *ibid*, capítulo 1.

como um invasor externo, ou uma situação de crise interna, que deve ser controlada a qualquer custo.¹⁶⁰ Assim, para Schmitt, a soberania se constitui, factualmente, na realidade da luta pelo poder. É o soberano quem domina o Estado, ou seja, quem decide sobre o estado de exceção e quem determina por quanto tempo este deve perdurar.¹⁶¹

Um segundo autor que também se atém ao polo da coerção ou, mais especificamente, ao modo como as coisas são em oposição ao ponto de vista ideal do direito, é Hermann Heller. Como Kelsen, ele escreveu na época do pós-guerra. Enquanto Kelsen propõe um direito internacional puro e abstrato, desvinculado das particularidades estatais e que submeteria os países por ser anterior a eles, Heller propõe os Estados soberanos como unidades fundamentais e constituintes daquele direito. São os Estados, em sua concepção, anteriores ao direito internacional, e não o contrário.¹⁶²

Em Heller, o direito internacional é, assim, uma convenção entre vontades autônomas. Nenhuma unidade está obrigada a firmar tratados com as outras, mas, na medida em que o faça, submete-se às regras objetivadas e a uma relação de subordinação. Dessa forma, a única limitação a que o Estado se submete é aquela acatada pela própria vontade soberana. Se o direito internacional constrange o Estado de alguma forma, é apenas porque este consente em que isso ocorra. A afirmativa de que o direito internacional limita a soberania estatal deve ser relativizada e compreendida, assim, em seu contexto específico.¹⁶³

O soberano de Heller é livre para romper e recompor o ordenamento jurídico sempre que necessário e detém a faculdade de contratar externamente em seus próprios termos. As prescrições do direito internacional só têm validade doméstica uma vez internalizadas pelo Estado soberano, que é o único capaz de validar ou reformar a norma jurídica. Se o direito internacional é a união de vontades autônomas, o direito interno é imposto pelo soberano àqueles a quem as normas se destinam. Como Kelsen, ele considera como direito apenas as normas positivas, ou seja, as normas que se referem especificamente

¹⁶⁰ Id., *ibid*, capítulo 3.

¹⁶¹ Id., *ibid*, p. 49.

¹⁶² HELLER, Hermann. *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal e del derecho internacional*. Santiago de Chile: Unam y FCE, 1995.

¹⁶³ DE LA CUEVA, Mario. *Estudio Preliminar*. In: HELLER, H. *Ibid*.

à comunidade à qual se aplicam. O direito é, ademais, estabelecido a partir da autoridade da própria comunidade, com o propósito de limitar normativamente sua conduta. Nesse contexto, o soberano constitui uma parcela da comunidade que detém o poder de positivar normas, de reconhecer sua correspondência com as realidades do Estado e de lhes conferir validade.

Heller entende o caráter positivo do direito como expressão do corpo social, que quer se perpetuar no presente e se projetar no futuro. O indivíduo tem, nesse contexto, importância particular.¹⁶⁴ Diferentemente de Kelsen, para quem o direito existia de forma abstrata e independente, em Heller é o indivíduo (o povo) que porta a vontade geral e que detém a prerrogativa de positivar normas e de assumir o papel de soberano.¹⁶⁵

1.9 Por “outras histórias” do conceito de soberania

Com o objetivo de completar o exame dos fundamentos teóricos do conceito de soberania em sua dimensão interna, torna-se necessário dizer algumas palavras sobre os desdobramentos mais recentes nos estudos sobre o tema. Nas seções anteriores, procurou-se responder à pergunta acerca do que é esse conceito seminal, como surgiu e se consolidou no pensamento político ocidental. Nesse percurso, os mestres foram Bodin, Hobbes e Rousseau, entre tantos outros. Na primeira metade do século XX, viu-se como o entendimento do conceito esteve matizado pela cisão entre direito e força. Hoje, porém, o interesse despertado pelo tema parece estar menos relacionado com a busca de uma definição unívoca e permanente do que com o fato de a evolução conceitual traçada acima não se revelar tão útil para iluminar uma série de fenômenos que adquiriram grande importância, como o desmoronamento das separações rígidas entre as esferas interna e externa do Estado.

O tratamento recente acerca da evolução do conceito é exemplificado por Onuf, não por esgotar todos os seus aspectos, mas porque empreende

¹⁶⁴ Ao reconhecer o papel do povo na tomada de decisões, Heller se aproxima de Laski. Na verdade, Laski rejeita um monismo social radical, divinizador do Estado, segundo o qual este seria portador de interesse próprio que transcende o interesse de seus componentes. Em outras palavras, afirma que se determinada resolução estatal conta com o apoio do povo ao qual ela se refere, isso se deve à coincidência dos interesses de ambos.

¹⁶⁵ HELLER, H. *Ibid.*, p. 193-4.

diálogo próprio e frutífero com o enfoque descrito nas seções precedentes. Onuf dialoga de maneira pessoal com a visão canônica do surgimento e da evolução do conceito de soberania da maneira como é relatada em manuais como os de Hinsley e Laski.

Um ponto chama a atenção do leitor logo de início: a rejeição de qualquer caráter teleológico ou evolutivo, no sentido de progresso, no curso da consolidação do Estado e da sociedade internacional, por meio da ideia de soberania. Antes, entende-o como fruto de um conjunto de circunstâncias históricas específicas, às quais vem somar-se a ação humana.

Preliminarmente é necessário, porém, indagar acerca da utilidade de investigar o conceito a partir de novas premissas, com vistas a articular história distinta dessa concepção, nos moldes do que conclama Onuf ao defender uma “história conceitual” para o termo.¹⁶⁶ Segundo esse enfoque, um conceito não pode ser examinado isoladamente do discurso político no qual está inserido. O uso de um termo no discurso pode levar, no entanto, a inovações conceituais, ainda que essa não seja a intenção do agente linguístico.

Um primeiro ponto é o de que se o conceito de soberania constitui uma criação humana, então esta deve ser entendida a partir de sua relação com a realidade política e com o processo de conhecimento próprio de cada período de sua evolução. Essa preocupação origina-se em uma observação de Nietzsche, para quem “só se pode definir aquilo que não tem história”.¹⁶⁷ Evita-se, assim, a discussão sobre o que é soberania e passa-se a examinar como essa ideia tem sido concebida e expressa ao longo do tempo. O argumento principal nessa linha de pesquisa é o de que soberania e epistemologia se relacionam de forma mútua e historicamente

¹⁶⁶ ONUF, Nicholas Greenwood. *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 116. “In search for coherence, a different kind of story is called for, one that avoids both the undue texturing of histories of ideas and the artificiality of histories of political thought. A candidate of recent vintage is conceptual history. Conceptual historians start with the assumption that concepts ought not be detached from the political discourse within which they are embedded. This is so because concepts constitute such discourse. They do so through the conduct of arguments which, though responsive to events, we can see as having been about concepts.”

¹⁶⁷ NIETZSCHE, Friedrich. *Zur Genealogie der Moral*. Ditzingen: Reclam, 1988, p. 71.

condicionada.¹⁶⁸ A discussão acerca do significado dá lugar à da função desempenhada no corpo do texto.¹⁶⁹

Essa linha de investigação busca, ademais, identificar as chamadas “descontinuidades epistemológicas” na evolução do conceito e construir aquilo que Foucault chama de sua *genealogia*, entendida como narrativa episódica e “exemplária”, que se contrapõe à historiografia tradicional.¹⁷⁰ Essa tarefa só pode ser empreendida a partir do exame de “grandes conjuntos discursivos”, sacrificando-se o detalhe em nome da coerência e indicando os momentos de mudança conceitual.¹⁷¹

Para Onuf, são três esses momentos: 1) o surgimento da chamada Modernidade, no século XVII; 2) a passagem para o século XIX, quando a Modernidade se consolidou por intermédio da ascensão do liberalismo e do positivismo; 3) o momento atual, isto é, fins do século XX e início do século XXI quando, para muitos, os ideais do liberalismo e do positivismo passaram a constituir-se em expressões exauridas de conteúdo programático.¹⁷² Os intervalos entre esses períodos assistiriam à lenta, porém inexorável, consolidação da soberania como conceito central da prática e do discurso político, bem como de sua condição instrumental para a construção social do mundo moderno.¹⁷³

¹⁶⁸ Nas palavras de Bartelson: “The relationship between the very term sovereignty, the concept of sovereignty and the reality of sovereignty is historically open, contingent and unstable.” BARTELSON, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. New York: Cambridge University Press, 1980, p. 2.

¹⁶⁹ Id., *ibid.*, p. 5.

¹⁷⁰ Nas palavras de Foucault: “One has to dispense with the constituent subject, to get rid of the subject itself, that’s to say to arrive at an analysis which can account for the constitution of the subject within a historical framework. And this is what I would call genealogy, that is, a form of history which can account for the constitution of knowledges, discourses and domain of objects, etc., without having to make reference to a subject which is either transcendental in relation to the field of events or runs in its empty sameness throughout the course of history.” FOUCAULT, Michel. Truth and Power. In: GORDON, C. (ed.). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* by Michel Foucault. New York, 1980: Pantheon, p. 117.

¹⁷¹ ONUF, N. G. *Ibid.*, p. 117.

¹⁷² Id., *ibid.*

¹⁷³ Para Onuf, o termo “Modernidade” é definido por um conjunto de transformações conceituais e materiais que dominou a Europa e a América do Norte ao longo de séculos. O termo refere-se a um período histórico em duas partes: a primeira, de 1600 a 1800 e a segunda, de 1800 aos nossos dias. Os traços distintivos da Modernidade, para aquele autor, seriam o humanismo, a crença inabalável na razão, no individualismo e no método científico como instrumento do progresso. Ver, a esse respeito, *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, –*Sovereignty*, capítulo 5, p. 114.

Na busca de formas de compreensão alternativas, que fujam da “história que nos é normalmente contada”, mas capazes de com ela dialogar, Onuf apoia-se em vários autores¹⁷⁴ que identificam um traço central pouco explorado quando se define soberania como a autoridade final e absoluta no seio do corpo político: o fato de ela exercer papel constitutivo interna e externamente. Isso significa que a constituição dos Estados e da sociedade por eles formada é operada a partir de uma sequência de atos em que há, de um lado, a declaração de independência de parte de um ator e, de outro, a receptividade (expressa ou tácita) dos demais pares com relação a essa declaração. Um Estado é considerado soberano na medida em que, tendo se declarado como tal, ele é reconhecido pelos demais como titular dessa condição. Trata-se de processo lento, mutável, que combina atos formais e informais, mas que permanece válido nos dias de hoje.

O caráter jurídico da ideia de soberania, por sua vez, auxilia em que os Estados possam praticar todos os atos que os definam como tal. De acordo com essa visão, o aspecto interno do conceito dá aos Estados a margem de manobra necessária para atuar livremente sobre determinado território e dar plena vazão aos desígnios da Modernidade dentro das fronteiras nacionais. O aspecto externo, por sua vez, nega qualquer possibilidade de mudança na forma de relacionamento entre os iguais. A anarquia reina e, junto com ela, permanecem em estado latente as possibilidades de conflito.

Onuf entende como paradoxal que a concepção tradicional de soberania proclame ser o conceito indivisível e que, ao mesmo tempo, identifique um aspecto interno e outro externo, como fazem Hinsley e Morgenthau.¹⁷⁵ Para ele, o que distingue o conceito não são essas dimensões, mas o fato de que a asserção de soberania torna o Estado uma entidade indivisível. Em face da soberania, uma unidade territorial

¹⁷⁴ É o caso de WALKER, R. B. J. *Sovereignty, Identity, Community: Reflections on the Horizon of Contemporary Political Practice*. In: WALKER, R. B. J.; MENDLOVITZ, Saul H. *Contending Sovereignties: Redefining Political Communities*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990, p. 159-160; JAMES, Alan. *Sovereign Statehood: The Basis of International Society*. Londres: Allen & Unwin, 1986, p. 278-279; JACKSON, Robert H. *Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World*. *International Organization*, vol. 41, p. 519. Cambridge, 1987.

¹⁷⁵ MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1967, p. 312-317.

segmentada só pode ser um Estado federal ou uma confederação de Estados. Inexiste terceira alternativa possível.¹⁷⁶

Onuf identifica dois registros linguísticos rivais, por ele chamados de “dialetos”, que contribuíram para a formação do conceito: o republicano, que justifica a ideia de soberania a partir de preocupações com o bem comum, a responsabilidade civil e as formas de governo; e o imperial, com sua ênfase nas questões de poder e nas prerrogativas do governante.¹⁷⁷ Com a Idade Moderna, o chamado dialeto republicano passou a prevalecer sobre o imperial, diferentemente do que ocorreu em períodos anteriores, quando os dois enfoques coexistiram. Essa prevalência se deveu a dois conjuntos de fatores relacionados. Em primeiro lugar, a retração do discurso teológico em face do discurso político, que coincidiu com a crescente irrelevância da Cidade de Deus como modelo para o mundo terreno e com a deterioração da posição privilegiada da Igreja na organização política da cristandade ocidental. Em segundo lugar, as crescentes discussões acerca da organização e dos requisitos éticos da vida pública, seja como virtude (na Grã-Bretanha) seja como dever (no Continente), sob a influência dos valores protestantes.

A construção de um novo mundo – um mundo composto por Estados – não exigiu a criação de uma linguagem totalmente nova, mas, sim, a adaptação dos dialetos republicano e imperial ao novo conjunto de circunstâncias da Modernidade. Figuras linguísticas que antes permaneciam isoladas, como as ideias de posse e de direito, passaram a interligar-se. O conceito moderno de soberania originou-se, nesse contexto, a partir de três antecedentes específicos: a palavra latina *majestas*, para designar a formalidade e a dignidade inspiradas por um cargo público;¹⁷⁸

¹⁷⁶ Onuf. *Ibid.*, p. 123.

¹⁷⁷ Id., *ibid.*, p. 124. Como livros que exploram as fontes do dialeto republicano, Onuf cita SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Como fonte do dialeto imperial, menciona KOEBNER, Richard. *Empire*. Cambridge: Cambridge University Press, 1966; SPRINGBORG, Patricia. *Western Republicanism and the Oriental Prince*. Austin: University of Texas Press, 1992; VIROLI, Maurizio. *From Politics to Reason of State: The Acquisition and Transformation of the Language of Politics 1250-1600*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992; TUCK, Richard. *Philosophy and Government 1572-1651*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993; BARTELSON, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*, p. 88-185; PAGDEN, Anthony. *Lords of all the World: Ideologies of Empire in Spain, Britain and France c.1500-c.1800*. New Haven: Yale University Press, 1995.

¹⁷⁸ Onuf observa, com base em vários autores, entre os quais Otto Gierke, que a palavra latina *majestas* é com maior frequência traduzida por soberania do que qualquer outra. Essa é, inclusive, a acepção consagrada no *Oxford Latin Dictionary*. Onuf, *ibid.*, p. 126.

a palavra latina *imperium*, para designar o poder administrativo supremo e a noção de domínio;¹⁷⁹ e a doutrina da soberania popular, oriunda do adágio, próprio da igreja medieval, segundo o qual o povo está acima dos líderes seculares.

Cumpra diferenciar o termo *majestas* do carisma (*Herrschaft*) weberiano, que constitui atributo pessoal, ainda que possa tornar-se rotineiro, no caso de passar a ser condição para a materialização do ato de governar, independentemente do ocupante em questão (situação em que Weber se refere ao carisma da função). O importante, aqui, é salientar que o termo *majestas* transcende o indivíduo que ocupa a função pública. Já o termo *imperium* denota, precipuamente, a capacidade de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos para, com base no direito, dar ordens que serão obedecidas pelos demais, sem que estes possam comportar-se de forma similar com relação ao(s) primeiro(s). Isso se materializa em uma estrutura hierárquica vertical, na qual a responsabilidade reside no topo, conforme exigido pelo entendimento moderno.¹⁸⁰ O termo também compreende uma dimensão republicana, já consagrada por Cícero (o dever de governar em nome do povo), que nunca desapareceu por completo, por mais caprichoso e discricionário que tenha sido o comportamento do augusto imperador.¹⁸¹

Na doutrina de soberania popular, finalmente (note-se que Onuf assimila, em sua análise, a doutrina da soberania do governante às noções de *majestas* e de *imperium*), o traço distintivo passa a ser a concepção de responsabilidade diante do povo eleitor. Suas origens remontam aos termos romanos *imperium populi* (império do povo), *patrocinium* (protetorado) e *tutela* (tutela ou guarda).¹⁸² O sentido principal, em todos

¹⁷⁹ Koebner insiste, apoiado em Cícero, que o significado preciso do termo é o de “poder legal para implementar o direito”. KOEBNER. *Empire*, p. 4. Apud ONUF, *Ibid*, p. 127.

¹⁸⁰ Observe-se que para a teoria funcionalista de extração do pós-guerra, essa noção de responsabilidade nada mais é do que uma ficção. Uma vez que o ato de governar passa a exigir um aparato administrativo cada vez mais complexo por parte do Estado, as exigências de supervisão implicadas pela noção de responsabilidade não têm como materializar-se. Nessas circunstâncias, a autoridade passa não só a ser dividida, mas também a estar dispersa. Qualquer noção de autoridade final ou de poder administrativo supremo é, nessa concepção, um absurdo patente. ONUF, N. G. *The Republican Legacy of International Thought*, p. 128.

¹⁸¹ KOEBNER, *Ibid*, p. 4, 5 e 11.

¹⁸² WATSON, Alan. *The Law of the Ancient Romans*. Dallas: Southern Methodist University Press, 1970, p. 40-43.

os casos, é o de um dever público que goza de precedência sobre as demais obrigações.¹⁸³

Foi a fusão da ideia de soberania popular com as de *majestas* e *imperium*, efetuada pelos publicistas ingleses e franceses, que ao termo atingir o seu estágio final de evolução. Apenas então passou a denotar propriedade intrínseca ao povo, a qual se realiza debaixo da identidade corporativa do Estado-nação.¹⁸⁴ O governante, nessa concepção, nada mais é do que o guardião/tutor dos interesses da comunidade.¹⁸⁵

Há, porém, outro elemento essencial ao conceito. Trata-se justamente da “concha protetora” necessária ao exercício da soberania. Esta é dada, conforme lembra Onuf, pelo direito de posse e pelo uso sobre determinado território, que aproxima o Estado soberano do indivíduo titular de direitos segundo a visão liberal. Seu antecedente histórico se projeta na noção de *dominium*, ou seja, de propriedade.¹⁸⁶

A formação e a consolidação do conceito de soberania coincidiu com a consagração do vernáculo como forma de expressão de um novo mundo, o mundo moderno. Onuf nota que os livros seminais nesse processo (o *Six Livres de La République*, o *Príncipe* e o *Leviatã*) foram escritos nas respectivas línguas nativas, mais próprias ao objetivo visado do que o latim, meio de expressão do mundo medieval por excelência.¹⁸⁷ Puderam, assim, expressar aquilo que lhes teria sido

¹⁸³ Há, porém, nuances importantes em cada um dos termos. No caso da tutela, por exemplo, existe o entendimento de que o tutelado se tornará responsável em algum momento, o que porá fim a esse regime jurídico especial. No caso do patronato, essa expectativa de término inexistente. É interessante observar que, no século XIX, as potências imperiais europeias trouxeram muitos países periféricos para debaixo de seu domínio sob (precisamente) a forma de protetorados. O termo protetorado é descrito, no seminal tratado de direito internacional de Oppenheim, como “uma espécie de guarda internacional”. Ver Onuf, *ibid.*, p. 129.

¹⁸⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 130.

¹⁸⁵ Na concepção moderna de soberania, permanecem abertas questões como 1) se o povo é capaz de escolher, por si próprio, o seu bem; 2) a forma de manifestação da soberania popular em termos de arranjos políticos; e 3) a possibilidade de deposição do governante. Qualquer que seja a resposta a essas questões (viu-se na primeira parte do capítulo como vários autores ensaiaram, justamente, respostas a esses questionamentos), o governante é visto, necessariamente, como um guardião dos interesses do povo.

¹⁸⁶ TANAKA, Tadashi. *State and Governing Power*. YANAGIHARA, Masaharu. *Dominium and Imperium*. In: ONUMA, Yasaki (ed.). *A Normative Approach to War: Peace, War, and Justice in Hugo Grotius*. Oxford: Clarendon Press, 1993, p. 137 e 147, respectivamente.

¹⁸⁷ Onuf, *Ibid.*, p. 132.

impossível em latim. O oblívio do latim como língua de aprendizado foi concomitante, ademais, ao crescente abandono da defesa de formas de organização supranacionais no pensamento político. Formas alternativas ao Estado desapareceram paulatinamente, tanto em teoria quanto na prática.¹⁸⁸

Onuf não se propõe a dar respostas definitivas ao buscar os antecedentes conceituais da soberania estatal. Em lugar disso, identifica dialetos e conceitos precursores e indica elementos que iluminam formas de compreensão acerca de como o mundo pós-moderno se relaciona com ela. Assim, adianta a ideia de que caso as prerrogativas do Estado sejam questionadas de forma insistente, como parece ser o caso hoje com a globalização, a soberania estatal se decomporá em seus três componentes fundamentais: majestade (*majestas*), domínio (*imperium*) e tutela (governo em nome do e para o povo).

Cada um desses elementos constitutivos sugere possíveis sendas para compreender alguns fenômenos da pós-modernidade. Onuf nota, por exemplo, como a consolidação da noção de *majestas* no aparato do Estado é ilustrada pelo dramático crescimento dos movimentos nacionalistas no século XIX: ao identificar-se com a nação, o Estado tornou-se o objeto inspirador de respeito e de arrebatamento por excelência. Nessa linha de raciocínio, cada nação necessita de um Estado

¹⁸⁸ Esse ponto será, precisamente, objeto de análise cuidadosa por Spruyt, que questiona a tese de que o sistema internacional composto por Estados soberanos territoriais tenha sido o resultado inevitável de um processo de desenvolvimento histórico. Ele também questiona que a supremacia do Estado soberano em face de entidades rivais, como as ligas e as cidades-estado, possa ser explicada adequadamente por meio de sua capacidade mais efetiva de reunir recursos para travar a guerra. Spruyt argumenta que o desenvolvimento do comércio durante a Idade Média tardia levou ao estabelecimento de coalizões sociais distintas na França, na Itália e na Alemanha. Essas distintas coalizões sociais entre os reis, a aristocracia e a burguesia explicam o surgimento de diversas formas institucionais. Assim, dependendo do tipo de coalizão social formada, assistimos ao surgimento de um Estado soberano (França), da cidade-estado (Itália) ou da liga (Alemanha). Essa variedade de formas institucionais, que eram superiores ao modo de organização feudal no que se refere ao seu potencial econômico, afasta, para o autor, a noção de que a evolução tenha sido um processo linear. A vitória final do Estado soberano sobre as alternativas institucionais contemporâneas se explica por um processo seletivo em que aquele demonstrou ser mais capaz de evitar *freeriders* do ponto de vista interno, bem como ser mais eficiente no estabelecimento de padrões para a moeda e os pesos. Os Estados soberanos também demonstraram ser mais efetivos no reconhecimento e no estabelecimento de relações mútuas, o que favorecia sua situação de legitimidade na cena internacional, se comparados às ligas e às cidades-estado. SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and Its Competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

para realizar seu potencial de forma plena, pela via da autodeterminação dos povos. A experiência recente aponta, no entanto, para a tendência contrária, isto é, para o fato de que autodeterminação e soberania parecem não mais apoiar-se de forma inexorável. A incapacidade de criar Estados de forma coextensiva com nações tem levado, inclusive, à tendência contemporânea do emprego da nacionalidade contra o próprio Estado, como exemplificam os movimentos insurgentes de caráter étnico nos Bálcãs.¹⁸⁹

Ainda em relação ao termo *majestas*, Onuf nota que o movimento original de sua despersonalização, no aparato impessoal do Estado, própria ao século passado, se substituiu em nosso tempo pela tendência contrária, a de sua personalização. Assim, líderes procuram conquistar para si a majestade outrora privativa do Estado; reuniões de cúpula entre líderes mundiais tornam-se eventos de caráter cerimonial.¹⁹⁰

Outro fenômeno próprio da pós-modernidade, o ressurgimento internacional de movimentos religiosos, como o islamismo, representa menos um desafio à autoridade suprema do Estado do que asserções de majestade por instituições que, séculos atrás, perderam a prerrogativa de sua disposição para aquele. A majestade pretendida pelos movimentos religiosos de hoje é, precisamente, aquela por eles rendida, no passado, ao aparato estatal. O mesmo argumento vale para os movimentos seculares. Movimentos planetários como o de defesa ambiental extraem seu *ethos* do sentimento generalizado de arrebatamento diante da biosfera terrestre. Esse é, precisamente, o sentido da afirmação da ativista Patricia Mische: “O planeta terra não reconhece o conceito de soberania como o conhecemos. A soberania do planeta terra precede e supera as manifestações humanas de soberania”.¹⁹¹

Longe de implicar a perda total de majestade pelo Estado, as tendências contemporâneas exemplificadas apontam para a sua relativa

¹⁸⁹ GOTTLIEB, Gidon. *Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. New York: Council of Foreign Relations Press, 1993. O assunto também é tema do último livro de SPRUYT, Hendrik. *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

¹⁹⁰ Sobre o aspecto cerimonial das cúpulas e reuniões entre chefes de Estado, ver ONUF, Nicholas. The paradox of Nonalignment. In: OLSON, William C. *The Theory and Practice of International Relations*. New York: Prentice-Hall, 1987, p. 342-346.

¹⁹¹ MISCHE, Patricia M. Ecological Security and the Need to Reconceptualize Sovereignty. *Alternatives*, vol. 14, p. 424, 1989.

dissociação dos demais elementos que compõem a soberania estatal na visão onufiana. Tal dissociação também é visível no caso de outro elemento constitutivo da soberania estatal, o de tutela ou governo para o povo (Onuf cala-se sobre o elemento *imperium*). Funções de governança possibilitadas pela arrecadação de impostos, que no passado foram essenciais ao processo de ascensão do Estado, como a provisão de segurança e outros serviços públicos, constituem hoje verdadeiros indicativos de sua viabilidade prática. Se é razoável supor que os Estados continuarão a existir como instituições de caráter hierárquico, em função de sua capacidade de atender a uma variada gama de necessidades da população, nada impede, na pós-modernidade, que tarefas típicas passem a ser incumbência precípua de outras instituições. É o caso de organizações burocráticas que recebem fundos governamentais para o desempenho de funções específicas outrora realizadas diretamente pela administração. Essas organizações, prossegue Onuf, estão ligadas entre si por meio de complexa rede de vínculos que, não raro, desconhece as distinções peremptórias, próprias à Modernidade, entre as esferas pública e privada. O ponto, aqui, é que os Estados continuam a suprir uma série de bens e serviços necessários ao ato de governar, mas isso não mais é feito de forma exclusiva. Surge, nesse contexto, uma nova classe, chamada de “administrativa”, que não é composta apenas de funcionários públicos, mas de um conjunto de atores que, funcionalmente, desempenha atividades que podem ser designadas, em sentido lato, como de interesse público.¹⁹²

Já se disse que Onuf não oferece respostas definitivas quanto ao papel da soberania estatal no mundo pós-moderno. Mesmo assim, sua sugestão de que é necessário olhar para os componentes da soberania estatal (*majestas*, *imperium* e tutela), que parecem desligar-se uns dos outros em circunstâncias específicas, ajuda a interpretar fenômenos próprios à vida internacional contemporânea. Como se verá mais adiante, o caso do Haiti parece ser uma dessas situações, por se tratar de exemplo em que interessa à sociedade internacional (e ao Brasil, em particular) reconhecer e apoiar a *majestas* do frágil aparelho de Estado daquele país, contribuindo para o seu fortalecimento, a despeito de todas as dificuldades do governo local em cumprir com as funções básicas de uma entidade soberana. Nesse caso, vê-se com clareza o caráter constitutivo

¹⁹² Onuf, *Ibid*, p. 137.

da noção de soberania: o Estado haitiano é considerado soberano pela comunidade internacional, ainda que sua capacidade efetiva de cumprir com as obrigações derivadas daquela afirmativa sejam limitadas. Várias dessas obrigações, como é o caso do provimento de segurança e serviços básicos, são desempenhadas pela comunidade internacional, em especial a missão coordenada pelo Brasil.

1.10 Conclusão

Neste capítulo, buscou-se traçar a evolução do conceito de soberania desde sua origem. Tendo como ponto de partida a cisão entre direito e força, que é intrínseca ao conceito, bem como a definição formulada por Hinsley (ela própria é resultado do curso evolutivo que se procurou esboçar), de que por soberania se entende a autoridade política final e absoluta, à qual não se contrapõe nenhum rival na órbita interna e que é contrastada por autoridades de igual valor no âmbito externo, tal evolução foi articulada a partir de uma visão progressiva de seu surgimento e de sua consolidação no pensamento ocidental.

O desenvolvimento do conceito foi apresentado, assim, como um processo inextricavelmente ligado ao surgimento e à evolução do Estado. Nesse sentido, viu-se que a objetivação da ideia de soberania, formulada pela primeira vez apenas por Bodin, exigiu, como etapas prévias, 1) o desenvolvimento do Estado e da comunidade política como entidades separadas e autônomas e 2) a elaboração da ficção jurídico-política que assimila a vontade geral à do Estado. Ao largo desse processo, o conceito esteve inicialmente associado à pessoa física do governante, apenas para ser, em seguida, considerado como uma prerrogativa do povo, a qual se positiva, segundo a referida ficção, nos atos de Estado. Na seção 1.8, entretanto, viu-se como o conceito de soberania foi interpretado, no contexto que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, a partir da tensão inerente entre direito e força, entre poder de direito e poder de fato. Em seguida, apresentaram-se as ideias de um autor contemporâneo que dialoga de maneira própria com a visão tradicional da evolução do conceito, Nicholas Onuf. Sem pretender dar respostas definitivas, Onuf esboça elementos de uma história conceitual da ideia de soberania ao mesmo tempo em que evita confrontar o leitor com uma definição permanente. Identifica nos conceitos de *majestas*, *imperium* e

tutela os seus antecedentes semânticos, aos quais sugere que o analista contemporâneo preste a devida atenção em face das alegações de que o Estado teria perdido parte de sua capacidade de exercer plenamente o poder soberano. Para ele, uma possível chave para compreender a questão da soberania na atualidade seria, justamente, sua decomposição nesses três elementos. Antecipando o capítulo 4, mencionou-se que a atuação da sociedade internacional, em especial do Brasil, no caso do Haiti, é iluminada pelo argumento onufiano, no sentido de se tratar de um caso em que nos interessa, assim como a outros atores, reconhecer e apoiar a *majestas* do aparelho de Estado haitiano, por meio de seu fortalecimento e pelo auxílio no desempenho de atividades próprias à autoridade soberana, em benefício de uma ordem mais justa e democrática.

Ao esboçar conceitualmente a evolução do conceito, Onuf apresenta a antítese do argumento clássico desenvolvido, entre outros, por Hinsley: a evolução da ideia de soberania não é o resultado de um processo evolutivo guiado por forças desconhecidas e maiores, mas de elementos aleatórios aos quais se vem combinar a ação humana. O entendimento pós-moderno da soberania é o de que esse conceito não constitui a objetivação (nem o malogro) de promessas iluministas de qualquer espécie. As dificuldades em entender o mundo contemporâneo por meio da clivagem entre o que é interno e o que é externo indicam não só que a aplicabilidade do conceito é menos imediata, mas também que as próprias condições de gestação de conhecimento com base em critérios rígidos estão abaladas. Nessas condições, o trabalho diplomático de “decodificação” da realidade internacional se torna mais complexo e menos evidente. É a esse ponto que se passará no próximo capítulo, ao serem analisadas questões relativas à globalização, à dimensão externa do conceito de soberania e à Teoria das Relações Internacionais (TRI).

Capítulo 2

O conceito de soberania em face da globalização: o debate contemporâneo em Teoria das Relações Internacionais

Of all social environments within which human beings operate, the international system is one of the most complex and weakly institutionalized. It lacks authoritative hierarchies. Rulers are likely to be more responsive to domestic material and ideational incentives than international ones. Norms are sometimes mutually inconsistent. Power is asymmetrical. No rule or set of rules cover all circumstances. Logics of consequences can be compelling. Organized hypocrisy is the norm.

*Stephen Krasner,
Sovereignty-Organized Hypocrisy*

*Sobre aquilo de que não se pode falar, deve-se calar.
Wittgenstein, Tractatus logico-philosophicus¹⁹³*

Neste capítulo pretende-se completar as considerações teóricas desenvolvidas nas páginas precedentes por meio do exame da dimensão externa do conceito de soberania. Isso será feito de três formas: inicialmente, será apresentada uma visão geral acerca daqueles fenômenos

¹⁹³ “Wovon man nicht sprechen kann, darüber muss man schweigen.”

que seriam responsáveis pela erosão da soberania estatal no mundo contemporâneo. Serão esboçadas as linhas mestras que orientam esse debate que, em última análise, se refere aos efeitos da globalização sobre as prerrogativas exclusivas do Estado. Num segundo momento, mostrar-se-á que o entendimento da temática relativa à erosão da soberania está igualmente relacionada a uma questão essencialmente teórica. Isso porque a dificuldade em compreender o sistema internacional de nossos dias a partir daquele conceito também se explica pela absoluta falta de precisão da literatura contemporânea cada vez que ele é empregado. Tal falta de precisão é comprovada pelos distintos usos do termo no discurso, que comporiam a gramática do conceito, no sentido que propõe Wittgenstein nas *Investigações Filosóficas*.¹⁹⁴ Num terceiro momento, será feita revisão do tratamento dado pelas várias correntes em Teoria das Relações Internacionais (TRI) ao conceito de soberania. Os pontos de contato entre esse conceito e o neorrealismo, o institucionalismo liberal, a Escola Inglesa, o construtivismo, bem como enfoques alternativos, como o marxismo e a perspectiva cultural global, serão introduzidos de modo a proporcionar uma visão mais clara da forma como cada uma dessas vertentes teóricas explica os fenômenos próprios ao mundo globalizado.

2.1 Desafios contemporâneos à soberania estatal

A erosão da soberania estatal está longe de ser uma questão pacífica entre os analistas. Conforme nota Krasner ao examinar o assunto, enquanto alguns analistas argumentam que a soberania estatal está sendo afetada pela globalização, outros sustentam que ela se mantém intacta,

¹⁹⁴ Wittgenstein utiliza de forma própria o termo “gramática” em sua tentativa de descrever o funcionamento da linguagem no contexto social. Esse termo, tradicionalmente utilizado para significar as regras de correto uso sintático e semântico, adquire, com Wittgenstein, o sentido mais amplo de um conjunto de regras que indicam em que medida a linguagem faz ou não sentido. Essa noção substitui a concepção mais estreita e estritamente aferrada à lógica do *Tractatus* ao apresentar a relação entre a linguagem e o mundo. Nas *Investigações Filosóficas*, Wittgenstein afirma que: “A essência está expressa na gramática (371)” e que “que espécie de objeto alguma coisa é, é dito pela gramática (Teologia como gramática, 373).” As regras da gramática não são, para Wittgenstein, apenas instruções técnicas para o uso correto da linguagem, mas sim um meio para determinar se esta faz ou não sentido em determinada situação. Elas descrevem como utilizamos determinada palavra ao justificar nossas afirmativas. WITTGENSTEIN, Ludwig. *Investigações Filosóficas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 120.

mesmo naqueles Estados cujos governos dispõem de recursos limitados de poder. Na mesma linha, alguns indicam que o escopo da autoridade estatal se ampliou com o passar do tempo; outros, que a capacidade do Estado de exercer controle efetivo dentro de suas fronteiras já não é mais a mesma. Por um lado, determinadas normas, como os direitos humanos, são apontadas como ruptura com o passado e como elemento de relativização da soberania estatal. Por outro, não são poucos os que veem nesses regulamentos apenas uma manifestação das preferências dos mais fortes. Finalmente, há aqueles para quem a soberania é uma premissa de análise e um dado inquestionável; os que a consideram apenas como um elemento de regularidade que informa a prática dos atores internacionais; e, ainda, outros que veem, no conceito, uma gramática generativa.¹⁹⁵ O debate sobre o tema está, assim, longe de encerrado.

A despeito da falta de consenso ressaltada por Krasner, é inegável que vivemos em uma época de globalização, a qual influencia a maneira como o Estado executa suas prerrogativas exclusivas.¹⁹⁶ A exata natureza do fenômeno que se designa por globalização é também objeto de intenso debate. Mesmo assim, não parece exagerado afirmar que o crescente fluxo de informações, bens, serviços, pessoas e capital exerce um efeito considerável nas estruturas sociais, econômicas e políticas do Estado. Os teóricos de relações internacionais frequentemente mencionam, por

¹⁹⁵ KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 3. Os diferentes pontos de vista quanto à erosão da soberania estatal podem ser encontrados em CERNY, Philip G. *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*. Londres: Sage, 1990, p. 86-87; ROSENAU, J. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990, p. 13. Em defesa da ideia de erosão da soberania do Estado, ver também LISBON, Group of. *Limits to Competition*. Cambridge: MIT Press, 1995, p. 9; FOWLER, Michael Ross; BUNCK, Julie Marie. *Law, Power, and the Sovereign State: The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1995, p. 137-138; GOTTLIEB, Gideon. *Nation Against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. Nova York: Council on Foreign Relations Press, 1993. Quanto à importância da Sociedade Internacional, ver BULL, H. *The Anarchical Society*. Nova York: Columbia University Press, 1977; JACKSON, Robert H. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

¹⁹⁶ Ainda que não exista um consenso exato acerca do significado do termo globalização, poder-se-ia utilizar a seguinte definição apresentada por Baylis e Smith: “The process of increasing interconnectedness between societies such that events in one part of the world more and more have effects on peoples and societies far away.” BAYLIS, John; SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 7.

essa razão, que a soberania estatal estaria sendo transformada, em sua essência, pela globalização.¹⁹⁷

No sistema westfaliano, há uma demarcação clara entre o que se realiza dentro e o que se realiza fora das fronteiras do Estado. Nessa doutrina, a soberania estatal implica a autoridade sobre todos os assuntos internos, bem como a capacidade de agir, em nome dos cidadãos, na arena externa. Conforme se viu no capítulo anterior, nenhuma instância de poder interno pode estar acima do soberano e nenhum agente externo pode interferir no exercício de suas prerrogativas dentro das fronteiras nacionais.

Com a globalização, porém, os contornos exatos do exercício do poder tornaram-se menos claros. O fluxo crescente de bens, pessoas, ideias e capital tem levado à contínua integração entre os Estados e as sociedades ao redor do globo. Os efeitos desses fenômenos são conhecidos e incluem não apenas uma maior interdependência econômica e política, mas também o incremento no grau de uniformização cultural entre países que antes se distinguiam de forma marcada uns dos outros. Estamos, assim, diante de uma situação em que as distâncias geográficas e as fronteiras nacionais não se revelam como impeditivos à realização de transações econômicas, nem à penetração de influências políticas ou culturais. Nosso mundo, como o caracterizou Wolff, é aquele em que os custos de transporte e de comunicação se tornaram ínfimos a tal ponto que as barreiras representadas pelas jurisdições nacionais deixaram de ser plenamente efetivas.¹⁹⁸

Um segundo desafio à soberania estatal é encontrado no campo das intervenções humanitárias. Desde o início da década de 1990, a comunidade internacional tem demonstrado crescente interesse no

¹⁹⁷ BARBER, Benjamin R. *Jihad vs McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy*. Nova York: Ballantine Books, 1995; HELD, David et al., *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999; LIPSCHUTZ, Ronnie D. *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*. *Millennium: Journal of International Studies* 21, n. 3. Londres, 1992; OHMAE, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Nova York: The Free Press, 1995; ROSENAU, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997; RUGGIE, John G. *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*. *International Organization* 47. Cambridge, 1993.

¹⁹⁸ WOLF, Martin. Will the nation state survive globalization? *Foreign Affairs*, 80/1, p. 187-190, Tampa, 2001.

sofrimento causado pelo próprio Estado aos seus cidadãos. Agindo por meio de instituições como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) e as Nações Unidas (ONU), a comunidade internacional tem muitas vezes interferido na órbita interna dos Estados para evitar a perpetração de crimes contra a humanidade, como o genocídio. As intervenções humanitárias desafiam a soberania estatal tanto em seus fundamentos empíricos quanto normativos. Empiricamente, elas relativizam a norma de não intervenção nos assuntos internos do Estado. Normativamente, levantam a questão acerca de quando, isto é, em que situações, se alguma, é permitido ou desejável violar a soberania estatal. A questão que emerge, assim, é a seguinte: em que medida um Estado tem o direito de agir em termos soberanos se ele viola os direitos humanos de seus cidadãos?¹⁹⁹

Em terceiro lugar, o crescimento do ativismo político em nível transnacional levou a uma dramática transformação do espaço geográfico no qual a atividade política tem lugar. No passado, toda a ação política era canalizada, direta ou indiretamente, por meio da figura do soberano. No mundo de hoje, em contraste, organizações não governamentais (ONGs) como a Amnesty International e o Greenpeace estão engajadas em ações que transcendem a área de atuação do governo local e as fronteiras nacionais. O ativismo político dessas ONGs pode ter, ademais, como alvo, tanto uma corporação multinacional, como a Nike, quanto uma instituição internacional, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), ou ainda próprio o Estado soberano. O ativismo transnacional está, assim, ampliando seu espaço de ação para além do Estado, que

¹⁹⁹ Acerca das várias perspectivas de teóricos em relações internacionais sobre a questão humanitária, ver BELLAMY, Alex J. *Humanitarian Intervention and the Three Traditions. Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations* 17, n. 1. Abingdon, 2003; BULL, Hedley (ed.). *Intervention in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1984; DONNELLY, Jack. Human Rights, Humanitarian Intervention and American Foreign Policy: Law, Morality and Politics. *Journal of International Affairs* 37, n. 4. Nova York, 1984; FRANCK, Thomas; RODLEY Nigel, *After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force. American Journal of International Law* 67. Danvers, 1973; IGNATIEFF, Michael. Human Rights as Politics. In: GUTMAN, Amu (ed.). *University Center for Human Values*. Princeton: Princeton University Press, 2001; International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect*. governo do Canadá, Ottawa, 2001; VINCENT, R. J. *Nonintervention and International Order*. Princeton: Princeton University Press, 1974; WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

deixa, nesse contexto, de ser o único centro de gravidade em torno do qual se desenrola a atividade política.²⁰⁰

Um quarto desafio às noções tradicionais de soberania estatal é representado pelo surgimento de regimes internacionais patrocinados por entidades como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ONU, bem como por instituições supranacionais como a União Europeia (UE). Segundo o argumento tradicional, a criação dessas instituições propiciou o estabelecimento de novas formas de governança, as quais dispõem da necessária capacidade para limitar a liberdade do Estado na condução de prerrogativas outrora exclusivas. As decisões de painéis da OMC podem, por exemplo, incitar modificações nas leis comerciais aprovadas por Estados soberanos.²⁰¹ A legislação comunitária no âmbito da UE tem o escopo de revogar (não de forma automática, é verdade) leis aprovadas pelos parlamentos nacionais. Instituições internacionais adquirem prerrogativas que suplantam a autoridade soberana do Estado em áreas tão diversas quanto as políticas comercial, monetária e ambiental, bem como a proteção dos direitos humanos.²⁰² Os teóricos de relações internacionais cunharam a expressão “governança global”

²⁰⁰ Para uma história do papel do ativismo transnacional com respeito à abolição do trabalho escravo em nível global e a descolonização, ver CRAWFORD, Neta. *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization, and Humanitarian Intervention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. Para uma visão geral do ativismo internacional, ver FALK, Richard. *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press, 1999; KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998; LIPSCHUTZ, Ronnie D. *Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society*. *Millenium Journal of International Studies* 21, n. 3. Londres, 1992; RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. *The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction*. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999; WAPNER, Paul. *Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics*. *World Politics* 47, n. 3. Cambridge, 1995.

²⁰¹ Há que se ter em conta, nesse tipo de argumentação, que um membro da OMC pode, soberanamente, optar por não cumprir a decisão emanada de um painel. Os EUA são um caso clássico, em função de seu histórico de não dar cumprimento às decisões do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Mas, de maneira geral, outros atores que não ocupem posição tão singular no sistema, com frequência, decidem pelo acatamento e cumprimento dos relatórios do Dispute Settlement Body. Assim, o argumento permanece, em linhas gerais, válido.

²⁰² Para uma discussão do papel dos regimes internacionais nos tempos de globalização, ver HELD et al. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999; KRASNER, Stephen D. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*; STRANGE, Susan. *Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis*. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

para descrever esse novo gênero de política mundial, que desafia a cisão tradicional entre as esferas doméstica e externa normalmente associadas ao Estado-nação.

Um quinto desafio refere-se à emergência do chamado “direito cosmopolita” (cosmopolitan law). Esse novo tipo de norma jurídica não se confunde com as normas internas ao Estado, nem com aquelas criadas por tratados. Conforme lembra Held, o chamado direito cosmopolita se refere àquelas normas jurídicas que, a despeito de serem criadas pelos Estados, estabelecem prerrogativas e limitações, direitos e obrigações que vão além da esfera nacional e que têm sobre ela consequências importantes. Ele diz respeito, portanto, a normas que vão além dos princípios da soberania estatal, como é o caso nas áreas, por exemplo, dos direitos humanos, do genocídio e de crimes contra a humanidade, de princípios sobre a condução da guerra, do direito do mar e do espaço e, finalmente, das questões ambientais.²⁰³

Em sexto lugar, as lutas contínuas de populações indígenas em nome de sua autodeterminação, desde o primeiro contato com o conquistador europeu, proporcionam uma crítica adicional à norma westfaliana da soberania estatal. O sistema westfaliano foi capaz de acomodar as demandas por independência e por autodeterminação daqueles povos colonizados que continuaram a ser maioria em seu território ao longo de todo o período de imperialismo europeu. Uma vez que essas sociedades lograram obter sua independência dos impérios colonizadores, elas obtiveram, muitas vezes após um processo lento e difícil, o reconhecimento da soberania de seus respectivos Estados. O sistema westfaliano não se mostrou igualmente eficiente, porém, no equacionamento das demandas por liberdade e autogoverno da parte daquelas populações nativas que foram superadas numericamente pelos contingentes colonizadores no próprio território. As lutas correntes das populações indígenas por liberdade constituem um questionamento pungente ao conceito de soberania em sua vertente tradicional, por não ser este capaz de acomodar suas reivindicações.²⁰⁴

²⁰³ HELD, et al. *Global Transformations*. Stanford: Stanford University Press, 1999 p. 70.

²⁰⁴ ANAYA, James S. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996; BRYSK, Allison. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000; KEAL, Paul. *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society*. In: SMITH, Steve (ed.). *Cambridge Studies in International Relations* 92. Cambridge:

Sem prejuízo dos fatores examinados, a dificuldade em compreender a globalização e seus desdobramentos sobre o Estado apresenta também, segundo Havercroft, uma explicação teórica, que se relaciona com as premissas que informam o entendimento da natureza mesma da atividade política.²⁰⁵ Isso ocorre porque o entendimento de um fenômeno somente pode se dar em razão da existência de determinadas premissas fundamentais, frequentemente inarticuladas, que possibilitam a realização do ato de compreender. Elas funcionam como um “pano de fundo” do intelecto e reúnem, no caso específico que aqui interessa, duas categorias fundamentais da teoria política – o sujeito e a ideia de soberania –, determinando seus possíveis significados e a forma como se relacionam.²⁰⁶

Desde meados do século XVII, especialmente com Hobbes e seus sucessores, a essência da política é vista, ainda que muitas vezes de forma não articulada, como uma luta que inevitavelmente conduz ao estado de anarquia. Para evitar esse estado, a comunidade necessita delegar poder ao soberano, cuja razão de existência se encontra em sua capacidade de manter a ordem. Segundo Havercroft, essa é a imagem ou a premissa fundamental que mantém analistas cativos e que dificulta a compreensão dos fenômenos indicados.²⁰⁷

Ademais de retratar a política como uma atividade humana permeada pelo risco da anarquia, essa imagem, que emerge inicialmente no século XVII, estabelece que o cidadão detém um conjunto de direitos intocáveis em face das ações do soberano. De acordo com esse raciocínio, a responsabilidade precípua do soberano é prover a segurança dos súditos. Ele é o repositório do poder absoluto, tendo em vista esse fim último.²⁰⁸

Cambridge University Press, 2003; PERRY, Richard J. *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State Systems*. Austin: University of Texas Press, 1996.

²⁰⁵ HAVERCROFT, Jonathan James Edward. *Beyond Sovereignty and Anarchy: Ontological Foundations of Political Order*. Tese de doutorado apresentada junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Minnesota. Minneapolis, fevereiro de 2006, p. 32-36.

²⁰⁶ Para compreender a noção de premissa no sentido de “pano de fundo” (*background*), bem como o paralelo entre Heidegger e Wittgenstein nessa questão, ver TAYLOR, Charles. *Lichtung or Lebensform: Parallels between Heidegger and Wittgenstein*. In: TAYLOR, Charles (ed.). *Philosophical Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

²⁰⁷ HAVERCROFT, Jonathan James Edward. *Ibid*, p. 9.

²⁰⁸ Richard Tuck observou, a esse respeito, que os teóricos do século XVII foram antes defensores explícitos do autoritarismo do que do liberalismo político. TUCK, Richard. *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979, p. 3.

Grande parte dos teóricos da época moderna argumenta que os direitos individuais são desprovidos de sentido sem a existência de um Estado em condição de protegê-los – a única exceção notável é Locke. Que a amplitude desse conjunto de direitos oscile conforme o autor, indo de um extremo, em que está limitado ao direito à vida (Hobbes), a outro, em que inclui a propriedade anteriormente ao contrato (Locke), em nada inviabiliza o argumento.

A ideia de que a preservação dos direitos individuais depende do soberano também encontra respaldo em vários documentos internacionais. A Declaração dos Direitos do Homem e Cidadão da Revolução Francesa, por exemplo, afirma que os direitos enumerados em seu corpo são gozados por todos, apenas para, em seguida, dizer que eles somente podem ser realizados por meio da condição de cidadão.²⁰⁹ De forma similar, o preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas incumbe o ônus de proteção daqueles direitos aos Estados-membros da organização.²¹⁰

Há uma tensão inerente entre determinados fenômenos contemporâneos e a concepção clássica de soberania estatal. Do ponto de vista analítico, pode-se entender essa tensão como consequência da premissa que orienta a compreensão desses fenômenos, isto é, que, independentemente do caso específico, neles o Estado atua como o provedor de direitos que afasta o risco da guerra de todos contra todos. Tradicionalmente, atribui-se ao Estado a prerrogativa exclusiva de legislar, controlar determinados temas e zelar pelos direitos de seus cidadãos, tendo em vista os perigos representados pela anarquia. No entanto, a forma como esses direitos foram concebidos apresenta um aspecto contraditório com a exclusividade da referida prerrogativa. No caso dos direitos humanos, por exemplo, que será explorado com mais

²⁰⁹ O primeiro artigo da referida declaração afirma que “os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. O leitor tem, assim, a impressão de que os direitos individuais se originam com o nascimento e não guardam qualquer relação com a condição de cidadania. No artigo 2º, porém, o legislador acrescenta que “o propósito de toda associação política é preservar os direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão”. No artigo 3º, finalmente, é dito que “o princípio de toda soberania reside na nação. A nenhum órgão ou indivíduo é facultado exercer nenhuma autoridade que não se origine diretamente da nação”.

²¹⁰ Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Resolução da Assembleia Geral 217A (III), em 10 de dezembro de 1948. Texto disponível no *site* < <http://www.un.org/Overview/rights.html> >.

vagar no capítulo seguinte, a contradição se origina na assertiva de que o indivíduo possui direitos apenas por ter nascido, embora seja o Estado que crie as condições necessárias para que eles possam ser exercidos ou violados de forma sistemática.²¹¹

Essa revisão breve dos maiores desafios à soberania estatal mostra que ela está sendo questionada em diversas frentes, apesar da falta de consenso sobre o assunto existente entre os teóricos. Tais desafios deixam os analistas perplexos diante da seguinte questão: se a soberania em seu entendimento clássico não pode acomodar as demandas oriundas da globalização, do ativismo transnacional, dos movimentos indígenas pelo direito à autodeterminação, dos direitos humanos, do direito cosmopolita, apenas para singularizar alguns casos, como poderiam as instituições políticas e a sociedade ser organizadas de modo a poder fazer frente a essas questões?

2.2 Modelos alternativos

A literatura recente elabora quatro modelos distintos para lidar com a tensão inerente entre os fenômenos da globalização e o Estado.²¹² O primeiro enfoque, denominado Estado-cêntrico, sustenta que o Estado soberano continua a ser a única instituição capaz de articular políticas consistentes nas áreas temáticas de natureza transnacional. Defensores do segundo enfoque, por sua vez, atribuem à sociedade de Estados, seja na forma de uma confederação seja na forma de uma federação de Estados, a responsabilidade por tratar desses mesmos temas. Partidários do terceiro enfoque, embora reconheçam o papel central do Estado soberano, consideram que os temas globais são mais bem tratados por instituições específicas em condições de lidar com os problemas por eles gerados. Tais instituições estariam organizadas com base em princípios democráticos, local, estatal ou transnacionalmente, dependendo do caso. O quarto modelo, de corte institucionalista, vê no estabelecimento de regimes e instituições supranacionais o instrumento adequado para contornar o óbice representado pelo Estado soberano no mundo globalizado. Finalmente,

²¹¹ AGAMBEM, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

²¹² HAVERCROFT. *Ibid*, p. 15.

após apresentar tais modelos, faz-se, ao final da seção, digressão para discorrer sobre o cânone construtivista que, sem constituir propriamente um modelo no sentido dos demais, examina o papel das ideias na constituição da identidade estatal e na maneira como os Estados se posicionam em face da globalização.²¹³

2.2.1 O enfoque Estado-cêntrico

A primeira resposta à problematização da soberania estatal se encontra na reafirmação do Estado como o foco principal de análise do sistema internacional. Esses teóricos não rejeitam a existência de outros atores, mas consideram que, dado o papel de proeminência do Estado nas relações internacionais, ele deve ser o alvo preferencial de qualquer tipo de escrutínio.²¹⁴ Sem prejuízo dos respectivos posicionamentos teóricos, o Estado ocupa uma posição central em escolas tão diversas quanto a dos realistas (Morgeunthau, Niebuhr e Carr), dos neorrealistas (Waltz), dos institucionalistas liberais (Keohane), dos representantes da Escola Inglesa (Bull e Wight) e dos construtivistas (Wendt e Reus-Smit).

É possível partir do enfoque Estado-cêntrico em direção à conclusão de que o Estado é a única instituição em condições de promover políticas adequadas em áreas temáticas transnacionais, como os direitos humanos e o meio ambiente. Neorrealistas como Waltz tendem a ser céticos em relação a qualquer regime que não esteja baseado em uma comunidade definida com clareza, uma vez que, nessa situação, a atribuição de responsabilidade pelo desenvolvimento de políticas em determinada área temática se tornaria vaga e excessivamente abstrata. A solução liberal clássica, de acordo com esse ponto de vista, é a de que cada Estado é, em última instância, responsável por lidar com uma série de questões que vão desde a adequada provisão de um bem comum (caso do meio ambiente) até a garantia dos direitos individuais (caso dos direitos humanos). Para

²¹³ Id., *ibid.*, p. 16.

²¹⁴ Waltz afirma, no *Theory of International Politics*: “States are not and never have been the only international actors [...] The importance of non-state actors and transnational activities are obvious.” WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979, p. 93-94.

eles, o ativismo transnacional de ONGs, corporações multinacionais e entidades que escapam do controle estatal revelam-se como elementos perturbadores dessa ordem.²¹⁵

Um segundo ponto é que, ao ter o Estado como unidade preferencial de análise, esse enfoque explica o seu comportamento com base no conceito de interesse nacional. Ignora, assim, o argumento segundo o qual essa expressão não designaria um atributo da nação como um todo e que a maioria das políticas, em qualquer área, é naturalmente redistributiva, impactando de forma diferenciada os vários segmentos domésticos. Segundo essa linha de raciocínio, em lugar de um interesse nacional único, existiriam vários interesses nacionais setorizados.²¹⁶ Um exemplo clássico seria, justamente, o das medidas para combater o aquecimento global, que se podem revelar simultaneamente custosas para setores que utilizam energia de forma intensiva e benéficas para aqueles que trabalham com fontes alternativas ou que empregam energia de forma não intensiva.²¹⁷

2.2.2 O enfoque da Sociedade de Estados

O estudo dos problemas globais a partir de uma perspectiva centrada na Sociedade de Estados advoga o estabelecimento de instituições mundiais secundadas por mecanismos específicos de implementação. A lógica por trás de sua posição é que apenas instituições internacionais dotadas de mecanismos de implementação podem responder melhor aos

²¹⁵ LAKE, David A. The State and International Relations. The State and International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press, 2008. Texto disponível no site <dss.ucsd.edu/~dlake/documents/LakeOxfordStateessayreview.pdf>.

²¹⁶ Id., *ibid.*, p. 5.

²¹⁷ A crítica ao recurso à expressão “interesse nacional” não invalida, porém, a relevância do uso do Estado como unidade de análise. O estudo das preferências domésticas é revelador para entender o que uma determinada sociedade quer, mas se revela menos útil para explicar como o Estado atua. Com frequência, a atuação do Estado é explicada mais a partir de sua interação com os pares do que a partir dos interesses setoriais internos. Um bom exemplo é, justamente, o do aquecimento global. Por mais que cada sociedade queira adotar medidas para restringir o aquecimento global, o impacto produzido por um único Estado é limitado do ponto de vista do resultado total. Assim, os Estados têm um incentivo para se comportar como *freeriders*, mesmo que haja um desejo contrário por parte da população. Nessas condições, a interação entre os Estados explica melhor o comportamento do que as preferências domésticas, o que reforça a relevância de manter o Estado como unidade de análise. Id., *ibid.*, p. 7.

desafios representados pelos chamados novos temas. Em consequência, os Estados terão de reunir-se em algum tipo de arranjo, o que exigirá abrir mão de alguma – mas não de toda – soberania, em benefício de organismos que poderão interferir na órbita interna para regular questões de interesse comum.

As propostas dessa corrente dividem-se, *grosso modo*, em dois grupos: a confederação e a federação de Estados. A diferença está em que, de uma lado, uma associação confederada é, essencialmente, uma organização voluntária. Uma federação, por outro lado, é, em princípio, indissolúvel e deve reger-se por uma constituição.²¹⁸ Um exemplo de federação é a União dos Estados Americanos de 1787-1861 em que, embora o monopólio do uso da força continuasse a ser prerrogativa de cada Estado isoladamente, o governo central detinha o direito de punir qualquer indivíduo que utilizasse da força contra um membro da União. Nessa federação inexistia, contudo, tanto a presença de um ator hegemônico garantidor da ordem quanto a instabilidade normalmente associada à anarquia.²¹⁹ Em função dessa característica, Deudney chega a afirmar que o chamado Sistema de Filadélfia poderia ser considerado um modelo potencial de ordem internacional que evitaria a tradicional dicotomia da TRI entre anarquia e hierarquia.²²⁰

A partir da análise de Deudney, Havercroft sugere que o Sistema de Filadélfia representa uma forma inovadora para lidar com as questões transnacionais. Nele, a ordem anárquica é substituída por uma estrutura federal, que é simultaneamente mais sólida do que uma aliança e menos coesa do que um Estado. A regulação de determinada área específica é incumbência da União. Os Estados conservam, porém, a prerrogativa de utilizar das armas para defender o próprio território.²²¹

²¹⁸ HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995, p. 229; KANT, Immanuel. *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*. In: REISS, Hans (ed.). *Kant: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

²¹⁹ A exceção óbvia foi o início da guerra civil norte-americana. Deudney explica, entretanto, a guerra civil como o resultado das instabilidades geradas antes pela expansão excessivamente rápida do sistema, do que pelas características do sistema em si. *Ibid*, 218.

²²⁰ DEUDNEY, Daniel H. The Philadelphia System: Sovereignty, Arms Control, and the Balance of Power in the American States-Union, circa 1787-1861. *International Organization* 49, p. 201. Cambridge, 1995.

²²¹ *Id.*, *ibid*, p. 226.

A segunda alternativa possível é a da confederação. Kant foi o primeiro a propô-la, na *Paz perpétua*. Ele considerava improvável que os Estados abrissem voluntariamente mão de sua soberania, em benefício de uma autoridade suprema, mas acreditava que a paz internacional poderia ser alcançada pelo preenchimento simultâneo de três condições. Em primeiro lugar, os Estados deveriam ser republicanos, por se tratar de uma forma de governo menos propensa à guerra. Em segundo lugar, os Estados republicanos deveriam unir-se em uma confederação de fins pacíficos.²²² Finalmente, o escopo do direito confederado, na forma idealizada por Kant, estaria limitado às “condições de hospitalidade universal”, o que basicamente significa que um estrangeiro em visita a outro Estado não seria tratado de forma hostil, desde que se comportasse de maneira pacífica.²²³

Mais recentemente, Benjamin Barber apresentou, a partir das formulações de Kant, um modelo de governança global baseado na ideia de confederação como uma saída possível para os problemas da globalização.²²⁴ Para Barber, o enfoque confederado permitiria, por um lado, que os Estados mantivessem a autonomia e a independência a eles outorgada pelo conceito clássico de soberania e exigiria, por outro, que eles desenvolvessem políticas comuns em temas de interesse. Um cidadão de um Estado-membro gozaria de uma cidadania ampliada em toda a confederação, bem como do livre-direito de ir e vir, segundo seu modelo.

2.2.3 A Democracia cosmopolita

A Democracia cosmopolita rejeita os riscos de um Estado global, a fragilidade do modelo confederado e os limites do enfoque Estado-cêntrico em benefício de um sistema legal erigido com base no

²²² “This federation does not aim to acquire any power like that of a state, but merely to preserve and secure the freedom of each state in itself, along with that of other confederated states, although this does not mean that they need to submit to public laws and to a coercive power which enforces them, as do men in state of nature.” KANT, I. *Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, p. 124.

²²³ Id., *ibid.*, p. 105-6.

²²⁴ “How is a world integrated by markets but otherwise utterly disintegrable to be held together if not by global government and unmediated international law – neither of which, I have suggested, hold out real promise? The primary form of reorganization in recent years, thanks to the politics of Jihad, has been partition. What is the alternative? Confederalism offers a more promising strategy, for it permits the nation-states already in existence to create, bottom up, a global association. BARBER. *Jihad vs. Mcworld*, p. 289.

consentimento de povos e nações. Do ponto de vista operacional, os democratas cosmopolitas afirmam que tal consentimento se articula com base na regra da maioria no seio de um conjunto de representantes populares.²²⁵ Enquanto os chamados federalistas globais defendem a criação de uma união federal de Estados e os confederados advogam uma associação voluntária por eles composta, os democratas cosmopolitas avançam a ideia de um sistema constituído a partir de diversos centros de poder, os quais funcionariam com base em princípios democráticos.²²⁶

Held defende a ideia de que os centros decisórios não devem, necessariamente, coincidir com os Estados soberanos. Cada comunidade estabelecerá suas próprias instituições de forma democrática, as quais funcionarão como uma espécie de canal de comunicação em relação às demais comunidades. Em lugar de colocar a responsabilidade pelo controle da democracia global nas mãos de um Leviatã, Held entende que o processo decisório deve se dar de forma correlata com a natureza do tema em questão. Dessa forma, questões relacionadas à municipalidade deverão ser tratadas exclusivamente em nível local, enquanto temas globais, como o meio ambiente, deverão ser objeto de deliberação por instituições universais.

2.2.4 O institucionalismo

A quarta alternativa teórica é representada pela corrente institucionalista, que advoga o estabelecimento de instituições distintas do Estado nacional, mas em condições de nele exercer pressão no tratamento dos novos temas. Essa doutrina entende, tanto quanto outros modelos, que a soberania estatal, em sua vertente clássica, constitui um óbice para lidar de forma adequada com os desafios impostos pela globalização. Dessa forma, considera que se deve buscar o estabelecimento de regimes e instituições internacionais, o que por sua vez levará à criação de centros de poder alternativos, capazes de criar estrangimentos ao comportamento dos Estados. Como evidência para a tese que defendida, aponta-se para o surgimento de

²²⁵ HELD. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, pg. 231.

²²⁶ Id., *ibid.*, p. 234-5.

regimes em segurança, meio ambiente, comunicações, direitos humanos e comércio.²²⁷

Havercroft nota, porém, que os regimes não funcionam todos da mesma forma, o que explica seu êxito variável dependendo da área temática.²²⁸ Existe, por exemplo, uma distinção fundamental entre os regimes em direitos humanos e os regimes em comunicações, meio ambiente, segurança e comércio internacional. Nestes, as regras criadas de forma consensual constituem um marco regulatório das relações entre os Estados. Os regimes em direitos humanos, no entanto, dizem menos respeito às relações interestatais do que à interação entre o Estado e o conjunto de seus cidadãos. Em regimes de segurança ou meio ambiente, o incentivo para cumprimento deriva de um mecanismo de retaliação do gênero *tit-for-tat*, como no caso do dilema do prisioneiro: se você não cumprir com o pactuado, eu tampouco o farei, e nós dois sairemos perdendo. Cria-se, assim, uma expectativa com relação ao futuro que aumenta a probabilidade de um comportamento cooperativo. Em direitos humanos, a situação é radicalmente diversa, pois o não cumprimento por parte de um Estado não impacta de maneira significativa o outro.

2.2.5 O construtivismo

Os teóricos construtivistas defendem que as normas têm o condão de incrementar o grau de observância, pelos Estados, dos regimes internacionais. Eles entendem que elas desempenham uma função de socialização, o que leva os Estados a internalizar padrões de bom comportamento e a implementar, domesticamente, compromissos assumidos na esfera internacional. Os construtivistas interessam-se especialmente pelo poder constitutivo das normas ou, dito de outra forma, pela maneira como elas são responsáveis pela criação de uma identidade específica que leva a determinado tipo de ação.²²⁹ Assim, definem normas

²²⁷ KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1884. Ver especialmente a segunda parte (*Theories of Cooperation and International Regimes*), p. 49-110.

²²⁸ HAVERCROFT, Ibid, p. 22.

²²⁹ O enfoque construtivista está mais interessado em responder a questões relacionadas a “como” e “o quê” do que em encontrar explicações causais como querem os cientistas políticos de orientação positivista. Nessa perspectiva, as normas não apenas ocasionam certas mudanças de comportamento, mas também possibilitam a construção de determinadas identidades. BARNETT et al. *Power in International Politics*. *International Organization* 50, n. 1, p. 55-57. Cambridge,

como expectativas coletivas de certo comportamento, tendo em vista determinada identidade.²³⁰

O enfoque construtivista procura salientar a relevância do papel das ideias sobre a condução da política internacional. Esse enfoque é, porém, passível de ser criticado por enfatizar excessivamente fatores ideais às expensas de reconhecer a influência do poder material e do interesse no comportamento do Estado. Recentemente, Risse e Sikkink apresentaram uma solução que combina considerações construtivistas com princípios institucionalistas para o caso específico dos direitos humanos. Segundo os autores, seria possível obter a observância dos Estados por meio de uma combinação de incentivos materiais, ativismo e normas internacionais.²³¹ Eles propõem um modelo em cinco estágios para explicar a adaptação legislativa nessa área. Nos primeiros dois estágios, o Estado nega a validade do regime porque este viola a norma da não intervenção. No terceiro estágio, o Estado faz concessões táticas ao reconhecer a legitimidade teórica do regime e ao promover algumas mudanças institucionais, em função do ativismo doméstico e internacional. Essas concessões táticas abrem espaço para que, nos estágios finais desse processo evolutivo, grupos de pressão promovam junto ao aparato governamental mudanças mais profundas e levem à aceitação completa das normas internacionais no Estado de direito.

2.3 A questão ontológica e a imprecisão do conceito

Desde a década de 1960, a disciplina acadêmica que se convencionou chamar de TRI tem, na busca pelo reconhecimento de seu *status* científico, um dos eixos centrais de seu desenvolvimento. Cientistas sociais de orientação realista e comportamental defenderam, há tempos, a ideia de que a TRI deveria ser “científica” no seu estudo da política internacional.

2005; WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 77-91.

²³⁰ JEPPEPERSON, Ronald L; WENDT, Alexander e Katzenstein; PETER J. Norms, Identity and Culture in National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, p. 54.

²³¹ RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Embora esteja fora do propósito desta dissertação revisar os extensos debates epistemológicos da disciplina ao longo de quatro décadas, esboçar alguns dos traços mais relevantes dessa discussão pode ajudar no propósito principal deste capítulo, que é o de ver como nela se reflete o tratamento dado à questão da soberania estatal.

Um primeiro ponto é que os teóricos de orientação comportamental em TRI (realistas e institucionalistas neoliberais), independentemente das diferenças metodológicas entre eles, estão unidos pelo credo de uma ontologia subjetivista.²³² Em termos práticos, isso significa que o analista é um sujeito pensante situado fora e acima do mundo objetivo. O propósito da TRI é, nesse contexto, descrever, explicar e prever, de forma tão acurada quanto possível, o funcionamento do mundo exterior da política internacional.²³³ Por exemplo, Singer, em um influente artigo, argumenta que a tarefa do teórico de relações internacionais é construir modelos analíticos para explicar fenômenos políticos. De acordo com ele, esses modelos devem apresentar uma imagem completa e fiel dos fenômenos sob análise. Eles devem corresponder à realidade objetiva e coincidir, tanto quanto possível, com as informações empíricas levantadas.²³⁴

Essa utilização de modelos teóricos para explicar a política internacional pressupõe uma ontologia segundo a qual o mundo está cindido em um campo subjetivo e um campo objetivo. A tarefa do analista é produzir uma representação tão exata quanto factível do mundo que o circunda. Subjacente a essa cisão está, em última análise, o seguinte questionamento: como é possível saber se um modelo teórico de fato corresponde ao mundo exterior? Embora os teóricos com frequência reconheçam as dificuldades em representar de forma acurada a realidade,²³⁵ bem como que a relação entre teoria e dados empíricos é variável, ademais de complexa,²³⁶ eles rapidamente esquecem esses

²³² Havercroft, *Ibid*, pg. 152.

²³³ BUENO DE MESQUITA, Bruce. *Towards a Scientific Understanding of International Conflict*. *International Studies Quarterly* 29, n. 2. Bloomington, 1985 ; MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1967; WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979.

²³⁴ SINGER, David J. The Level of Analysis Problem in International Relations. In: ROSENAU, James (ed.). *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova York: The Free Press, 1969, p. 21.

²³⁵ *Id.*, *ibid.*, p. 21.

²³⁶ WALTZ, Kenneth. *Laws and Theories*. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986, p. 27.

problemas epistemológicos quando elaboram suas teorias. Muitas das dificuldades levantadas pelo enfoque subjetivista já foram discutidas em detalhe. O enfoque já foi criticado, assim, por ser excessivamente reducionista,²³⁷ incapaz de explicar o papel das ideias e da práxis humana,²³⁸ de criar uma separação artificial entre fatos e valores,²³⁹ de reificar uma ordem política particular²⁴⁰ e de ignorar que qualquer explicação de um fenômeno político se baseia, em última análise, em uma interpretação.²⁴¹

Para os propósitos específicos deste trabalho, o que importa é que os modelos teóricos construídos a partir de um enfoque subjetivista tenham, como premissa fundamental, que a dicotomia soberania/anarquia é um fato objetivo da política internacional.²⁴² John Mearsheimer, por exemplo, inicia *The Tragedy of Great Power Politics* pela afirmação de que o sistema internacional é anárquico, o que para ele constitui uma representação acurada de um traço definidor da política internacional.²⁴³ Conforme nota Havercroft, uma das consequências de ancorar a certeza do conhecimento em um sujeito pensante é que se produz uma separação entre o mundo exterior de fatos objetivos e o mundo interior das ideias.²⁴⁴ A maioria dos teóricos de relações internacionais assume essa divisão como um fato e considera que sua tarefa precípua é criar teorias para o sistema internacional que a espelhem. Ao ver a anarquia como um dado da política internacional que resulta da ausência do soberano, pouca atenção é dada às condições ontológicas que tornam plausível a ideia de que, na falta do Leviatã, Estados ou indivíduos serão levados inevitavelmente ao conflito. Teóricos como Morghenthau, Singer, Waltz e Mearsheimer nunca discutem as premissas básicas de que partem seus respectivos

²³⁷ RUGGIE, John G. *Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neorealist Synthesis*. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

²³⁸ COX, Robert. *Social Forces, States, and World Order*. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

²³⁹ ASHLEY, Richard. *The Poverty of Neorealism*. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

²⁴⁰ Walker, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 81-104.

²⁴¹ NEUFELD, Mark. Interpretation and the Science of International Relations. *Review of International Studies* 19, n.1. Cambridge, 1993.

²⁴² Havercroft, p. 153.

²⁴³ MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton, 2001, p. 30.

²⁴⁴ Havercroft, p. 154.

argumentos, ainda que tais premissas respondam pela representação particular por eles realizada da realidade objetiva.²⁴⁵ Ao contrário, apropriam-se de forma dogmática das conclusões de precursores que teorizaram o estado de natureza, como Hobbes, sem, contudo, atentar para o contexto específico em que tais ideias foram produzidas.²⁴⁶

Ademais da crença de que existe um mundo objetivo que os teóricos de relações internacionais devem representar em suas teorias, o subjetivismo também é responsável pelo anseio de fixar de forma definitiva o significado de um termo por meio da sua definição. Nesse sentido, adverte contra o risco de definições vagas para precisar conceitos-chave. Em uma passagem citada com frequência, que trata de regimes internacionais, Susan Strange nota, por exemplo, que “a experiência com o uso deste e de outros conceitos igualmente vagos nos mostra que eles servem para desorientar e confundir o analista”.²⁴⁷

Essa preocupação com definições vagas torna-se especialmente clara quando os teóricos de relações internacionais tentam circunscrever a ideia de soberania. Embora constitua um dos fundamentos de grande parte dos modelos teóricos em TRI, é recorrente a dificuldade em elaborar uma definição plenamente satisfatória para o termo. A despeito da ampla concordância quanto ao seu lugar central no vocabulário político, o conceito tem persistentemente eludido tentativas de definição e de análise conceitual rigorosas, como já observou o próprio Carr há tempos, ao afirmar que:

O conceito de soberania deve tornar-se, no futuro, ainda mais obscuro e indistinto do que é atualmente (...) Nunca passou de um rótulo conveniente e, quando

²⁴⁵ Id., *ibid.*

²⁴⁶ O desenvolvimento do pensamento político europeu, inclusive a concepção do ambiente anárquico, relaciona-se de forma direta com os eventos no continente desde fins do século XV e primeira metade do século XVI, isto é, 1) o ataque dos teólogos reformistas à autoridade papal como última instância para dirimir conflitos; 2) o conjunto de guerras religiosas que levaram à diminuição do poder papal e do império romano-germânico; e 3) a emergência do ceticismo quanto ao papel da autoridade e da tradição para validar argumentos filosóficos. Id., *ibid.*, p. 38-47. A crítica de Havercroft é que a ideia de anarquia, oriunda do contexto específico no século XVII em que Hobbes a concebeu, é objeto de apropriação automática pelos autores em Teoria das Relações Internacionais, sem que haja uma reflexão mais profunda acerca das possibilidades e conveniência de sua aplicação.

²⁴⁷ STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. In: Krasner, *Ibid.*, p. 343.

começaram a ser estabelecidas distinções entre soberania política, legal e econômica, ou entre soberania externa e interna, estava claro que o rótulo deixava de exercer a função, para a qual era apto, de marca distintiva para uma única categoria de fenômenos.²⁴⁸

Conforme observa Cynthia Weber, ao serem confrontados com questionamentos sobre o significado específico do conceito de soberania, os teóricos de relações internacionais admitem, imediatamente, ser essa uma questão confusa.²⁴⁹

Na década de 1960, quando a TRI ainda estava se firmando como disciplina acadêmica, esse debate acerca da circunscrição exata da ideia de soberania já era visível. Em um artigo de 1967, por exemplo, cujo propósito era delinear o escopo teórico da disciplina, Platig já notava o caráter controverso de qualquer definição do conceito, o que limitava sua utilidade como categoria de análise.²⁵⁰ Mais recentemente, e em uma tentativa de contornar o problema da imprecisão semântica, Krasner identificou quatro acepções específicas: 1) soberania doméstica (*domestic sovereignty*): reconhecimento da autoridade interna do Estado e de sua capacidade de controlar assuntos em seu território; 2) soberania interdependente (*interdependence sovereignty*): capacidade de o Estado controlar os movimentos de bens, pessoas e/ou informações através de suas fronteiras; 3) soberania legal internacional (*international legal sovereignty*): extensão do reconhecimento outorgado pelos pares a entidades territoriais dotadas de independência jurídica formal; 4) soberania westfaliana (*Westphalian sovereignty*): capacidade de o Estado excluir, no tratamento de questões internas, a influência de atores externos.²⁵¹

²⁴⁸ CARR, E.H. *Vinte Anos de Crise 1919-1939*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2001, p. 295. A citação de Carr é ecoada na seguinte passagem de Stanley Benn: “In the light of this analysis it would appear a mistake to treat sovereignty as denoting a genus of which the species can be distinguished by suitable adjectives, and there would seem to be a strong case for giving up so protean a word.” BENN, Stanley I. *The Uses of Sovereignty*. *Political Studies*, vol. 3, n. 2. Sheffield, 1955.

²⁴⁹ WEBER, Cynthia. *Simulating Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 1.

²⁵⁰ PLATIG, Raymond E. *International Relations as a Field of Inquiry*. In: Rosenau, James. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova York: The Free Press, 1969, p. 15.

²⁵¹ KRASNER, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999. Krasner considera, porém, que a preocupação dos teóricos com o tema da soberania

Muitos teóricos ensaiaram tentativas de fugir às dificuldades levantadas pela pergunta “O que é soberania?” simplesmente assumindo seu significado como claro e incontroverso. Tal linha de ação também se revela como consequência do entendimento da estrutura do sistema internacional como modelada pela dicotomia soberania/anarquia.²⁵² Esses autores seguem a linha de Waltz, para quem “dizer que um Estado é soberano é sinônimo de dizer que ele decide, por si próprio, como tratar de questões na arena doméstica e externa”.²⁵³ Assume-se, assim, o significado do termo como algo incontroverso e que fornece um ponto de partida para teorizações adicionais, fugindo da questão dos seus diversos usos no tempo.

Finalmente, há também aqueles, como Richard Ashley, que tentaram escapar do problema por meio do argumento de que é impossível definir o conceito, uma vez que qualquer definição corre sempre o risco de ser contestada.²⁵⁴ Havercroft observa que o argumento de Ashley pode indicar uma saída para a questão central que anima esse debate. Se é verdade que os continuados desafios às prerrogativas do Estado da parte de atores não estatais tornam impossível representar a ideia de soberania de uma forma tal que ela designe um conceito sempre igualmente válido no tempo e no espaço, é possível analisar empiricamente o que ele designa em situações específicas. Embora tal análise nunca forneça a segurança de uma definição universal, ela permite aos teóricos entender fenômenos específicos. Abandonar-se-ia, dessa forma, os polos opostos que orientam o debate, isto é, ter uma definição universal ou não ter nenhuma definição, por um enfoque mais pragmático. Isso exigiria ver o conceito como

estatal em face da globalização tem um caráter ilusório. Isso porque, para ele, a soberania do Estado nada mais é do que uma forma de “hipocrisia consensuada” entre os agentes do sistema, que estão sempre dispostos a violá-la, quando de seu interesse. Ele considera mais útil, portanto, concentrar-se em categorias específicas de soberania, em lugar de uma categoria única que englobe todas as demais. Além disso, o enfraquecimento de uma dimensão específica não significa, necessariamente, o enfraquecimento das demais.

²⁵² Cynthia Weber comenta que vários teóricos assumem a cisão soberania/anarquia como um traço objetivo do sistema, porque encontrar uma solução para o problema da definição do primeiro termo é, para eles, condição necessária para qualquer teorização subsequente sobre as relações internacionais. WEBER, Cynthia. *Ibid*, p. 2.

²⁵³ WALTZ, Kenneth. *Political Structures*. In: Keohane, *Neorealism and its Critics*.

²⁵⁴ ASHLEY, Richard. *Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematic*. *Millennium Journal of International Studies*, vol. 17, n. 2, p. 227-262. Londres, 1988.

uma ideia em movimento e cujo significado se altera, tendo em vista o comportamento dos atores envolvidos.²⁵⁵

Subjacente à preocupação de encontrar uma definição permanente para soberania está a crença de que tal definição poderia auxiliar a entender os fenômenos próprios à globalização que ocupam a atenção dos analistas. Havercroft disputa essa afirmativa e propõe, em lugar dela, adotar o ponto de vista de Wittgenstein, de que é necessário prestar atenção aos usos de uma palavra para se ter uma ideia mais clara de sua essência. Seu enfoque abandona, assim, a premissa da necessidade de uma definição imutável. Em lugar disso, propõe o exame de seis distintas acepções, cada uma das quais sugere uma solução para um problema específico da política internacional.²⁵⁶

2.4 Seis acepções do conceito de soberania nas relações internacionais

2.4.1 Soberania como a autoridade final e última no âmbito interno

Desde seus primórdios, o conceito de soberania esteve intimamente associado à questão da regulação do poder, tendo ocupado a atenção de vários autores, entre os quais Bodin e Hobbes, conforme se viu no capítulo anterior. Ao comentar esse significado específico do termo, Strayer nota que:

Em resposta àqueles que eram céticos quanto ao direito divino dos monarcas, desenvolveu-se a teoria de que o Estado constituía uma necessidade absoluta para o bem-estar humano e que a concentração de poder, que se convencionou chamar de soberania, era essencial para a sua existência.²⁵⁷

O significado preciso do termo, nesse contexto, é o de uma autoridade final e absoluta no seio da comunidade política, inexistindo autoridade similar em outra parte.²⁵⁸

²⁵⁵ HAVERCROFT. *Beyond Sovereignty and Anarchy: Ontological Foundations of Political Order*, pg. 158.

²⁵⁶ Id., *ibid*, p. 159.

²⁵⁷ STRAYER, Joseph R. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press, 1970, p. 108.

²⁵⁸ HINSLEY, F. H. *Sovereignty*. Nova York: Basic Books, 1966, p. 1-2.

Do ponto de vista da teoria política, a necessidade da autoridade soberana é frequentemente tomada como um fato incontestável. Diante dele, os teóricos passam a examinar as formas para legitimar essa autoridade, tendo em vista que ela deve manter a ordem doméstica e organizar a atividade política,²⁵⁹ ou ainda que o soberano ocupa uma posição-chave nas manifestações interna e externa da ordem política.²⁶⁰ Independentemente do argumento que se escolha para justificar a autoridade, o soberano é aquele que está em condições de decidir sobre os aspectos positivos e negativos da ordem institucional, uma vez que a ele compete instaurar ou revogar o estado de exceção.²⁶¹ Definir os contornos da atividade política e preservar a ordem interna são, dessa forma, as duas funções precípuas da autoridade soberana.

A capacidade do Estado de fazer valer sua autoridade no âmbito doméstico pode ser um elemento relevante no seu reconhecimento pelos pares no contexto internacional. Tendo em vista esse fim, ele pode ser constrangido ou incentivado por outros membros do sistema, por normas e instituições internacionais, a redefinir os contornos exatos da política. Janice Thompson ressalta como, ao longo do século XIX, o conceito de soberania foi ampliado de modo incluir a capacidade do Estado para controlar as atividades de seus cidadãos no âmbito internacional e, dessa forma, levar a cabo o progressivo banimento do recurso à contratação de mercenários.²⁶² A razão por trás da aceitação bem-sucedida dessa proibição estaria no fato de que o controle sobre as ações dos cidadãos se tornou um dos critérios de julgamento da competência do Estado enquanto tal. Com isso, as nações europeias passaram a considerar a atividade mercenária como um tema essencialmente político e avocaram a si o direito de limitá-la, tendo deixado de vê-la como uma questão econômica ligada ao livre-exercício de uma atividade remunerada.

Krasner lembra, porém, que, embora a autoridade doméstica do Estado possa ser um elemento que influencie seu reconhecimento no âmbito internacional, esse nem sempre é o caso. A efetividade da autoridade

²⁵⁹ Esse é o caso de Hobbes no *Leviatã*.

²⁶⁰ Esse é o caso de Agamben no *Homo Sacer*.

²⁶¹ SCHMITT, Carl. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 1985, p. 1.

²⁶² Thompson, Janice E. State Sovereignty in International Practice: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research. *International Studies Quarterly* 39, n. 2, p. 221. Bloomington, 1999.

interna pode variar enormemente do ponto de vista empírico. Um Estado pode dispor de uma capacidade de controle bastante limitada dentro de suas fronteiras e, mesmo assim, ser reconhecido como uma entidade jurídica equivalente pelos demais membros da sociedade internacional, bem como excluir a influência dos membros dessa sociedade em questões internas. Dessa forma, a organização e a capacidade do poder político de se fazer valer internamente não se relacionam de forma necessária com outras dimensões do conceito de soberania, como a legal internacional e a westfaliana.²⁶³

As funções identificadas no entendimento de soberania como autoridade doméstica (a manutenção da ordem e a prerrogativa de definir os contornos da atividade política) podem ser entendidas como uma consequência direta da ontologia subjetivista que o informa, segundo Havercroft. Esta considera o conflito entre os indivíduos inevitável, conforme se viu, o que torna premente a necessidade do soberano para dirimi-lo, evitando a anarquia. Especificamente no que concerne à definição dos contornos da atividade política, Havercroft, ao buscar um significado unívoco para as palavras, ressalta como a ontologia subjetivista torna paradoxalmente possível a multiplicidade de definições semânticas. Uma vez que os significados das palavras são, como quer Hobbes, fenômenos mentais, é possível que diferentes sujeitos recorram a definições distintas. Essa variação pode constituir-se na origem de divergências políticas, as quais somente poderiam ser dirimidas pelo soberano. A atividade soberana se revela, dessa forma, necessária também para determinar o significado específico dos termos do discurso, pondo fim aos conflitos.²⁶⁴

2.4.2 Soberania como a representação do Estado ou da nação

Uma segunda função identificada para a ideia de soberania é representar a comunidade política do Estado-nação. Isso significa que, do ponto de vista doméstico, o conceito expressa a ficção de que a nação detém o controle do Estado, governando-o. A nação é, com efeito, segundo a definição de Anderson, uma comunidade política imaginária

²⁶³ KRASNER, Stephen. Ibid, p. 12.

²⁶⁴ Havercroft, Ibid, p. 162-163.

que busca realizar-se de forma plena por meio do Estado. O seu caráter soberano expressa, nesse contexto, a vontade popular.²⁶⁵

Da mesma forma como o conceito clássico de Estado esteve baseado na identificação (problemática e fictícia) do soberano, que podia tanto ser o rei quanto a comunidade, com o espaço sobre o qual se exercia o poder e no qual se manifestavam interesses determinados, poder-se-ia dizer, de forma simplificada, que o Estado Moderno repousa na sua identificação com a nação. A ideia de nação, que era inicialmente definida exclusivamente a partir de considerações culturais e linguísticas, funde-se, assim, com o conceito de Estado territorial.²⁶⁶

Essa identificação do Estado com a nação foi possibilitada, segundo Bartelson, por um processo por ele chamado de “dialética do conflito”, em que se buscava estabelecer a identidade a partir da diferença, os elementos de união a partir dos elementos de oposição.²⁶⁷ Em Rousseau, por exemplo, ela se manifesta na forma como a origem da sociedade é explicada a partir do conflito de interesses particulares. A conclusão do contrato social exige a alienação mútua e total dos direitos individuais para a comunidade, que se torna soberana em relação a si própria. A comunidade, que se expressa pela vontade popular (“vontade que vem de todos e é aplicável a todos”),²⁶⁸ assegura a unidade estatal. Inversamente, o Estado soberano garante a preservação e unidade no seio da comunidade.

O argumento de que o Estado soberano se forma a partir da superação de conflitos internos e externos atinge seu ponto máximo em Hegel, para quem o Estado se realiza de forma completa em suas relações externas, o que torna possível aos cidadãos vivenciar a experiência da coletividade e identificar-se de forma plena com a causa estatal.²⁶⁹ A unidade do Estado não se encontra em traços culturais, linguísticos ou

²⁶⁵ “Nations dream of being free, and if under God, directly so. The gauge and emblem of this freedom is the sovereign state.” ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities*. Londres: Verso, 1983, p. 6.

²⁶⁶ HINSLEY, F.H. *Nationalism and the International System*. Dobbs Ferry: Oceana, 1973, p. 35-63.

²⁶⁷ BARTELSON, Jens. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 211.

²⁶⁸ ROUSSEAU, J. J. The Social Contract. In: COLE, G. D. H. (ed.). *The Social Contract and Discourses*. Londres: Everyman's, 1990, p. 205.

²⁶⁹ Bartelson observa que os abundantes estudos sobre o Estado em Hegel dão pouca atenção aos determinantes externos, inclusive no caso de escritos recentes como os de Pelczynski, Taylor,

religiosos, mas na lealdade à causa comum defendida pela autoridade, em sua capacidade de garantir a própria segurança em face das ameaças exteriores.²⁷⁰ Internamente, isso exige a resolução das tensões entre os elementos de particularidade e de universalidade.²⁷¹

Uma perfeita coincidência entre a nação e o Estado soberano é, porém, virtualmente impossível de ser alcançada. Mesmo assim, o discurso nacionalista insiste em invocar a noção de soberania para isolar hermeticamente a população sobre determinado território e demarcar precisamente a comunidade. A transgressão das fronteiras nacionais por refugiados e a existência de minorias étnicas representam, contudo, questionamentos ao caráter homogêneo da comunidade doméstica.²⁷² Embora a perspectiva nacionalista divise a existência de uma nação homogênea dentro do Estado, a qual se encontraria em plena concordância com as ações dos seus representantes no aparelho burocrático, a resistência de grupos que se insurgem contra tentativas de singularizar tanto a comunidade doméstica quanto sua representação, governamentalmente, constitui um desafio perene àquela suposta homogeneidade.²⁷³

A utilização da ideia de soberania para designar a nação como um todo exerce um efeito limitante sobre qualquer tentativa de investigar criticamente a possibilidade discursiva do conceito de comunidade doméstica. Ela faculta, no entanto, o exame acerca da legitimidade ou da ilegitimidade de membros específicos dessa mesma comunidade.²⁷⁴ A autoridade soberana determina quais são os membros passíveis de serem reconhecidos como legítimos. Estes, por sua vez, prestam apoio ao Estado, que age em seu nome. O conceito de soberania serve, nesse contexto, para que a autoridade arbitre os conflitos acerca de quem integra ou não a nação, contribuindo para a sua constituição. Subjacente a esse

Steinberger e Dallmayr. A exceção mais notável está em AVINERI, Shlomo. *Hegel's Theory of the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974, capítulo 10.

²⁷⁰ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. The German Constitution. In: _____. *Hegel's Political Writings*. Oxford: Clarendon, 1964, p. 153.

²⁷¹ Id. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991, p. 362, parágrafo 324.

²⁷² ASHLEY, Ibid; WEBER, Ibid.

²⁷³ Havercroft nota, todavia, que homogeneidade não significa, obrigatoriamente, igualdade racial, étnica ou linguística, ainda que esses sejam referenciais obrigatórios. A ideia de homogeneidade pode ser expressa, por exemplo, a partir de noções cívicas, para designar o conjunto de cidadãos leais, de trabalhadores dedicados, etc... Havercroft, p. 164.

²⁷⁴ Weber, *Simulating Sovereignty*, p. 6.

entendimento está a premissa de que é possível identificar, com clareza, quem pertence ou não ao grupo nacional.²⁷⁵

A prerrogativa do soberano de circunscrever a nação se reflete em sua capacidade de representar legitimamente os cidadãos na arena internacional. Assim, apenas os delegados por ele apontados podem falar em nome do Estado e articular sua participação em tratados. Aos que discordam do soberano não é franqueado falar em nome da nação. O reconhecimento mútuo dos Estados como atores credenciados do sistema internacional favorece esse processo, na medida em que desautoriza o reconhecimento de interlocutores não autorizados pelo soberano.²⁷⁶ Esse argumento não é invalidado pela tendência visível em democracias recentes de incluir, como representantes de Estado, membros de grupos que outrora não eram reconhecidos como pertencentes à comunidade política doméstica, como minorias políticas, raciais ou sexuais. Nesse último caso, o que houve foi que o Estado, utilizando-se de sua prerrogativa soberana de circunscrever o significado do termo nação, o ampliou, de modo a incluir segmentos outrora por ele mesmo postos de lado.

2.4.3 Soberania como demarcação de limites territoriais

A interdependência entre soberania e território é um elemento que as diversas teorias das relações internacionais insistem em sublinhar cada vez que tentam explicar o conceito.²⁷⁷ Essa relação de interdependência pode ser concebida de duas formas distintas. Em primeiro lugar, é possível tomar a compartimentalização do espaço em fragmentos territoriais como

²⁷⁵ Obviamente, qualquer critério para determinar quem pertence ou não a uma nação é inerentemente ambíguo, podendo gerar considerável debate político. Sobre o assunto, ver DOTY, Roxanne Lynn. *Sovereignty and the Nation: Constructing the Boundaries of National Identity*. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (eds.). *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

²⁷⁶ “The inner-state order, resting on principles of sovereignty, has been unwilling to accommodate new aspirants for national status, unless they are ex-colonial territories. The UN principle of national self-determination was in practice amended to include only states created by the process of decolonization of empire, and not ethnic secessionist movements seeking their own states by withdrawing from duly constituted national states.” SMITH, Anthony D. *Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. Londres: Routledge, 1998, p. 79.

²⁷⁷ BARTELSON, *A Genealogy of Sovereignty*, p. 30.

um traço necessário da ideia de soberania. Esse é, precisamente, o ponto de vista de Bull, que argumenta que a natureza do conceito exige que ele seja aplicado com relação a uma parte determinada da superfície terrestre.²⁷⁸ Em segundo lugar, é possível pensar essa relação de forma inversa, ou seja, adotar o ponto de vista de Herz, para quem o Estado Moderno é uma unidade centralizada cuja soberania, independência e poder resultam de seu caráter territorial.²⁷⁹ A questão que se coloca, então, é se o território deve ser interpretado como uma condição necessária à realização da soberania estatal ou se esta constitui um requisito para a demarcação daquele em bases fixas.

Independentemente da forma como se queira pensar a relação entre Estado e território, o importante é ressaltar que, implícita à ideia de soberania, está a concepção de que a autoridade decisória sobre a maioria, se não a totalidade, das questões sociais, econômicas e políticas deve estar em mãos daqueles que detêm o controle sobre as unidades territoriais de um sistema.²⁸⁰ Isso significa que o caráter territorial da ideia de soberania se manifesta no controle sobre determinada área geográfica, distinguindo-se por ser individuado (inclui não só o povo, mas também a terra, as construções e o meio ambiente), fixo (não pode ser progressivamente transferida para outras áreas, como no caso das sociedades nômades) e exclusivo (excluem-se pretensões concorrentes de controle).²⁸¹

A ideia de soberania, quando empregada para expressar controle territorial, visa à simplificação do espaço sobre o qual o poder é exercido, de modo a possibilitar o controle e o monitoramento do que se passa dentro das fronteiras do Estado. Nesse contexto, o Estado deve adotar procedimentos que permitam visualizar com clareza o domínio sobre o qual suas prerrogativas são exercidas. O aparato administrativo passa a

²⁷⁸ BULL, *The Anarchical Society*, p. 30.

²⁷⁹ HERZ, John. *International Relations in the Atomic Age*. Nova York: Columbia University Press, 1959, p. 58.

²⁸⁰ MURPHY, Alexander B. The Sovereign State System as a Political-Territorial Ideal: Historical and Contemporary Considerations. In: BIERSTEDER, Thomas J; WEBER, Cynthia (eds.). *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 281.

²⁸¹ Conforme nota Ruggie, em contraste com o Estado territorial moderno, a noção de controle territorial no mundo medieval se caracterizava por uma concepção não exclusiva em que a autoridade era tanto personalizada quanto fragmentada, sendo exercida não só internamente, mas também em várias unidades territoriais. RUGGIE, John. *Territoriality and Beyond: Problematising Modernity in International Relations*. *International Organization* 47, p. 151. Cambridge, 1993.

desempenhar funções cartográficas, de modo que a população, o espaço e os recursos possam ser eficazmente monitorados.²⁸²

Conforme indicado anteriormente, os teóricos de relações internacionais têm recentemente insistido em chamar a atenção para os problemas que se originam nessa identificação unívoca entre Estado e território. Por exemplo, eles apontam para o fato de esse entendimento homogêneo do território rejeitar por completo qualquer ontologia fundamentada em autoridades políticas concorrentes sobre determinada área, ainda que com graus de ascendência distintos.²⁸³ Levado ao extremo, esse argumento, embora não impeça o reconhecimento da existência de níveis distintos de governo sobre um mesmo território, aduz que estes devem organizar-se hierarquicamente e que apenas a instância mais alta detém a legitimidade para representar o Estado nas relações internacionais. Dessa forma, a ênfase no caráter territorial do conceito de soberania poderia ser interpretada de modo a excluir temas como a política municipal e regional como objetos de tratativa no âmbito internacional.²⁸⁴

2.4.4 Soberania como ordem política estruturada

O uso do conceito de soberania para designar uma ordem política estruturada, à qual se contrapõe a desordem anárquica, constitui um desdobramento lógico de seu entendimento como autoridade final e última.²⁸⁵ Isso porque é ao soberano que se atribui o papel ordenador no seio da comunidade. Ele é responsável por dissociar o espaço de ordem e paz dentro do Estado da estrutura anárquica do sistema internacional. Em sua ausência, o tecido social se rompe sob a influência das forças de desagregação e caos.

Em nenhum momento se quer dizer, como essa acepção específica, que a soberania estatal é a causa eficiente de situação idílica no âmbito

²⁸² SCOTT, James C. *Seeing like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998, p. 87.

²⁸³ PAUL, Darel E. Sovereignty, Survival and the Westphalian Blind Alley in International Relations. *Review of International Studies* 25, p. 217-231. Cambridge, 1999.

²⁸⁴ MAGNUSSON, Warren. The Reification of Political Community. In: WALKER, R. B. J.; MENDLOVITZ, Saul H. *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990.

²⁸⁵ Havercroft, *Beyond Sovereignty and Anarchy: Ontological Foundations of Political Order*, pg. 171.

doméstico. Ela cria, porém, as relações de força necessárias para o estabelecimento da paz. Ocasionalmente, esta pode ser perturbada, por fatores que vão desde vizinhos que toquem música em volume excessivo até revoltas e sedições. Os meios de violência à disposição do soberano são, entretanto, suficientes para neutralizar o conflito, mesmo que seja por meio da dominação pura e simples.

Nessa perspectiva, grande parte das ameaças ao Estado não provém do âmbito interno, mas do externo. O monopólio do uso da força pelo Estado se presta, justamente, para manter as ameaças do sistema internacional alijadas de suas fronteiras. Essas ameaças tomam a forma não só de outros Estados, mas também de agentes terroristas, traficantes de drogas, imigrantes ilegais, organizações criminosas transfronteiriças e doenças infecciosas, entre outros. Em resposta a esses desafios, a soberania estatal se manifesta na forma do controle fronteiriço exercido por funcionários aduaneiros, do serviço de imigração, a guarda costeira, a patrulha de fronteira e o próprio exército, todos os quais levam a cabo suas funções em nome do soberano, para garantir que elementos de intranquilidade não adentrem a esfera doméstica.²⁸⁶

Que as fronteiras do Estado soberano delimitam um espaço de ordem e que além delas reina o caos é, ademais, uma premissa especialmente cara aos realistas. Waltz continuamente lembra seus leitores que a guerra é um fenômeno normal e que na ordem anárquica os Estados devem zelar pela própria segurança, uma vez que ameaças constituem um fato corriqueiro do sistema internacional.²⁸⁷ A anarquia persiste porque inexiste uma autoridade acima dos Estados que determine o seu comportamento, segundo esse argumento. Nessas condições, os Estados são livres para perseguir seus próprios objetivos sem nenhum tipo de constrangimento. A liberdade ilimitada constitui o prerequisite do conflito, conforme quer a lógica hobbesiana. A descrição do sistema internacional como essencialmente anárquico repousa sobre a premissa de que a ordem é uma consequência das relações de poder hierárquicas.²⁸⁸ Sem um governo superior a eles,

²⁸⁶ Para uma análise detalhada e crítica do controle fronteiriço como uma manifestação da soberania do Estado, ver ASHLEY, Richard. *Untying the Sovereign State*; CAMPBELL, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992 ; WALKER, *Inside/Outside*.

²⁸⁷ WALTZ, Kenneth. *The Origins of War in Neorealist Theory*. In: Betts, Richard K. *Conflict after the Cold War: Arguments on Causes of War and Peace*. Nova York: Longman, 2002, p. 71.

²⁸⁸ MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton, 2001, p. 30.

os Estados não serão capazes de coexistir de forma pacífica, a não ser em situações excepcionais, como a do equilíbrio do terror.²⁸⁹

2.4.5 Soberania como norma internacional de não intervenção

Essa acepção do conceito de soberania é aquela por Krasner chamada de westfaliana e se refere à exclusão da interferência de atores externos nos assuntos domésticos do Estado. Essa interferência constitui, porém, para Krasner, um dado frequente da política internacional, conforme se verá mais adiante. Os Estados respeitam o princípio da nação soberana para garantir a própria sobrevivência, mas estão prontos a violá-lo quando de seu interesse. De acordo com esse autor, grande parte dos desafios contemporâneos às prerrogativas estatais nada mais é do que a manifestação recente de um fenômeno antigo, isto é, o desrespeito ao princípio da nação soberana, quando isso vai ao encontro dos interesses de um Estado em condições de interferir na órbita doméstica de outro.

O nível de análise privilegiado por Krasner ao identificar o conceito de soberania como sinônimo de não intervenção é o do indivíduo. Para ele, são os políticos os grandes responsáveis por todas as vezes que um Estado viola a soberania de outro. Ao se deter no indivíduo, ele passa ao largo do fato de que não são apenas os Estados os únicos atores que promovem a violação da soberania alheia. Tanto quanto os Estados, são os atores não estatais, dentro e fora das fronteiras nacionais, os responsáveis por aquele fenômeno.

Uma segunda objeção ao argumento de Krasner, de que a soberania estatal é violada ao sabor da vontade de políticos, é a de que ele ignora que qualquer norma autoriza e proíbe, simultaneamente, determinadas ações.²⁹⁰ Ignora, igualmente, que o escopo dessas autorizações e proibições é historicamente contingente. Quando a norma da soberania

²⁸⁹ WALTZ, Kenneth. The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better. In: BETTS, Richard K, Ibid.

²⁹⁰ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52, n. 4. Cambridge, 1998; JEPPEPERSON, Ronald L.; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. Norms, Identity and Culture of National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, p. 33-75; WHEELER, Nicholas; BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention and World Politics. In: SMITH, Steve; BAYLIS, John (eds.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 470-93.

estatal foi articulada como não intervenção pela primeira vez, no Tratado de Westfália, seu foco principal era garantir ao monarca o direito de determinar qual religião seria praticada dentro de seus domínios. Conforme admite o próprio Krasner, um princípio geral de não intervenção não foi concebido até a segunda metade do século XVIII. Com isso, vê-se que o significado da norma se ampliou com a passagem do tempo, permitindo que determinados comportamentos deixassem de ser aceitáveis. Em nosso tempo, essa norma estaria sendo relativizada, por exemplo, cada vez que o Conselho de Segurança autorizasse o estabelecimento de missões de paz para fazer frente a situações humanitárias graves, como no caso da ocorrência de massacres em massa.

Krasner assume que, quando políticos desrespeitam o princípio de não intervenção, o fazem movidos por razões egoístas, sem que a comunidade internacional manifeste nenhum tipo de ultraje. A experiência nos remete, porém, a um quadro bastante distinto, como nota Havercroft.²⁹¹ Há situações em que um Estado intervém na órbita interna de outro por razões percebidas como injustificáveis pela comunidade, o que pode levar à condenação e, inclusive, à aplicação de sanções contra o agressor, como no caso da invasão do Kuwait pelo Iraque. Em outras situações, a comunidade considerou justificada a intervenção, uma vez que um valor considerado maior se encontrava ameaçado, como na ação da Austrália no Timor Leste, em 1999. O que esses exemplos denotam é que as próprias justificativas de intervenção também se modificaram ao longo do tempo. Da mesma forma como o colonialismo europeu se fundava em argumentos religiosos e raciais, as intervenções recentes apelam para a questão dos direitos humanos.²⁹² Em suma, Krasner oferece pouca evidência empírica para justificar sua assertiva de que os Estados violam livremente a soberania westfaliana sempre que é de sua conveniência. A realidade é mais matizada do que ele dá a entender. Ao mesmo tempo em que exagera o caráter “hipócrita” do papel do conceito como base da convivência internacional, Krasner ignora sua capacidade de organizar comportamentos dos atores do sistema.

²⁹¹ Havercroft, *Ibid*, p. 175.

²⁹² CRAWFORD, Neta. *Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention*. In: SMITH, Steve. *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. vol. 81; FINNEMORE, Martha. *Constructing Norms of Humanitarian Intervention*. In: KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996.

Outros analistas entendem o conceito de soberania como norma de não intervenção de forma mais ampla do que Krasner. É o caso de Robert Jackson. Esse autor argumenta que, ao longo de toda sua história, o sistema internacional sempre se caracterizou por apresentar um caráter dual.²⁹³ A natureza do dualismo inerente ao sistema se modificou, porém, ao longo do tempo. Originalmente, ela foi expressa por Grócio, para quem havia um direito internacional em sentido geral aplicável a toda a humanidade e, simultaneamente, um direito internacional em sentido estrito, relativo apenas aos Estados cristãos. Em meados do século XIX, porém, esse dualismo se transmutou na distinção entre potências coloniais e territórios colonizados. O critério que garantia a soberania dos primeiros e que privava os últimos de seu gozo era o fato de serem nações “civilizadas”. Segundo Jackson, nosso tempo teria assistido a uma nova modificação do dualismo do sistema internacional, que agora se personifica na cisão Norte-Sul. Assim, os países desenvolvidos seriam titulares do que ele chama de “soberania positiva”, que para ele é sinônimo de poder militar e socioeconômico, unidade interna e legitimidade democrática. Os países em desenvolvimento

²⁹³ A identificação do sistema internacional como um objeto histórico e logicamente inseparável dos Estados, mas com princípios organizadores próprios, que são corolários da soberania das unidades, se dá, pela primeira vez, com Leopold Ranke. Com ele, somos apresentados à ideia de que a chave para a compreensão das relações internas dos Estados está em suas relações externas. Ao indicar a possibilidade de estabelecimento de uma “macrosociologia do Estado”, ele afirma, no *Politisches Gespräch* (1836), que a compreensão integral do Estado só pode ser atingida a partir da análise de sua posição no sistema de que faz parte. Com Ranke, emerge a hipótese westfaliana de um sistema que, atrás dos eventos traumáticos da Guerra dos Trinta Anos, se organiza e se constitui a partir da dinâmica existente entre as suas unidades. Sem o reconhecimento do conceito de soberania como o princípio organizador das relações internacionais, a História seria um objeto impossível de ser compreendido. “O que teria sido de nossos Estados”, pergunta-se o autor em *Die Grossen Mächte* (1833), “se não tivessem recebido vida do princípio nacional sobre o qual estão baseados?” Para ele, o princípio da soberania é uma força criadora e organizadora, que permite compreender a História e as relações entre os Estados como algo mais do que um mero amontoado de fatos desordenados. A relação entre o moderno conceito de soberania e o sistema de Estados constitui, assim, uma relação que se estabelece de fora para dentro: uma vez que o conceito de soberania é responsável pela formação do sistema, é a partir dele que devemos buscar compreender a estrutura interna do Estado, tendo em vista suas relações com as demais unidades. RANKE, Leopold. *The Great Powers*. In: VON LAUE, Theodor H. *Leopold Ranke: the Formative Years*. Princeton: Princeton University Press, 1950, p. 180-182.

gozariam da chamada “soberania negativa”, isto é, o direito de não sofrerem intervenção.²⁹⁴ É a “soberania negativa” que explicaria a existência, no sistema internacional, de Estados que não apresentam a capacidade de exercer as funções próprias do soberano, mas que, mesmo assim, são considerados como iguais por seus pares.

Fiel ao credo construtivista, Cynthia Weber entende que a tentativa de atribuir ao conceito de soberania o sentido fixo e unívoco de não intervenção resulta de uma ilusão fundada na lógica da representação. Em muitas situações de intervenção, não é fácil reconhecer o caráter soberano do Estado, por estarem ausentes alguns de seus elementos fundacionais, como governo central ou comunidade política unificada. Ela se pergunta, assim, se é possível falar em Estado, soberania e práticas intervencionistas na ausência de fundamentos claros.²⁹⁵ Weber utiliza-se do fato de que aquilo que se entende como uma perda de soberania da parte do Estado se modificou ao longo do tempo para avançar o argumento de que a intervenção é admissível no caso de um governo perder sua legitimidade em função de distúrbios domésticos, revolução ou guerra civil.

No entendimento da soberania estatal como não intervenção, Havercroft ressalta as consequências perigosas que podem advir de um erro de natureza epistêmica ao se avaliar se determinada situação justifica ou não um ato de intervenção.²⁹⁶ O exemplo mencionado é, precisamente, a decisão dos Estados Unidos de não interferir em Ruanda (considerada reprovável por uma grande quantidade de analistas norte-americanos e internacionais) durante o genocídio que assolou aquele país em 1994. Uma das razões apontadas para a inação norte-americana naquele caso foi, precisamente, a falta de consenso interno quanto a se tratar de uma guerra civil ou de genocídio.²⁹⁷

²⁹⁴ JACKSON, *Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, março de 1993, p. 533.

²⁹⁵ Weber, *Simulating Sovereignty*, p. 27.

²⁹⁶ Havercroft, *Beyond Sovereignty and Anarchy: Ontological Foundations of Political Order*, p. 178.

²⁹⁷ POWER, Samantha. Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwanda Tragedy Happen. *The Atlantic Monthly*, setembro de 2001.

2.4.6 Soberania como meio para resolver a tensão entre universalidade e particularidade

Considerando-se o contexto de guerras religiosas que assolou a Europa e que resultou no surgimento do Estado territorial westfaliano, o conceito de soberania surge como um instrumento poderoso para a resolução de conflitos relativos a pretensões concorrentes de poder. Nesse sentido, uma de suas funções primordiais é determinar quais são os princípios universais e de que maneira eles serão aplicados dentro das fronteiras nacionais, como no caso de deliberar sobre a religião a ser seguida pelos súditos.

O conceito exerceu um papel importante na superação da crise política e religiosa que assolou a Europa na Idade Média tardia. Conforme já se assinalou, um dos pontos explícitos da Paz de Westfália foi, justamente, o reconhecimento da faculdade do governante de determinar a religião do Estado por ele liderado.²⁹⁸ Tal faculdade representou uma reversão significativa de um dos princípios basilares da sociedade medieval, na qual a vida política se organizava em torno de pretensões universalistas no seio de uma comunidade que incluía, senão toda a humanidade, ao menos todo o mundo cristão ocidental.

Embora o soberano se tenha constituído em instância responsável pela resolução de questões de ordem universal, persistia o problema de como executar internamente os princípios externos. No que se refere à liberdade de religião, por exemplo, Spinoza atribui ao governante a faculdade de criar uma igreja estatal, mas adverte que esta deveria apenas avançar princípios gerais do cristianismo, como a caridade e o respeito ao próximo. Uma vez que os princípios éticos podem variar enormemente de um indivíduo a outro, o Estado assumiria a responsabilidade de determinar os contornos precisos do comportamento desejável, tendo em vista sua avaliação acerca da melhor forma de promover a ordem e a paz da comunidade.²⁹⁹

O que foi dito não significa, em absoluto, que o projeto de criação de uma comunidade política universal tenha sido abandonado de forma definitiva após a assinatura da Paz de Westfália; apenas mostra que a

²⁹⁸ VAN CREVELD, Martin. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 86.

²⁹⁹ Havercroft, *Ibid*, p. 180.

tentativa de sua realização tomou formas distintas das que haviam sido visíveis até aquele momento, tendo em vista a posterior consolidação do poder em mãos do Estado. Abandonou-se a tentativa de ancorar essa comunidade em uma autoridade política universal, em benefício de formas alternativas de superar a fragmentação, como o estabelecimento de uma ética baseada em princípios universais, como os direitos humanos, ou a objetivação de um estado de paz perpétua propiciado pela universalização dos princípios da democracia representativa e da economia de mercado. Em todos esses casos, há uma tentativa de recriar uma comunidade global, sem que isso seja feito por meio da criação de um Estado de dimensões planetárias.³⁰⁰

2.5 O conceito de soberania e as Teorias de Relações Internacionais

Nesta seção, pretende-se retomar algumas ideias discutidas nas seções precedentes, de modo a apresentar mais sistematicamente o tratamento do conceito de soberania pelas distintas correntes em TRI. Ao perseguir esse fim, o objetivo visado será mostrar que essas correntes se relacionam de forma incompleta com a realidade empírica, não logrando explicações plausíveis dentro de suas premissas fundamentais para determinados fenômenos do mundo contemporâneo.

O conceito de soberania tem sido, em todas as suas vertentes, mas, especialmente, em sua dimensão westfaliana (isto é, relativa à não intervenção nos assuntos internos), um dos fundamentos da TRI em suas diversas manifestações.³⁰¹ Para os neorrealistas e institucionalistas liberais, ele é uma premissa de análise a partir da qual cada grupo constrói o seu próprio edifício teórico. Para a Escola Inglesa, trata-se de uma norma internalizada que tem guiado, mas não determinado, o comportamento de líderes e políticos. Os construtivistas, por sua vez, enfatizam que o conceito se tem revelado problemático e sujeito a questionamentos, tendo em vista o impacto das ideias e do discurso na práxis dos Estados.

Toda perspectiva teórica é, em algum momento, confrontada com a necessidade de definir de antemão determinadas premissas fundamentais

³⁰⁰ Havercroft, Ibid, p. 179.

³⁰¹ KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 44.

acerca da natureza do mundo, de modo a precisar seu campo de estudo. No caso do neorrealismo, assume-se que os soberanos westfalianos são os atores constitutivos do sistema. Cada Estado tem os mesmos propósitos e funções básicas. A autonomia define as unidades, na medida em que elas são livres para escolher o curso de ação que melhor sirva o interesse nacional, encontrando-se limitadas apenas pelos constrangimentos impostos pelo mundo exterior. A interação entre os Estados determina um resultado mais ou menos favorável na busca do interesse próprio. O neorrealismo é, assim, uma perspectiva teórica centrada no Estado, funcional e utilitária, em que os atores, ademais de serem tomados como um dado, pautam sua conduta por um comportamento racional³⁰² e cujo propósito é maximizar as suas oportunidades³⁰³.

De forma semelhante, o modelo de soberania westfaliana é também uma premissa para os institucionalistas liberais. Assim como no caso do neorrealismo, aqui também os atores são unidades autônomas e racionais que buscam maximizar as oportunidades de ganho geradas por um ambiente internacional anárquico, embora interdependente. Diferentemente do realismo, porém, para quem o problema central das unidades se manifesta na busca da própria segurança, para os institucionalistas ele é a resolução de falhas de funcionamento do mercado.³⁰⁴ Os Estados estabelecem regimes e criam instituições e arranjos supranacionais com o propósito de confrontar questões que se revelam de difícil solução caso tomadas atomisticamente.

³⁰² Ao assumir o comportamento racional das unidades de seu sistema, Waltz faz analogia à microeconomia, a qual parte também da premissa de que, no mercado, os atores agem de forma estritamente racional, com vistas a maximizar seu bem-estar a partir de uma disposição escassa de recursos.

³⁰³ Tradicionalmente, associa-se ao Realismo clássico (Morgenthau, Niebuhr, Carr) a descrição do sistema internacional como um ambiente em que os níveis de incerteza são altos e no qual os líderes políticos dispõem de ampla margem de manobra. As premissas do realismo clássico não são, porém, tão claras, o que levanta dúvidas acerca de se essa corrente teórica considera como atores do sistema os Estados ou seus líderes. Por essa razão, optou-se, nesta seção, por iniciar a análise pelo neorrealismo, sem mencionar o realismo em sua dimensão clássica. MORGENTHAU, Hans. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nova York, NY: Knopf, 1967; KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1922-22*. Londres: Weidenfeld and Nicholson; WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979.

³⁰⁴ KEOHANE, Robert. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

Para os teóricos de corte sociológico, como os construtivistas e a própria Escola Inglesa, o modelo de soberania westfaliana também se reveste de grande importância, ainda que nesses casos ele seja menos uma premissa do que uma regularidade empírica observável. Tal regularidade se explica pela existência de entendimentos intersubjetivos partilhados pelos atores quanto às noções de território, autonomia e reconhecimento. Trata-se de uma estrutura que não pode ser observada diretamente, mas que se reflete no comportamento dos Estados e nas justificativas dadas por seus representantes cada vez que explicam determinado curso de ação tomado por seus soberanos.

Uma das formas possíveis de compreender o sistema internacional é em termos de um conjunto de valores e regras partilhados que constroem o comportamento dos atores. Em um artigo publicado em 1968, por exemplo, Tom Farer argumenta que aquilo que se entende por ordem internacional nada mais é do que um conjunto de valores comuns e que tem o condão de evitar a desintegração do sistema. Ao ser questionado sobre que tipo de evidência pode ser apresentada para a existência desse conjunto privilegiado de valores, Farer argumenta que ela se encontra nos tratados, nas decisões dos tribunais internacionais, nos compromissos assumidos pelos Estados e nas declarações e ações dos líderes políticos.³⁰⁵

Especificamente no que se refere à Escola Inglesa, a soberania do Estado existe tanto em normativa quanto factualmente. Os Estados declaram ser soberanos e, simultaneamente, exercem as prerrogativas implícitas nessa declaração. Uma comunidade política que se diz independente, mas que se mostra incapaz de fazer tal independência valer na prática, não pode ser considerada como um Estado.³⁰⁶ Este atua no sistema internacional com a finalidade de obter o reconhecimento de sua independência de qualquer autoridade externa e, de forma particular,

³⁰⁵ Farer entende que há quatro valores básicos presentes no sistema internacional: 1) a manutenção da ordem pública em um grau mínimo, isto é, a rejeição de comportamentos que possam levar à guerra generalizada; 2) a autodeterminação, embora reconheça que o termo carece de significado específico além de descolonização; 3) a observância mínima dos direitos humanos, ou seja, a noção de que um Estado viola normas de direito internacional caso negue a determinado grupo o acesso em bases isonômicas às estruturas sociais, políticas e econômicas da sociedade; e 4) a modernização, isto é, a crença de que os padrões de vida devem ser elevados em todo o mundo. FARER, Tom J. Problems of an International Law of Intervention. *Stanford Journal of International Studies* 3, p. 20-26. Stanford: Stanford University Press, 1968.

³⁰⁶ Bull, *The Anarchical Society*, p. 8-9.

da sua jurisdição suprema sobre súditos e território. Em troca, esse Estado se compromete a reconhecer direitos similares aos outros atores do sistema.³⁰⁷

Na visão de mundo dos adeptos da Escola Inglesa, a existência da sociedade internacional se reflete nas práticas diplomáticas, na balança de poder (que é vista como uma prática a ser exercida de forma consciente pelos líderes, e não como um mecanismo automático do sistema), nas regras de direito internacional e nas instituições internacionais. A sociedade internacional é, nesse contexto, o produto de uma civilização comum. Ela não poderia existir sem uma consciência social internacional, sem o sentimento de uma comunidade mundial.³⁰⁸ O sistema de Estados soberanos se explica em função de crenças comuns fundamentadas no direito natural difundidas do continente europeu para o resto do mundo. Na ausência de um sentimento de valores partilhados, não se pode falar em sociedade, apenas em sistema internacional. O que distinguiria ambos é que, no segundo caso, não haveria normas a constranger o comportamento estatal, apenas a livre-interação entre as unidades. Dessa forma, não teria havido qualquer tipo de regra ou valor comum entre os espanhóis e os astecas, nem entre Ghengis Khan e os povos por ele subordinados. Durante a Guerra Fria, o sentimento de uma cultura comum teria sido, igualmente, muito menos intenso do que durante os séculos XVIII e XIX.³⁰⁹

Krasner nota que os adeptos da Escola Inglesa jamais defenderam que o comportamento do Estado se explica apenas em função das normas por eles internalizadas. Nesse sentido, tanto Bull quanto Wight reconhecem que a violação de normas é uma prática comum do sistema internacional. Tal violação é por eles justificada à luz de que alguns fatos próprios à vida internacional são regidos em termos puramente hobbesianos, isto é, em termos da guerra de todos contra todos. Krasner lembra que o próprio Bull editou livro sobre o tema da intervenção, prática que viola o princípio constitutivo sobre o qual repousa o sistema de Estados soberanos.³¹⁰ Assim, os representantes da Escola Inglesa,

³⁰⁷ Id., *ibid.*, p. 17, 104-106, 142-143.

³⁰⁸ WIGHT, Martin. *Western Values in International Relations*. In: BUTTERFIELDS, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Cambridge: Harvard University Press, p. 89-131.

³⁰⁹ Bull, p. 12-13, 16, 44, 115.

³¹⁰ Krasner. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, p. 48.

apesar de seu apego ao entendimento do sistema internacional como uma sociedade, não deixam de reconhecer as limitações que a caracterizam e que se tornam visíveis toda vez em que uma norma é violada ou quando princípios conflitantes entram em choque.³¹¹

Os construtivistas compartilham com a Escola Inglesa a importância atribuída às normas e aos entendimentos partilhados intersubjetivamente para explicar o comportamento dos atores, mas vão mais além em seu argumento. Para eles, nenhum elemento material, como a distribuição de poder entre as unidades, tem o condão de explicar o comportamento dos Estados de forma autônoma. Sua significação só pode ser entendida no contexto de estruturas sociais.³¹² Conforme observa Bartelson, o discurso – seja político, científico ou econômico – está envolvido de forma direta na construção da realidade.³¹³ Isso é válido tanto no caso dos construtivistas convencionais, como Wendt, para quem a possibilidade de investigação científica objetiva é um dado, quanto para os construtivistas pós-modernos, como Bartelson, que se dizem céticos em relação à possibilidade de conhecer a realidade objetiva, uma vez que o observador inevitavelmente influencia o fenômeno que pretende observar.³¹⁴

O ponto de vista construtivista sobre o conceito de soberania tem variado conforme o autor. Alguns, como Alexander Murphy, tomam-no como um dado, à semelhança do que fazem os neorrealistas e os institucionalistas, e ressaltam seu papel organizador, na medida em que ele exclui do debate político alternativas ao Estado soberano territorial como modelo para a vida comunitária.³¹⁵ Krasner observa, porém, que estudos construtivistas mais recentes tendem a reconhecer o caráter problemático dos atributos da ideia de soberania, a qual seria constantemente construída e desconstruída

³¹¹ Bull, *The Anarchical Society*, p. xi-xii, xiv, 7, 41-43, 67-68 E 138.

³¹² WENDT, Alexander; FRIEDHEIM, Daniel. Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State. In: BIERSTEKER, Thomas J.; Weber, Cynthia. *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 242, 248-254.

³¹³ Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, p. 18-19.

³¹⁴ Searle identifica uma falácia no projeto pós-moderno. Isso porque podem coexistir, simultaneamente, uma ontologia subjetiva e uma epistemologia objetiva. O fato de que concepções como a ideia de soberania existam apenas porque os indivíduos partilham de entendimentos intersubjetivos não impede que os pesquisadores possam fazer julgamentos objetivos sobre o seu caráter. SEARLE, John R. *The Construction of Social Reality*. Nova York: Free Press, 1995.

³¹⁵ MURPHY, Alexander B. The Sovereign State as Political-Territorial Ideal: Historical and Contemporary Considerations. In: BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia. *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 81-120.

por meio das interações entre os agentes, bem como entre eles próprios e a estrutura que compõem. Nesse enfoque, o Estado e seu caráter soberano não podem ser tomados como dados. Ao contrário, eles emergem de um processo mutuamente constitutivo que se modifica de forma recorrente.³¹⁶

Ao tratar da questão das relações entre os Estados, construtivistas como Wendt e Friedheim sugerem que elas podem ocorrer de várias formas. O modelo de soberania westfaliana não seria, assim, mais do que uma das possíveis alternativas em questão. Outra possibilidade, igualmente válida, seria o da autoridade compartilhada internacionalmente, como ocorre na UE. Caso o modelo de organização do poder seja hierárquico e formal, estar-se-á diante de um império. No caso de apresentar-se composto de Estados independentes, tratar-se-á de um império informal, à semelhança do norte-americano e do soviético no período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial.

Wendt e Friedheim fazem questão de ressaltar que nos impérios informais o poder está fundamentado não só em fatores materiais, mas também em estruturas intersubjetivas de autoridade. Para criar um império informal, um Estado mais poderoso deve interferir na órbita de outro mais fraco, com vistas a estabelecer um governo que lhe seja favorável. Tal intervenção pode realizar-se com ou sem o consentimento da parte mais frágil. Os impérios informais se tornam institucionalizados na medida em que o Estado mais forte detém algum controle sobre tanto a política doméstica quanto a externa do mais fraco, provendo em troca a sua segurança. O Estado imperialista apoia, ademais, determinados atores domésticos, no Estado controlado, os quais, não fosse tal apoio, teriam de fazer concessões a grupos de pressão para governar. Os autores indicam, também, que os impérios tendem a se organizar em torno de ideologias próprias e a criar arranjos institucionais particulares, como por eles exemplificado no caso do Pacto de Varsóvia.³¹⁷

Sem discordar totalmente do diagnóstico construtivista, Krasner repete a crítica comum de que o peso atribuído por seus teóricos às normas e ideias como elementos explicativos da conduta estatal são exagerados. Sem prejuízo do papel exercido por tais fatores, as assimetrias de poder revelam-se muitas vezes mais relevantes como fatores causais. A crítica de Krasner pode ser mais bem entendida a partir do nível de análise por

³¹⁶ Biersteker e Weber, 1996, p. 3,11 e 282.

³¹⁷ Wendt e Friedheim, Ibid, p. 247-52.

ele escolhido, que é o do líder político tomado individualmente. Conforme faz questão de ressaltar, os líderes políticos se movem antes pelo cálculo do que pela influência de uma estrutura institucional invisível. Tanto quanto a normas, os líderes recorrem ao poder militar e/ou econômico para atingir seus fins.³¹⁸

Constitui foco de especial atenção especial para Krasner que a habilidade do aparato estatal em exercer a autoridade absoluta dentro de suas fronteiras nunca tenha sido estabelecida de forma plenamente consistente na prática e que essa característica seja persistentemente questionada. O fato de que o sistema esteja baseado na autonomia constitucional ou formal das unidades não impede, assim, a influência *de facto* de autoridades externas dentro de suas fronteiras. Além disso, os governos aceitam participar de tratados internacionais ou da interferência alheia em temas essencialmente domésticos. Os exemplos de desrespeito às normas que constituem a essência do sistema são abundantes e vão desde a violação física do *status* de diplomatas até a acessão de Hong Kong como membro da OMC. Esses fatos, que constituem realidades da política internacional, apontam para as imperfeições do modelo westfaliano e revelam-se como desafios especialmente complexos para a Escola Inglesa e para o construtivismo, uma vez que neles o sistema internacional se organiza em torno de normas tomadas como dados. Bull e outros membros da escola por ele representada não negam que as normas possam ser suplantadas pelas realidades cruas do poder, mas, em seu entender, isso somente acontece no caso de inexistir uma civilização comum partilhada pelos atores.³¹⁹

A inexactidão empírica do modelo westfaliano também constitui uma dificuldade incontornável para o neorrealismo e para o institucionalismo neoliberal. Conforme se viu, para essas escolas, o recurso à autoajuda pelos Estados e seu caráter autônomo são premissas analíticas, não regularidades empíricas. Mas é difícil, mesmo assim, justificar os postulados teóricos de ambas as correntes em face da existência de atores cujas ações são inconsistentes em relação a essas premissas. Com efeito, o neorrealismo e o neoliberalismo oferecem análises extremamente convincentes para alguns dos mais relevantes eventos da esfera internacional, como no caso da ocorrência de guerras e de

³¹⁸ Krasner, *Sovereignty*, p. 51.

³¹⁹ Id., *ibid.*

situações de cooperação entre atores do sistema. Ao defrontar-se, porém, com situações em que o caráter autônomo do Estado é violado, essas doutrinas oferecem pouca ajuda interpretativa. É difícil, por exemplo, fazer uso de suas ideias para compreender a política externa da Polônia ou da Bulgária durante o auge do poder soviético na Guerra Fria.

As dificuldades do neorrealismo e do neoliberalismo em relação ao modelo westafliano não se limitam, porém, às questões empíricas. Há um paradoxo do qual seus adeptos não conseguem fugir. As duas premissas básicas do neorrealismo (recurso à autoajuda e à autonomia) são inconsistentes do ponto de vista lógico, como mostra Hoffmann.³²⁰ O recurso à autoajuda é uma consequência da anarquia e se apoia na inexistência de uma autoridade superior para determinar os rumos a serem adotados pelo Estado. Este se encontra, assim, em uma situação na qual pode considerar qualquer ação que favoreça seu interesse. O caráter autônomo que se atribui ao Estado impede, no entanto, que determinadas políticas possam ser consideradas como alternativas viáveis de ação, como as que visam arranhar a integridade de outros pares. Do ponto de vista do neorrealismo, um ator pode perseguir seu interesse por meio de ameaças militares e embargos econômicos, medidas que são perfeitamente condizentes com o seu cânone. Se ele preferir, porém, alcançar esse fim por meio do enfraquecimento interno de outro ator (por exemplo, por meio do estímulo a revoltas internas ou pela tentativa de alterar sua estrutura doméstica), seu curso de ação se mostra de difícil conformidade com essa teoria, por se chocar com o postulado de autonomia que se reconhece aos Estados.

É inevitável conceder a existência de circunstâncias em que os líderes políticos, à luz do interesse do Estado que presidem, levem a sério a possibilidade de influenciar a esfera interna de outro Estado ou, inversamente, aceitem tal influência dentro de suas fronteiras. Nessas situações, o recurso à autoajuda entra em choque com o caráter autônomo dos atores. Uma perspectiva teórica que aceite a tese de que aos Estados é facultado considerar qualquer curso de ação que lhes convenha e,

³²⁰ HOFFMANN, Stanley. The Problem of Intervention. In: BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*. Oxford: Clarendon Press, p. 7-28.

simultaneamente, afirme que algumas opções contrariam o seu caráter autônomo, é inconsistente do ponto de vista lógico.³²¹

Krasner conclui, de tudo o que foi discutido, que o modelo de soberania westfaliano é problemático, seja do ponto de vista do neorrealismo ou do institucionalismo liberal, que o consideram como uma premissa analítica, seja do ponto de vista da Escola Inglesa e do construtivismo, que o veem como uma regularidade empírica. Os autores neorrealistas e neoinstitucionalistas concentram-se em analisar situações em que a questão da liberdade de ação não é um elemento relevante e eludem, dessa forma, a contradição lógica que lhes é intrínseca entre o recurso à autoajuda e à autonomia. As perspectivas de corte sociológico, por sua vez, não encontram suficiente validação empírica para suas teses centrais: o comportamento dos agentes nem sempre se pauta pelo respeito ao princípio da soberania em qualquer de suas vertentes, a despeito de essa norma ser partilhada intersubjetivamente por eles. A ênfase construtivista em normas intersubjetivas compartilhadas se revela, ademais, insuficiente em um ambiente em que os atores têm a faculdade de escolher aquelas que lhes parece mais conveniente seguir.³²²

A esta altura, é o caso de indagar sobre como outras correntes teóricas dialogam com o conceito de soberania, tendo em vista que o neorrealismo, o neoinstitucionalismo, a Escola Inglesa e o construtivismo não constituem os únicos referenciais teóricos da TRI. O enfoque marxista, por exemplo, não assume que os Estados sejam unidades autônomas. Seu ponto de partida ontológico é a estrutura econômica, entendida como a propriedade sobre os meios de produção e o grau de liberdade do indivíduo para vender sua força de trabalho. Nesse contexto, o capitalismo se define pela posse privada dos meios de produção e pelo livre-mercado para o trabalho.

Ao utilizar determinadas categorias marxistas de análise, a teoria da dependência também rejeita de forma implícita o modelo westfaliano. A estrutura teórica desse sistema se articula com base na ideia de que os Estados frágeis na periferia sofrem a influência de atores do centro do sistema, como corporações multinacionais e os agentes de governo. Os Estados periféricos não constituem unidades autônomas, mas entidades fragmentadas cujo comportamento se encontra, em larga

³²¹ Krasner, p. 53.

³²² Krasner, p. 54.

medida, determinado por fatores exógenos. A liberdade de ação nos países periféricos é limitada, ademais, não só pelo ambiente exterior, mas também pelo fato de que seus agentes públicos e privados sofrem o controle, direto ou indireto, do centro do sistema.³²³ Para os teóricos da dependência, violações do modelo westfaliano não constituem surpresas, mas um fato previsível do sistema capitalista mundial.³²⁴

Outro enfoque alternativo para o qual o sistema de soberania westfaliana também se revela central é a chamada perspectiva cultural mundial, cujo foco prioritário se projeta no estudo das semelhanças entre os Estados no mundo globalizado. No sistema internacional contemporâneo, há um grau de similitude notável entre as instituições domésticas de Estados radicalmente diferentes em seu nível de desenvolvimento, de herança cultural e religiosa, bem como de posicionamento geográfico. Por exemplo, um grande número de Estados organiza seu sistema escolar, estabelece direitos para as minorias, cria um sistema de seguridade social e leva a cabo tantas outras atividades próprias ao ato de governar de maneira bastante semelhante.³²⁵

Conforme quer a perspectiva cultural mundial, os isomorfismos organizacionais observáveis não podem ser explicados pelas características domésticas dos países. Eles são, antes, o produto da estrutura institucional mundial em que os Estados estão mergulhados. Estes buscam regras apropriadas de comportamento. Eles aceitam, de acordo com essa visão, padrões impostos de fora baseados em uma

³²³ Do ponto de vista empírico, a teoria da dependência tem dificuldades em justificar as taxas de crescimento altamente variáveis entre os países da periferia. Assim, enquanto os países asiáticos cresceram com índices de dois dígitos, apesar dos efeitos da crise da década de 1990, os países africanos apresentam de forma persistente taxas de crescimento bastante baixas. A América Latina estaria, nesse contexto, no meio termo. Ao não fazer distinção entre países da periferia, a teoria não explica por que alguns crescem e se desenvolvem, enquanto outros ficam estagnados. Krasner, *Sovereignty*, p. 54.

³²⁴ EVANS, Peter. *Dependent development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Berkeley, University of California Press, 1979. CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependence and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.

³²⁵ STRANG, David; CHANG, Patricia. The International Labor Organization and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending. *International Organization* 47, p. 235-262. Cambridge, 1993. FINNEMORE, Martha. Studies of the Modern World-System. *International Organization* 46, p. 325-347. Cambridge, 1992. SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

cultura global partilhada de modernidade, progresso e racionalidade.³²⁶ A crítica que se pode fazer é, porém, que esse enfoque passa ao largo dos fatores de poder que determinam o estabelecimento da chamada cultura global comum que, nesse contexto, poderia ser tomada apenas como a imposição de valores e crenças dos atores com maior diferencial de poder do sistema.

De forma complementar à crítica indicada, a perspectiva cultural mundial é refutada pela evidência empírica, que mostra como o grau de comprometimento do modelo westfaliano varia enormemente de acordo com o diferencial de poder e os interesses envolvidos. Não se pode, por exemplo, comparar o grau de pressão externa a que estão submetidos países africanos com o caso brasileiro ou o norte-americano.

Em suma, procurou-se indicar, nesta seção, de que maneira orientações teóricas tão diversas quanto o neorrealismo, o neoliberalismo, a Escola Inglesa e o Construtivismo não conseguem oferecer soluções plenamente coerentes, a partir do ponto de vista clássico do conceito de soberania, para muitos dos fenômenos que caracterizam o sistema internacional contemporâneo. Muitos Estados não dispõem do grau de autonomia a eles atribuído pelo neorrealismo e pelo neoliberalismo. Empiricamente, o fato de que a não ingerência nos assuntos internos do Estado é comprometida com certa frequência indica que as normas intersubjetivas partilhadas pelos atores devem ter seu papel relativizado. O interesse permanece, assim, como um fator determinante do qual não se pode escapar no entendimento das violações à norma de soberania dos Estados. Por mais que partidários do construtivismo e da Escola Inglesa fechem os olhos para a realidade, ela se impõe como um fator inescapável, como indica Krasner.³²⁷ Modelos teóricos alternativos, que não entendem o modelo westfaliano como premissa de análise nem como regularidade empírica tampouco parecem oferecer soluções mais adequadas às inquietudes apontadas. A perspectiva marxista, por exemplo, encontra sérias dificuldades para explicar casos de violação da autonomia doméstica em situações não diretamente relacionadas a questões econômicas, como no caso de desrespeito aos direitos humanos

³²⁶ FINNEMORE, Martha. *Science, the State, and International Society*. Tese de doutorado apresentada junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Stanford. Stanford, 1991, capítulo 1.

³²⁷ Krasner, p. 56.

ou aos direitos das minorias. A perspectiva cultural, por sua vez, passa ao largo de fatores relacionados ao poder e ao interesse para explicar os chamados isomorfismos organizacionais entre os Estados, que para eles constituem a expressão de uma suposta cultura global.

2.6 Conclusão

Ao iniciar este capítulo, procurou-se mostrar de que maneira determinados fenômenos característicos do que se convencionou chamar de globalização se revelam como elementos de tensão para o conceito de soberania em sua dimensão clássica. Se é verdade que esses fenômenos se mostram de difícil conformidade com aquele conceito, isso se explica não só pela forma como se manifestam, isto é, ignorando as fronteiras nacionais como elementos de demarcação de unidades territoriais autônomas e herméticas, mas também pela imagem que mantém o analista cativo, isto é, o anseio de definir o poder soberano de forma unívoca como o recurso necessário para evitar os malefícios do Estado anárquico.

Ao abandonar qualquer pretensão de definir a ideia de soberania de maneira fixa e imutável, torna-se possível divisar de que maneira o seu significado precípua varia não só com o tempo, mas também conforme a situação em exame. O conceito apresenta distintas acepções, dependendo da situação em análise, o que permite falar em uma “gramática” para o termo, no sentido proposto por Wittgenstein.

A imprecisão semântica também se manifesta uma vez examinadas as várias correntes da TRI, pois cada uma delas entende a ideia de soberania conforme as necessidades específicas de seu universo conceitual. É compreensível que, diante da proliferação de situações em que o princípio da soberania estatal deixou de ser respeitado (por exemplo, em sua dimensão westfaliana de não intervenção), sejamos levados a partilhar do diagnóstico pessimista de Kranser, para quem o conceito nada mais é do que uma forma de hipocrisia consensual entre os atores do sistema. Tal diagnóstico não se encontra, todavia, validado por suficiente evidência empírica.

Nos próximos capítulos, serão examinadas situações específicas em que a atividade diplomática teve de lidar com elementos de tensão relacionados ao questionamento normativo e empírico da soberania estatal. Ao examiná-las, o objetivo será mostrar de que maneira o discurso

diplomático redefiniu seus próprios limites para lhes fazer frente. Ao reexaminar as premissas de seu discurso, a diplomacia brasileira não abriu mão do conceito de soberania, nem assumiu em relação a ele postura determinada apenas pela comparação dos diferenciais de poder, como poderiam querer os realistas. Em lugar disso, revitalizou o entendimento dessa ideia à luz da condição da potência média cujo campo de ação diplomático tem demonstrado crescimento dramático nos últimos anos.

Capítulo 3

Soberania, não intervenção e direitos humanos

Bem-aventurados os pacificadores, porque serão chamados filhos de Deus.

Mateus 5:9

*Partimos co'essa digna companhia,
sofrendo, à beira da rubra fervura,
dos fervidos a aguda gritaria,
Gente até os olhos vi nessa tortura,
e o Centauro explicou: são os tiranos
que sangue e bens violaram com mão dura.
Dante, Divina Commedia, Inferno XII, 100-105³²⁸*

A partir do fim da Guerra Fria e com o advento da globalização, a cena internacional passou a ser objeto de mudanças que puseram em questão os conceitos utilizados até então para interpretá-la. Conforme indicado no capítulo precedente, a regulação de vários fatos próprios à vida internacional passou a ser questionada de forma reiterada. A intensa

³²⁸ “Or ci movemmo con la scorta fida/lungo la proda del bollor vermiglio/dove i bolliti facieno alte strida./Io vidi gente sotto infino al ciglio;/e’ l gran centauro disse: “E’ son tiranni che dier nel sangue e ne l’aver di piglio.”

porosidade das fronteiras nacionais, que dificulta a clara distinção entre o interno e externo; o surgimento e a expansão do transnacionalismo, que engendrou a organização de interesses supranacionalmente; o aparecimento de corporações globais; e a internacionalização dos direitos humanos criaram um cenário complexo, desafiador e intrigante, que não raro pôs em dúvida a manutenção do conceito de soberania em sua concepção clássica, ligada à não intervenção nos assuntos domésticos.³²⁹

As preocupações de caráter humanitário, desde a prestação de assistência até as intervenções com o uso da força, adquiriram contornos mais nítidos em meio a esses acontecimentos. A exata compreensão do alcance desses instrumentos de ação em situações de crise exige exame detalhado dos modelos teóricos normativos responsáveis por sua formação e justificativa. Exige, igualmente, entender em que medida novas interpretações de princípios e normas vigentes na esfera internacional afetam os membros do sistema. O uso da força nas relações internacionais para remediar violações de direitos humanos é tema complexo, em que considerações de valor muitas vezes se encontram permeadas por questões de interesse em sentido paroquial.

Por um lado, o uso abusivo, unilateral e, sobretudo, seletivo da força pode comprometer a ordem internacional e o respeito aos direitos humanos, ao se revelar mais como elemento de instabilidade do que de segurança do sistema. Por outro, uma ordem na qual os membros nada ou pouco fazem para conter os abusos da soberania em sua dimensão interna pode, ela também, revelar-se como elemento de perturbação global.

O saldo das crises humanitárias da década de 1990 é terrível. Inclui campanhas de limpeza étnica, assassinatos em massa, vastos contingentes de desabrigados e enormes fluxos de refugiados. Em função desse quadro, passou-se a invocar o desrespeito aos direitos humanos como fator de desestabilização, no sentido do capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) (“Ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão”), o que deu ensejo a considerações acerca da realização de intervenções armadas, seja no quadro conceitual das Nações

³²⁹ Não são poucos os que alegam ser esse conjunto de fenômenos, que se convencionou designar como “globalização”, menos uma característica de nosso tempo do que consequência de um processo contínuo iniciado na Idade Média, com a expansão do capitalismo para além das fronteiras europeias. Entrar nessa questão estaria, porém, fora dos propósitos deste trabalho. Sobre o assunto, ver OSTERHAMMEL, Jürgen; PETERSSON, Niels P. *Globalization: a short history*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

Unidas seja mesmo fora deste, na esteira de um movimento contínuo de securitização da agenda internacional.³³⁰ Foi precisamente no contexto desses acontecimentos que se assistiu à gestação, na década de 1990, de conceitos como os de “operações robustas de manutenção da paz”, “operações de restauração da paz” e “operações de apoio à paz”,³³¹ que buscaram prover justificativas teóricas e políticas para ações militares em Estados em situação aguda de conflito.

De maneira geral, pode-se expressar a questão principal que subjaz a esse debate da seguinte forma: seria permissível ou mesmo desejável para um Estado intervir nos assuntos internos de outro para fazer cessar abusos de direitos humanos? Nos últimos anos, muito se escreveu para tentar responder a essa pergunta, que constitui, para Walzer, o principal dilema da política internacional contemporânea.³³² O interesse despertado pelo exame dos limites morais, legais e diplomáticos para a realização de intervenções humanitárias justifica-se a partir da constatação de que, em nosso tempo, o Estado definiu os exércitos estrangeiros como principal fator de ameaça à vida de seus cidadãos.³³³ Embora inexista consenso acerca da justeza de se considerar as intervenções humanitárias como um dever moral, grande quantidade de autores, na maioria dos casos oriundos do mundo anglo-saxão, consideram-nas perfeitamente permissíveis em situações em que as violações sejam tão graves a ponto de “chocar a consciência da humanidade”.³³⁴

³³⁰ No jargão das Nações Unidas, o termo “securitização” se refere ao processo de tomada das áreas de competência da Assembleia Geral pelo Conselho de Segurança. Temas que, no momento em que a Carta da ONU foi criada, não se relacionavam de modo estrito com a temática de paz e segurança, como meio ambiente, passaram, nos últimos anos, a ser objeto de movimento para integrar a agenda do CSNU. No caso de meio ambiente, por exemplo, assiste-se há anos à tentativa dos pequenos países insulares do Pacífico de estabelecer vínculo entre mudança climática e segurança. Outros temas, por sua vez, revelam-se de interesse do P-5. O Brasil tem sido um dos membros que se opõem a essa tendência e contrapõe a ela iniciativas como a revitalização da Assembleia Geral, órgão cuja natureza democrática se mostra mais própria para tratar de questões de alcance global.

³³¹ Sobre esses e outros conceitos, ver TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Tese apresentada no XXXVII Curso de Altos Estudos, publicada pela Funag. Brasília, 2005.

³³² WALZER, M. *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*. Londres: Basic Books, 1977, p. XI.

³³³ Id., *ibid*.

³³⁴ TAN, Kok-Chor. The Duty to Protect. In: NARDIN, Terry; WILLIAMS, Melissa S. (eds.). *Humanitarian Intervention*. Nova York: New York University Press, 2006, p. 89. Para Walzer, o ponto essencial está em aferir o que constitui um ato capaz de chocar a consciência da humanidade.

Ao considerar as justificativas para ações deste tipo, é difícil fugir da observação de Martin Wight, segundo a qual “o debate em torno das intervenções levanta questões da maior complexidade moral: partidários de cada credo político irão considerar a intervenção justificada sob certas circunstâncias”.³³⁵ Essas justificativas têm sido objeto de atenção da parte das principais escolas do pensamento ocidental, aí incluídos utilitaristas, kantianos e rawlsianos. Figuras históricas proeminentes oscilaram entre o não intervencionismo rigoroso e a defesa fervorosa da intervenção humanitária, como exemplifica o dilema pessoal de Gladstone em relação às tentativas de encerrar o massacre armênio no século XIX. Tal dilema viu-se, por sua vez, continuado na hesitação de líderes do século XX entre a retórica moralista do intervencionismo e a relutância em relação a suas consequências imprevistas, por exemplo, durante o genocídio em Ruanda.³³⁶ Dois dos mais importantes estudiosos sobre o tema, Hedley Bull e John Vincent, implicitamente reconhecem que a intervenção humanitária põe em relevo o conflito entre ordem e justiça na sociedade de Estados, situação em que considerações realistas e pluralistas coexistem desconfortavelmente com os elementos solidaristas.³³⁷

As considerações de natureza ética e moral vêm somar-se ponderações de caráter legal e diplomático, relativas tanto aos aspectos do Direito Internacional quanto ao já aludido risco de as intervenções serem empregadas de forma seletiva e unilateral. Nas seções seguintes, pretende-se tratar de cada um desses aspectos, bem como dos desdobramentos mais recentes nas Nações Unidas, cuja expressão mais relevante se refere aos conceitos de “responsabilidade de proteger” e “segurança humana” e de suas possíveis implicações.

Com o propósito de delimitar as observações que se seguirão no resto do capítulo, propõe-se a seguinte definição do termo “intervenção humanitária”, que é emprestada de David Scheffer:³³⁸ “Ação através das

Esta é constituída não pela consciência dos líderes políticos ou ativistas de direitos humanos, mas pela consciência do cidadão médio em uma democracia liberal. Se este se mostra moralmente chocado por determinado ato de violência, é porque tal ato agride a consciência da humanidade.

³³⁵ WIGHT, Martin. *Power Politics*. Penguin: Harmondsworth, 1979, p. 191.

³³⁶ FALK, Richard. Intervention revisited: hard choices and tragic dilemmas. *The Nation*, p. 755-764. Nova York, 20 de dezembro de 1993.

³³⁷ WHEELER, N. Pluralist or solidarist conceptions of international society: Bull and Vincent on humanitarian intervention. *Millennium*, 21 (3), pgs. 463-488. Londres, 1992.

³³⁸ SCHEFFER, D. Toward a modern doctrine of humanitarian intervention. *University of Toledo Law Review*, 23, p. 253-293. Toledo, 1992.

fronteiras de um Estado empreendida pela comunidade internacional, em reação ao sofrimento humano”. Divide-se em 1) intervenção humanitária com o uso da força, a qual inclui tanto a ação coletiva por intermédio das Nações Unidas e/ou organismos regionais, quanto a ação autônoma, empreendida por um país ou grupo de países fora do contexto multilateral; e 2) intervenção humanitária sem o uso da força, relacionada ao conjunto de atos governamentais e não governamentais para pressionar um Estado, como sanções de natureza econômica, ou, ainda, ações para prestar assistência e proteção humanitárias em situações de conflito. O restante do capítulo terá como foco de análise as intervenções com o uso da força, conforme apresentado em 1).

3.1 As hipóteses de não intervenção

Oppenheim identifica três posições básicas em relação às intervenções humanitárias:³³⁹ em primeiro lugar, o não intervencionismo absoluto afirma que o uso da força, mesmo que para fins humanitários, somente se justifica como reação a uma agressão sofrida, ou seja, como instrumento de defesa, nos moldes do artigo 51 da Carta da ONU ou, alternativamente, nas situações de ameaça à paz e à segurança internacionais previstas no capítulo VII dessa Carta.³⁴⁰ Em segundo lugar, há os que, como Walzer, defendem que uma intervenção humanitária deve ser realizada nos casos de violações extremas de direitos humanos, como na ocorrência de genocídios nos moldes vistos em Ruanda. Esse parece ser, com efeito, o escopo do relatório do Secretário- Geral das Nações Unidas (SGNU) “Responsibility to Protect”, de princípios de 2009, que se examinará, adiante, com mais vagar.³⁴¹ Por fim, há os partidários de

³³⁹ OPPENHEIM, L. *International Law: a treatise*. Reading: Addison Wesley Publishing Company, 1997, p. 305.

³⁴⁰ O artigo 51 da Carta da ONU afirma: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais.” Sobre a primeira posição identificada por Oppenheim, ver ROONZITTI, N. *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985.

³⁴¹ Entre os principais defensores dessa hipótese está, precisamente, Michael Walzer. WALZER, M. *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*. Londres: Basic Books, 1977.

que as intervenções humanitárias são aceitáveis em caso de violações graves de direitos humanos, mesmo sem alcançar proporções extremas.³⁴²

Os argumentos normativos contra as intervenções humanitárias baseiam-se em considerações legais e de princípio ou, alternativamente, em princípios utilitaristas. Tais argumentos buscam amparo no entendimento estrito da noção de soberania do Estado-Nação, tal como disposto no artigo 2º (1) da Carta das Nações Unidas, que institui como princípio de funcionamento da organização a igualdade soberana entre os Estados-membros. De forma complementar, buscam também amparo no artigo 2º (4), que proíbe o uso ou ameaça do uso da força nas relações internacionais contra a integridade de um Estado-membro, sua independência ou de qualquer outra forma incompatível com os propósitos da Carta.

A proibição ao uso da força é tradicionalmente interpretada de forma ampla. Em dois casos distintos (Canal de Corfu e Atividades Militares e Paramilitares na e contra a Nicarágua),³⁴³ a Corte Internacional de Justiça (ICJ) reafirmou o caráter geral da proibição ao uso da força. No primeiro caso, o Reino Unido interveio no Canal de Corfu depois que dois navios britânicos foram postos a pique por minas albanesas na região. No caso Nicarágua, a corte foi além. A despeito de suas motivações políticas, a intervenção norte-americana havia sido empreendida tendo como justificativa a situação de direitos humanos no país centro-americano e a alegação de que as Nações Unidas careciam de instrumentos efetivos para lidar com o problema. Na ocasião, a corte sustentou que “while the United States might form its own appraisal of the situation as to respect for human rights in Nicaragua, the use of force could not be the appropriate method to monitor or ensure such respect”.³⁴⁴ O juízo da corte constituiu uma apreciação negativa quanto à possibilidade de qualquer intervenção motivada por razões humanitárias ser levada a cabo fora do âmbito normativo das Nações Unidas.

As intervenções rejeitadas conforme os argumentos anteriores são afastadas menos em função de suas possíveis consequências (embora

³⁴² D’AMATO, A. *International Law: process and prospect*. Dobbs Ferry: Transnational Publishers, 1987.

³⁴³ Corfu Channel Case. *ICJ Reports*, p. 35. Haia: 1949. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. *ICJ Reports*. Haia: 1989.

³⁴⁴ *Ibid*, parágrafo 188.

estas também possam ser levadas em conta) do que por uma questão de princípio. Uma posição não intervencionista utilitária, no entanto, ainda que possa se referir ao Estado soberano, busca, precipuamente, utilizar cálculos de utilidade agregada para demonstrar que os resultados nefastos sempre superarão qualquer efeito positivo (a quantidade de infelicidade produzida pelas intervenções será inevitavelmente maior do que a de felicidade gerada).

Michael Walzer denomina “paradigma legalista” o conjunto de argumentos contrários às intervenções.³⁴⁵ Ao articular os postulados do referido paradigma, Walzer procura desenvolver uma teoria abrangente para a questão da agressão internacional. Essa teoria estaria baseada na existência de uma ordem moral entre os Estados independentes análoga à ordem civil entre os cidadãos em comunidade. Ela se fundamenta em três proposições fundamentais: 1) a regra da não interferência; 2) a teoria da representação; e 3) a proibição ampla do uso da força.

Segundo a chamada regra da não interferência, os Estados devem abster-se de interferir nos assuntos domésticos uns dos outros. Cada Estado deve respeitar a autonomia política dos demais, bem como sua natureza soberana e o direito à autodeterminação. Essa proposição se ampara, segundo Walzer, na premissa de existência de duas esferas de ação política, sendo uma delas a relação entre governantes e governados, e a outra a da relação entre governantes de Estados distintos. Em outras palavras, governos estrangeiros não têm o direito de interferir na esfera doméstica de outros Estados porque não lhes é facultado questionar as bases em que repousa a legitimidade interna destes: “Embora os Estados tenham sido instituídos para preservar a vida e a liberdade, eles não podem ser desafiados em nome da vida e da liberdade.”³⁴⁶

Do ponto de vista da teoria da representação, a premissa subjacente é a de que o governo sempre representa o povo no plano internacional, independentemente de sua legitimidade interna. Tributária do positivismo jurídico clássico,³⁴⁷ essa noção de representação não reconhece os

³⁴⁵ Walzer, M. Ibid, p. 58.

³⁴⁶ Walzer, M. Ibid, p. 61.

³⁴⁷ Para Karl Heinrich Triepel, os indivíduos não são sujeitos de direito internacional, e, sim, objetos de direitos e deveres internacionais. Para ele, o direito internacional público só rege relações entre Estados perfeitamente iguais, diferentemente do direito interno, que regulamenta relações entre os particulares. O positivismo clássico de Triepel afirma que apenas o Estado é sujeito de direito internacional e que o indivíduo é sujeito apenas no direito interno. Ao contrário

indivíduos como sujeitos de direito internacional e choca-se com instrumentos internacionais de direitos humanos, para os quais tanto quanto o Estado também a pessoa humana goza daquela condição.³⁴⁸ Até que os cidadãos rompam o pacto social e se revoltam contra um governo injusto, os demais Estados devem considerar presumivelmente legítimo o quadro humanitário interno.

A proibição ampla do uso da força determina que os Estados podem promover a guerra apenas como resposta a uma agressão. Sua expressão jurídica mais evidente é o artigo 51 da Carta da ONU, que ilustra o argumento não intervencionista pela condenação quase absoluta do uso da força nas relações internacionais.³⁴⁹ Nada, exceto um ato de agressão (e as situações de ameaça à paz e à segurança previstas no capítulo VII dessa Carta), justificaria o uso da força. Seguindo essa linha de raciocínio, Walzer observa que, para o paradigma que se está analisando, o uso da força só é facultado diante de uma injúria cometida contra o Estado. Nessas condições, não poderia justificar as intervenções sob nenhuma

de Triepel, a teoria monista de Kelsen admite a inclusão da pessoa humana como sujeito de direito internacional público. Apud BARROS LEAL, Débora Alcântara. O ser humano como sujeito de direito internacional. *Prima Facie*, ano 2, n. 3. João Pessoa, julho-dezembro de 2003. Texto disponível no site <www.ccej.ufpb.br/primafacie>.

³⁴⁸ Cançado Trindade afirma: “A noção de direitos inerentes à pessoa humana encontra expressão, ao longo da história, em regiões e épocas distintas. A formulação jurídica desta noção, no plano internacional, é, no entanto, historicamente recente mormente a partir da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948. As raízes que hoje entendemos por proteção internacional dos direitos humanos remontam, contudo, a movimentos sociais e políticos, correntes filosóficas, e doutrinas jurídicas distintas, que floresceram ao longo de vários séculos em diferentes regiões do mundo.” CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997, p. 17, vol. 1. Com efeito, o moderno direito internacional dos direitos humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações durante a Segunda Guerra Mundial e à crença de que parte delas poderia ter sido evitada caso existisse um sistema efetivo de proteção internacional. O quadro que se apresenta hoje é, assim, completamente distinto do período anterior à Segunda Guerra e permite acrescentar novos sujeitos de direito. A pessoa humana passou a ser considerada destinatária de várias normas de direito internacional, tendo adquirido *status* de sujeito no plano internacional. Conforme observa Aréchaga, “La verdadera piedra de toque de la personería jurídica internacional del individuo es atribuirle no sólo ciertos derechos que lo benefician sino también los medios de asegurar su ejecución y observancia, a su propia instancia y sin la mediación de un Estado”. ARÉCHAGA, Jiménez. *Derecho Internacional Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995, p. 39, tomo II.

³⁴⁹ D’Amato. *Ibid*, p. 223.

hipótese, uma vez que nunca poderão ser utilizadas como mecanismo de autodefesa.³⁵⁰

As três proposições que compõem o paradigma legalista são interdependentes. É possível imaginar um cenário em que um Estado, ou seus representantes, critiquem políticas domésticas ou levantem dúvidas quanto à legitimidade de um governo, sem que isso necessariamente implique concordar com o uso da força contra violações de direitos humanos. Mesmo assim, a defesa da terceira proposição do paradigma legalista exige certo grau de conjugação com as outras duas: ao defender a restrição ampla ao uso da força nas relações internacionais, o adepto do paradigma legalista deveria ao menos explicar, por uma questão de coerência interna de seu argumento, as razões pelas quais o recurso à violência por parte dos cidadãos para derrubar governos injustos deve ser considerado, algumas vezes, lícito.

Walzer discorre sobre dois aspectos adicionais do paradigma legalista ao explorar seus fundamentos últimos: 1) a relação entre o direito à autodeterminação, que está intimamente ligada à ideia de soberania interna, e o gozo dos direitos humanos; e 2) a propriedade de se falar em padrões invariáveis de respeito aos direitos humanos, isto é, a questão do relativismo cultural.

A autodeterminação corresponde ao direito dos povos de serem livres do controle estrangeiro, de que a dominação colonial é um exemplo.³⁵¹ Ela se compõe de uma exigência negativa e de uma exigência positiva. Do ponto de vista negativo, os Estados devem abster-se de interferir na órbita interna da comunidade que pretende ser reconhecida como independente. Do ponto de vista positivo, eles devem cessar de exercer controle sobre a referida comunidade, o que é especialmente válido no caso do poder colonial dominante.³⁵²

³⁵⁰ Walzer, p. 62.

³⁵¹ O verbete relativo à autodeterminação do *Dicionário de política* de Bobbio, Matteucci e Pasquino define o termo como “capacidade que populações suficientemente definidas étnica e culturalmente têm para dispor de si próprias e o direito que um povo dentro de um Estado tem para escolher a forma de governo. Pode portanto distinguir-se um aspecto de ordem internacional que consiste no direito de um povo não ser submetido à soberania de outro Estado contra sua vontade e se separar de um Estado ao qual não quer estar sujeito (direito à independência política) e um aspecto de ordem interna, que consiste no direito de cada povo escolher a forma de governo de sua preferência”. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000, p. 70, volume 1.

³⁵² POMECRANCE, M. *Self-determination in law and practice*. Haia: Martinus Nijhoff, 1982, p. 130-138.

Em um ensaio publicado em 1859,³⁵³ Stuart Mill argumenta que a autodeterminação e o gozo da liberdade não são expressões equivalentes. Das duas expressões, autodeterminação é a mais inclusiva. Menos do que um arranjo institucional específico, ela implica o processo de acordo com o qual ele é, ou não, articulado. Para Mill, a comunidade goza de autodeterminação na medida em que pode determinar o caráter das próprias instituições, mesmo no caso de estas não serem livres. Não haverá autodeterminação, no entanto, se o estabelecimento das instituições, ainda que democráticas, ocorrer por interferência externa (os iraquianos após a queda de Saddam Hussein não seriam, para Mill, uma comunidade que goza de autodeterminação, por mais que eventualmente se possa caracterizá-la como livre). Além disso, o único teste válido para verificar se determinado conjunto de cidadãos goza de autodeterminação é a disposição para pegar em armas para defender sua liberdade. A comunidade goza de autodeterminação na exata medida em que seus cidadãos estão prontos para recorrer à violência em defesa do direito de estabelecer instituições de forma autônoma.³⁵⁴

Mill acredita que os povos que apelam para intervenções externas para derrubar governos tirânicos podem não conquistar a liberdade almejada, já que as consequências da ação empreendida podem ser muito distintas das intenções que lhe serviram de justificativa. Em função dessa desconfiança com relação aos resultados, Mill crê ser apenas uma questão de tempo até que esses povos voltem a ser tiranizados.³⁵⁵ Na verdade, dado o entendimento do que é a liberdade para Mill, as intervenções estão necessariamente fadadas ao fracasso para ele: a liberdade interna de uma comunidade só pode ser conseguida pelos seus membros. Nenhuma ação externa poderá criar a liberdade genuína de um povo. Esta deve ser alcançada por esforço próprio. O argumento de Mill é, nota Walzer, semelhante à máxima marxista segundo a qual “a libertação da classe operária só poderá ser feita pelos próprios trabalhadores”.³⁵⁶

³⁵³ MILL, John Stuart. A few words on non-intervention. In: _____. *Dissertations and discussions, political, philosophical and historical*. Londres: Green, Reader and Dyer, 1959, p. 171-176, vol. 3.

³⁵⁴ Id., *ibid.*, p. 173.

³⁵⁵ Id., *ibid.*, p. 174.

³⁵⁶ Walzer, p. 88.

A conclusão do raciocínio de Mill é a de que os direitos humanos somente podem ser estabelecidos a partir de um processo político doméstico. Indivíduos que não se dispõem a lutar pela própria liberdade não conhecem verdadeiramente o seu valor, nem estão preparados para exercê-la. A autodeterminação é, portanto, condição necessária, mas não suficiente, para que os indivíduos de uma comunidade política possam usufruir de direitos humanos na condição de homens livres. Nesse contexto, o princípio de não intervenção se presta a garantir que o esforço da comunidade em defesa do respeito aos direitos humanos não será rechaçado por um poder externo. Ele também significa que, se a comunidade livre que qualquer interferência fracassar em criar condições que permitam o gozo dos direitos inerentes à pessoa humana, esse fracasso tampouco deverá ser evitado por atores estrangeiros. A autodeterminação implica, portanto, a liberdade tanto pra garantir quanto para falhar no estabelecimento de padrões de respeito a direitos.

O segundo aspecto do paradigma legalista aludido relaciona-se à questão do relativismo do discurso moral, em especial o discurso quanto aos direitos da pessoa humana. O argumento tradicional é o de que não se pode falar em direitos sem examinar, simultaneamente, as realidades históricas, sociais e econômicas do Estado.³⁵⁷ O discurso dos direitos representaria, nesse contexto, tentativa de estender valores liberal-democráticos ocidentais a contextos sociais nos quais sua validade é questionável. No limite, estar-se-ia diante de uma espécie de “imperialismo moral”: qualquer admoestação em defesa dos direitos humanos corresponderia a uma imposição de noções particulares de moralidade.³⁵⁸

Já se aludiu ao fato de ser Walzer favorável às intervenções apenas sob determinadas circunstâncias. Para justificá-las, o autor se vale de uma versão sofisticada de relativismo, por ele chamada de “pluralismo”.³⁵⁹ Em sua essência, o pluralismo walzeriano nada

³⁵⁷ TUSHNET, Mark. An Essay on Rights. *Texas Law Review*, vol. 62 (8), p. 1363-1403. Austin: 1984.

³⁵⁸ Levado ao extremo, o relativismo moral é incompatível com o reconhecimento de qualquer valor ético universal. Qualquer ato de interferência externa, mesmo que não seja mais do que uma manifestação de repúdio às políticas de determinado Estado, é indevida, uma vez que desrespeita a cultura da comunidade alvo do comentário.

³⁵⁹ Walzer, p. 215-16.

mais é de que uma combinação de ceticismo moral com princípios universais, de modo a justificar determinadas possibilidades para intervenção com base na distinção entre a legitimidade doméstica, que é aferida em termos de observância de valores democráticos, e a legitimidade internacional.

Do ponto de vista da legitimidade doméstica, Walzer considera, como Mill, que os cidadãos detêm o pleno direito de se revoltar contra as autoridades, inclusive recorrendo à violência, no caso de elas se comportarem de forma injusta. Do ponto de vista da legitimidade internacional, no entanto, Walzer acredita que “os julgamentos que fazemos devem refletir nosso reconhecimento da diversidade e nosso respeito pela integridade da comunidade e pelos diferentes processos de desenvolvimento cultural e político”.³⁶⁰ A conjugação dessas duas formas de legitimidade leva a que, caso os cidadãos não façam uso do legítimo direito de resistir a governos injustos, estrangeiros não poderão fazê-lo em seu lugar. A exceção fica por conta dos casos de massacres, escravidão ou deportações em massa, em que a ação internacional é permitida. Os Estados não devem interferir, ainda que por humanitarismo, na esfera doméstica uns dos outros, salvo nas referidas situações extremas.

Nas situações-limite aludidas por Walzer, contudo, não existiria contradição entre intervenção humanitária e soberania. Ainda que o portador das atribuições do soberano seja o Estado, por meio de seu governo, essas atribuições derivam, em última análise, dos direitos dos cidadãos. A soberania do Estado não é posta em dúvida pela realização de uma intervenção, quando esta tem por objetivo proteger os cidadãos de violações maciças de seus direitos fundamentais, uma vez que, nessas condições, o Estado já não era soberano em primeiro lugar. As intervenções devem, consequentemente, ser tópicas de acordo com o argumento walzeriano: elas não devem impedir o autogoverno, isto é, a autodeterminação da comunidade. Não podem converter-se em guerras de conquista ou de dominação, situação em que perderiam sua justificativa moral. Devem, igualmente, estar limitadas àquelas situações extremas em que o Estado tenha sido destituído de suas atribuições soberanas em

³⁶⁰ Walzer, *Ibid.*

face da comunidade,³⁶¹ isto é, aos casos de escravização, massacre ou genocídio da população.³⁶²

Walzer dá pouca margem à extensão de noções morais para além das fronteiras nacionais. Em seu pluralismo, considera os valores como eminentemente locais e não como um sistema válido para todos os povos, independentemente de suas circunstâncias sociais e culturais. A soberania independe da natureza das instituições estatais. Estados cujos governos se comportam de maneira pouco democrática ou tirânica são, em si mesmos, tão soberanos quanto os países ocidentais. A menos que um Estado incorra em práticas extremas, qualquer tentativa de intervenção (por exemplo, para auxiliar no estabelecimento de instituições democrático-liberais) é moralmente injustificável.

Ao defender as intervenções apenas em situações extremas de abuso dos direitos humanos, ele pondera, ainda, que atenção deve ser dada às crenças, às tradições e aos sentimentos do povo que será objeto da ação de libertação. Walzer retoma, de certa forma, o argumento de Mill, quando afirma que o processo de libertação não deve ser forçado nem separado da convicção moral daqueles que lutam pela liberdade, sob pena de incorrer em fracasso. Se o resultado for tirânico, será a tirania deles, adverte.³⁶³

A visão de Walzer fundamenta-se em uma constatação de caráter antropológico, isto é, que sociedades distintas dispõem, de fato, de percepções morais diferentes. Ela é tributária de um relativismo metaético ou cético, segundo o qual é impossível descobrir verdades morais absolutas, uma vez que inexistente método para se chegar a justificativas

³⁶¹ Na verdade, o paradigma legalista de Walzer autoriza a realização de agressão contra determinado Estado não apenas nos casos extremos de violações de direitos humanos, mas também em duas situações adicionais: 1) casos de contraintervenção para lutar contra interferência de outro governo no território de um terceiro Estado, de modo a restabelecer uma situação de equilíbrio de forças; 2) casos de secessão, quando existem duas ou mais comunidades políticas no mesmo território, e uma delas (ou o próprio governo) se utiliza da força para impedir a realização do direito à autodeterminação de uma das partes. Walzer, *Just and Unjust Wars*, p. 90.

³⁶² Walzer ilustra seu entendimento do que constitui “massacre” ao se referir ao holocausto nazista e à política do governo paquistanês de sistematicamente assassinar contingentes bengalis de sua população. O significado atribuído, no entanto, ao termo “escravização”, é bem menos claro. Não há, por exemplo, nenhuma evidência de que práticas corriqueiras de governos autoritários (aprisionamento de rivais políticos sem julgamento, realização de tortura, limitações sistemáticas aos direitos de locomoção e residência e supressão de liberdades civis) possam ser consideradas exemplos dessa prática. Sobre o assunto, ver DOPPELT, Gerald. Walzer’s Theory of Morality in International Relations. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 8, n. 1, p. 3-26. Hoboken, outono de 1978.

³⁶³ Walzer, *Ibid*, p. 215.

morais equiparável ao método científico nas ciências naturais. Por fim, Walzer é também influenciado pelo chamado relativismo normativo: povos de diferentes culturas devem ter liberdades e obrigações distintas, uma vez que atribuem valores nem sempre coincidentes aos mesmos direitos.

Em princípio, os relativismos antropológico e metaético não implicam, logicamente, o relativismo normativo.³⁶⁴ É perfeitamente possível para um relativista antropológico admitir que diferentes sociedades tenham noções conflitantes de moralidade e, ainda assim, considerar determinadas práticas preferíveis a outras. O relativista metaético, por sua vez, põe em dúvida a possibilidade de demonstrar a verdade absoluta de qualquer princípio moral em particular. Ele se diferencia do relativista normativo, porém, ao admitir a existência de princípios universais, mesmo que seu suposto caráter absoluto seja, para ele, indemonstrável.

Qualquer das versões de relativismo identificadas como fundamento da ideia de não intervenção está longe de ser aceita consensualmente. Por um lado, é possível argumentar, como faz Kant, que “todas as máximas têm uma forma, que consiste em sua universalidade; e a esse respeito, a fórmula do imperativo moral requer que as máximas sejam escolhidas como se elas devessem valer como leis universais da natureza”. É possível defender a universalidade dos direitos humanos, em detrimento de seu relativismo, a partir de um argumento fundamentalmente lógico, que deriva da estrutura mesma da proposição do imperativo categórico, como quer Kant.³⁶⁵ Por outro lado, ao afirmar que julgamentos morais apenas adquirem significado dentro de comunidades particulares, Walzer subestima a capacidade do intelecto humano de confrontar, em sentido moral, novas situações:

O fato de que as pessoas podem e devem reagir quando são confrontadas com outra cultura, e fazem isso aplicando noções que existem para elas, parece mostrar que o pensamento ético de uma cultura pode se estender para além das fronteiras. Mesmo se não existir uma forma para que crenças divergentes possam convergir por uma argumentação racional, esse fato não implicará em relativismo. Cada

³⁶⁴ BRANDT, R. B. *Ethical Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1959, p. 272.

³⁶⁵ KANT, Immanuel. *Critique of practical reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 1949, p. 436.

maneira de olhar pode fazer afirmações que se pretendam aplicáveis a todo mundo, não apenas àquela parte que é o seu próprio mundo.³⁶⁶

Ao afirmar que a comunidade define, em grande parte, os direitos humanos, o relativista choca-se com o princípio rawlsiano de que as pessoas têm valor moral em si mesmas. “Princípios se aplicam a todos em virtude de serem eles pessoas morais”, dirá Rawls,³⁶⁷ para quem, mesmo que fosse possível demonstrar que práticas sociais autoritárias são aceitas por determinada comunidade, faltaria explicar e justificar por que os indivíduos deveriam renunciar aos seus direitos básicos em nome da coletividade. Além disso, a afirmativa de que determinadas práticas são moralmente justificáveis por serem parte da cultura e das tradições assemelha-se ao argumento positivista de que a lei é justa por ter sido produzida por autoridade legítima. É um argumento de autoridade nos moldes tradicionais: como os costumes do grupo são de determinada forma, não é necessário propor alterações de qualquer espécie.

Dizer, no entanto, que os argumentos relativistas são passíveis de contra-argumentação, seja a partir do discurso kantiano seja a partir do discurso rawlsiano, não significa que as intervenções possam ser justificadas com facilidade ou que estejam livres de controvérsias. Por exemplo, as justificativas para as intervenções humanitárias partem da premissa que de os Estados interventores não constituem, em si mesmos, ameaça aos seus próprios cidadãos. Eles são, por definição, Estados legítimos. Essa premissa é, porém, no mínimo discutível. Uma vez abandonada, o endosso moral a intervenções com base em argumentos humanitários torna-se menos evidente.

Muitos críticos de Walzer alegam ser ele muito pouco rígido no exame das “credenciais de legitimidade” dos Estados interventores. Autores como Luban, Beitz e Wasserstrom reconhecem que o Estado, em muitos países desenvolvidos, comete atos ordinários de opressão contra os próprios cidadãos. Quando, porém, os mesmos atos são realizados pelos governos do mundo em desenvolvimento, passam a ser instrumentalizados como fundamento para iniciativas de intervenção.³⁶⁸

³⁶⁶ WILLIAMS, B. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Londres: Fontana, 1985, p. 159.

³⁶⁷ RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971, p. 132.

³⁶⁸ Ver, por exemplo, LUBAN, David. The Romance of the Nation-State. *Philosophy and Public Affairs* 9, n. 4. Princeton, verão de 1980; BEITZ, Charles R. Review: Bounded Morality: Justice and the State in World Politics. *International Organization*, n. 33 (3). Cambridge, verão de

Nessas condições, a pretensão de universalidade das normas morais é posta em suspenso pelo comportamento hipócrita de seus próprios defensores. Além desses aspectos, as justificativas de intervenção devem ser examinadas à luz de sua compatibilidade com o direito internacional, tema em si mesmo complexo, conforme se verá a seguir.

3.2 O direito das gentes

A questão do relacionamento entre os Estados se reflete de formas diversas nas distintas escolas doutrinárias do direito internacional. Independentemente de como cada autor se posicione em relação às possibilidades e justificativas para a realização de intervenções, todos partem de um ponto comum ao considerar o Estado nacional como titular do direito à autonomia em sentido semelhante ao que confere ao cidadão o direito à “liberdade negativa” na sociedade civil: não se deve interferir na liberdade individual de realizar os próprios planos enquanto estes não prejudiquem a liberdade dos demais membros da comunidade.³⁶⁹

O direito internacional clássico apresenta duas vertentes principais em relação às intervenções. Em ambos casos, o Estado é visto como entidade moral. As divergências instalam-se, porém, quanto à admissibilidade de limites legais ao exercício da soberania interna. No caso de Grócio e Vattel, aceita-se a existência de um direito restrito de intervenção em situações de extrema injustiça. No caso de Wolff e Hegel, esse direito é inexistente: os Estados são considerados livres na sua relação com os súditos.

Grócio e Vattel têm uma noção de direito internacional que está profundamente arraigada no direito natural, especificamente no que corresponde aos direitos individuais que antecedem os direitos positivos concedidos pelo Estado. Grócio, por exemplo, chega a admitir que se um soberano “infligir aos seus súditos atrocidades que nenhum homem justo pode aprovar, o exercício do direito de intervenção na sociedade não está impossibilitado de ocorrer”.³⁷⁰ Determinadas condutas são tão graves que

1979; WASSERSTROM, Richard. Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations by Michael Walzer. *Harvard Law Review* 92, n. 2. Cambridge, dezembro de 1978.

³⁶⁹ BEITZ, C. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1979, p. 76.

³⁷⁰ GROTIUS, H. *The Law of War and Peace*. Oxford: Clarendon Press, 1925, p. 584.

nenhum governante está autorizado a praticá-las. Diante delas, o direito à intervenção externa afigura-se como pretensão legítima da comunidade.

Grócio entende as intervenções humanitárias como parte de seu esforço de conceitualização da guerra justa. Ele as considera como uma extensão de sua doutrina de resistência legítima. Os argumentos que justificam as resistências ao soberano são semelhantes aos que amparam as intervenções humanitárias. As condutas contra as quais a comunidade pode legitimamente se sublevar também se prestam a justificar a ação das nações estrangeiras em apoio aos súditos oprimidos.

Na mesma linha do pensamento de Grócio, Vattel entende que “as nações devem ser vistas como pessoas livres vivendo juntas no estado de natureza”.³⁷¹ Embora afirme que “nenhum Estado estrangeiro pode questionar a maneira de governar de um governante”, ele ressalva que:

Se um príncipe, violando as leis fundamentais, propicia aos seus súditos uma razão legítima para resistir a ele; se, pela sua insuportável tirania ele provoca uma revolta nacional contra ele, qualquer potência estrangeira pode legalmente prestar auxílio ao povo oprimido que tenha solicitado ajuda externa.³⁷²

O estabelecimento de uma relação de identidade entre resistência legítima e intervenção constitui elemento comum a Grócio e Vattel. Em ambos os autores há uma correspondência clara entre legitimidade interna e externa. Um governante que não seja reconhecido por seus súditos não pode pretender ser reconhecido pelas demais nações.

Em contraste com o que foi descrito, a segunda vertente do direito internacional procura abstrair da noção de autonomia do Estado qualquer julgamento moral acerca do comportamento em relação aos súditos. Também aqui, autores como Christian Wolff reconhecerão as nações como “semelhantes às pessoas livres e individuais vivendo no estado de natureza”.³⁷³ Não obstante, a liberdade conferida ao Estado tem, como consequência, a rejeição de qualquer gênero de intrusão: “Se um governante onerasse demasiadamente seus súditos ou os tratasse

³⁷¹ VATTTEL, Emerich de. *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*. Bobbs Ferry: Oceana Publications, 1964, p. 3.

³⁷² Id., *ibid.*, p. 131.

³⁷³ WOLFF, Christian. *Ius gentium methodo scientifica pretractatus*. Oxford: Clarendon Press, 1934, p. 9.

muito asperamente, ainda assim o governante de um Estado não teria o direito de interferir no governo do outro, nem é esse um assunto que lhe competiria julgar.”³⁷⁴

Escrevendo em um contexto de separação rígida entre as esferas da moral e do poder e profundamente afetado pelas consequências das guerras religiosas, Wolff acredita que a “força não é um instrumento apropriado para inculcar verdades morais”.³⁷⁵ A ideia de que a liberdade como atributo antes do Estado do que do indivíduo implica a inadmissibilidade de qualquer interferência estrangeira não ficou, porém, restrita a Wolff. Ela influenciou também o pensamento de Hegel e de positivistas que, como Hall e Oppenheim (este em menor escala, uma vez que considerava justificáveis as intervenções no caso de ações que chocassem a consciência da humanidade), viram nele um precursor de suas teorias domésticas de justiça e de suas concepções do direito internacional.

É precisamente a tentativa de estender os princípios da justiça doméstica à esfera internacional um dos traços que singulariza a concepção de direito internacional em Rawls. Em *The Law of Peoples*, o autor procura estabelecer as extensões possíveis para o âmbito internacional da teoria da justiça desenvolvida em *A Theory of Justice*. Na esfera internacional, Rawls faz uso da expressão “direito dos povos” para designar prerrogativas do conjunto de indivíduos pertencentes às sociedades liberais ou às sociedades “hierárquicas bem ordenadas”, isto é, as de tradição não liberal, mas que respeitem os direitos humanos.

O relacionamento entre sociedades liberais e sociedades “hierárquicas bem ordenadas” assenta-se em oito princípios básicos, que constituem a base do direito das gentes para o autor:³⁷⁶ 1) os povos, tais como organizados por seus governos, são livres e independentes e sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos; 2) os povos são iguais e constituem parte ativa nos acordos de que participam; 3) os povos têm o direito à autodefesa, mas não o direito à guerra; 4) os povos devem

³⁷⁴ Id., *ibid.*, p. 132.

³⁷⁵ Id., *ibid.*

³⁷⁶ Beitz nega que seja possível falar em direito das gentes em Rawls uma vez que os princípios por ele enumerados não se aplicam a todas as sociedades indiscriminadamente, como deveria ser o caso, mas apenas àquelas que fazem parte da Sociedade dos Povos, excluindo-se, portanto, os chamados “Estados ilegais”. BEITZ, Charles R. *Rawl’s Law of Peoples. Ethics*, vol. 110, n. 4, p. 669-696. Chicago, julho de 2000.

observar o dever de não intervenção; 5) os povos devem respeitar tratados e compromissos internacionais; 6) os povos devem respeitar restrições específicas sobre a conduta da guerra; 7) os povos devem respeitar os direitos humanos; e 8) os povos têm o dever de assistir outros povos em condições desfavoráveis que os impeçam de gozar as benesses de um regime justo dos pontos de vista político e social³⁷⁷.

Especificamente no que interessa a este trabalho de forma mais direta, a temática dos direitos humanos e a admissibilidade das intervenções humanitárias, Rawls desenvolve uma visão filosoficamente pouco convencional. Trata-se de uma concepção eminentemente normativa, em que a preocupação central é menos descrever o universo jurídico de fato existente (poucas são as referências aos instrumentos internacionais em direitos humanos) do que prescrever uma função política para a justiça internacional, que é por ele articulada a partir de noções próprias ao liberalismo e às práticas adotadas pelas chamadas “nações justas” (decent countries).³⁷⁸

A concepção de direitos humanos em Rawls está fortemente ligada a questões atinentes à política externa e à permissibilidade do uso da força. Nesse contexto, o papel central por ele atribuído a esses direitos é o de determinar como as nações lidam com práticas de outros Estados por elas consideradas injustas. Embora ele arrole o direito à não intervenção como uma das bases sobre as quais deve repousar a sociedade internacional, o papel dos direitos humanos é, em última análise, estabelecer limites para a tolerância e o uso da força entre os Estados. No entanto, sua concepção também está relacionada de forma intrínseca à noção de pluralismo por ele defendida na relação entre os Estados, uma vez que o respeito aos direitos humanos, mesmo na ausência de instituições democráticas, é considerado suficiente para excluir a interferência externa.³⁷⁹

Embora sua concepção tenha vários pontos em comum com outros autores,³⁸⁰ há dois aspectos fundamentais em que a concepção de direitos

³⁷⁷ RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 37.

³⁷⁸ BEITZ, Charles R. Rawl's Law of Peoples. *Ethics*, vol. 110, n. 4, p. 669-696. Chicago, julho de 2000.

³⁷⁹ Id., *ibid*.

³⁸⁰ Rawls concorda com a visão tradicional segundo a qual os direitos humanos são normas que: 1) são universais no sentido de serem aplicáveis a todos os seres humanos, independentemente de reconhecimento pelos respectivos governos; 2) são prioritárias (“a special class of urgent rights”); 3) estabelecem padrões mínimos de proteção ao indivíduo contra práticas injustas;

humanos para Rawls é singular. O primeiro, que já foi assinalado, refere-se precisamente ao papel político desses direitos, na medida em que eles especificam em que condições a intervenção estrangeira é permitida. Os direitos humanos estabelecem, assim, limites para a autonomia doméstica do soberano. Ao serem respeitados, eles excluem a possibilidade de interferências externas, sejam elas sanções políticas e econômicas ou ações militares.³⁸¹ Um Estado que respeite os direitos humanos deve, contudo, ser tratado de forma tolerante pelos demais atores do sistema e reconhecido como igual na Sociedade dos Povos, mesmo que se trate de um Estado de tradições pouco democráticas.³⁸² Para Rawls, portanto, a concepção dos direitos humanos não deve ser exclusiva de sociedades liberais, mas deve ser articulada de forma a permitir igualmente a adesão ampla de sociedades não liberais, desde que não despóticas ou “fora da lei”, situação em que devem ser excluídas da Sociedade dos Povos.

Em segundo lugar, os direitos arrolados por Rawls na categoria de direitos humanos são bem mais restritos do que aqueles listados em instrumentos internacionais. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 contempla um conjunto amplo de prerrogativas. Rawls, por sua vez, menciona, como direitos humanos, apenas 1) o direito à vida, inclusive aos meios de subsistência e segurança; 2) o direito à liberdade, que inclui tanto a rejeição da escravidão, da servidão e da ocupação forçada quanto a liberdade de consciência; 3) o direito à propriedade; e a 4) igualdade formal perante a lei.³⁸³

As diferenças são marcantes. A liberdade de expressão e o direito de associação (artigo 20 da Declaração Universal), por exemplo, não constituem para Rawls direitos humanos. Os direitos de participação política estipulados pelo artigo 21 da declaração são por ele transmutados

e 4) são destinadas aos governos. RAWLS, John. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999, p. 79-80.

³⁸¹ Id., *ibid.*

³⁸² Id., *ibid.* Rawls considera os “povos” o elemento constitutivo inicial de sua teoria para a política internacional. Por um lado, essa analogia está baseada em uma comparação entre os indivíduos na sociedade doméstica e os povos na esfera internacional. Beitz ressalta, porém, que essa analogia não é suficiente para explicar as razões de Rawls ao escolher como elementos eticamente primários de sua teoria os povos e não, por exemplo, os Estados. Rawls afirma que sua escolha é motivada por realismo político (*The Law of Nations*, p. 17, 83) e por respeito às distintas tradições e culturas (p. 82-83). Beitz considera tais explicações insuficientes (Beitz, pgs. 682-683).

³⁸³ *The Law of Peoples*, p. 64-79.

na mera exigência de que os líderes políticos recebam petições e que mantenham, governamentalmente, consultas sobre elas. O direito à igualdade, por sua vez, é matizado: Rawls considera natural haver diferenças de grupo e de gênero.³⁸⁴ Os direitos econômicos e sociais são reduzidos à capacidade de subsistência, não havendo qualquer menção a padrões adequados de vida, de serviços de saúde, de educação, de previdência em caso de incapacidade, velhice ou desemprego. A liberdade de consciência, por fim, não é sinônimo de direito igualitário de prática religiosa, nem de que o Estado esteja obrigado a tratar da mesma forma todos os gêneros de culto. Em lugar de considerar esse conjunto de prerrogativas contempladas na Declaração Universal de 1948 como direitos, eles são, para Rawls, mais bem descritos como “aspirações liberais”, as quais “pressupõem certos tipos específicos de instituições”.³⁸⁵

É possível criticar a concepção rawlsiana por meio do argumento segundo o qual, ao endossar apenas um conjunto limitado de direitos humanos, ela se torna excessivamente tolerante em relação a sociedades com instituições discriminatórias e antidemocráticas.³⁸⁶ Em sua defesa, porém, Rawls invoca o “respeito mútuo entre os povos” como condição para evitar os conflitos internacionais. Pondera, em seguida, que é necessário proceder na esfera internacional com o mesmo grau de tolerância presente na esfera doméstica nos Estados liberais: por que não aceitar sociedades distintas uma vez que o tecido social doméstico se compõe de pessoas com modos de vida e crenças muitas vezes tão radicalmente distintas umas das outras?³⁸⁷ Na verdade, quando responde a seus críticos, Rawls parece invariavelmente menos interessado em defender o valor dos direitos humanos em si mesmo do que em prescrever princípios para a conduta internacional dos Estados, o que apenas confirma a profunda influência das questões atinentes à política externa em sua concepção particular desses direitos.

Ao justificar a prática das intervenções em caso de violações maciças dos direitos por ele arrolados na lista dos direitos humanos, Rawls não faz referência ao bem que seria originado pelo resgate daquelas populações que sofreram abusos por parte do soberano. Preocupações

³⁸⁴ Id., *ibid.*, p. 80.

³⁸⁵ Id., *ibid.*

³⁸⁶ Apud Beitz, p. 687.

³⁸⁷ *The Law of Peoples*, p. 62.

de valor com o respeito a esses direitos são, para ele, secundárias. A razão última para intervir é, essencialmente, uma questão relacionada à estabilidade internacional. O argumento é o de que povos justos e liberais não devem tolerar Estados que violam os direitos humanos porque seu comportamento é sempre agressivo e pode afetar negativamente a paz internacional.³⁸⁸

Beitz indica que a justificativa de Rawls para as intervenções não se sustenta em dois aspectos distintos: em primeiro lugar, porque é possível arrolar exemplos de Estados que não respeitam direitos humanos, mas cujo comportamento na esfera internacional não é agressivo nem violento; e, em segundo, porque o interesse estratégico na estabilidade do sistema internacional não tem nenhuma influência no *status* moral desses direitos. A razão fundamental pela qual as pessoas têm direito a não serem torturadas não é o fato de que regimes que promovem tortura se comportam perigosamente em relação aos demais Estados. Mesmo que tal comportamento possa ser alegado como justificativa de intervenção, ele não guarda qualquer relação com a condição moral dos cidadãos vitimados.³⁸⁹

Embora procure fornecer um modelo normativo autossuficiente para balizar a ação do Estado em relação a seus pares em face de violações maciças dos direitos fundamentais, há várias questões deixadas em aberto por Rawls. O seu etnocentrismo o faz fechar os olhos para a tendência apontada por Luban, Beitz e Wasserstrom de que o Estado inevitavelmente tem de abusar do próprio poder, mesmo nos países mais vocais em questões humanitárias. Como se posicionar, por exemplo, diante de situações em que os governos atuam com desmedida no curso de uma intervenção, ainda que esta tenha sido iniciada para proteger populações indefesas? Um exemplo que vem imediatamente à mente é o da ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) no Kosovo. Sob pretextos humanitários, essa organização desenvolveu desmesurada campanha de bombardeios em bases legais frágeis, uma vez conduzida à margem do arcabouço multilateral das Nações Unidas. Com base na

³⁸⁸ É importante a esta altura explicar que, para Rawls, a chamada Sociedade dos Povos se compõe de povos justos (*decent peoples*). Por povos justos, por sua vez, ele entende tanto as democracias liberais quanto os Estados autoritários que respeitem os direitos humanos. *The Law of Peoples*, p. 34.

³⁸⁹ Beitz, p. 685.

justificativa de que se destinava a “prevenir uma catástrofe humana” e que as resoluções 1.110, 1.199 e 1.203 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) autorizavam implicitamente o recurso à força, as forças da Otan realizaram bombardeios maciços a mais de 15 mil pés de altura em áreas densamente habitadas da antiga Iugoslávia, tendo feito inclusive uso de munições proscritas por convenções internacionais. A operação se destinava a compelir Belgrado a aceitar as demandas dos acordos de Rambouillet e tornar possível o encaminhamento do conflito na antiga república soviética.

Um exame dos aspectos legais da chamada Operação Força Aliada deixa claras as bases movediças sobre as quais estava assentada, uma vez que o uso da força se deu sem a autorização do CSNU e em situação que não constituía a única exceção legal que a dispensava, isto é, em legítima defesa (artigo 51). Sem autorização do CSNU, tal curso de ação, mesmo que motivado por objetivos humanitários, não se coaduna com a Carta da ONU.³⁹⁰ As resoluções indicadas pelos defensores da ação da Otan, por sua vez, não contêm linguagem explícita que autorize o uso da força, como tampouco as discussões posteriores no âmbito do Conselho autorizaram qualquer interpretação no sentido de que a operação teria sido legitimada *a posteriori*.

No biênio 1998-1999, quando estive no CSNU como membro não permanente durante a crise do Kossovo, o Brasil não deixou de manifestar com veemência esses pontos. Enfatizou que o uso da força por uma organização não universal nas condições em que havia atuado a Otan constituía violação inaceitável com relação às possibilidades de recurso contempladas na Carta, não obstante sua pretensa legitimidade humanitária. Fiel ao documento de fundação das Nações Unidas, advertiu ser perigoso o precedente criado pela Otan, na medida em que poderia futuramente levar o CSNU a ter uma função apenas supletiva na manutenção da paz e da segurança internacionais em regiões onde houvesse acordos mais específicos nessas matérias. Juntamente com a Rússia e a China, denunciou como equivocada qualquer tentativa de

³⁹⁰ Conforme nota o Ministro Paulo Castilhos França, em tese de CAE posteriormente publicada, apenas uma minoria de juristas internacionais consideraram legal a ação da Otan durante os bombardeios do Kossovo. A maioria posicionou-se de maneira contrária, deixando claro não haver base legal para a intervenção humanitária. CASTILHOS FRANÇA, Paulo Roberto Caminha. *A Guerra do Kossovo, a Otan e o conceito de intervenção humanitária*. Porto Alegre: editora UFRGS, 2004, p. 131-135.

legitimar aquela ação militar com base no argumento de que o CSNU não havia sido capaz de aprovar resolução condenatória por ter implicitamente passado a apoiá-la.³⁹¹

Do ponto de vista do argumento central desta seção, não são poucas as dúvidas levantadas por essa campanha que, embora tenha interrompido a enorme onda de violência dos soldados sérvios contra a população civil de origem albanesa, pouco fez pelas violações de grupos terroristas albaneses com relação aos sérvios (cuja dimensão era infinitamente menor, embora isso em nada afete o argumento).

Além disso, em função da maneira como foi conduzida, a campanha no Kosovo afetou de forma bastante negativa as condições de sobrevivência das populações civis sérvia e albanesa, no que se refere à violação das normas internacionais de direito humanitário. Os bombardeios maciços a grandes alturas permitiram preservar a integridade e a segurança dos contingentes militares da Otan ao mesmo tempo em que infligiram danos desproporcionais e causaram a morte de grande quantidade de inocentes, como se a vida dos agentes de libertação fosse mais valiosa do que a daqueles a serem libertados.³⁹² Do ponto de vista utilitarista, sempre preocupado com a quantidade de bem-estar gerado, não seria absurdo dizer que a ação causou tanto mal quanto bem (ou talvez até mesmo mais mal do que bem).³⁹³

Uma segunda questão sobre a qual Rawls tampouco dá qualquer explicação diz respeito aos perrequisitos necessários para pôr em marcha, de forma tão responsável quanto possível, a ação interventora. Ele em nenhum momento se detém sobre as dificuldades práticas e os cuidados que devem ser observados para se levar a cabo uma intervenção, embora indique com clareza as razões que poderiam justificá-la dentro de seu quadro normativo. É o caso da necessidade de informações confiáveis sobre a situação no terreno. O risco, aqui, é violar a soberania estatal sem que as condições para uma ação tão extrema estejam dadas. Na ausência

³⁹¹ Ver o discurso proferido pelo Representante Permanente brasileiro em 24 de outubro de 1998 (Embaixador Celso Amorim), disponível no *site* da Missão do Brasil em Nova York (<www.un.int/brazil>).

³⁹² Id., *ibid.*

³⁹³ Ver, por exemplo, o relatório da Anistia Internacional intitulado *Collateral Damage or Unlawful Killings? Violations of the Laws of War by NATO during Operation Allied Force*. Apud CASTILHOS FRANÇA. *A Guerra do Kosovo, a Otan e o conceito de intervenção humanitária*. Porto Alegre: editora UFRGS, 2004, p. 142.

de informações acuradas, a desinformação pode ser instrumental para satisfazer interesses particularistas.

Qualquer ação com o uso da força deve ser considerada tendo em vista tanto o marco legal das Nações Unidas quanto a disponibilidade de informações tão exatas quanto possível acerca do comportamento do soberano e do quadro de violações dos direitos humanos. Em nosso tempo, o chamado “efeito CNN”, isto é, a transmissão em tempo real de informações e imagens que chocam o telespectador e o induzem a clamar por algum tipo de ação da sociedade internacional, constitui um fato. O problema é, entretanto, que não se pode discutir a justeza de uma ação interventiva apenas com base em imagens televisivas. É necessário que os governos disponham de meios independentes para coleta e análise de informações, de modo a não precipitar sua ação exclusivamente com base em informações transmitidas por terceiros ou pela mídia internacional. A possibilidade de que haja inexatidão ou manipulação de informações, inclusive em prejuízo dos esforços do governo local para debelar uma situação de crise, não deve ser ignorada.

Considerações semelhantes a essas são sustentadas pelo próprio Walzer, que, em defesa da concepção pluralista por ele articulada, comenta que:

Estrangeiros não estão em condições de negar a realidade da união de povo e governo. Eles não conhecem suficientemente a história do povo, não têm experiência direta e não podem fazer julgamentos concretos a respeito dos conflitos e acordos, das afinidades culturais, das lealdades e dos ressentimentos que estão na base daquela união.³⁹⁴

Embora o argumento walzeriano de que os estrangeiros são necessariamente ignorantes tampouco resista a críticas baseadas em evidências históricas (durante um regime de exceção, é possível que governos estrangeiros e Organizações não governamentais – ONGs – disponham de informações mais acuradas do que os próprios nacionais), a questão de fundo por ele apontada diz respeito às dificuldades para conhecer a realidade local e tecer juízos sobre ela. No caso brasileiro, a iniciativa de abrir novas embaixadas nos países africanos, embora motivada por motivos distintos (revalorização do espaço africano como

³⁹⁴ Walzer, *Ibid*, p. 209-212.

plano de projeção da política externa brasileira, especialmente à luz da diversificação dos interesses comerciais nacionais e dos laços culturais em comum com aquele continente), responde também a inquietação fundamental de melhor conhecer a situação dos países onde ocorrem crises humanitárias, como o Sudão.

De fato, o caso de Darfur constitui exemplo das ponderações feitas acima. Como posicionar-se diante de um quadro em que as informações apresentadas pelo governo local, por ONGs internacionais, pelo escritório do promotor do Tribunal Penal Internacional (TPI) e pelo secretariado das Nações Unidas não compõem narrativa unívoca do que está acontecendo? Enquanto as ONGs, o promotor do TPI e o próprio Secretário-Geral da ONU descrevem como alarmante a situação humanitária na região, o governo sudanês afirma serem as condições bem menos críticas do que alegado e convida os interessados a observar *in loco* as iniciativas de alívio humanitário postas em prática.³⁹⁵ Fiel à iniciativa de revitalização de seu papel como ator relevante no espaço africano e de defensor de saída negociada diante da crise, o Brasil optou por dar um voto de confiança ao governo local, sem que isso se tenha traduzido em abrir mão de compromissos internacionais (no caso, de cooperar com o TPI para aprisionar o presidente Al-Bashir, caso este ponha os pés em território nacional).³⁹⁶ A posição brasileira é complexa. Ela ilustra as dificuldades de compatibilizar considerações nem sempre coincidentes relativas aos interesses do Estado, à justiça e à moral. Nem sempre compreendida por parte da opinião pública,³⁹⁷ a posição que vem sendo articulada pelo Itamaraty constituiu um ato de defesa do diálogo, baseada na

³⁹⁵ O último relatório do SG da ONU sobre a Missão Híbrida das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (Unamid), documento S/2009/592, descreve uma situação de continuidade das violações de direitos humanos na região e tece críticas ao comportamento do governo. Na mesma linha, a última apresentação do Promotor do TPI perante o CSNU, feita em 4/12/2009 (texto disponível no *site* <www.icc-cpi.int>), conforme a Resolução 1593 (2005), dá notícia de um quadro alarmante, particularmente nos parágrafos 38 e 39. O mesmo teor de avaliação encontra-se nos relatórios de agências como a Usaid e a Amnesty International. As declarações efetuadas pelo Subsecretário para Assuntos Políticos da Chancelaria Sudanesa, Mutrif Siddig, ao SGAP-III descrevem um panorama distinto, conforme o desptel 182 para Brasemb Cartum, de 14 de dezembro de 2009.

³⁹⁶ Desptel 306 para Brasemb Haia, de 4 de setembro de 2009.

³⁹⁷ Ver, por exemplo, as manifestações de ONGs por ocasião da abstenção do Brasil na votação sobre a situação no Sudão ocorrida na CDH, em dezembro de 2006. Notícia intitulada Anistia acusa o Brasil de omissão no caso do Massacre em Darfur, publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, em 12/12/2006.

expectativa de que uma saída pacífica poderá advir do complexo conjunto de interesses que compõem o quadro político sudanês e movem seus principais atores.³⁹⁸

3.3 O ponto de vista utilitarista

Sem prejuízo de todos os argumentos esboçados em favor e contra a realização das intervenções humanitárias, não seria possível encerrar a primeira parte deste capítulo e passar à responsabilidade de proteger, sem antes tratar da defesa utilitarista do princípio da não intervenção. Feita de acordo com seus princípios básicos, a defesa do utilitarismo é determinada, como não poderia deixar de ser, pelo cálculo da utilidade agregada. Longe de se preocupar com considerações de valor, o que interessa a esse gênero de raciocínio é verificar se a utilidade agregada é, ou não, maximizada. No limite, o utilitarismo pode aceitar violações de direitos humanos, desde que, comparada com cursos de ação alternativos, tal aceitação de alguma forma se traduza em um estado de bem-estar ampliado.³⁹⁹

Há dois tipos de argumentos utilitaristas a que se pode recorrer para pôr em dúvida a pertinência de uma intervenção humanitária. Em primeiro lugar, por mais bem-intencionadas que sejam, as intervenções podem causar a morte e o sofrimento a indivíduos inocentes. O utilitarismo sopesa tais mortes com aquelas resultantes do quadro de violações domésticas. Em segundo lugar, ao instituir uma exceção ao princípio da soberania em sua vertente clássica, as intervenções humanitárias podem vir a se constituir em precedente perigoso. Elas tornam possível que os governos façam uso de considerações sobre a situação interna em outros países para levar a cabo guerras de conquista, sem nenhum ganho humanitário genuíno. Examinem-se ambos os argumentos mais de perto.

Uma das principais razões de princípio indicadas para justificar uma intervenção humanitária é a presunção de que ela maximizará o gozo dos direitos humanos das pessoas afetadas.⁴⁰⁰ O artifício utilitarista

³⁹⁸ Uma avaliação cética quanto às perspectivas de êxito do processo de paz em Darfur foi transmitida pelos tels 82 e 93 de Brasemb Cartum, ambos de 2009.

³⁹⁹ FROST, M. *Towards a normative theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986, p. 139-40.

⁴⁰⁰ LUBAN D. Just Wars and human rights. *Philosophy and Public Affairs*, 9 (2), p. 160-181. Princeton, 1980.

é, precisamente, escrutinar tal presunção. Afinal, se os direitos humanos são valores morais cujo gozo deve ser maximizado por uma intervenção, como justificar a morte de alguns inocentes para salvar outros? A partir desse questionamento, é perfeitamente razoável argumentar que a morte e o sofrimento de indivíduos inocentes não são compensados por qualquer benefício eventualmente gerado pelas intervenções, mesmo que para salvar e evitar o sofrimento das vítimas de um regime tirânico.

O problema de concordar com esse raciocínio é que ele traz consequências potencialmente perigosas. É razoável pensar, por exemplo, que se os aliados tivessem aceito as exigências do regime de Hitler, o saldo final da Segunda Guerra Mundial poderia ter sido de menos mortes e sofrimento. Qual seria, então, a justificativa moral para a luta contra o regime nazista? O ponto de vista de Walzer é que, ao considerar a justeza de uma guerra, se deve não apenas observar os danos causados, mas também suas razões últimas, conforme o critério kantiano, segundo o qual, na definição de uma ação correta, importa não só a situação dos interesses em jogo, mas também a motivação do ato. Assim, na escolha entre a vitória nazista e a resistência por meio da guerra, existem degradação humana e escravidão de um lado e dignidade e solidariedade do outro. Nessas condições, simplesmente não caberia contar, como querem os utilitaristas.⁴⁰¹ Lutou-se contra o nazismo não apenas para restituir a dignidade e os direitos perdidos por inocentes na guerra, mas, também, para destruir um Estado e uma ideologia identificados com um “mal tão potente e evidente que não admitia outra ação senão a luta”.⁴⁰²

O segundo argumento utilitarista contra as intervenções enfatiza o risco de abuso e parcialidade por parte dos interventores. “Dentro de sua própria jurisdição”, argumentam Benn e Peters:

Um Estado tem o direito de interferir em outras associações como um árbitro, imparcialmente. Mas, em questões internacionais, Estados não são imparciais e seus interesses pesam muito na formulação de sua política externa. Quando um Estado se intromete em assuntos de outro, os cidadãos do Estado vítima da

⁴⁰¹ Walzer, *Ibid*, p. 10.

⁴⁰² *Id.* *Ibid*.

intromissão raramente são tratados em pé de igualdade com os do Estado que está interferindo. Este último trata aqueles como meios para seu próprio fim.⁴⁰³

Por se tratar de uma alegação empírica, a veracidade dessa proposição dependeria da verificação do comportamento dos governos ao intervir, isto é, se eles sempre, ou ao menos na maioria das vezes, abusam quando intervêm. O problema é, entretanto, que ao proceder com base em cálculos agregados, o raciocínio utilitarista não se preocupa com as consequências de um ato particular, mas, sim, com as implicações de se adotar um preceito geral. O utilitarismo entende que o importante é adotar princípios cuja observância por parte das autoridades públicas produza melhores resultados, por exemplo, em termos de preservação de vidas humanas ou de maximização de direitos. Nessas condições, o utilitarista defende a não intervenção por entender que esse preceito proporcionará melhores resultados no longo prazo, por mais que em casos particulares a intervenção possa maximizar o gozo dos direitos humanos.

Mas o que, exatamente, significa o abuso contra o qual se insurgem os utilitaristas para se aferrar à não intervenção? Várias são as respostas possíveis. Uma delas, adotada por Walzer, é a de que o Estado interventor abusa quando sua ação não se destina a suspender as violações de direitos humanos. Com base nesse preceito, Walzer elabora a distinção entre intervenção humanitária e ato de agressão.⁴⁰⁴ Outra interpretação considera o problema sob a perspectiva do desinteresse. Uma intervenção será justificada se suas motivações forem puramente humanistas.⁴⁰⁵ Isso significa que um Estado abusa se suas verdadeiras motivações forem egoístas. Walzer acredita, porém, que considerações acerca da “pureza” de intenções do agente não são relevantes para justificar determinada intervenção. Para ele, a intervenção humanitária é justificada não porque os motivos dos interventores são puros, mas porque “suas várias motivações convergem num único curso de ação, que é também o curso de ação reivindicado pelas vítimas da violação de direitos”.⁴⁰⁶

⁴⁰³ BENN, S.I; PETERS, R. S. *Social Principles and the Democratic State*. Londres: Alles & Unwin, 1959, p. 361.

⁴⁰⁴ Walzer, *Ibid*, p. 105.

⁴⁰⁵ MOORE, J. The Control of Foreign Intervention in internal conflict. *Law and the Indo-China War*. Princeton: Princeton University Press, 1972, p. 115-286.

⁴⁰⁶ Walzer, *Ibid*, p. 105.

A defesa utilitarista da não intervenção é, em suma, a de que esse princípio maximiza o bem-estar geral no longo prazo, por mais que ações isoladas possam melhorar a situação de respeito aos direitos humanos no curto prazo. Para o utilitarista, o risco de abuso confirma a tese de que não interferir nos assuntos domésticos é a forma mais eficiente de evitar sofrimentos desnecessários. A morte de inocentes não será compensada pelo salvamento das vítimas do regime tirânico.

As considerações apresentadas nesta e nas seções precedentes informam as preocupações em relação a conceitos como os de “responsabilidade de proteger” e “segurança humana”. É no debate acerca desses conceitos que as questões de interesse e valor, de pluralismo e etnocentrismo se combinam de modo a perfazer o quadro de desafios enfrentados pela diplomacia brasileira no século XXI.

3.4 A responsabilidade de proteger

Uma vez examinados os fundamentos da guerra justa, faz-se necessário agora analisar de que forma as considerações teóricas aludidas encontraram expressão na promoção de conceitos como a responsabilidade de proteger (responsibility to protect, R2P). Ademais de incorporar em sua gênese as questões levantadas por teóricos antigos e contemporâneos, tal conceito é também oriundo de formulações mais recentes como o chamado “direito de ingerência”, concebido no início da década de 1970, durante o conflito em Biafra, pelo então ativista, médico e fundador da ONG Médecins sans Frontières, Bernard Kouchner, sob influência do filósofo e amigo Bernard-Henry Lévy. Desde seu surgimento, o “direito de ingerência” tem sido alvo de críticas e ressalvas quanto a seus propósitos, que nada mais seriam do que uma reedição do processo colonizador disfarçado com retórica iluminista. Em uma explosiva e recente biografia do atual chanceler francês,⁴⁰⁷ por exemplo, são formuladas críticas ao conceito, 1) que não passa de uma estratégia de autopromoção e de poder baseada na simplificação excessiva dos fatos para justificar acusações de genocídio; 2) que se vale dos meios de comunicação em massa para criar artificialmente uma percepção favorável da população à necessidade do uso da força; e 3) que por trás da retórica humanitária esconde uma visão de mundo

⁴⁰⁷ PÉAN, Pierre. *Le Monde selon K*. Paris: Fayard, fevereiro de 2009.

essencialmente militarista. O direito de ingerência está, porém, na origem de desdobramentos importantes como a Resolução 43/131, que apoia a ação da comunidade internacional em casos de desastres naturais e situações de emergência, mas que foi invocada pelo CSNU em 1990 e 1991 para estabelecer um corredor humano para os curdos em fuga do Iraque.

A formulação do conceito de “responsabilidade de proteger”, que constitui uma tentativa de responder aos desastres humanitários da década de 1990, como Ruanda e Kosovo, à luz da incapacidade do Conselho de Segurança de lidar com eles, foi feita pela primeira vez em relatório de 2001 da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICSS).⁴⁰⁸ O órgão havia sido estabelecido pelo governo do Canadá em reação ao seguinte questionamento do Secretário-Geral da ONU Kofi Annan à Assembleia Geral da organização, em setembro de 2000:

(...) Se as intervenções humanitárias constituem, com efeito, uma violação inaceitável da soberania, como deveríamos responder a uma Ruanda, a uma Srebrenica, a grandes e sistemáticas violações de direitos humanos que afetam todos os sentidos da humanidade compartilhada entre nós?⁴⁰⁹

O próprio Kofi Annan, ao comentar o relatório do ICSS, expressou de forma clara o dilema que então se colocava: “Diante de uma situação de conflito entre a soberania dos Estados e a soberania dos indivíduos, a comunidade internacional deve examinar quão longe está disposta a ir para defender esta em face daquela.”⁴¹⁰

A responsabilidade de proteger também se origina, de forma mais imediata, a partir da ideia de “soberania como responsabilidade”, desenvolvida em meados da década de 1990 por Francis Deng e seus

⁴⁰⁸ The Responsibility to Protect. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre. Documento disponível no site <<http://www.iciss.ca>>.

⁴⁰⁹ ANNAN, Kofi A. *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*. Nova York: United Nations – Department of Public Information, 2000. Documento integral disponível no site <<http://www.un.org/millennium/report/sg/full.htm>>

⁴¹⁰ Documento SG/SM/10842, de 15 de fevereiro de 2002. Para uma compilação deste e outros documentos, ver *The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General*. Nova York: United Nations, dezembro de 1999.

colegas do Brookings Institution,⁴¹¹ a qual, por sua vez, incorpora considerações acerca da relação nem sempre automática entre soberania e legitimidade, formuladas, entre outros, por David Luban.⁴¹² Conforme mencionado na sinopse do relatório da ICSS, “a soberania estatal implica responsabilidade, e a responsabilidade primária pela proteção da população pertence ao Estado”.⁴¹³ Abrange três dimensões específicas: 1) a responsabilidade de prevenir (*responsibility to prevent*), considerada a mais importante e que exige exame tanto das causas profundas quanto das causas diretas do conflito interno; 2) a responsabilidade de reagir (*responsibility to react*), que implica a obrigação de tomar medidas apropriadas em situações humanitárias graves, inclusive mediante ações coercitivas (sanções e, em casos extremos, intervenções militares); e 3) a responsabilidade de reconstruir (*responsibility to rebuild*), que requer a prestação de atividades de recuperação e reconciliação interna, especialmente na esteira de uma ação militar.⁴¹⁴

Apesar de sua retórica tão balanceada, as ideias expressas no relatório do ICSS não ficaram imunes à conjuntura histórica em que sua divulgação se realizou. Os eventos de 11 de setembro de 2001 fizeram com que o debate internacional, em particular na própria ONU, deixasse de estar centrado na busca de respostas para evitar casos de genocídio e atrocidades em massa e passasse a dar prioridade a questões relativas à prevenção de ataques terroristas e à proliferação de armas de destruição em massa. Dois anos mais tarde, em 2003, por ocasião da invasão do Iraque, quando considerações de proteção humana foram levantadas como parte da justificativa daquela ação militar, o debate sobre a responsabilidade de proteger viu-se novamente permeado pelo

⁴¹¹ DENG, Francis et al. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.

⁴¹² LUBAN, David. Just War and Human Rights. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 9, n. 2, p. 160-181. Princeton, inverno de 1980. Luban chega a afirmar que o conceito de soberania é “flácido do ponto de vista moral, não porque se aplique a regimes ilegítimos, mas porque não leva devidamente em conta a dimensão da legitimidade”. Citando contratualistas como Rousseau, Luban lembra que o consentimento da comunidade é condição prévia e necessária ao estabelecimento do Estado. Nessas condições, a blindagem contra considerações acerca de como o soberano trata os súditos, representada pelos conceitos de soberania e não intervenção, é fruto da identificação fictícia entre Estado e nação, a qual concederia a governos ilegítimos direitos que eles em realidade não têm, por violar o pacto social originário.

⁴¹³ The Responsibility to Protect. *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, p. XI.

⁴¹⁴ Id.

receio de que o conceito pudesse vir a ser instrumentalizado para erodir a soberania dos países em desenvolvimento, em particular no caso dos mais frágeis entre eles.⁴¹⁵

Em fins de 2003, por iniciativa do então Secretário-General da ONU Kofi Annan, foi estabelecido o Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças (High-Level Panel on Threats, Challenges and Change). Após quase um ano de deliberações, o painel apresentou, em dezembro de 2004, o relatório “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade compartilhada” (A More Secure World: Our Shared Responsibility),⁴¹⁶ documento que busca, entre outros objetivos:

A formulação de um novo e mais amplo entendimento dos mecanismos de segurança coletiva, bem como de todas as responsabilidades, compromissos, estratégias e instituições necessários para que esse mecanismo seja mais efetivo, eficiente e equitativo.⁴¹⁷

De modo a executar tarefa tão monumental, o painel examinou não só as ameaças à segurança dos Estados, mas, também, a suas populações. A lista dos temas que podem representar risco para a segurança internacional é ampla. Aí estão presentes pobreza, doenças infecciosas, degradação ambiental, conflitos entre os Estados e internos a eles, armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas, crime organizado e terrorismo.⁴¹⁸

Embora trate com vagar de cada um desses temas (o documento ensaia, por exemplo, uma definição de terrorismo, questão sobre a qual os Estados-membros da ONU ainda não lograram alcançar consenso), é nos aspectos relativos ao uso da força que o relatório traz duas inovações particularmente importantes. Em primeiro lugar, e em atenção ao pedido do SGNU Kofi Annan de uma “autorização antecipada de medidas coercitivas”,⁴¹⁹ o relatório exorta o Conselho de Segurança a fazer uso mais frequente de medidas preventivas, inclusive com o uso da força,

⁴¹⁵ Os aspectos históricos relativos à evolução do debate sobre a responsabilidade de proteger podem ser obtidos no documento *Introduction to R2P*, que se encontra disponível no site <www.responsibilitytoprotect.org>.

⁴¹⁶ Documento Nações Unidas A/59/565.

⁴¹⁷ Id., p. 11.

⁴¹⁸ Id., p. 23.

⁴¹⁹ ANNAN, Kofi. Discurso perante a 58ª AGNU, documento A/58/PV.7, de 3 de setembro de 2003.

como já é facultado na Carta, contra ameaças que não são iminentes. Em segundo lugar, o painel endossou a responsabilidade de proteger, que definiu como:

O direito e dever de intervir em Estados que não estão em condições ou não querem respeitar os direitos humanos de suas populações contra a ocorrência de genocídios e outras formas de atentados à vida em larga escala, limpeza étnica ou sérias violações do direito internacional humanitário.⁴²⁰

Na opinião do painel, esse dever, apesar de supletivo à responsabilidade primária do Estado na defesa de seus cidadãos contra aquele conjunto de crimes, legitimaria um amplo espectro de ações de prevenção e de reconstrução nacional e militar. Assim como no caso da guerra preventiva, o painel afirma que “a responsabilidade internacional coletiva de proteger é exercível por meio de autorização do CSNU para a realização, como último recurso, de uma ação de natureza militar”.⁴²¹ O relatório afirma, ainda, que “o CSNU não tem, até o momento, atuado de forma consistente, nem efetiva, ao lidar com esses casos, agindo com frequência de forma tardia, hesitante ou, simplesmente, não atuando”.⁴²²

Após a realização de consultas com governos, funcionários de organizações internacionais e representantes da sociedade civil, o SGNU Kofi Annan divulgou, em março de 2005, o relatório “In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights For All”.⁴²³ O documento, embora lhes atribua ênfases distintas, incorpora as recomendações do painel de alto nível. Reconhece o vínculo entre segurança e desenvolvimento (“não haverá desenvolvimento sem segurança, nem segurança sem desenvolvimento”, afirma⁴²⁴) e exorta os Estados-membros da ONU a “apoiar o CSNU em suas atribuições de autorizar o uso da força, inclusive preventivamente, para manter a paz e segurança internacionais, inclusive em casos de genocídio, limpeza étnica e outros crimes assemelhados contra a humanidade”.⁴²⁵

⁴²⁰ Documento A/59/565, p. 57.

⁴²¹ Id.

⁴²² Id.

⁴²³ Documento A/59/2005, de 21 de março de 2005.

⁴²⁴ Id, p. 55.

⁴²⁵ Id, p. 58.

Foi na condição de um tema cuja importância crescente exigia a atenção prioritária de líderes políticos dos Estados-membros que a questão da guerra justa, por meio do conceito de responsabilidade de proteger, integrou a agenda temática do World Summit Document de setembro de 2005. No documento final,⁴²⁶ que contou com o aval dos representantes de todos os Estados-membros da ONU, foram estabelecidos os parâmetros últimos para o tratamento da responsabilidade de proteger até o presente.

Os parágrafos 138 e 139 afirmam, com efeito, que: 1) os Estados detêm responsabilidade primária pela prevenção e proteção de sua população contra a prática de genocídios, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; 2) a comunidade internacional deve, conforme apropriado, encorajar e auxiliar os Estados no exercício daquela responsabilidade; 3) a comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, deve também auxiliar na proteção contra aqueles crimes e, para tanto, poderá fazer uso de meios pacíficos, conforme os capítulos VI e VIII; e 4) a comunidade internacional deve estar preparada para agir coletivamente, de forma firme e tempestiva, por meio do CSNU, inclusive de acordo com o capítulo VII, caso a caso e em cooperação com as organizações regionais relevantes, se os meios pacíficos se mostrarem inadequados e as autoridades nacionais falharem de forma manifesta em seu dever de proteger os cidadãos contra a prática de genocídios, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade.

A primeira referência do CSNU à responsabilidade de proteger ocorreu no ano seguinte à Cúpula de 2005, com a aprovação da Resolução 1.674, de abril de 2006,⁴²⁷ que trata da proteção de civis em conflitos armados. Após intensas negociações, inclusive para superar as reservas expressas pela Rússia, China e Argélia,⁴²⁸ logrou-se redação que reafirma, no parágrafo 4º, os parágrafos 138 e 139 do documento final de 2005 e que ressalva a responsabilidade primária do Estado na proteção de sua população contra a prática de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. A partir dessa referência inicial no âmbito do CSNU, a responsabilidade de proteger também foi incorporada

⁴²⁶ Documento “2005 World Summit Outcome” (A/RES/60/1), de 24 de outubro de 2005.

⁴²⁷ Documento S/RES/1674 (2006), de 28 de abril de 2006.

⁴²⁸ A China e a Rússia, especialmente, condicionavam referência à responsabilidade de proteger na parte operativa da resolução à menção dos princípios e propósitos da Carta das Nações Unidas nessa mesma seção. Tel 3729/2005 de Delbrasonu.

indiretamente pela Resolução 1.706, de agosto de 2006,⁴²⁹ que renovou o mandato da Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS)⁴³⁰ e cuja parte preambular se refere tanto à Resolução 1.674 (2006), quanto aos parágrafos 138 e 139.

Em maio de 2007, o novo SGNU Ban Ki-moon nomeou o jurista e ex-Ministro das Relações Exteriores do Sudão, Francis Deng, assessor especial para a prevenção de genocídio (Special Adviser on the Prevention of Genocide). Em fevereiro do ano seguinte, nomeou o acadêmico Edward C. Luck assessor especial com foco na responsabilidade de proteger (Special Adviser to the Secretary General with a focus on the Responsibility to Protect). Tanto Deng quanto Luck, tinham, já à época de suas respectivas nomeações, trabalhos publicados em que esposavam posições francamente favoráveis à responsabilidade de proteger.⁴³¹

Os desdobramentos aludidos não devem, porém, dar a falsa impressão de que havia consenso com relação à responsabilidade de proteger da parte dos membros do CSNU e da Assembleia Geral. As suspeitas levantadas pelo risco de sua aplicação seletiva, fizeram, por exemplo, com que China e Rússia, apoiados pela África do Sul, vetassem, em janeiro de 2007, projeto de resolução do conselho sobre a situação humanitária em Mianmar (o projeto contou com o voto favorável de Bélgica, França, Gana, Itália, Panamá, Peru, Eslováquia, Reino Unido e Estados Unidos. Abstiveram-se Congo, Indonésia e Quatar). A apresentação inicial do projeto de resolução foi de iniciativa da França e contou com o copatrocinio do Reino Unido e dos Estados Unidos. A utilização do conceito em um contexto de desastre natural (Mianmar acabava de ser assolada pelo ciclone Nargis) fortaleceu a percepção de que os países ocidentais estariam se aproveitando de uma tragédia humanitária para

⁴²⁹ Documento S/RES/1706 (2006), de 31 de agosto de 2006.

⁴³⁰ A Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) foi estabelecida em 24/3/2005 pela Resolução 1590 do CSNU. Foi criada com o objetivo de apoiar a implementação do Acordo Amplo de Paz, assinado em Nairobi, em 9 de janeiro de 2005, entre o governo de Cartum e o Movimento de Libertação do Povo do Sudão. Ademais, de acordo com seu mandato, também deveria realizar ações no campo da proteção e promoção dos direitos humanos, assistência humanitária e segurança no Sudão.

⁴³¹ A título exemplificativo, mencione-se, no caso de Edward Luck, o relatório *The United Nations and the Responsibility to Protect*, elaborado para a Fundação Stanley e disponível no site <<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf>>. No caso de Francis Deng, ver *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington: The Brookings Institution, 1996.

obter ganhos políticos, o que levou Edward Luck a criticar publicamente a iniciativa francesa, por entender que o conceito não era aplicável àquela situação específica.⁴³² O veto sino-russo foi justificado com base em que Mianmar não constituía ameaça à paz e à segurança regionais e que portanto seus assuntos internos não deveriam ser objeto de exame pelo CSNU. Em lugar disso, sugeriram que a situação interna do país asiático fosse colocada sob exame no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Em julho de 2007, por ocasião da adoção, após acalorados debates, da Resolução 1.769,⁴³³ que autorizou o desdobramento da missão híbrida da União Africana e das Nações Unidas em Darfur (Unamid), não houve consenso no CSNU para fazer referência expressa à responsabilidade de proteger, nem à Resolução 1.674 sobre a proteção de civis em conflitos armados. No entanto, não se logrou aprovar em 2008, no âmbito do Comitê de Orçamento, fundos para o Escritório do Assessor Especial para a Responsabilidade de Proteger (denominação que foi alterada, posteriormente, para Assessor Especial com foco na Responsabilidade de Proteger, em função de críticas de países em desenvolvimento de que o conceito não havia sido consensuado como norma). Naquela ocasião, os representantes de Cuba, Nicarágua, Irã, Sudão, Egito, Bangladesh e Venezuela argumentaram que o SGNU agira em discordância com os procedimentos da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que não havia aprovado a criação do cargo. A controvérsia apenas foi dirimida quando o chefe de gabinete de Ban Ki-moon, Vijay Nambiar, explicou que Luck exerceria funções custeadas por contribuições voluntárias, embora não tenha indicado de onde elas viriam.⁴³⁴

Em abril de 2008, o Escritório da Alta Comissária para os Direitos Humanos da ONU, o Departamento de Informação Pública do Secretariado, a ONG Comitê Sobre Direitos Humanos e as Missões Permanentes do Canadá e de Ruanda em Nova York promoveram a realização de seminário para divulgar a responsabilidade de proteger. Durante o encontro, o representante permanente de Ruanda reconheceu que seu país havia sofrido as consequências brutais da falta da responsabilidade de proteger, mas aduziu haver dificuldades relativas à sua implementação, especialmente pelo fato de que “por vezes os

⁴³² Tel 1257/2008 de Delbrasonu.

⁴³³ Documento S/RES/1769 (2007), de 31 de julho de 2007.

⁴³⁴ Tel 537/2008 de Delbrasonu.

valores humanitários encobrem outros interesses”.⁴³⁵ O assessor especial Edward Luck, que também participou do evento na condição de expositor, adotou tom cauteloso e ressaltou que a aplicação do conceito deveria ser feita apenas nos casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, conforme estabelecido no documento final da cúpula de 2005. Mesmo tendo reconhecido a tentação de utilizá-lo em outros contextos, como “em casos generalizados de HIV/Aids e fome”, enfatizou que sua aplicação deveria ser “estreita, mas profunda”.⁴³⁶

Em 12 de janeiro de 2009, o Secretário-Geral Ban Ki-moon trouxe a público o relatório intitulado “Implementando a responsabilidade de proteger”,⁴³⁷ documento cuja finalidade precípua, conforme explicado na introdução, é tornar operativo o conceito por meio da definição de linhas de ação para os Estados-membros.

Nas considerações gerais aduzidas no início do relatório, o SG lista os seguintes pontos básicos: 1) a responsabilidade de proteger seria “aliada da soberania, e não sua adversária”, pois consistiria em “noção afirmativa da soberania como responsabilidade”; 2) o conceito aplicar-se-ia apenas às quatro situações enunciadas no documento final de 2005 (genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica), a menos que os Estados decidissem de outra forma; 3) a aplicação deveria ser estreita, mas profunda, ao empregar todos os meios à disposição das Nações Unidas, dos Estados-membros, de outras organizações internacionais e da sociedade civil; e 4) mecanismos de aviso antecipado seriam essenciais para tornar viável a ação preventiva dos Estados-membros.

O relatório constitui o primeiro documento de ampla envergadura produzido pelo secretariado da ONU sobre o tema e busca definir os parâmetros para seu tratamento futuro por meio de enfoque operativo baseado nos chamados “três pilares”:

- (i) responsabilidade primária dos Estados de proteger (as) suas populações, sejam nacionais ou não, contra a prática de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, bem como seu incitamento;

⁴³⁵ Tel 1270/2008 de Delbrasonu.

⁴³⁶ Id.

⁴³⁷ Documento A/63/677.

- (ii) compromisso da comunidade internacional de auxiliar os Estados nas tarefas estipuladas em (i); e
- (iii) responsabilidade dos Estados-membros de agir coletivamente, de maneira tempestiva e firme, quando um Estado falhar de forma manifesta na proteção de sua população contra os referidos crimes.

Em diversas partes do documento, o SGNU reitera que os principais elementos da responsabilidade de proteger são o primeiro e o segundo pilar. O terceiro pilar, que naturalmente é o mais controvertido dos três, deve ser entendido, segundo o relatório, de forma ampla e engloba medidas previstas nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas.⁴³⁸

Com relação ao primeiro pilar, o SGNU sugere aos Estados-membros que trabalhem pelo fortalecimento do Conselho de Direitos Humanos. Ressalta a importância de que o mecanismo de revisão periódica universal daquele órgão venha a se constituir em instrumento para a consecução dos objetivos da responsabilidade de proteger, na medida em que auxilie na promoção do respeito dos direitos humanos. O SGNU também exorta os Estados-membros a aderir aos instrumentos pertinentes em direitos humanos e a incorporá-los sem retardo à sua legislação interna. O TPI, em particular, é destacado pelo SGNU como instituição valiosa para a aplicação da responsabilidade de proteger.

O segundo pilar se refere a medidas de apoio da comunidade internacional aos Estados para cumprir com as responsabilidades previstas no primeiro pilar, seja por meio do auxílio para estabelecer ou fortalecer as condições de proteção de suas populações seja mediante a prestação de ajuda “em situações de pressão, antes da eclosão de crises e conflitos”, por exemplo, por meio da criação de forças civis de resposta rápida. O apoio internacional se revela particularmente relevante quando as lideranças nacionais se encontrem enfraquecidas e divididas, ou não tenham condições de proteger a população ou, ainda, enfrentem oposição armada violenta. Nessas situações, o relatório defende que medidas tomadas conforme o segundo pilar poderão ampliar a capacidade do soberano de zelar pelos direitos dos súditos (supondo-se que o soberano está, de fato, comprometido com esses fins) e evitar tragédias humanitárias.

⁴³⁸ Tel 358, de 13 de fevereiro de 2009, de Delbrasonu.

Por ser o mais controvertido, o terceiro pilar recebeu tratamento cauteloso da parte do SGNU, que procurou ancorar suas considerações nos estreitos termos do parágrafo 139 do documento final de 2005. Caso os meios pacíficos se mostrem inadequados e as autoridades nacionais manifestamente não sejam capazes de proteger suas populações dos quatro tipos de crimes especificados (genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica), os Estados devem agir coletivamente, de modo tempestivo e firme, pelo CSNU, de acordo com a Carta da ONU, inclusive o capítulo VII, após análise caso a caso e em cooperação com organizações regionais, se apropriado. Dada a natureza dos crimes ligados à responsabilidade de proteger, o SGNU defende não ser adequado o estabelecimento de estratégias sequenciais rígidas ou “gatilhos” para ação. Quanto mais robusta for, entretanto, a resposta, mais rigorosos devem ser os requisitos para sua autorização. Ressalta que, em face de uma situação emergencial, as Nações Unidas não deverão seguir etapas definidas de forma arbitrária, que privilegiem aspectos procedimentais em detrimento da substância, o processo em desfavor dos resultados.

Ademais de ações com o uso da força, o terceiro pilar envolveria, ainda, as medidas não coercitivas e não violentas previstas nos Capítulos VI e VIII. Órgãos intergovernamentais, como a AGNU e o Conselho de Direitos Humanos, poderiam autorizar missões de investigação para verificar a situação humanitária no terreno. Nenhuma estratégia para a realização da responsabilidade de proteger estaria, porém, completa, prossegue o SGNU, sem a possibilidade de adoção de medidas coletivas como sanções e ação militar nos casos extremos. As medidas coletivas poderiam ser autorizadas pelo CSNU (artigos 41 e 42 da Carta), pela AGNU (Resolução 377 – V, “Unidos para a paz”), ou por organizações regionais, mediante autorização do Conselho de Segurança (artigo 53 da Carta).

Na parte final do relatório, o SGNU sugere medidas para dar continuidade ao tratamento do tema pelas Nações Unidas. Exorta a Assembleia Geral a discutir o assunto “em algum momento no início de 2009”. Nessa ocasião, o órgão poderia: 1) acolher o relatório e definir de que maneira pretendia dar consideração contínua ao tema, conforme exigido pelo parágrafo 139 do documento final da Cúpula de 2005; 2) estudar maneiras de desenvolver parcerias, conforme preconizado pelo

segundo pilar, entre Estados e a comunidade internacional; 3) considerar eventual revisão periódica das medidas tomadas pelos Estados-membros na implementação da responsabilidade de proteger; e 4) determinar formas de supervisionar os esforços do secretariado na implementação do conceito, por exemplo, por meio da apresentação de relatórios anuais ou bienais.

3.5 Segurança humana

Outro conceito que procura articular respostas a preocupações similares às que levaram à formulação da responsabilidade de proteger é o de “segurança humana”. Moldado em termos mais amplos, esse conceito tem vinculações menos diretas, mas nem por isso impossíveis de serem estabelecidas, com as intervenções humanitárias. O termo foi empregado pela primeira vez pelas Nações Unidas no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud),⁴³⁹ que preconizava a adoção de novo paradigma pelo qual a pessoa estaria no centro da busca de desenvolvimento. Esforços deveriam ser empreendidos para garantir a segurança do indivíduo em face de situações crônicas de natureza econômica, social e política. Além da segurança “clássica” sob responsabilidade do CSNU, as Nações Unidas deveriam promover a segurança dos indivíduos em sete dimensões distintas: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, comunitária e política.

Entre os maiores entusiastas desse conceito está o Japão, que tem promovido acepção que tangencia a ideia de não indiferença defendida pelo Brasil, ao estar mais voltada para a cooperação do que para a intervenção. Desde o final da década de 1990, o Japão reorientou a atuação da Japan International Cooperation Agency e seu discurso de política externa em torno da ideia de segurança humana. Em 1999, o governo do Japão e o secretariado das Nações Unidas criaram o Fundo Fiduciário das Nações Unidas para a Segurança Humana (UNTFHS), que já custeou projetos em agricultura, saúde e educação em mais de 70 países, inclusive no Brasil.⁴⁴⁰

⁴³⁹ Documento disponível na *site* <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>>.

⁴⁴⁰ O projeto *Melhora sustentada na segurança humana na cidade de São Paulo*, com duração prevista de dois anos (2008-2010), está orçado em aproximadamente US\$ 3,18 milhões e é

Em 2001, em resposta a apelo do então Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan o governo japonês patrocinou a criação da Comissão das Nações Unidas sobre Segurança Humana (CHS), órgão independente integrado por 12 comissários. A CHS concluiu suas atividades em 2003, com a divulgação de seu relatório final,⁴⁴¹ que definiu segurança humana como a proteção das “liberdades fundamentais”. Reconheceu o papel primário do Estado na resposta à insegurança do indivíduo, mas defendeu que novos desafios tornavam necessário um novo paradigma, em que o foco da segurança passasse do Estado para as pessoas. O relatório defendeu a adoção de políticas em áreas como proteção em conflitos violentos, proteção contra a proliferação de armas, garantia da segurança dos migrantes, incentivo ao comércio internacional justo, promoção de padrões de vida mínimos, promoção do acesso universal a cuidados médicos básicos, desenvolvimento de sistema global, eficiente e equitativo de patentes e promoção da educação básica para todos.

Em maio de 2003, criou-se a Junta Consultiva sobre Segurança Humana, encarregada de implementar as recomendações da CHS e de aconselhar o SGNU sobre a utilização do Fundo Fiduciário e a promoção do conceito de segurança humana. Como consequência, estabeleceu-se em maio do ano seguinte, dentro da estrutura do Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (Ocha), a Unidade de Segurança Humana.

Com o propósito de promover o conceito de segurança humana, criou-se, em 1999, a Human Security Network, agrupamento integrado por África do Sul, Áustria, Canadá, Chile, Costa Rica, Eslovênia, Grécia, Irlanda, Japão, Jordânia, Mali, México, Noruega, Suíça e Tailândia e que vem realizando reuniões ministeriais anuais. O Documento Final da Cúpula de 2005, por sua vez, ao tratar da segurança humana, enfatizou o “direito das pessoas de viver em liberdade e dignidade, livres da pobreza e do desespero” e determinou que o tema fosse discutido na Assembleia Geral. Em 2006, por iniciativa japonesa, criou-se ainda o Grupo de Amigos da Segurança Humana, agremiação informal sem

executado por UNFPA, Unicef, Unesco e OMS. Busca combater a violência na periferia da cidade por meio de trabalhos nas áreas de educação, saúde, meio ambiente e cidadania, em cooperação com governo municipal e entidades da sociedade civil.

⁴⁴¹ Documento *Human Security Now – Commission on Human Security*, disponível no site <<http://www.humansecurity-chs.org/final-report>>.

composição fixa que promove o conceito por meio de projetos concretos de cooperação, voltados para a melhora das condições de vida de populações vulneráveis.

O presidente da Assembleia Geral, Srgjam Kerim, convocou debate sobre a segurança humana em 22 de maio de 2008. Na reunião, apesar da ardorosa defesa do conceito feita pelo príncipe El Hassan bin Talal, da Jordânia, não se chegou a entendimento sobre sua operacionalidade e abrangência. O Chile aventou, sem sucesso, a possibilidade de se criar grupo de trabalho aberto no âmbito da AGNU para continuar a debater a questão.

Em contraposição à responsabilidade de proteger, cujos contornos de aplicação são, apesar de todos receios que provoca, relativamente claros, a segurança humana é conceito mais difuso, que tem sido relacionado por seus proponentes a uma gama mais ampla de problemas (mudança do clima, pandemias, subdesenvolvimento, abusos aos direitos humanos e segurança alimentar). Suas vinculações com o tema da guerra justa são menos evidentes, mas nem por isso é inviável estabelecê-las. Se é possível interpretar o conceito pelo viés da cooperação, não é menos possível que venha a ser invocado como pretexto para desrespeitar a regra da não interferência. No entanto, o fato de estar vazado em termos tão amplos e relacionado a uma gama tão variada de temas torna difícil divisar o seu valor agregado. Afinal, como operacionalizar conceito que se propõe a abarcar tantas e tão distintas questões relativas ao bem-estar individual, sem o reduzir à mera exortação moral de que o mundo necessita de um novo paradigma em matéria de segurança?

3.6A posição brasileira: conclusão

Neste capítulo procurou-se apresentar as justificativas e os aspectos controversos das chamadas intervenções humanitárias, tendo como pano de fundo a concepção da guerra justa. Procurou-se, em última instância, responder à seguinte questão: em que situações (se alguma), um Estado ou uma coalização pode ou deve interferir nos assuntos internos de outro? As respostas a essa pergunta variam enormemente. Enquanto autores como Grócio e Vattel afirmam que a interferência estrangeira é autorizada nas situações em que a comunidade pode, legitimamente, resistir ao soberano, Wolff e Hegel prendem-se à noção da liberdade ilimitada do

Estado para se situar no outro extremo do argumento, isto é, o de que a não interferência constitui um princípio absoluto.

Walzer e Rawls consideram as intervenções justificáveis em situações limite, o que, no caso do primeiro, corresponde a massacres, escravidão ou deportações em massa e, no caso do segundo, ao desrespeito em larga escala a um conjunto de prerrogativas que é bem mais reduzido do que o previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. As considerações utilitaristas, por fim, tendem a favorecer o princípio da não interferência, por mais que se reconheça que uma intervenção humanitária pode, em situações isoladas, contribuir para ampliar o gozo dos direitos humanos.

Essas considerações de caráter legal, moral e filosófico informam as discussões mais recentes, em particular com o surgimento de conceitos como os de responsabilidade de proteger e segurança humana. Tais conceitos, especialmente o primeiro, dão margem à ideia de que, frente a crises humanitárias gravíssimas, os princípios de soberania e de não intervenção podem ser relativizados para permitir que a comunidade aja de modo eficaz. O conjunto de entusiastas desses conceitos é formado por um grupo heterogêneo de países composto, em sua maioria (mas não em sua totalidade), por países desenvolvidos, cujo otimismo com relação a sua aplicação contrasta com o receio de muitos países em desenvolvimento. Estes apontam para os desníveis de poder e denunciam que a determinação de quando e onde serão realizadas intervenções não deve, no caso de o tratamento do tema prosperar, vir a se constituir em atribuição de um conjunto reduzido de Estados, os quais poderão ser guiados mais por interesses próprios do que por considerações morais isentas.

O continente latino-americano é aquele onde os novos conceitos levantam maiores suspeitas (embora o México, não obstante seu passado histórico de violações territoriais pelo vizinho norte-americano, a Argentina, o Chile e a Costa Rica pertençam, entre os defensores dos conceitos, às fileiras daqueles mais livres de qualquer inibição), uma vez que o sistema interamericano foi construído sobre o princípio da não intervenção e de denso arcabouço jurídico protetor da soberania dos Estados, inclusive para coibir a ingerência da potência mais forte na região.⁴⁴² A posição africana, contudo, é de maior receptividade.

⁴⁴² Até a adoção da carta da OEA, os Estados Unidos haviam se oposto de forma veemente à consagração do princípio da não intervenção na América Latina. Durante a Conferência de

Na África, a defesa aguerrida da soberania, herdada do processo de descolonização, viu-se mitigada pela quantidade e intensidade de conflitos e pela percepção de que o continente havia sido “esquecido” pela comunidade internacional, por exemplo, durante o genocídio de Ruanda. Por essa razão, os países africanos assumem posição mais favorável ao uso da força, tendo inclusive adotado dispositivo sobre o assunto na Carta da União Africana, como se verá no próximo capítulo.

É razoável esperar que o tratamento do tema evolua nas Nações Unidas, impulsionado pelas reflexões já produzidas por países como Canadá, Japão e membros da União Europeia, mas também pelos latino-americanos e africanos tradicionalmente menos preocupados com a manutenção da soberania em sua dimensão westfaliana clássica. Em 2008, por exemplo, o ministro dos Negócios Estrangeiros da França fez declarações no sentido de que seria preciso “passar por cima” do governo de Mianmar para prestar assistência ao país e, em 2009, que a situação na Guiné somente se resolveria por uma intervenção humanitária.⁴⁴³ No que se refere aos Estados Unidos, deve-se lembrar que a invasão do Iraque foi também justificada com base em ideias relacionadas ao direito/dever de ingerência e que a atual representante permanente em Nova York, Susan Rice, bem como a diretora de Segurança Nacional, Samantha Power, têm artigos publicados que endossam de forma inequívoca a responsabilidade de proteger.⁴⁴⁴ Mesmo a Rússia, tradicionalmente refratária a conceitos que pudessem implicar relativização da soberania estatal, mais recentemente utilizou-se dessa ideia para justificar sua ação militar na Geórgia, tendo com isso angariado críticas dos próprios países que mais defendem a responsabilidade de proteger, que entendem não ser aplicável ao diferendo entre aqueles dois países.⁴⁴⁵

Estados Americanos em Havana, em 1928, por exemplo, o princípio não foi reconhecido por expressa objeção norte-americana (KRASNER, *Sovereignty*, p. 21). É compreensível, assim, que tentativas de introduzir a responsabilidade de proteger e a segurança humana, em declarações de cúpula da OEA, não venham prosperando. Os conceitos, em especial a segurança humana, quando aparecem em documentos oficiais, fazem-no apenas de forma pontual e matizada. Ver o tel 637/2008 de Delbrasupa.

⁴⁴³ Tel 264/2009 de Brasemb Conacri.

⁴⁴⁴ Ver, por exemplo, o artigo de Susan Rice, publicado juntamente com Andrew J. Loomis e intitulado *The Evolution of Humanitarian Protection and the Responsibility to Protect*. In: DAADER, Ivo H (ed.). *Beyond Preemption*. Brookings Institution, Washington: 2007, p. 59-95. No caso de Samantha Power, a referência é seu livro ganhador do Prêmio Pulitzer, *A problem from Hell*. Nova York: Harper Perennial, maio de 2003.

⁴⁴⁵ Tel 2458, de 19/9/2008, de Delbrasonu.

Por outro lado, o relatório do SGNU de janeiro de 2009 parece adequado do ponto de vista dos interesses brasileiros, não obstante todas as dúvidas e preocupações que o Brasil tenha expressado no passado com relação à responsabilidade de proteger. Durante os debates sobre direitos humanos na AGNU, no contexto da Cúpula de 2005, o chefe altermo da delegação brasileira, embaixador Ronaldo Motta Sardenberg, enfatizou nossas preocupações com o estabelecimento de mecanismos automáticos (trigger mechanisms) para debelar violações de direitos humanos, bem como a necessidade de reconhecer que a responsabilidade primária nessa área é incumbência dos Estados.⁴⁴⁶ Ao restringir a aplicação da responsabilidade de proteger aos casos de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, e ao operacionalizá-la com base em três pilares, o primeiro dos quais consagra a responsabilidade primária dos Estados, e o terceiro dos quais (ação da comunidade internacional) exerce uma função apenas supletiva, o relatório do SGNU atende às referidas preocupações. O fato de que tanto a responsabilidade de proteger quanto a segurança humana sejam tratadas no âmbito da Assembleia Geral é também positivo. Naquele órgão, a possibilidade de articulação com outros países em desenvolvimento, em particular com os da região e os da Ásia, poderá favorecer a contraposição a eventuais tentativas de ampliar o escopo do conceito. No CSNU, ao contrário, a influência determinante dos P-5 e o número reduzido de participantes poderia fazer com que as discussões fossem levadas a extremos em que as considerações relativas a poder e ao interesse, disfarçadas de considerações humanitárias, se tornariam decisivas.

As origens do posicionamento brasileiro com relação aos novos conceitos podem ser identificadas na busca do difícil equilíbrio entre o respeito à soberania em sua vertente clássica e o ideal iluminista de defesa dos direitos humanos contra violações em massa. Estão presentes também na crescente dificuldade de justificar perante a opinião pública interna e externa que as prerrogativas estatais possam ser entendidas de forma completamente desvinculada da maneira como, na ficção contratualista, o soberano trata a comunidade que lhe outorga seu poder originário.

Para compreender em profundidade esse posicionamento, é necessário lembrar, por um lado, a tradição de respeito à soberania que caracteriza a diplomacia brasileira, sem prejuízo do reconhecimento pragmático de que

⁴⁴⁶ Tel 2087/2005 de Delbrasonu.

as desigualdades de poder constituem um fato da vida internacional. Tal tradição remonta a Rui Barbosa e à defesa da tese da igualdade, levada a cabo durante a Conferência da Haia de 1907.⁴⁴⁷ Na Haia, Rui Barbosa procurou evitar que os diferenciais de poder fossem reconhecidos como princípio jurídico que viesse a balizar o funcionamento da chamada Corte de Justiça Arbitral.⁴⁴⁸ As complexas relações entre igualdade jurídica, não interferência e realidades de poder remontam, igualmente, a Rio Branco, que, ao mesmo tempo em que aceitou a Doutrina Monroe e seu Corolário Roosevelt (Rio Branco apoiou a posição norte-americana de cobrança compulsória das dívidas venezuelanas, em contraposição ao protesto argentino personificado na Doutrina Drago. Proceder de outra forma teria sido colocar o Brasil ao lado dos maus pagadores), tratou sem transigências a Alemanha por ocasião do episódio da canhoeira Panther, levando aquele país a reconhecer e a punir o erro de oficiais que desembarcaram em Santa Catarina sem autorização das autoridades locais.⁴⁴⁹

É, porém, igualmente forçoso lembrar que durante o período em que esteve no CSNU como membro não permanente, no biênio 1993-1994, o Brasil foi um dos países (outros foram Nigéria e Espanha) que advogaram com veemência o uso da força com base no capítulo VII da Carta para

⁴⁴⁷ “Na fortaleza de um direito igual para todos, e igualmente inviolável, inalienável, incontroverso, cada Estado, grande ou pequeno, sentiu ser tão verdadeiramente senhor de si, e até tão seguro quanto ao resto, como um cidadão livre se sente seguro dentro das paredes da sua própria casa. A soberania é a grande fortaleza de um país. Ela constitui a base de todo o sistema de defesa jurídica dentro do campo do direito internacional. Mas o que é que faríamos? Encontrar-nos-íamos, grandes e pequenos, ao redor de uma mesa, cada um fazendo parte de um concerto de tocante amizade internacional, com o propósito de subscrever uma convenção que estabelecería uma tarifa do valor prático das soberanias, ao distribuir entre eles porções de autoridade proporcionalmente à estimação mais ou menos injusta dos fracos na balança da justiça dos poderosos”. BARBOSA, Rui. Apud NELSON, William Neal. *Status and Prestige as a Factor in Brazilian Foreign Policy 1905-1908*. The Louisiana State University, PhD Dissertation, 1980.

⁴⁴⁸ Apesar das grandes potências discordarem da tese, Rui Barbosa argumentou, na Haia, que o reconhecimento da desigualdade tornaria inviável o desenvolvimento do instituto da arbitragem internacional, pois, “se os grandes Estados não se fiam na imparcialidade dos pequenos, por sua vez estes poderiam invocar razões para não confiarem na imparcialidade dos grandes”. Apud ZIMMERMANN, Augusto. *Rui Barbosa, o Águia de Haia: Um breve estudo em homenagem ao centenário de sua participação na segunda conferência de paz da Haia*. Texto disponível no site <www.law.murdoch.edu.au/staffs/a.zimmermann.html>.

⁴⁴⁹ MUÑOZ, Luciano da Rosa. *A Política Externa de Rio Branco. Cadernos de Relações Internacionais*, v. 2, n. 2. Rio de Janeiro, 2009. Texto disponível no site <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>>.

interromper o genocídio de Ruanda e que criticaram severamente a inação do órgão em face da tragédia que ceifou tantas vidas.⁴⁵⁰ Dessa forma, ao mesmo tempo em que permanece vinculado ao reconhecimento da soberania dos Estados, o posicionamento brasileiro em relação à responsabilidade de proteger não deve ser tomado como sinônimo de inação em face do mal e da barbárie.

Uma questão que continuará a exigir atenção será o cuidado para que os novos conceitos não sejam manejados de modo a justificar ações de intervenção empreendidas fora do espectro das Nações Unidas. Diferentemente do ocorrido na ação da Otan no Kosovo, que foi justificada por seus empreendedores perante a opinião pública sob a alegação de que se tratava de uma ação “ilegal, porém legítima”, é preocupante que se considere razoável que legitimidade e legalidade possam se excluir para remediar a ocorrência de genocídio ou de crimes de igual gravidade. Nesse sentido, é conveniente continuar a reiterar, ao menos no estágio atual, que a responsabilidade de proteger não constitui uma nova norma de direito internacional, mesmo que apenas emergente, mas tão somente um conceito cujo propósito é instrumentalizar objetivos que já estão consagrados no âmbito da Carta das Nações Unidas.⁴⁵¹ Caso aceita como norma de direito internacional, as discussões sobre a responsabilidade de proteger voltar-se-iam, inevitavelmente, para a questão de sua implementação, o que poderia ensejar discussão acerca de mecanismos de aplicação, sua conveniência e, por que não, sua automaticidade.

Será igualmente importante zelar pela manutenção do equilíbrio entre os três pilares e, sobretudo, evitar que os dois primeiros (reconhecimento da responsabilidade primária dos Estados em proteger cidadãos e estrangeiros, e necessidade de assistência internacional e capacitação técnica) sejam menoscabados em favor do terceiro (pronta ação coletiva, inclusive com uso do capítulo VII da Carta). A ênfase em atuar de forma eficaz na prevenção de conflitos (segundo pilar) converge com

⁴⁵⁰ Ver a palestra *Forças de Paz: uma visão civil*, proferida pelo Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg no seminário Perspectivas e Desafios das Missões de Paz no século XXI, organizado pelo Ministério da Defesa e realizado em 9 de dezembro de 2009.

⁴⁵¹ O próprio Edward Luck reconhece ser esse o enfoque mais adequado para a responsabilidade de proteger. LUCK, Edward C. *The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect*. In: MÜLLER, Joachim W; SAUVANT, Karl P. (eds.). *Annual Review of United Nations Affairs*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

a posição brasileira de que a resolução de crises humanitárias exige o tratamento de suas causas profundas, as quais frequentemente incluem o subdesenvolvimento e a exclusão social. Não foi, aliás, outra a razão que levou o Brasil, em 2005, a ter uma atuação tão decisiva na criação da Comissão de Consolidação da Paz (CCP) no seio das Nações Unidas. Não é outra a razão pela qual nossa atuação no Haiti, no âmbito da Minustah, se faz a partir de uma clara consciência da necessidade de desenvolver projetos que auxiliem não só na preservação da segurança, mas também na superação dos entraves ao pleno desenvolvimento.

Permanece, porém, a questão do que fazer em casos em que a situação no terreno se encontra tão deteriorada que praticamente não há alternativa ao uso da força. Em situações que trazem à memória casos como os de Ruanda e da República Democrática do Congo (RDC), novos conceitos como a responsabilidade de proteger podem facilitar o uso coletivo da força para evitar um mal maior, não obstante o risco inerente de seu uso como veículo de interesses não propriamente humanitários.

O agente diplomático encontrar-se-ia, assim, em face do dilema de aceitar conceitos como a responsabilidade de proteger, mesmo sabendo que poderão ser desvirtuados e que necessitam de ajustes (por exemplo, para garantir que seu uso se faça apenas no âmbito da ONU, como já propõe o relatório do SGNU), ou simplesmente renegá-los. Teria de escolher entre a possibilidade de evitar uma Ruanda, mesmo com o risco de um ou mais Kossosovos, e a de relegar aos instrumentos de segurança coletiva existentes o manejo de situações críticas como essas, na esperança de que o exemplo de mal absoluto do passado venha a iluminar os tomadores de decisão, mesmo que o curso de ação exigido não se coadune completamente com seu interesse nacional.

O dilema é, todavia, menos dramático do que pode parecer à primeira vista. Por mais que sejam expressão de uma consciência global emergente que repudia algumas das práticas mais bárbaras da humanidade, os novos conceitos não trarão por si só a resolução dos problemas relativos à segurança internacional quando estiverem em jogo situações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. A responsabilidade de proteger não evitará a inação em face da tragédia, caso inexistia interesse político de agir, por mais que se constitua em tentativa de orientar a ação dos Estados em face de situações críticas. Em certa medida, a confiança dos defensores da

responsabilidade de proteger não deixa de ser exagerada, uma vez que todos os problemas que ela se propõe a resolver poderiam ser solucionados pelo próprio sistema de segurança coletiva já existente, caso este fosse menos suscetível à paralisia. Tivesse o CSNU funcionado a contento e agido de forma tempestiva durante o genocídio de Ruanda, milhares de mortes poderiam ter sido evitadas. Não agiu porque seus métodos de trabalho e estrutura de composição favorecem à inação quando um ou mais entre os P-5 objeta ou hesita quanto a determinado curso de ação. Uma das razões pelas quais o Brasil tanto se empenha pela reforma do CSNU é, precisamente, para corrigir distorções como essa. Mas aguardar a reforma do CSNU como meio para equacionar de forma definitiva o encaminhamento de calamidades como aquela pode constituir um caminho incerto e demorado. Nessas condições, a responsabilidade de proteger pode representar um passo, ainda que pequeno e cercado de incertezas, na direção correta.

No que se refere ao Brasil, é possível imaginar que, à luz do compromisso da sociedade brasileira com os direitos fundamentais do Homem, sem prejuízo de tudo o que ainda há internamente por fazer nem do caráter solidário de nossa política externa, preocupações com a preservação da soberania estatal em sua vertente westfaliana não devem inibir o engajamento ativo do país nas discussões sobre a responsabilidade de proteger e a segurança humana. Tal engajamento já tem sido feito pela via da crítica e do debate na AGNU, com vistas antes a precisar tais conceitos, e não a rechaçá-los, de modo a garantir que o uso da força seja feito em observância à Carta da ONU, e não contornando-a, sem prejuízo do fato de que o país prefere o diálogo e a ação preventiva à violência.

Capítulo 4

Não indiferença: as visões africana e brasileira

Alegria (...)

Todos os homens se irmanam,

Ali onde teu doce voo se detém.

Friedrich Schiller, Ode à alegria⁴⁵²

Neste capítulo final pretende-se apresentar o conceito de não indiferença, ideia que, a partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva, passou a integrar o arcabouço teórico da diplomacia brasileira, tendo fornecido a fundamentação para diversas iniciativas de política externa, entre as quais aquela relativa à presença brasileira no Haiti, no âmbito da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah). Muito embora a ideia de não indiferença, em si mesma, não seja incompatível com a tradição diplomática nacional, sua formulação, especialmente em complementação ao princípio de não intervenção e como contraponto a ele, constitui novidade do repertório diplomático recente.⁴⁵³

⁴⁵² “Freude (...) Alle Menschen werden Brüder, Wo dein sanfter Flügel weilt.”

⁴⁵³ Ao utilizar expressões como “arcabouço teórico da diplomacia”, “tradição diplomática” e “repertório diplomático”, a premissa subjacente é a de que existe um pensamento diplomático brasileiro autônomo. Tal pensamento diplomático não é conversível à ideologia, à Teoria das

Concebido originalmente pelo Papa João Paulo II no discurso de abertura da Conferência Internacional sobre Nutrição promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS) (Roma, dezembro de 1992), o conceito teve repercussão favorecida pela conjuntura internacional de sua articulação, que coincidiu com o engajamento das Nações Unidas na antiga Iugoslávia e na Somália.⁴⁵⁴ O referido discurso do Sumo Pontífice, em que a ideia de não indiferença é insinuada pela primeira vez, afirma que:

Muito frequentemente, situações em que não existe paz, em que a justiça é desprezada e em que o ambiente natural está destruído, colocam populações inteiras diante do grande perigo de não poderem satisfazer às suas necessidades alimentares básicas. Não é possível que as guerras entre nações e os conflitos internos condenem, por motivos egoístas ou partidários, populações civis indefesas a morrer de fome. Nesses casos, deve-se, de qualquer modo, assegurar a ajuda alimentar e sanitária e eliminar todos os obstáculos, inclusive aqueles que decorrem de recursos arbitrários ao princípio de não interferência nos assuntos internos de um país. A consciência da humanidade – apoiada, a partir de agora, por disposições de Direito Internacional Humanitário – exige que seja tornada obrigatória a ingerência humanitária em situações que comprometem gravemente a sobrevivência de povos ou de grupos étnicos inteiros: trata-se de um dever para as nações e para a comunidade internacional.⁴⁵⁵

João Paulo II alterou, em ocasiões posteriores, seu entendimento do conceito de não indiferença, inclusive para estendê-lo além de situações de fome e para abranger intervenções internacionais em condições mais amplas:

Relações Internacionais, nem à ciência política, por mais que possa estar relacionado de forma íntima com elas. Fazendo analogia com a análise proposta por Raymundo Faoro em *Existe um pensamento político brasileiro?*, o pensamento diplomático brasileiro seria uma atividade sob a jurisdição da práxis diplomática. Essa atividade contém carga crítica, é formada por valores e não constitui mera repetição da ideologia ou da teoria política. FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São, Paulo: Editora Ática, 1994.

⁴⁵⁴ Uma descrição breve da evolução do conceito foi transmitida pelo desptel DNU 827, de 1/8/2008, para Delbrasgen.

⁴⁵⁵ O texto integral do discurso do Papa João Paulo II pode ser encontrado no site <http://www.vatican.va/holy_father/John_paul_ii/speeches/1992>.

O princípio da não indiferença ou, na formulação positiva, da ingerência humanitária em face dos dramas dos povos, confia aos militares e aos exércitos um papel novo e importante, ao qual o Evangelho está em condições de oferecer motivações mais fortes e determinantes do que qualquer outra razão de caráter político e econômico.⁴⁵⁶

Nessa formulação inicial, que traz à memória o passado de conflitos em que a Igreja Católica esteve envolvida como instituição mundana, um aspecto revela-se decisivo, por contrastar vividamente com a concepção brasileira do tema: a vinculação direta entre não indiferença e intervenções humanitárias. Ao ser formulado dessa maneira, o conceito se insere no universo teórico da guerra justa, objeto do capítulo precedente, e afasta-se de um enfoque de caráter solidário, que enfatiza prioritariamente a dimensão da cooperação e da prevenção, em lugar da debelação de conflitos.

Nas páginas seguintes serão apresentadas as duas dimensões distintas da não indiferença: a primeira delas enfoca, precisamente, a questão do uso da força e tem expressão acabada no tratado constitutivo da União Africana (UA), que de forma inédita atribui este organismo regional o direito de intervir em qualquer de seus Estados-membros, uma vez verificadas certas condições (ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade). A segunda se consubstancia na prática e no discurso diplomático brasileiro, que, em contraste com a visão africana, opera a partir das premissas de solidariedade e consentimento. A visão brasileira é a de colaborar para a resolução de conflitos, sobretudo, em situações de evidente crise política e social. Tal dever não é incondicional. O ato de colaboração do Estado brasileiro se materializa de diversas formas (por exemplo, pelo auxílio na condução do diálogo, pela cooperação ou pela participação em operação de paz no âmbito da ONU) e só pode ser iniciado caso invocado pela outra parte.⁴⁵⁷ Na parte final do capítulo, serão apresentadas algumas

⁴⁵⁶ Discurso na III Reunião Internacional dos Ordinários Militares em Roma, março de 1994. Texto disponível no *site* <http://www.vatican.va/holy_father/John_paul_ii/speeches/1994>. Não obstante esse exercício para refinar o conceito e ampliá-lo, o Sumo Pontífice mostrou-se sensível à necessidade de respeitar as regras multilaterais, tendo ressaltado o papel essencial das Nações Unidas e a estrita observância dos objetivos humanitários no exercício da não indiferença (mensagem divulgada por ocasião do Dia Mundial da Paz, em janeiro de 2000, texto disponível no *site* <http://www.vatican.va/holy_father/John_paul_ii/speeches/2000>).

⁴⁵⁷ AMORIM, Celso Luiz Nunes. A política externa do governo Lula: dois anos. *Revista Plenarium*, Brasília, 2005. Texto disponível no *site* <<http://www.mre.gov.br>>.

reflexões de caráter geral acerca de como a não indiferença se insere no contexto mais amplo da política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva, especialmente à luz das vinculações com as orientações gerais que regem a atuação diplomática nacional.

4.1 Não indiferença na UA: o direito de intervenção

O estabelecimento da UA, em julho de 2002, foi inspirado e influenciado por inúmeros fatores, que se estendem desde motivações históricas até interesses socioeconômicos. Por um lado, subsistia um sentimento generalizado de desapontamento com o lento avanço dos processos de integração no continente até aquele momento. Por outro, somava-se a essa frustração a certeza de que era necessário um novo enfoque para resolver os problemas dessa parte do mundo, o que evidenciava a necessidade de dar prioridade a áreas até então não suficientemente atendidas, como o desenvolvimento de parcerias entre o governo e os segmentos sociais e o fortalecimento institucional.⁴⁵⁸ Além disso, os líderes africanos partilhavam da convicção de que era urgente promover e consolidar a unidade do continente, bem como buscar soluções próprias para os conflitos intestinos que o haviam assolado por tanto tempo.⁴⁵⁹

A gênese das discussões entre os países africanos sobre como proteger suas populações em face de violações graves de direitos humanos e da falta de ação da comunidade internacional é consequência direta de tragédias regionais como o colapso do Estado somali, o genocídio de Ruanda, o alargado conflito na República Democrática do Congo e a crise de Darfur.⁴⁶⁰ Foi nesse contexto que os líderes africanos optaram por inserir, na Carta o qual dava primazia à proteção do indivíduo sobre as prerrogativas do Estado, como se salienta no trecho seguinte extraído de discurso do Presidente da Comissão da União Africana, Jean Ping:

⁴⁵⁸ Preâmbulo da Carta Constitutiva da União Africana, que pode ser obtida no *site* <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm>.

⁴⁵⁹ KIOKO, Ben. The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: from non-interference to non-intervention. *International Review of the Red Cross* n. 852, p. 819. Genebra, 2003.

⁴⁶⁰ POWELL, K.; BARANYI, S. Delivering on the Responsibility to Protect in Africa. *Policy Brief*. Ottawa: North South Institute, 2005. Texto disponível no *site* <www.nsi-ins.ca/englih/pdf/responsibility_protect_africa.pdf>.

The Rwandan genocide in 1994 touched the innermost recesses of the international community and particularly traumatized the continent. For the first time in treaty law, an organization took the unflinching position to promote peace, security and stability on the continent through peaceful resolution of conflicts among Member States, but also gave the right to intervene in any of its member States under certain defined conditions. Thankfully, the principle of non-indifference is now well accepted in our peace and security discourse.⁴⁶¹

Ao estabelecer tal direito, a UA foi além, do ponto de vista jurídico, do texto fundamental da Carta da Organização da Unidade Africana (OUA), entidade que não havia logrado impedir, no passado, excessos, como as atrocidades de Idi Amin em Uganda e de Bokassa na República Centro-Africana. Em função de sua inovação, o direito de intervenção levou comentadores a afirmar que a UA havia relativizado princípios cardeais do Direito Internacional, como o da não intervenção, em nome de uma doutrina própria de não indiferença.⁴⁶²

A referida prerrogativa da UA está contemplada no artigo 4º (h) da Carta Constitutiva, que prevê “o direito de intervir em um Estado-membro, conforme decisão da Assembleia, com relação a circunstâncias graves, a saber: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”. O artigo 4º (j), por sua vez, estabelece que “os Estados-membros têm o direito de requisitar a intervenção da União com vistas a restaurar a paz e segurança”. De forma complementar, o artigo 23 (2) determina que “qualquer Estado-membro que não cumpra as decisões da União pode ser submetido a sanções, como a interrupção de meios de comunicação e transporte com outros Estados-membros, bem como outras medidas de natureza política e econômica determinadas pela Assembleia”. O protocolo de emenda ao texto da Carta Constitutiva acrescenta à lista de circunstâncias que justificam o direito de intervir, “séria ameaça à ordem legítima”, bem como “ação para restaurar a paz e segurança de um Estado-membro, mediante recomendação do Conselho de Paz e Segurança”.⁴⁶³

⁴⁶¹ Discurso proferido por ocasião da mesa redonda “The Responsibility to Protect in Africa”, realizado em Abuja, em 23 de outubro de 2008. Texto integral disponível no *site* <<http://www.responsibilitytoprotect.org>>.

⁴⁶² KIOKO, Ben, *Ibid*, pg. 813.

⁴⁶³ Segundo a página oficial da União Africana, o protocolo ainda não está em vigor, faltando cerca de 10 ratificações para alcançar a exigência mínima de dois terços prevista para modificação

A operacionalização da intervenção da União em um Estado-membro é feita a partir de diretiva da Assembleia de chefes de Estado ao Conselho Executivo da UA, órgão composto pelos ministros de Relações Exteriores e que é institucionalmente responsável por manejo de conflitos, situações de guerra e emergência e pela restauração da paz (artigo 9.1.g). A União também pode delegar a função executiva do ato interventor ao Conselho de Paz e Segurança (artigo 9.2).

O direito de intervenção contemplado pela Carta da UA não faz menção, como condição para ser posto em prática, à necessidade de autorização pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Embora o artigo 53 (1) da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) exija que qualquer ação coercitiva de um organismo regional seja autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), não há qualquer menção a tal exigência na Carta da UA. Isso dá margem, segundo Kioko, para que uma ação fundada no artigo 4º (h) possa ser iniciada, muito embora a autorização do CSNU, sem deixar de ser necessária, só venha a ser concedida posteriormente.⁴⁶⁴ Em tais condições, a alegação é a de que a ação coercitiva se justificaria por não conflitar de forma direta com nenhuma obrigação substantiva, mas apenas processual, da Carta da ONU.⁴⁶⁵ De forma coerente com esse entendimento, o Consenso de Ezulwini afirma que o consentimento do CSNU poderá ser dado “após a realização do fato” a exigir ação imediata.⁴⁶⁶

Comentadores da Carta da UA não hesitam em classificar a codificação do direito de intervenção como consistente com as noções

da carta constitutiva. O texto completo, bem como informação sobre o estágio de trâmite do protocolo e outros documentos da UA podem ser obtidos no endereço <<http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties>>.

⁴⁶⁴ Kioko lembra, como precedentes, que, quando a Comunidade Econômica de Estados Africanos do Oeste (Ecowas) iniciou os preparativos para enviar tropas para Serra Leoa e Libéria, o CSNU não foi consultado, a não ser em um estágio adiantado da medida. O mesmo ocorreu quando países africanos decidiram impor sanções econômicas ao Burundi em 1996, em função do golpe de Estado e do assassinato do Presidente Ndadaye, medidas que foram posteriormente endossadas pela OUA (embora aqui, por se tratar de sanções voluntárias, a autorização do Conselho não fosse, a rigor, necessária). Nesses casos, não houve qualquer manifestação de desaprovação ou preocupação por parte do CSNU, tanto porque se encontrava impossibilitado de agir, tendo em vista os reveses na Somália, em Ruanda e na antiga Iugoslávia quanto porque nos dois casos havia amplo apoio regional às iniciativas. KIOKO, Ibid, p. 821.

⁴⁶⁵ KUWALI, Dan. *The End of Humanitarian Intervention: Evaluation of the African Union's Right of Intervention*. Harvard Kennedy School, Center for Human Rights Policy. Cambridge, 2009.

⁴⁶⁶ *The Ezulwini Consensus*. Documento da UA Ext/EX.CL/2(VII). Adis Abeba, março de 2005.

de responsabilidade de proteger a soberania com responsabilidade, o que confirma o enfoque mais favorável dos países africanos a esses conceitos, objeto do capítulo precedente. Aduzem ainda que a justificativa para o direito de intervenção estaria tanto na relativa artificialidade das fronteiras dos Estados africanos, que foram impostas pelo Congresso de Berlim de 1883, quanto na consciência das elites regionais da necessidade de prover garantias de segurança muitas vezes inviáveis por parte de Estados tomados isoladamente.⁴⁶⁷ Essa última ideia, em particular, encontra ressonância no Preâmbulo da Carta da União Africana, em que se afirma que a UA é a expressão dos sonhos de “gerações de pan-africanistas em sua determinação para promover a unidade, solidariedade e cooperação entre os países e Estados da África (...), unidos pelo desejo de enfrentar os desafios que confrontam o continente e seus povos em face das mudanças sociais, econômicas e políticas”.⁴⁶⁸

Outra questão que se levanta refere-se à compatibilidade do artigo 4º (h) com o dever de “não intervenção de um membro nos assuntos internos de outro”, conforme previsto na alínea g do mesmo artigo dessa carta. Os defensores do direito à intervenção alegam que a contradição entre os dois dispositivos seria apenas aparente, uma vez que a alínea g se refere às intervenções unilaterais, que são proscritas pelo Direito Internacional, e a alínea h expressa a doutrina africana de não indiferença, que assume a forma de ação multilateral com base em decisão da Assembleia dos chefes de Estado. Nessas condições, tratar-se-ia de situações distintas, que não devem ser confundidas.⁴⁶⁹

Dois outros aspectos são ainda dignos de nota no que se refere ao artigo 4º (h). Em primeiro lugar, o fato de referir-se não a qualquer violação de direitos humanos, mas a um conjunto restrito de crimes que é definido com clareza: crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Em segundo lugar, o fato de alguns autores, como Kuwali, entenderem ser preventiva a natureza do direito de intervenção, o que os leva a defender como não necessária a existência de prova além de qualquer dúvida da perpetração de crimes atrozes como precondition

⁴⁶⁷ JACKSON, R. H.; ROSBERG, Carl G. Why Africa's Weak States Persist: the Empirical and the Juridical Statehood. *World Politics* 35 (1), p. 1-24. Cambridge, 1983.

⁴⁶⁸ <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm>.

⁴⁶⁹ PULEY, G. The Responsibility to Protect: East, West, and Southern African Perspectives on Preventing and Responding to Humanitarian Crises. *Working Papers*, Project Ploughshares, 2005. Apud Kuwali, Ibid.

para que o uso da força possa ser iniciado.⁴⁷⁰ Assim, a justificativa para a intervenção deveria ser buscada não tanto na contabilização precisa das violações cometidas pelas autoridades locais, mas em sua inabilidade de manter um estado de coisas que evite a ocorrência de tais crimes.⁴⁷¹

O próprio Kuwali reconhece, porém, as limitações do direito à intervenção como instrumento para evitar calamidades. Ressalta que a UA deveria evitar o custo de ações armadas e atuar mais de forma preventiva, combatendo as causas das crises políticas no continente, e não os seus efeitos. Defende, assim, que a UA trabalhe pelo fortalecimento das instituições democráticas de seus membros, por políticas de boa governança e de desenvolvimento econômico.⁴⁷² O principal desafio da União seria, dessa forma, construir um arcabouço político-normativo favorável ao florescimento de uma cultura de prevenção de atrocidades e de cumprimento de obrigações internacionais, e não a articulação de um mecanismo coletivo para o uso da força.

De fato, as dificuldades de atuação da União em questões de paz e de segurança têm sido muitas e variadas. Parte dos problemas diz respeito a dificuldades intrínsecas à própria UA e outra parte, a questões de relacionamento entre a UA e o CSNU, bem como ao modelo de cooperação entre as duas entidades, que não responde adequadamente às expectativas africanas. A vontade política expressa pelos líderes do continente para encontrar soluções próprias para as crises regionais, especialmente diante dos procedimentos mais restritivos para aprovação de operações de paz nas Nações Unidas e da natureza mais complexa do processo decisório no CSNU, tem encontrado sérios obstáculos na falta de recursos e de meios. Segundo a percepção africana, se a região depender do CSNU para enfrentar ameaças ou rupturas da paz e da segurança, serão necessários meses de barganha com os membros permanentes do conselho antes que qualquer resolução possa ser adotada ou ação concreta se faça visível.⁴⁷³ Na verdade, o modelo preferencial de parceria em questões de paz e de segurança, do ponto de vista da UA, seria o vigente com a União

⁴⁷⁰ Kuwali, *ibid.*, p. 53.

⁴⁷¹ STACY, H. Humanitarian Intervention and Relational Sovereignty. *Stanford Journal of International Relations*. Stanford, 2006. Texto disponível no site <http://sjir.stanford.edu/7.7.1.06_stacy.html>.

⁴⁷² Kuwali, *ibid.*, pg. 59.

⁴⁷³ As ideias desse parágrafo foram retiradas do telegrama 291, de Adis Abeba, de 2/9/2009, que relata reunião entre funcionário da Equipe de Apoio à Manutenção da Paz pela União Africana

Europeia (UE), em que encontros de coordenação em várias instâncias são realizados de forma regular.⁴⁷⁴

Da parte do CSNU, em particular dos P-5, prevalece o interesse em resguardar-se diante de uma parceria que possa de alguma forma matizar a precedência e o controle no tratamento das ameaças à paz e à segurança, embora a UA possa ter mais legitimidade para agir, em função da proximidade geográfica, cultural e política, junto aos países do continente.⁴⁷⁵ Questão conexa a essa diz respeito ao debate sobre o financiamento de missões da UA pela ONU. O pleito pela transferência de recursos financeiros constitui uma demanda africana antiga e esbarra em sérias resistências, em particular dos membros permanentes do CSNU, inclusive por dúvidas quanto à forma de gerenciamento de eventuais repasses para as autoridades locais.⁴⁷⁶

A cooperação entre o CSNU e a ONU esteve, durante muito tempo, limitada ao treinamento de peritos, ao envio de documentos ou ao desenvolvimento de projetos específicos de menor envergadura.⁴⁷⁷ Apenas de forma relativamente recente é que tal cooperação assumiu dimensão mais ampla, que se materializou em duas missões específicas: a operação híbrida ONU-UA em Darfur (Missão das Nações Unidas e da União Africana em Darfur – Unamid), estabelecida em 2007, à qual se integrou

do Departamento de Operações de Paz da ONU com o Ministro-Conselheiro na embaixada em Adis Abeba.

⁴⁷⁴ Id.

⁴⁷⁵ Ver, a respeito da intervenção do representante permanente da Namíbia em debate temático do CSNU sobre a relação entre a ONU e as organizações regionais, especialmente a UA, na manutenção da paz e da segurança internacionais. O texto é acessível no *site* <<http://www.un.int/namibia/table%202007/nami02.pdf>>.

⁴⁷⁶ Segundo o relatório do Painel UA-ONU, que foi presidido pelo ex-Primeiro Ministro da Itália Romano Prodi (Documento A/63/666-S/2008/813), o financiamento da ONU às missões da UA tem sido marcadamente insuficiente. O relatório propõe medidas para melhorar a situação, mas ressalva que o apoio a missões da UA com recursos do orçamento da ONU deve ocorrer apenas quando houver intenção do CSNU de que a missão venha a tornar-se uma missão das Nações Unidas. A questão do financiamento das missões de manutenção da paz é complexa e foi examinada no último relatório do SGNU sobre o tema (A/64/359), que sugeriu uma série de medidas, tendo em vista os resultados do relatório Prodi. A questão do relacionamento entre o CSNU e a UA, por sua vez, também foi tratado no documento, embora, segundo Delbrasonu (tel 2820/2009), muitas vezes o problema seja menos a falta de canais institucionais do que a existência percepções políticas distintas sobre os problemas africanos.

⁴⁷⁷ O relatório de Prodi reconhece haver uma necessidade premente de diálogo mais abrangente e institucionalizado entre o CSNU e o Conselho de Paz e Segurança da UA, e entre o secretariado da ONU e a comissão da UA.

a Missão da União Africana (Amis), missão originariamente exclusiva da União Africana naquela região; e a Força de Paz da União Africana na Somália (Amisom), também de 2007, que conta com apoio logístico e operacional das Nações Unidas e que a União Africana gostaria de ver transformada em missão da ONU.⁴⁷⁸

As considerações feitas quanto às dificuldades de atuação da UA em temas de paz e de segurança levantam dúvidas quanto à possibilidade de o direito de intervenção levar, por si só, à superação definitiva dos conflitos regionais. A UA interveio uma única vez em um Estado-membro sem o consentimento deste, mesmo assim em circunstâncias muito particulares: em março de 2008, após a adoção de sanções de várias espécies, as forças da organização invadiram a pequena ilha de Anjouan, no Arquipélago de Comoros, em função do processo de fraude eleitoral que teria confirmado Mohamed Bacar como presidente. Em face de uma União com tantas limitações para atuar, o direito de intervenção parece exercer mais a função de garantia jurídica e de compromisso formal para os países africanos do que de elemento de dissuasão para governos firmemente determinados a cometer atrocidades. Apesar do compromisso coletivo de agir para evitar violações maciças de direitos humanos inserido na Carta da UA, a questão que se põe, a esta altura, diz respeito à *rationale*, à utilidade e à própria efetividade da ação interventiva, se comparada a alternativas baseadas em medidas preventivas e de caráter solidário. É para essa questão que o trabalho se voltará agora, tendo em vista a atuação brasileira no Haiti.

4.2 Não indiferença como ação solidária: a presença brasileira no Haiti

A concepção de que a política externa brasileira não se move exclusivamente em função de interesses entendidos, como a busca de ganhos imediatos, mas se põe em movimento para levar a cabo ações de solidariedade, está na base da compreensão, do ponto de vista do pensamento diplomático, da atuação brasileira no Haiti:

⁴⁷⁸ As perspectivas nesse sentido são, porém, escassas, tendo em vista as resistências dos membros permanentes do CSNU. Ver, a respeito, o Tel 2820 de Delbrasonu, de 28 de setembro de 2009.

Estamos, pela primeira vez em nossa história, contribuindo com o maior contingente de tropas e, ao mesmo tempo, assumindo o comando das forças da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Move-nos uma solidariedade ativa: o princípio que costumo chamar de “não indiferença”, a meu ver tão importante quanto o de “não intervenção”. De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que países vizinhos e amigos demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social.⁴⁷⁹

O fato de que a política externa brasileira ponha em prática ações de solidariedade ativa não significa que o interesse nacional não esteja de alguma forma sendo levado em devida conta. A questão que se põe diz respeito, precisamente, à definição do que constitui o interesse nacional e de como ele pode ser mais bem-atendido. A ideia do que vem a ser o interesse nacional tem um duplo propósito: por um lado, legitima o controle democrático do poder e seu uso; por outro, permite operacionalizar a política externa ao transferir para o governante questões de interesse específico da nação.⁴⁸⁰ Nesse contexto, é razoável pensar que o melhor interesse do povo brasileiro não se confunde com um entorno regional conturbado, nem marcado por conflitos agudos, ainda que isso implique custos imediatos:

Normalmente, a política externa é vista como a defesa crua do interesse nacional. Tudo o que aparentemente contraria ou mesmo qualifica essa postura pode ser interpretado como manifestação de ingenuidade ou forma de ocultar a verdade. Qualquer menção à “generosidade” tende a ser encarada como uma atitude tola, falsa ou pretensiosa. Normalmente nenhum presidente, ministro das Relações Exteriores ou autoridade de qualquer escalão pode deixar de defender o interesse nacional. Mas o interesse nacional e a solidariedade não são necessariamente antagônicos. Há, na verdade, uma relação dialética entre ambos. Sob muitos aspectos, a “generosidade” é o reflexo da visão esclarecida, que coloca os interesses de longo prazo do conjunto da nação acima dos ganhos imediatos deste ou daquele setor. No caso da política brasileira para a América do Sul,

⁴⁷⁹ AMORIM, Celso. *Política Externa do governo Lula: os dois primeiros anos*.

⁴⁸⁰ Zielonka, Jan. *Paradoxes of European Foreign Policy*. Haia: Kluwer Law International, 1998, p. 26.

uma atitude pró-integração, solidária, “não indiferente” em relação aos parceiros sul-americanos corresponde ao nosso interesse nacional no sentido mais profundo. O preço que tivermos de pagar no curto prazo será em geral muito menor do que o custo, no futuro, de situações agudas de conflito, ressentimento ou convulsão interna em países vizinhos, que inevitavelmente terão graves consequências para o Brasil.⁴⁸¹

A fundamentação para que a não indiferença se tenha constituído em vetor da política externa encontra-se no compromisso explícito assumido pelo governo do ex-Presidente Lula com a melhora das condições de vida da população brasileira. Embora toda política externa seja, em última análise, a tradução para a esfera internacional de um programa político específico, nesse caso o traço distintivo está em que o compromisso doméstico tem seu equivalente em um compromisso mais amplo baseado no valor da solidariedade, em benefício dos países vizinhos e de suas populações, a partir de uma perspectiva que se caracteriza como humanista.⁴⁸² É precisamente essa perspectiva que permite compreender em profundidade a natureza de determinadas iniciativas, na medida em que ela se relaciona com a capacidade humana de modificar uma realidade socialmente injusta.

4.3 A Minustah: mandato e características inovadoras

Tendo em vista que os fundamentos últimos da atuação do Brasil na Minustah devem ser buscados primariamente na ideia de não indiferença, é precisamente naquilo em que o seu mandato se diferencia e singulariza em relação às operações de paz tradicionais que esses fundamentos se tornam visíveis do ponto de vista multilateral.⁴⁸³

⁴⁸¹ AMORIM, Celso. *Criação e Inovação na Política Externa Brasileira*. Palestra proferida na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, abril de 2008. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

⁴⁸² VAZ, Alcides Costa. O governo Lula: uma nova política exterior? *Nueva Sociedad. Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* n. 6. Caracas, Flacso/Unesco, 2003.

⁴⁸³ Esta seção foi redigida antes dos trágicos acontecimentos de janeiro de 2010 no Haiti. Nessas condições, ficam prejudicadas as considerações tecidas acerca das perspectivas de retirada das tropas brasileiras feitas na página 208. Neste momento discute-se em Nova York a ampliação do mandato da Minustah. O Congresso brasileiro já aprovou o aumento do contingente nacional no país caribenho, de modo a auxiliar nos trabalhos de reconstrução. Mesmo assim, aquelas considerações permanecem válidas, só que agora em horizonte de longuíssimo prazo, razão pela qual se optou por mantê-las.

Além da Minustah, o engajamento brasileiro em relação ao Haiti também se expressa na participação de diversos grupos de coordenação e apoio no âmbito multilateral, como os grupos de contato em Nova York e em Porto Príncipe, o Grupo de amigos das Nações Unidas, o grupo consultivo *ad hoc* do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (Ecosoc) e o grupo de principais doadores (G-10), sem falar da Organização dos Estados Americanos (OEA), que atua de forma complementar às Nações Unidas na questão haitiana. Não menos importante, por fim, do ponto de vista da solidariedade com o Haiti, é o conjunto de projetos bilaterais de cooperação técnica desenvolvidos pelo governo brasileiro que englobam áreas diversas como segurança alimentar, agricultura, manejo e reconstituição da cobertura vegetal e formação profissional.⁴⁸⁴ O exército brasileiro está, ademais, encarregado do desenvolvimento de projeto de engenharia para construção de barragem para produção de eletricidade em Artibonite.⁴⁸⁵

Criada pela Resolução 1.542 (2004), quando o Brasil integrava a composição do CSNU como membro não permanente, e com mandato renovado aproximadamente a cada 12 meses, a Minustah tem sua atuação estabelecida por diretrizes em que se mesclam atividades tradicionais nas operações de paz da ONU (estabelecer um entorno seguro e estável em apoio ao governo de transição, apoiar o processo constitucional e político, apoiar as instituições de Estado e órgãos não estatais na proteção e promoção dos direitos humanos) e aspectos inovadores: 1) coordenar esforços para a promoção do desenvolvimento econômico e social, de maneira a combater a pobreza de modo sustentável; e 2) ajudar o governo provisório haitiano a traçar estratégias de longo prazo.⁴⁸⁶

A atuação do Brasil no CSNU foi decisiva para definir o mandato no formato explicitado, o qual tornou possível à Minustah desenvolver projetos que produzem efeitos imediatos no bem-estar da população haitiana.⁴⁸⁷ É o caso dos projetos de impacto rápido (*quick-impact projects*), cuja função precípua é ajudar a melhorar a qualidade de vida local, estabelecer a credibilidade da missão e demonstrar resultados

⁴⁸⁴ Telegrama 790 de Brasemb Porto Príncipe, de 7/9/2009.

⁴⁸⁵ Informação da DNU de setembro de 2009.

⁴⁸⁶ Documento S/RES/1542, de 30/4/2004.

⁴⁸⁷ Telegrama 1526, de 30 de junho de 2007. Apud ISHITANI, Fátima. *Engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Significado para a Política Externa Brasileira*. Tese apresentada para o LIV CAE. Brasília, IRBr, fevereiro de 2009.

imediatos.⁴⁸⁸ O Brasil ocupava assento eletivo no Conselho de Segurança e tinha acabado de assumir mandato de dois anos quando eclodiu a crise no Haiti, no início de 2004. Juntamente com o Chile, o país participou ativamente da definição das atribuições da missão e se empenhou pela inclusão do maior número possível de atividades de consolidação da paz em seu mandato. O Brasil também tem apoiado com firmeza, na V Comissão e em outras instâncias administrativas das Nações Unidas, o adequado financiamento para a Minustah. Desde 2004, a missão implementou 569 projetos de impacto rápido, a maior parte relacionada com a recuperação de escolas, a construção de cisternas e a pavimentação de estradas. O custo total desses projetos alcançou o montante de US\$ 6,5 milhões.

É verdade que há limitações na capacidade da Minustah para desempenhar atividades relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico, tanto em função das especificidades do mandato aprovado pelo CSNU quanto pelo fato de que, tecnicamente, essa atividade cabe precipuamente às agências especializadas da ONU. Os exemplos delineados constituem, no entanto, demonstração palpável de como essa missão, cujo comando militar, desde sua criação, cabe a um militar brasileiro (atualmente o General Floriano Peixoto) e cujo maior contingente é formado por militares de nosso país (total, em 2009, de 1.281), tem contribuído para mitigar a miséria do povo haitiano, o que a diferencia das missões de paz em sentido tradicional. De forma coerente com essa prática, o Brasil ampliou, em 2008, o número de engenheiros militares da missão no Haiti, que passaram para 250 efetivos, ao mesmo tempo em que reduziu o contingente militar. Trabalhando em conjunto com agências da ONU em presença no Haiti (PNUD, OMS, Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF – e Organizações das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO), a Minustah tem tido atuação importante junto à população, por exemplo, ao promover campanha de vacinação e ao socorrer as vítimas das enchentes em 2008.

No discurso em que explicita o significado da não indiferença para a diplomacia brasileira, o ex-Ministro Celso Amorim refere-se ao objetivo maior de contribuir para solucionar situações de crise em países vizinhos, uma vez solicitada a atuação brasileira. A Minustah também desenvolve

⁴⁸⁸ Documento A/55/305 (“Relatório Brahimi”), parágrafo 37.

atividades que, sem se afastar do que tradicionalmente se espera das operações de paz, têm auxiliado na superação de problemas e conflitos haitianos. É o caso da Promoção do Desarmamento, da Desmobilização, da Reintegração e da Reconciliação de ex-Combatentes (DDR). É o caso, igualmente, da contribuição para a realização de eleições parlamentares e presidenciais em 2006 e, novamente, de eleições parlamentares em 2009, em que atuou com a OEA. A Minustah também agiu de forma decisiva, juntamente com a Política Nacional Haitiana (PNH), para desmobilizar gangues nas favelas de Cité Soleil e Martissant, para estender a presença do Estado em áreas fronteiriças e combater o tráfico de drogas e para monitorar violações e difundir o respeito aos direitos humanos. De maneira geral, a missão permitiu a manutenção de condições mínimas de segurança no terreno, bem como o desenvolvimento de atividades de cooperação e ajuda humanitária para a população.

A aprovação do engajamento das forças armadas na Minustah exigiu que os novos vetores da ação diplomática e a capacidade de contribuir para a superação da crise haitiana fossem explicitados aos congressistas brasileiros, inicialmente receosos do que poderia significar uma participação militar de grande envergadura em uma missão de paz da ONU.⁴⁸⁹ Em maio de 2004, o ex-Chanceler Celso Amorim e o então Ministro da Defesa, José Viegas Filho, apresentaram, em audiência pública das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, os argumentos em favor da participação do Brasil, em particular à luz do temor de que a presença brasileira pudesse ser utilizada para servir aos interesses de outros atores internacionais, como norte-americanos, franceses ou canadenses.⁴⁹⁰

O engajamento do Brasil no Haiti contribuiu para que as discussões sobre política externa no plano interno fossem estimuladas, tanto no Congresso Nacional quanto na imprensa e na sociedade civil. Passados já cinco anos do início da presença brasileira, as mudanças no posicionamento da opinião pública e do Congresso quanto à

⁴⁸⁹ Descrição pormenorizada do processo decisório interno brasileiro pode ser encontrada no capítulo 3 da tese de CAE de Fátima Keiko Ishitani, *Engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Significado para a Política Externa Brasileira*. Brasília, IRBr, fevereiro de 2009.

⁴⁹⁰ ISHITANI, Fátima Keiko. *Ibid.*, p. 82.

participação na Minustah são notáveis. Missões de parlamentares ao país caribenho possibilitaram aos congressistas ver *in loco* o impacto da presença nacional no dia a dia do povo haitiano.⁴⁹¹ Os militares brasileiros, por sua vez, se beneficiaram da interação com contingentes de outros países e do aprendizado das operações no terreno. Por sua própria experiência, o soldado brasileiro conhece os problemas que afligem a população haitiana. O êxito alcançado pela Minustah tem despertado, ademais, o interesse em países com presença expressiva em outras missões de paz (caso, por exemplo, do Canadá e do Reino Unido no Afeganistão) de melhor conhecer a experiência brasileira no Haiti.

Por se voltar para as causas profundas do conflito (que no caso específico se relacionam a uma situação dramática de exclusão social e pobreza) e não apenas para suas consequências diretas, os desafios que a atuação brasileira e da comunidade internacional têm por vencer no Haiti são ainda muitos. A consolidação da segurança pública e a reforma, o treinamento e o aparelhamento da PNH permanecem por ser completadas. Suprir a carência de fundos para alavancar a economia haitiana, para o que a Conferência de Doadores de Washington (abril de 2009) constituiu um passo promissor, faz-se necessário. A extrema pobreza, o desemprego (fala-se em 70%) e as desigualdades sociais constituem óbices ao fortalecimento institucional e ao desenvolvimento sustentável. Diante desse quadro, a participação brasileira revela-se benéfica, por mais que setores da sociedade haitiana insistam em considerar as tropas da Minustah como forças de ocupação.⁴⁹²

⁴⁹¹ Informação da DNU de setembro de 2009 ressalta que a visita de senadores ao Haiti em agosto daquele ano contribuiu para fortalecer a certeza quanto à decisão do governo brasileiro em participar da Minustah. O Senador Flávio Torres (PDT-CE), por exemplo, afirmou, em pronunciamento ao plenário do Senado, que, antes da viagem, sua visão da Minustah era influenciada por ONGs que consideravam a missão como uma tropa invasora. Após a visita, o senador afirmou estar convencido da importância da presença brasileira para o povo haitiano. O Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, Senador Eduardo Azeredo (PSDB-MG), ressaltou, também em pronunciamento ao Plenário, que o Congresso não poderia negar às Forças Armadas Brasileiras os meios necessários para que a Minustah cumprisse seus objetivos.

⁴⁹² ONGs haitianas participaram, em junho de 2009, de audiência do Senado Federal e de reunião na DNU em que expuseram sua visão da Minustah como uma espécie de “braço armado” do governo Préval, encarregado de reprimir manifestações legítimas de setores descontentes da população daquele país. Os representantes das ONGs também manifestaram descontentamento com violações de direitos humanos que teriam sido cometidas por integrantes da Minustah. *Vide* desptel 554, de 22 de junho de 2009, para Brasemb Porto Príncipe.

Conforme o ex-Ministro Celso Amorim esclareceu em diversas ocasiões,⁴⁹³ a presença brasileira é de longo prazo, enquanto durar o consentimento do povo haitiano e o mandato do CSNU. Isso não significa, contudo, que ela perdurará indefinidamente. Atualmente, o plano de consolidação do Secretário-Geral da ONU para a Minustah, no período 2009-2011,⁴⁹⁴ indica cinco áreas nas quais são necessários progressos para que se possa considerar a retirada gradual da missão: 1) diálogo político e eleições; 2) extensão da autoridade estatal; 3) segurança e estabilidade; 4) Estado de direito e direitos humanos; e 5) desenvolvimento social e econômico.

Para o Brasil, a redução gradual das tropas e sua substituição por contingentes que desenvolvam atividades de natureza mais civil do que militar – de que o aumento do contingente do batalhão de engenharia da Minustah constitui um exemplo palpável – é um curso de ação do qual a nação não poderá fugir, especialmente à medida que avancem os programas de estabilização no Haiti. Até o momento, a presença brasileira nesse país tem proporcionado às Forças Armadas nacionais oportunidade de aperfeiçoamento e treinamento, sem que tenha havido contrapartida significativa em termos de baixas em combate. Os bons resultados e a aceitação da Minustah pela população local têm trazido dividendos do ponto de vista da política externa brasileira.⁴⁹⁵ É conveniente, porém, desenvolver uma estratégia própria de saída, à luz do risco de que essa missão de paz venha a ser, no futuro, crescentemente considerada pela população haitiana como uma força de ocupação, cúmplice de um governo cuja legitimidade interna é posta em dúvida por acusações de corrupção e favorecimento.⁴⁹⁶

⁴⁹³ Ver, por exemplo, as declarações do ex-Ministro Celso Amorim publicadas no jornal haitiano *Le Nouvelliste*, em notícia de 21 de setembro de 2009, no link <<http://lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=74419>>.

⁴⁹⁴ Documento S/2009/439.

⁴⁹⁵ Pesquisa de opinião realizada em agosto de 2009 pelo batalhão brasileiro da Minustah e encaminhada pelo Aviso 314/MD dá notícia dos bons resultados em termos de imagem e melhora da situação de segurança sentida da parte da população haitiana.

⁴⁹⁶ Ver, por exemplo, o artigo Haiti: les enjeux derrière les manœuvres du Président Préval, disponível no site da organização de oposição Movimento pela Unidade Nacional (<www.moun.com>). Desde o início de suas atividades, a Minustah também foi acusada de atos de violação dos direitos humanos da população haitiana. Acerca das acusações, ver, por exemplo, o texto Brasil no Haiti: o desastre da Minustah, de Marcelo Correa, publicado na *Revista Eletrônica Boletim do Tempo*, ano 4, n. 2, Rio de Janeiro, 2009. O último relatório do SGNU (S/2009/439) ressalta, por outro lado, a política de tolerância zero da missão com desvios de conduta e dá notícia de punições contra integrantes da missão comprovadamente envolvidos nessas práticas.

Uma questão final diz respeito às vinculações entre a atuação na Minustah e a aspiração do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança. O discurso oficial brasileiro ressalta que contribuir para a paz é a grande motivação do Brasil, não o pleito com relação ao CSNU.⁴⁹⁷ Isso não significa, porém, que uma atuação bem-sucedida na Minustah não venha a ser um elemento adicional a auxiliar o pleito brasileiro no Conselho de Segurança. A capacidade de contribuir para a paz e a segurança internacionais é, frequentemente, mencionada nos debates sobre a reforma do CSNU como um fator a ser levado em consideração na escolha de futuros membros permanentes. Examinadas as referências a essa missão de paz no discurso diplomático brasileiro e as declarações das autoridades responsáveis pelo processo decisório nacional, é possível ver que a questão do credenciamento a um assento permanente do CSNU surge como consequência da atuação brasileira, não como a razão principal que a motivou.

4.4 Considerações finais: a não indiferença no contexto da atual política externa brasileira

Passados sete anos do início do governo Luiz Inácio Lula da Silva, os aspectos históricos que levaram às mudanças políticas de janeiro de 2003 continuam a ser suficientemente inéditos para que não seja desnecessário passá-los em revista uma vez mais. Ao revisar tais aspectos, será possível entender melhor, no contexto de uma trajetória política que não só encarna, mas também que se propõe a tornar realidade mudanças em todos os níveis da sociedade brasileira, o lugar preciso ocupado pela política externa e, com ela, a ideia de não indiferença.

Conforme ressalta Alcides Costa Vaz, a política externa brasileira consolidou-se, ao longo de todo o período republicano, em torno de princípios, valores e objetivos que lhe conferem estabilidade e que lhe permitem falar em uma política de Estado, mais que de governo.⁴⁹⁸ A ideia mesma de que a política externa brasileira se inscreve em uma tradição que remonta a fins do século XIX permite entender as razões

⁴⁹⁷ Em entrevista à Revista *Época*, em 17/12/2006, o ex-ministro respondeu, ao ser perguntado se o envio das tropas brasileiras para o Haiti teria como objetivo obter assento no CSNU: “A resposta é não. Viver num mundo pacífico tem um preço. Então os países têm de dar sua contribuição.”

⁴⁹⁸ VAZ, A. C. Ibid.

da falta de inflexões dramáticas ou as conversões abruptas de rumo ao longo de nossa história

O fato de que o ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva assinalou, já em seu discurso de posse, a disposição em promover mudanças em uma área tão solidamente estruturada significa mais do que apenas a personificação, nas palavras de um líder político, da vontade de mudança manifestada pela população brasileira. Aponta para o fato de que várias condicionantes que moldaram a diplomacia de seu antecessor haviam caído por terra. Com efeito, não é possível compreender em profundidade as mudanças empreendidas na política externa atual sem lançar um olhar sobre aquela que a precedeu imediatamente.

Os eventos de 11 de setembro nos Estados Unidos alteraram de forma profunda o contexto em que operava a diplomacia durante o segundo mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso. Tal mudança se fez sentir praticamente em todas as áreas. A construção de um projeto regional sul-americano, por exemplo, que havia sido iniciado com a realização em Brasília da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul (agosto de 2000), viu-se subitamente prejudicada pela proeminência assumida nas agendas global e regional pelas questões de segurança. Na tentativa de delinear um plano de integração, os passos iniciais dados para implementar a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), posteriormente aprofundada durante o governo Lula, não tiveram contrapartida, em face de um contexto turbulento e incerto, de medidas para tratar continuamente os pontos discriminados pela Declaração de Brasília. O recrudescimento do conflito colombiano, com a crescente atuação norte-americana na região por meio do Plano Colômbia, e a renovação das tensões na Tríplice Fronteira são dois exemplos da conjuntura de instabilidade internacional naquele período.⁴⁹⁹

No Mercado Comum do Sul (Mercosul), projeto caro à diplomacia brasileira desde seu lançamento pelos ex-Presidentes Sarney e Alfonsín, atingia-se o momento mais crítico desde sua fundação, com o aprofundamento da crise argentina, que veio a culminar com a renúncia do ex-Presidente Fernando de La Rúa. As negociações entre o bloco e a Comunidade Andina, por seu turno, não avançaram em ritmo suficiente para dar forma acabada a um projeto de âmbito sul-americano.

⁴⁹⁹ Id, p. 3-6.

Na área comercial multilateral, a atuação brasileira tomava corpo em um contexto interno de esforços para gerar superávits e compensar o déficit na conta de transações correntes do país, diminuindo a dependência de fluxos de investimentos estrangeiros. O entusiasmo inicial criado pelo lançamento da Rodada Doha na reunião ministerial de novembro de 2001 não resistiu ao caráter circunstancial do engajamento norte-americano nas negociações, exemplificado pela aprovação da nova lei agrícola, que garantiu polpudos subsídios aos agricultores daquele país, nem às hesitações da UE, que se negou a fazer concessões reais para aumentar o acesso a seus mercados dos produtos dos países em desenvolvimento.⁵⁰⁰

Nas negociações da Área de Livre-Comércio das Américas (Alca), o Brasil assumia postura defensiva, preocupado com as concessões que teria de fazer em áreas como propriedade intelectual e cético em relação à contrapartida norte-americana em agricultura. De modo a contrabalançar as negociações hemisféricas, o país envidava esforços junto com os demais parceiros do Mercosul para avançar acordo comercial paralelo com a UE, cujos progressos esbarravam em dificuldades das duas partes. A política comercial brasileira estruturava-se, assim, em um jogo de três tabuleiros complementares (OMC, a Alca e as negociações Mercosul-UE) que, em si mesmos, obedeciam a dinâmicas complexas e que não se viram favorecidas pelos eventos de 11 de setembro.

As limitações do multilateralismo não ficaram, porém, restritas à esfera econômico-comercial. Na área política, a recusa em assinar o Estatuto de Roma, que foi estabelecido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI), bem como as ações no Afeganistão e no Iraque, testemunham o unilateralismo da principal potência global naqueles tempos. Na área ambiental, o governo Bush recusou-se categoricamente a ratificar o Protocolo de Kyoto. Em desarmamento, dificultou o fortalecimento da Convenção de Armas Biológicas e denunciou o Tratado ABM (*Anti-Ballistic Missile Agreement*). Nesse contexto, a atuação brasileira se viu marcada pela dificuldade em explorar brechas no sistema. Temas políticos que haviam sido defendidos no contexto imediatamente anterior, como a reforma das Nações Unidas e o pleito por um assento permanente no CSNU, passaram a ser perseguidos de forma muito mais discreta ao final do mandato Fernando Henrique Cardoso.

⁵⁰⁰ Id.

Assim, é possível dizer que, embora a avaliação diplomática identificasse com clareza, ao final do segundo mandato desse presidente, as assimetrias e contradições próprias ao sistema, o contexto de instabilidade e a crescente vulnerabilidade externa da economia brasileira nos anos de 2001-2002, aliadas à desaceleração do crescimento interno e às debilidades próprias a uma gestão longa e em fim de mandato, ajudam a compreender a postura cuidadosa e resguardada no período. Segundo Alcides Costa Vaz:

A relativa imobilidade da política externa brasileira, aparente ao final da gestão de Fernando Henrique, devia-se não tanto à indefinição de objetivos e de prioridades que a orientassem, mas à opção do governo por atuar de forma contemporizadora e cautelosa, com o que procurava evitar exacerbar incertezas que já despontavam, interna e externamente, sobre o encaminhamento das posições do país no contexto da nebulosa política internacional, tomando em conta a transição de governo que se avizinhava e as dúvidas quanto à solidez dos fundamentos da economia brasileira.⁵⁰¹

Foi nesse contexto de incertezas e de retração internacional que Luiz Inácio Lula da Silva chegou ao poder, disposto a levar também para a esfera externa as inflexões que se propunha a realizar em outras áreas da vida pública. Segundo Alcides Costa Vaz, duas passaram a ser as premissas implícitas à atuação diplomática brasileira a partir desse momento, conforme delineadas nos discursos de posse presidencial e do ex-Chanceler Celso Amorim: 1) “a necessidade de reverter a postura marcadamente defensiva do governo FHC”; e 2) “a opção por resgatar dimensões e valores que possuíram centralidade em outros momentos da política externa e que teriam sido negligenciados ou amortiguados ao longo dos anos noventa”.⁵⁰²

Tais mudanças exigiram postura mais assertiva da diplomacia. O objetivo tradicional de orientar a política externa em função da superação dos entraves ao desenvolvimento passou a ser buscado a partir de um novo modelo, que diferia do da gestão anterior, muito embora as linhas tradicionais da política macroeconômica tenham sido mantidas inalteradas a partir de 2003. Além disso, a política externa passou a ser definida como uma atitude de transformação (e não apenas de conformação) do sistema

⁵⁰¹ Id, p. 6-7.

⁵⁰² Id, p. 7.

internacional, a qual é posta em movimento sem as limitações provenientes de alinhamentos automáticos de qualquer espécie. O ex-Ministro Celso Amorim sintetiza as mudanças indicadas, ao explicar que:

A ação diplomática do Brasil parte de uma concepção universalista, que espelha valores humanistas e democráticos. A diplomacia brasileira busca reciprocidade verdadeira como contraponto às assimetrias de poder e riqueza nas relações internacionais. A presença do Brasil como ator global tem naturalmente a finalidade de auxiliar e aprofundar o projeto de desenvolvimento econômico e social do país, inserindo-o nas redes de relacionamento externo. Visa também a fazer com que o Brasil seja uma força positiva para a transformação da ordem internacional.⁵⁰³

As mudanças na política externa propostas pelo ex-Presidente Lula fundam-se em uma avaliação crítica do modelo de desenvolvimento empregado pela diplomacia no período FHC, embora muitas das iniciativas conduzidas se associem ou deem continuidade a projetos gestados durante a década de 1990. Assim, embora seja retomada a importância atribuída ao espaço sul-americano, este passa agora a gozar de prioridade inédita do ponto de vista diplomático. De forma semelhante, embora o Mercosul continue a consubstanciar a aspiração brasileira de procurar níveis de relacionamento mais profundos com os vizinhos e construir uma plataforma de inserção para a América do Sul, seu aprofundamento passou a exigir o desenvolvimento de políticas de vizinhança ativas e solidárias como não se havia visto (por exemplo, pelo estabelecimento de um Fundo de Convergência Estrutural – Focem):

(...) Nossa política ativa de integração sul-americana parte da compreensão de que uma vizinhança próspera e pacífica é boa para o nosso desenvolvimento e propicia uma melhor inserção internacional para o Brasil. Mas a integração é de interesse de todos os países sul-americanos. Aumenta as oportunidades de desenvolvimento e bem-estar na região.⁵⁰⁴

⁵⁰³ AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Palestra como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal*. Lisboa, 5 de março de 2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

⁵⁰⁴ Id.

De forma distinta da década de 1990, quando a temática da valorização regional parecia mais destinada a articular resposta à influência da economia norte-americana sobre a América do Sul, a partir de 2003 esse mesmo esforço se inseriu em uma lógica própria, relacionada de forma explícita com um projeto distinto de desenvolvimento do país. Esse é, precisamente, o contexto em que vêm à luz iniciativas como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

O desenvolvimento de novas iniciativas também se fez ver em outros projetos de continuidade, como a expansão do leque de parcerias estratégicas no plano internacional, fruto não só da diversificação dos interesses comerciais do país, mas também da necessidade de otimizar a ação nos principais foros multilaterais políticos e econômicos. Não se tratou, assim, apenas de continuar a aproximação com grandes países em desenvolvimento, como China, Rússia, Índia ou África do Sul, mas de inserir tal movimento em uma moldura própria para a cooperação Sul-Sul, como o Fórum Índia-Brasil-África do Sul (IBAS). De maneira complementar, procurou-se promover e consolidar iniciativas originais com o mundo em desenvolvimento, como a Cúpula América do Sul-Países Árabes, a Cúpula África-América do Sul, e a Cúpula América Latina e Caribe.

A movimentação diplomática intensa levou o país a assumir perfil mais elevado no tratamento das grandes questões internacionais, o que é exemplificado pelo chamado do Brasil para discutir temas que vão além do entorno regional. Esse foi o caso, por exemplo, de conferências internacionais sobre o Iraque e sobre o Afeganistão e, em particular, da Conferência de Annapolis, sobre a situação no Oriente Médio.

Ao abordar a expansão do leque de parcerias estratégicas, não se pode deixar de lado um elemento que complementa o objetivo maior da busca pelo desenvolvimento pleno na política externa brasileira: a tentativa de criar focos alternativos de poder, de modo a que os países em desenvolvimento se tornem menos dependentes do centro do sistema. Nessa estratégia de subversão da ordem de poder global, há traços da tradição que Martin Wight, ao analisar as escolas de pensamento em relações internacionais, chama de “revolucionária”, mas com a diferença marcante de que, no caso brasileiro, tal subversão é promovida pela cooperação, pela busca de alianças e pactos alternativos, e não pelo uso da força, até mesmo porque os meios militares não são abundantes para uma potência média de tradições pacíficas:

O apoio mútuo entre países em desenvolvimento, coordenando prioridades e estratégias de ação, fortalece a todos. Torna esses países menos dependentes dos centros tradicionais de poder. Diminui ressentimentos e ajuda a construir uma arquitetura internacional adequada aos tempos em que vivemos.⁵⁰⁵

Apesar do relacionamento com parceiros tradicionais, como os Estados Unidos (país com que as relações bilaterais se mantêm em nível elevado, o que se mostra pela assinatura de memorando de entendimento na área de biocombustíveis) e a UE (com a qual assinou parceria estratégica), o governo Lula tem buscado novos mercados entre os países em desenvolvimento para as exportações nacionais (destino atual para 56% das exportações), o que se vê na prioridade dada aos países africanos e árabes na agenda diplomática bilateral.

No discurso diplomático brasileiro, o multilateralismo é tradicionalmente visto como o canal adequado para o encaminhamento das questões globais e a arena na qual a multipolaridade é buscada de forma ativa como estrutura de poder desejável. Durante o governo Lula, a busca do multilateralismo no plano comercial teve seu momento alto com a criação do Grupo dos 20 (G-20) na OMC, foro em que o Brasil atua com base na visão de que, tendo aberto sua economia e feito concessões durante a década de 1990, deve agora legitimamente demandar a abertura dos mercados nos países desenvolvidos. Ao comentar o período que precedeu o lançamento da Rodada Doha, o ex-Ministro Amorim lembra que “nas últimas décadas, o maior esforço de liberalização, consagrado na Rodada Uruguai, ficou por conta dos países em desenvolvimento. Pouco ou quase nada foi feito para aliviar, ou pelo menos para reduzir, os subsídios aplicados nos países ricos”.⁵⁰⁶ De fato, a constituição do G-20 alterou de forma profunda o processo decisório naquela organização, o qual foi, por décadas, posto em marcha por meio de entendimentos bilaterais entre os Estados Unidos e a UE e que, a partir de 2003, passou a ser influenciado também pelos países em desenvolvimento.

No plano financeiro, a defesa da multipolaridade tem na reforma dos organismos financeiros mundiais seu maior desafio. A nova dinâmica que rege a economia global, cujas taxas de crescimento deixaram de depender exclusivamente do desempenho dos países desenvolvidos, mas

⁵⁰⁵ Id.

⁵⁰⁶ Id.

passaram a estar atreladas de forma profunda aos chamados mercados emergentes, tornaram evidente a legitimidade do pleito destes por maior poder de influência nas decisões que moldam os destinos de suas populações. É nesse contexto que se deve entender o fortalecimento e a maior institucionalização do G-20 financeiro, agrupamento que se tornou o foro por excelência para discussão das grandes questões mundiais e cujo tratamento cabia, antes, ao restrito Grupo dos 8 (G-8). Na reunião de Pittsburgh, em setembro de 2009, não só se reconheceu o novo papel do G-20, mas também se decidiu a transferência de quotas no Fundo Monetário Internacional (FMI) e no Banco Mundial dos países desenvolvidos para aqueles em desenvolvimento, legitimando sua maior influência na economia mundial.

A busca da reestruturação da governança global tem, finalmente, nas Nações Unidas a instância derradeira que se faz necessária atualizar para refletir as realidades do mundo de hoje, tão diferentes das de 1944, quando os países em desenvolvimento ocupavam um lugar coadjuvante em uma ordem moldada pelos vencedores do conflito de proporções mundiais. Durante a gestão Luiz Inácio Lula da Silva retomou-se, com ênfase renovada, a prioridade atribuída à reforma do CSNU, tendo em vista que: 1) sua constituição não reflete em absoluto as realidades contemporâneas de poder; e 2) os países em desenvolvimento se encontram sub-representados no órgão. É na articulação de um Conselho mais representativo, cujas decisões sejam reconhecidas como legítimas, que se insere o pleito empreendido pela diplomacia brasileira por um assento permanente no CSNU. A prioridade atribuída à reforma do Conselho e à assunção de um assento permanente pelo Brasil fazem parte, assim, da estratégia mais ampla de consolidar, nas estruturas de poder multilateral, a multipolaridade que desponta na esfera internacional:

Os países os países em desenvolvimento, que representam a vasta maioria dos 193 membros da ONU, estão sub-representados no órgão. Esta é a realidade que a diplomacia brasileira pretende contribuir para mudar. É necessário conferirmos voz, voto e vez aos países em desenvolvimento na tomada de decisões internacionais. É absurdo que a África e a América do Sul, por exemplo, não tenham representação permanente no Conselho. É chegada a hora de multilateralizarmos a multipolaridade.⁵⁰⁷

⁵⁰⁷ Id.

Tendo em vista o compromisso e o desejo de renovar a ordem multilateral, a política externa, durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, tem-se pautado pela promoção da solidariedade internacional como valor e interesse próprio. É dessa visão de mundo que surge a não indiferença, a qual, conforme diz o ex-Ministro Amorim, embora não possa ser considerada um princípio jurídico em sentido estrito, expressa a diretriz humanista da política externa como um todo.⁵⁰⁸

Por não se restringir a uma definição unívoca mas, antes, constituir uma linha de atuação balizada, de um lado, pela defesa da solidariedade ativa e, de outro, pelo interesse nacional em sentido amplo, a não indiferença se presta a explicar uma série variada de iniciativas. Ademais da Minustah, que representa sua face mais visível, o ex-Ministro Celso Amorim refere-se de forma não exaustiva a outras ações em âmbito regional e extrarregional que lhe dão feição prática: 1) a participação brasileira no Grupo de Amigos da Venezuela, que auxiliou no encaminhamento da crise política que se seguiu ao golpe de Estado contra o Presidente Hugo Chávez, em 2002;⁵⁰⁹ 2) a assistência que o país tem dado à Guiné-Bissau na condição de coordenador da configuração da Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas para aquele país;⁵¹⁰ e 3) as várias situações na América do Sul – quer de conflitos internos quer de conflitos entre países – em que o Brasil se mostrou um interlocutor ativo e solidário.⁵¹¹

No caso venezuelano, a ação brasileira contribuiu para a superação da grave crise interna que assolou o país em 2002 e em 2003. Na ocasião, aquele país enfrentou, além da tentativa de golpe, repetidas mobilizações e greves incentivadas pela oposição ao Presidente Hugo Chávez. Em dezembro de 2002, quando a greve geral que paralisou o país atingiu o setor petrolífero, o governo brasileiro enviou gasolina, em atendimento a pedido do presidente venezuelano. Já em 2003, durante o primeiro mandato do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criado, por iniciativa brasileira, inclusive com envolvimento direto do próprio

⁵⁰⁸ Id.

⁵⁰⁹ AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Discurso na Cerimônia de Formatura da turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco*. Brasília, 29 de abril de 2008. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

⁵¹⁰ *Palestra como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal*.

⁵¹¹ Id.

presidente, o Grupo de Amigos da Venezuela, que incluiu, além do Brasil, Chile, Espanha, Estados Unidos, México e Portugal. Seu propósito maior foi auxiliar as negociações a cargo do Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, para encaminhar a crise e mediar um acordo entre oposição e governo. O grupo contribuiu de forma decisiva para a ampliação do diálogo político que culminou com a realização do referendo revocatório de 2004 e com a confirmação de Chávez no poder.⁵¹²

Na condição de coordenador da Configuração para Guiné-Bissau na Comissão de Consolidação da Paz da ONU, o Brasil tem envidado esforços para chamar a atenção da comunidade internacional para aquele país e para as mazelas que o afligem há décadas. Trata-se de um esforço multilateral de contribuir para o encaminhamento de problemas econômicos, sociais e políticos que exigem ação coordenada da parte de agências especializadas das Nações Unidas, doadores, países vizinhos e demais membros da comunidade internacional. A ação brasileira é movida pela convicção, que se coaduna com o princípio ativo de ação solidária, de que não se pode conquistar a paz e superar conflitos sem enfrentar as causas profundas destes, o que com frequência exige atuar sobre situações de extrema pobreza, miséria e falta de perspectivas para grande parte da população.

Na América do Sul, por fim, os exemplos são de várias ordens e nem sempre têm sido bem compreendidos por setores da oposição, analistas e formadores de opinião. Sem pretender apresentar listagem de casos que venha a exaurir todas as manifestações do princípio da não indiferença na região sul-americana, comentam-se, nos próximos parágrafos, dois exemplos que traduzem com precisão a dimensão prática do princípio: as

⁵¹² Conforme ressaltou o Embaixador Gilberto Saboia em entrevista concedida por ocasião de reunião do Grupo de Amigos, em março de 2003, ao explicar a natureza do grupo: “Trata-se, essencialmente, de um grupo de países que se dispôs a prestar apoio ao processo de facilitação do diálogo político na Venezuela. Esse processo de facilitação se processa dentro do princípio de respeito à soberania do país e à ideia de que a solução a ser encontrada cabe aos venezuelanos. O nosso papel é de – dentro da margem de opções que o processo de negociações permite, na Venezuela, e dentro do procedimento liderado pelo doutor César Gaviria – estar disponível para contribuir para que haja maior entendimento, para que haja maior moderação, para que diminuam a confrontação e a violência, para que os venezuelanos possam caminhar em direção a uma resolução dessa cisão política que divide a sociedade e o processo político venezuelano de uma maneira democrática, pacífica, constitucional e eleitoral, como estabelece a Resolução 833 da OEA.” *Entrevista concedida por ocasião da Reunião do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela*. Brasília, 11 de março de 2003. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

negociações com a Bolívia acerca da nacionalização dos hidrocarburos e a renegociação da remuneração paga ao Paraguai pela energia de Itaipu.

Em relação à Bolívia, a dimensão solidária da política externa brasileira se expressou no reconhecimento do direito boliviano de promover a nacionalização das reservas de hidrocarburos nacionais, bem como do pleito por uma remuneração justa pelo gás exportado para o Brasil. Em maio de 2006, o governo boliviano publicou decreto presidencial que, ao implementar a Lei de Hidrocarburos de maio de 2005, aumentou temporariamente a carga tributária sobre o valor anual da produção dos maiores campos gasíferos e expropriou o controle das duas refinarias da Petrobras em San Alberto e San Antonio. Em setembro de 2006, na sequência das medidas nacionalistas que implementava o governo boliviano no setor energético, foi determinada a retenção pela empresa estatal YPFB do faturamento das companhias estrangeiras que atuavam na comercialização de petróleo, derivados e GLP, o que afetou diretamente a Petrobras, que ainda administrava as duas únicas refinarias do país.⁵¹³ A medida foi suspensa diante de reação do governo brasileiro. As empresas petrolíferas que quisessem continuar a operar no país tiveram, porém, de negociar novos contratos para os campos de gás que exploravam. No caso da Petrobras, após complexo processo de tratativas, foi possível chegar a acordo que preservou a margem mínima necessária de 15% para garantir a viabilidade econômica do empreendimento para a empresa.

Na sequência das medidas para assegurar fluxo sustentado da matéria-prima boliviana a preço justo, o Brasil aumentou, em fevereiro de 2007, por ocasião de visita do Presidente Evo Morales a Brasília, a remuneração paga por frações de hidrocarbonetos líquidos do gás natural com poder calorífico acima de 8900 kcal/m³. Posteriormente, em dezembro de 2007, acordou-se também que a Petrobras pagaria à YPFB de US\$ 100 milhões a US\$ 180 milhões ao ano pelos líquidos nobres, acerto que seria retroativo a maio de 2007. As relações bilaterais voltaram a ficar tensas, todavia, em dezembro de 2006, quando o governo boliviano alterou as regras de destinação da produção de hidrocarburos no país (resoluções 255 e 256), o que significou o desvio de parte do fornecimento do gás exportado pela Petrobras para o mercado nacional para o consumo na Bolívia e, indiretamente, para a Argentina. Essas medidas causaram

⁵¹³ Informação DAM-III, de janeiro de 2008.

prejuízos à empresa brasileira,⁵¹⁴ os quais foram contornados mediante compromisso boliviano de que a YPFB asseguraria a disponibilidade de gás boliviano para exportação para o Brasil (Ata de Brasília, de fevereiro de 2007). Em face da necessidade boliviana de novos investimentos na área de exploração de gás, inclusive para que se pudesse continuar a atender a demanda brasileira, a Petrobras anunciou, em fins de 2007, que investiria ao longo dos anos seguintes de US\$ 750 milhões a US\$ 1 bilhão.

A disposição brasileira de buscar uma saída negociada com o vizinho não foi bem recebida por segmentos da sociedade brasileira. Em 9 de maio de 2006, no auge da crise, o ex-Ministro Amorim foi chamado a dar explicações em Audiência Pública da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Senadores de oposição solicitaram esclarecimentos sobre o que chamaram de “tibiaza” do Brasil em face da iniciativa boliviana de nacionalizar os hidrocarburos e, em particular, em relação à ocupação das refinarias da Petrobras pelo exército boliviano⁵¹⁵. Em artigos de jornal, criticou-se igualmente a falta de reação enérgica diante da expropriação, uma vez que a medida alterava de forma unilateral direitos estabelecidos anteriormente nos contratos de exploração entre as empresas brasileira e boliviana.⁵¹⁶

Tais críticas passam ao largo das razões últimas que motivaram a posição brasileira. Ancoradas em episódios isolados, elas em nenhum momento se detêm sobre a questão de fundo acerca de se o curso de ação escolhido deixou de atender ao interesse nacional. À luz da importância das relações do Brasil com a Bolívia e das medidas de integração energética em curso na América do Sul, em nenhuma ocasião indicaram que outra ação teria sido mais proveitosa ao interesse brasileiro do que a busca do diálogo nos moldes empreendidos com o governo boliviano, em respeito às regras de direito internacional público e privado. Ademais de estar amparada na Resolução 1.803 (1962), que reconhece a soberania dos Estados sobre suas riquezas e recursos naturais, a postura brasileira se voltou para as necessidades de um país que, apesar de rico em recursos naturais, é há mais de dois séculos o mais pobre do continente.

⁵¹⁴ Id.

⁵¹⁵ O texto integral da apresentação do ex-ministro e dos questionamentos que lhe foram feitos encontra-se no *site* <www.mre.gov.br>.

⁵¹⁶ Ver, por exemplo, a entrevista do ex-Ministro da Fazenda Rubens Ricupero, Para Ricupero, Bolívia fez expropriação da Petrobras. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 5 de maio de 2006.

Como nota Seitenfus, a atitude brasileira partiu de uma perspectiva que considera responsabilidade de todos, em especial dos mais fortes, a busca de um desenvolvimento mais uniforme entre as nações. Trata-se de ação motivada pela noção ampliada de responsabilidade por parte de um país na periferia do sistema em relação a outro, de modo a romper com a noção de que a ajuda e a cooperação podem dar-se somente no âmbito das relações Norte-Sul. O tratamento dado pelo Brasil à questão dos hidrocarburos bolivianos constitui exemplo de atuação que não reproduz, ante os mais fracos, os esquemas de dominação impostos pelas potências mundiais.⁵¹⁷

No caso do Paraguai, há de lembrar que, tão logo eleito, o Presidente Fernando Lugo iniciou negociações com o governo brasileiro para viabilizar reivindicações relativas ao sistema de gestão da hidrelétrica de Itaipu, as quais haviam sido mencionadas em diversas ocasiões durante sua campanha eleitoral. Os pedidos paraguaios diziam respeito a seis temas principais: livre-disponibilidade da energia paraguaia; preço justo pela energia cedida ao Brasil; administração paritária (cogestão); transparência e controle de gastos administrativos; e execução de obras complementares. Dentre esses pontos, a revisão do valor pago pela energia cedida ao Brasil foi o que mais alarido causou junto a segmentos da imprensa brasileira, que não se conformaram com a iniciativa revisionista do vizinho, na medida em que a viam como uma ameaça aos interesses nacionais e uma tentativa de modificar o texto original do Tratado de Itaipu.⁵¹⁸ O governo brasileiro aceitou estabelecer um mecanismo de diálogo para examinar as questões levantadas, não sem indicar publicamente e em diversas ocasiões que os interesses brasileiros seriam preservados e o texto do tratado, mantido inalterado.⁵¹⁹

Ao longo dos últimos meses de 2008 e no princípio de 2009, realizaram-se reuniões em nível técnico e ministerial, sem que qualquer acordo final fosse alcançado. No contexto dos preparativos da visita do ex-Presidente Lula a Assunção, em 25 de julho de 2009, esboçaram-se,

⁵¹⁷ SEITENFUS, Ricardo. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n. 2. Brasília, 2007.

⁵¹⁸ Ver, por exemplo, o artigo do sociólogo Demétrio Magnoli intitulado O Paraguai e o interesse nacional, publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6 de agosto de 2009.

⁵¹⁹ Ver a entrevista do ex-Ministro Celso Amorim ao jornalista Luiz Carlos Azenha, do *Blog das Américas*, em 5 de maio de 2008 e disponível no site <www.mre.gov.br>.

finalmente, os termos finais de um acordo que permitiu elevar o fator de multiplicação aplicado aos valores pagos ao Paraguai por cessão de energia. Com isso, os pagamentos anuais feitos ao país vizinho passaram de US\$ 120 milhões para US\$ 360 milhões. Por se tratar do estabelecimento de um novo patamar de pagamentos, a decisão teve de ser enviada ao Congresso para aprovação. A exigência de aprovação congressional também se justificava pelo fato de que o custo adicional da cessão de energia não seria absorvido pela tarifa de Itaipu, mas paga com recursos orçamentários nacionais. Como a decisão era gravosa ao orçamento público, nos termos da Constituição Federal, tinha de ser aprovada pelo Poder Legislativo.

O acordo entre os Presidentes Lula e Lugo também incluiu vários outros pontos, entre os quais o exame de fórmulas para que o Paraguai possa vir a comercializar a energia de Itaipu diretamente no mercado brasileiro; o exame da possibilidade de que ambos os países possam vender a energia de Itaipu em terceiros mercados; a realização de obras de infraestrutura de interesse mútuo; e a construção de linha de transmissão adequada às necessidades atuais e futuras de consumo paraguaio.

É verdade que também no caso paraguaio se levantaram críticas com relação ao acordo selado com o vizinho. Ademais das críticas iniciais que manifestaram preocupação com o possível impacto das pretensões paraguaias sobre a soberania energética brasileira, e com a perspectiva de aumento nos preços da energia a ser paga pelo consumidor brasileiro (que afinal não se revelaram justas, embora o Tesouro Nacional tenha de assumir os encargos resultantes do aumento dos valores pagos ao Paraguai), houve quem criticasse a manutenção do texto do tratado de Itaipu. O sociólogo Demétrio Magnoli, por exemplo, ponderou que o acordo entre os dois países seria fruto de uma nova interpretação do texto que, apesar de mantê-lo inalterado, deu latitude ao Brasil para atender as reivindicações do vizinho pela reiteração de um padrão paternalista de concessão da potência maior à menor, em lugar de buscar a renegociação para iniciar nova etapa nas relações bilaterais entre os dois países.⁵²⁰

⁵²⁰ Magnoli recorda que o Tratado de Itaipu foi concluído no contexto de um projeto geopolítico nacional para trazer o Paraguai de forma definitiva à área de influência brasileira. A natureza do tratado era, em sua essência, de desigualdade, o que se explicava a partir da natureza radicalmente distinta entre os contratantes (um tinha acesso a financiamentos e ao mercado consumidor, o outro nada possuía senão a soberania territorial). Ao Paraguai interessava, porém, concluir o Tratado de Itaipu com o Brasil não só em função dos aspectos financeiros, mas também porque

Do ponto de vista da política externa que o Brasil tem procurado desenvolver junto às nações vizinhas, inspirada pelo princípio de não indiferença, tanto no caso boliviano quanto no caso paraguaio, os acordos alcançados se justificam como instrumentos pragmáticos para acomodar as reivindicações em benefício das relações bilaterais e da superação dos problemas sociais e de desenvolvimento naqueles países. Tais acordos representam um passo na materialização do compromisso com a estabilidade e a justiça na região, fundamentais para o bem-estar e o desenvolvimento brasileiros de longo prazo, em contrapartida a custos de curto prazo.⁵²¹

Por ser expressa em contornos propositalmente fluidos, a não indiferença é uma ideia-força que inspira e justifica várias iniciativas diplomáticas que singularizam o mandato do ex-Presidente Lula. O que as une é, precisamente, o fato de que nelas se materializa uma ação em que o interesse nacional se estende além de considerações de ganhos de curto prazo. Há, no entanto, a preocupação no discurso brasileiro de ressaltar que a prática da não indiferença se faz em estrita observância do princípio de não intervenção. Tal cuidado se justifica de forma plena, à luz do risco de que as iniciativas brasileiras possam vir a ser travestidas em manifestações de hegemonia por parte do Brasil.⁵²² Tomando como base, por exemplo, a atuação da Minustah, a questão de fundo nesse caso diz respeito a se uma ação multilateral legítima, de conformidade com a ONU e requisitada pelo governo local deve, ou não, ser classificada como uma intervenção nos assuntos domésticos (Krasner, por exemplo, prefere chamá-las de “ações empreendidas por convite”).

Ao denotar ações que favoreçam a superação dos entraves ao diálogo e das causas profundas do conflito, por oposição ao uso da força, as iniciativas fundadas na ideia de não indiferença contribuem para a superação de conflitos internos e, dessa forma, para a maior legitimidade dos governos em cujos assuntos o Brasil foi convidado (e autorizado,

selava a proteção do regime militar brasileiro à elite política paraguaia que gravitava em torno do General Stroessner. Nessas condições, o acordo entre os Presidentes Lula e Lugo constitui uma reedição do tratado original, na medida em que repete o padrão de concessão (“favor”) a um aliado político e abre mão de colocar as relações bilaterais em patamar distinto.

⁵²¹ Além da entrevista do ex-Ministro Celso Amorim ao jornalista Luiz Carlos Azenha, ver, igualmente, o artigo O Tratado de Itaipu e os Acordos Alcançados com o Paraguai, do Embaixador Enio Cordeiro. *Interesse Nacional*, n.7.

⁵²² *Discurso na Cerimônia de Formatura da turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco.*

quando for o caso, pelas instituições multilaterais competentes ou pelo próprio país) a se envolver. Seria errôneo confundir com mero legalismo o respeito pelo multilateralismo e a exigência de que a atuação brasileira seja solicitada. Tanto quanto o governo local, a atuação solidária tem na população do país amigo seu destinatário último. Ao agir, por exemplo, para destravar a crise política venezuelana em 2003, o Brasil contribuiu para a volta do Presidente Hugo Chávez ao poder e, também, para que fosse respeitada a vontade expressa nas urnas pelo povo venezuelano. Ao atuar em defesa da legitimidade da ordem interna, a política externa brasileira se volta, por meio da não indiferença, para a promoção da democracia na esfera internacional, não só como procedimento para a escolha do soberano, mas também como sistema de governo que genuinamente representa a vontade da comunidade de súditos.

4.5 Conclusão

Neste capítulo final, procurou-se apresentar duas concepções divergentes da ideia de não indiferença. De um lado, descreveu-se a doutrina africana que, caracterizada por alto grau de formalismo jurídico, restringe a ação não indiferente ao uso da força para evitar violações graves de direitos humanos, tendo em vista o histórico de tragédias recentes naquele continente. De outro, discorreu-se sobre a concepção brasileira que, vazada em termos mais fluidos, fundamenta ações de caráter solidário desenvolvidas em respeito às regras de direito internacional.

Ao discorrer sobre as dificuldades da UA para agir em questões de paz e segurança, levantaram-se dúvidas acerca da funcionalidade daquele enfoque particular da não indiferença para solucionar de forma duradoura os conflitos regionais. Tal enfoque padece, ademais, da escassez de precedentes, o que denota a complexidade das questões intrínsecas ao tratamento dos temas de paz e segurança pelos países africanos. Os resultados da ação brasileira no Haiti, no entanto, parecem indicar via mais promissora para equacionar esses problemas e apontam para a utilidade de se considerar seu aprofundamento em uma doutrina própria e ampla para manutenção/consolidação da paz.

De fato, a busca do equacionamento das causas profundas das situações de conflito, em benefício da legitimidade da ordem institucional

interna, é premissa que subjaz à atuação diplomática não indiferente. A esta somam-se o respeito às regras multilaterais e ao direito, bem como a necessidade de que a atuação brasileira seja requisitada pelo governo que enfrenta situação de crise, para que não se confunda com intervenção ilegítima ou de conotações hegemônicas.

Posta em prática nos limites precisos autorizados pelo direito internacional, a atuação diplomática não indiferente expressa o compromisso brasileiro com a democracia, com a legitimidade das instituições e com o bem-estar da população. Não se trata, assim, apenas de ajudar um vizinho em estado de dificuldade. Trata-se de contribuir para ver realizado, pela via democrática, o direito de autodeterminação (que, aliás, constitui um dos princípios inscritos pelo legislador, no artigo 4º da Constituição Federal, para reger a política externa brasileira). Válido em si mesmo, tal objetivo também interessa ao Brasil em uma perspectiva de longo prazo, por contribuir para uma ordem internacional multipolar, democrática e livre de conflitos. Une, em sua realização, os preceitos ligados ao interesse da escola realista e a defesa dos princípios postulados pelos idealistas.

Conclusão

O discurso consequente

Como cidadão e homem o poeta amará sua pátria, mas a pátria de suas forças e de seu legado político são o Bom, o Nobre e o Belo, que não são exclusivos de nenhuma província e de nenhum país em particular; mas que ele toma como seus e representa onde quer que os encontre.

Goethe⁵²³

Ao iniciar este trabalho, buscou-se descrever a evolução de um conceito que integra as referências diárias do trabalho diplomático: a ideia de soberania. Ao longo dos diversos momentos e processos históricos que compõem o panorama que se procurou traçar, foi possível divisar o longo caminho percorrido pelo pensamento ocidental até a formulação da ideia, ao mesmo tempo tão simples e tão poderosa, de uma autoridade final e absoluta. Por ser ela mesma irredutível a qualquer outro conceito, viu-se,

⁵²³ “Der Dichter wird als Bürger und Mensch sein Vaterland lieben, aber das Vaterland seiner politischen Kräfte und seines politischen Wirkens ist das Gute, Edle und Schöne, das an keine besondere Provinz und kein besonderes Land gebunden ist und das er ergreift und bildet, wo er es findet.” Eckermann. *Gespräche mit Goethe*. 11 de março de 1832. Apud LAUTENBACH, Ernst. *Lexikon Goethe-Zitate*. München: 2004. Iudicium Verlag, p. 147.

no capítulo 2, ser também a base sobre a qual repousa outra noção cara a todos os que trabalham com a realidade internacional: a anarquia, seja ela entendida primariamente como um atributo da estrutura do sistema de Estados, ou como uma consequência da forma como eles se comportam ao interagir uns com os outros.

O exame das implicações da ideia de autoridade última e final tornou possível chegar ao princípio de não interferência de um Estado nos assuntos internos de outro, ou, simplesmente, da não intervenção. Aqui também, com auxílio da doutrina da guerra justa, foram traçados, no capítulo 3, os limites que teóricos desde o século XVI até nossos dias procuraram impor ao caráter, em princípio sempre legítimo, da não intervenção. Tais limites refletem-se, por sua vez, no exame dos argumentos em favor e contra as intervenções humanitárias.

Ao tratar da relação entre não intervenção e direitos humanos, viu-se não ser esse um debate ultrapassado, mas uma discussão que adquire roupagens novas cada vez que conceitos como “responsabilidade de proteger” e “segurança humana” põem em relevo as contradições que podem surgir entre as prerrogativas soberanas do Estado e os direitos daqueles que, em última instância, constituem os titulares inalienáveis daquelas mesmas prerrogativas. Por mais que se possa alegar sua intenção genuinamente nobre, tais conceitos contêm elementos de uma retórica que historicamente serviu para justificar e preservar uma ordem internacional desigual e injusta. Não se trata de negar que a comunidade internacional deva assumir um papel ativo para evitar que violações maciças dos direitos fundamentais sejam perpetradas, mas de denunciar que definições sobre que tipo de ação tomar, quando e em que condições não podem constituir um privilégio de poucos, nem o objeto de dois pesos e duas medidas. É preocupante ainda que, na execução de uma ação militar para salvar vidas humanas, como a ação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) no Kosovo, questões relativas à legalidade e à legitimidade tenham sido apresentadas como mutuamente excludentes, com base no velho bordão de que os fins justificam os meios.

Ao Brasil interessa engajar-se ativamente nos debates acerca desses conceitos, com vistas a precisá-los e a fazer deles a expressão de uma consciência universal, não apenas singular, de repúdio a práticas bárbaras. Articulados de forma a atender as preocupações com suas possíveis implicações discriminatórias, tais conceitos podem vir a se

constituir em um pequeno passo na direção correta. É verdade que nenhum conceito, por mais acabada que seja sua expressão, poderá compensar a falta de vontade política da comunidade internacional de agir. Em última instância, as decisões sobre quando e como agir são essencialmente políticas e cada ator terá de levar em conta inúmeros fatores, que vão desde suas obrigações internacionais até a influência de grupos de pressão internos. No caso da responsabilidade de proteger, há ainda o fator adicional de que o conceito possivelmente se revelaria menos atraente se os mecanismos de segurança coletiva, em especial o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), funcionassem a contento, o que traz à consciência a necessidade de reformá-los com urgência. Mas o fato é que eles simplesmente não funcionam como se gostaria que funcionassem. Diante dessa realidade, dizer que decisões sobre intervenções são tomadas com base em julgamentos políticos não significa que o direito e os compromissos internacionais não sejam capazes de influenciar o curso de ação a ser escolhido. Pensar de outra forma seria fazer tábua rasa do direito, da capacidade humana de aprender com a História e de criar instituições que, embora sirvam aos interesses egoístas dos Estados, não deixam também de avançar os interesses da coletividade e da Razão.

No capítulo 4 apresentou-se conceito que contrasta e complementa o princípio da não intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro: a não indiferença. Duas foram as leituras apresentadas para esse conceito. Embora tenham objetivos relacionados, elas recorrem a enfoques radicalmente divergentes. No caso da União Africana (UA), a ênfase recai no uso da força e no abandono do preceito de não intervenção como forma de evitar violações maciças de direitos humanos. No caso brasileiro, a ênfase está em colaborar para o encaminhamento de situações de crise, sem que isso signifique interferir de forma ilegítima nos assuntos de outro Estado. A ação brasileira se faz em coordenação com o Estado que pede auxílio e em respeito aos preceitos do direito internacional.

Em que constitui, afinal, a originalidade desse princípio do ponto de vista da política externa brasileira? O que foi que ele permitiu ao Brasil fazer que antes lhe era interdito? Por não ser um princípio jurídico em sentido estrito, aparece em ocasiões distintas com acepções diferentes. Ora justifica a participação brasileira em uma missão de manutenção da paz da ONU, ora explica o envolvimento do Brasil em um mecanismo

informal de diálogo para resolver a crise interna em um país vizinho (Venezuela, Bolívia). Embasa ora a atuação multilateral em benefício de um país amigo (Guiné-Bissau), ora ações bilaterais que terão impacto no desenvolvimento de vizinhos (Paraguai, Bolívia). É mesmo empregado como fundamento para doações a fim de aliviar o sofrimento de povos amigos em situações de catástrofe humanitária, como em Gaza após o ataque israelense de dezembro de 2008.⁵²⁴

Tanto quanto o conceito de soberania, a ideia de não indiferença elude tentativas unívocas de definição. Assim como no caso daquele conceito, é mais proveitoso concentrar-se nos seus usos, naquilo que une as diversas acepções e que permite falar em uma gramática para o termo, no sentido proposto por Wittgenstein. A partir dessas diversas acepções, é possível identificar traço comum que une manifestações tão distintas da ação diplomática: tratam-se de iniciativas para auxiliar países vizinhos e amigos a superar a condição de subdesenvolvimento e a não sucumbir diante de situações de convulsão sociopolítica ou de conflitos armados. Ao desenvolvê-las, o Brasil contribui para maior estabilidade de seu entorno e do cenário internacional como um todo e cria um ambiente mais favorável aos seus interesses, seja de uma perspectiva de valor seja de uma perspectiva econômica, ligada ao bem-estar de parceiros no comércio e em um projeto de integração regional. A originalidade do conceito não está, assim, tanto no que tornou possível ao país fazer, mas na justificativa que empresta a ações que não se enquadram na busca do interesse nacional no curto prazo.

Em livro publicado em 2006 e intitulado *European Universalism – The Rhetoric of Power*, Wallerstein comenta que:

A retórica dos líderes do mundo pan-europeu – em particular, mas não apenas, nos Estados Unidos e no Reino Unido –, da mídia *mainstream* e dos intelectuais ligados ao *establishment* estão repletas de apelos ao universalismo como justificativa básica de suas políticas. Esse é especialmente o caso quando se referem a políticas que

⁵²⁴ Esses exemplos, à exceção do caso paraguaio, que se incluíram com base na convicção de que não deveriam ser deixados de fora, estão no discurso do ex-Chanceler brasileiro no Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal, em 5 de janeiro de 2009; na Aula Inaugural do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro, em 13 de abril de 2009; e em entrevista à revista *Veja*, de 24 de agosto de 2005. Os textos estão disponíveis no *site* <www.mre.gov.br>.

digam respeito aos “outros” – aos países do mundo não europeu, às populações das nações mais pobres e “menos desenvolvidas”.

O tom é frequentemente doutrinário, pretensioso e arrogante, mas as políticas são sempre apresentadas como o reflexo de valores e verdades universais.⁵²⁵

Da forma como está concebida, a não indiferença permite defender os objetivos maiores do Estado brasileiro sem que isso se confunda com a retórica do poder, com o discurso que procura mascarar em interesse de todos aquilo que só beneficia a si próprio. Não pode ser interpretada simplesmente como a expressão de uma política de interesse, por mais que, ao fundamentar ações de solidariedade ativa, sirva também ao interesse nacional brasileiro.

No caso da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah), por exemplo, a não indiferença permite articular as razões da participação brasileira a partir da premissa de que é necessário tratar as causas profundas da crise haitiana, não apenas suas manifestações. Isso permite entender melhor a mudança de posição do Brasil, que se absteve em 1994 por ocasião da aprovação da Resolução 940 (baseada no capítulo VII, que autorizou o envio de força multinacional ao Haiti sob a liderança norte-americana, para reconduzir Jean Bertrand Aristide ao poder), mas votou, 10 anos depois, a favor da Resolução 1.542, que criou a Minustah, uma vez que nessa ocasião a comunidade internacional estava disposta a se ocupar não só de questões de segurança, mas também da fome, da pobreza e da fragilidade das instituições democráticas no Haiti.

Questão relacionada às linhas mestras do discurso, diz portanto respeito à sua objetivação, às iniciativas que lhe deram, até este momento, feição prática. Algumas delas constituem êxitos reconhecidos pela sociedade e pela classe política brasileira, como a participação na Minustah e no Grupo de Amigos da Venezuela. Outras, em especial aquelas empreendidas no âmbito sul-americano, nem sempre têm sido avaliadas de forma unânime quanto a seus efeitos benéficos ao interesse nacional. Caracterizadas por críticos como exemplos de “partidarização” da política externa brasileira, tais iniciativas raramente são discutidas quanto a seus méritos intrínsecos, tendo em vista uma perspectiva de longo prazo dos interesses do Estado brasileiro. Levanta-se, então,

⁵²⁵ WALLERSTEIN, Immanuel. *European Universalism: The Rhetoric of Power*. Nova York: the New Press, 2006, p. XIII.

a questão acerca da permanência do princípio de não indiferença no discurso diplomático, isto é, se será integrado de forma definitiva às linhas de atuação da diplomacia nacional ou se terá apenas um caráter episódico e excepcional.

O crescimento da economia brasileira e o perfil mais alto do país na esfera internacional tornam razoável pensar que o Brasil continuará a exercer, nos próximos anos, um papel de liderança no âmbito internacional, em particular no continente sul-americano. A continuidade de iniciativas de solidariedade ativa, às quais a não indiferença empresta solidez em nível discursivo, poderá revelar-se instrumental para o exercício dessa liderança. O conceito poderia, em particular, mostrar-se útil como fundamento teórico, juntamente com princípios constitucionais da política externa, como a prevalência dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção e a igualdade entre os Estados, para a articulação de uma doutrina de participação em operações de paz das Nações Unidas. Até o momento, as reflexões nessa área foram feitas não de forma prévia, mas na esteira da decisão política que determinou a participação das Forças Armadas brasileiras na Minustah.

Na América do Sul, os interesses brasileiros tornaram-se mais significativos e diversificados. A região continua a ser destino privilegiado das exportações de produtos industrializados nacionais, apesar de vir perdendo posições relativas como destino de exportações totais brasileiras, em função do *boom* de nossas exportações para o mundo e do dinamismo da demanda internacional por produtos primários. Além da esfera comercial, questões de integração física, energia, investimentos de empresas brasileiras, ilícitos transnacionais e migrações adquiriram maior relevância. A região passa, assim, por período de importantes mudanças políticas, econômicas e sociais.

Tais mudanças, se geram oportunidades, podem também vir a se constituir em ameaças aos interesses brasileiros. O fato de instituições regionais como a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ainda estarem se afirmando em uma série de temas de sua agenda, como se vê pelos resultados da última reunião ministerial de Quito, facilita a politização dos contenciosos no âmbito sul-americano. Nesse contexto, em que a anarquia, entendida como um problema de cooperação, dificulta a criação de instituições, o patrocínio de iniciativas inspiradas pelo valor da solidariedade ativa pode ser uma forma de defender os interesses

brasileiros de longo prazo, de contornar problemas institucionais imediatos e de mostrar aos vizinhos que a potência mais forte está disposta a exercer liderança e a arcar com os custos da estabilidade no seu entorno. Permitiria, igualmente, fazer frente a outros polos de liderança na América do Sul (EUA e Venezuela), ir ao encontro de expectativas difusas que vizinhos desenvolvem quanto ao papel brasileiro na solução de desafios e carências regionais, muito embora esses mesmos vizinhos historicamente venham alimentando temor igualmente difuso quanto a um papel hegemônico do país.

A continuidade de iniciativas motivadas pela não indiferença dependerá da forma como o governo brasileiro se posiciona diante da projeção adquirida pelo país na esfera internacional, especialmente em seu entorno imediato. Exigirá a superação de uma cultura paroquial no que se refere à política internacional, voltada ainda excessivamente para dentro, inclusive da parte de segmentos das elites política, empresarial, acadêmica e sindical, que muitas vezes veem com desconfiança qualquer manifestação externa em que atos de generosidade exijam algum tipo de contrapartida interna. Exigirá também a superação do protecionismo de segmentos empresariais e burocráticos, o envolvimento das elites brasileiras em questões internacionais e regionais de forma constante e não apenas em situações de crise aguda, bem como a busca do isolamento, tanto quanto possível, das questões de política externa do jogo de interesses doméstico devem ser aprofundados. Faz-se necessário, assim, que as questões da agenda externa venham a compor de forma definitiva a matriz das considerações dos órgãos da administração pública brasileira além do Itamaraty.

Ao inovar do ponto de vista conceitual e formular a ideia de não indiferença, a diplomacia brasileira quer articular um discurso de caráter genuinamente universal, que pragmaticamente se baseia no respeito à diferença como um traço essencial ao diálogo e ao encaminhamento de conflitos. Ao rejeitar a imposição de soluções para situações de crise sob o argumento de que são, por si mesmas, evidentes, o discurso diplomático brasileiro se constrói como paradigma alternativo à matriz conceitual representada pelo discurso dominante, pretensamente universalista, identificado por Wallerstein. Isso não é pouco para um país cuja presença se intensifica no cenário internacional. Por seu intermédio, a defesa dos interesses particulares do Estado brasileiro se conjuga com o esforço –

nem sempre fácil, nem sempre objeto de consenso político – para moldar a ordem internacional e torná-la mais justa e mais estável, para agir, enfim, como diz Goethe ao comentar a função transformadora do poeta, em defesa do Bom, do Nobre e do Belo, que constituem a verdadeira pátria de ação política e que não pertencem de forma exclusiva a nenhuma província ou país.⁵²⁶

⁵²⁶ Ao escrever estas linhas finais, pouco tempo após a capital haitiana ter sido destruída pelo terremoto que uma vez mais expôs a fragilidade da vida e das instituições humanas em face da natureza hostil, a continuidade de ações com base na não indiferença mostra-se, por todas as razões apontadas, mais necessária do que nunca. O ex-Ministro Celso Amorim, em discurso proferido em sessão especial do Conselho de Direitos Humanos dedicada ao Haiti, em 27/1/2010, ressaltou os dividendos do princípio, ao afirmar que: “In our view, security, humanitarian aid, and social and economic development cannot be viewed separately (...) Respect for self-government combined with the determination to assist those who need most is what we have called ‘non-indifference’”, a principle that does not affect non-intervention but sheds new light on it (...) After visiting Haiti nine times since 2004, I can tell you: non-indifference was paying off in terms of enhanced security, reinforced democratic governance, socio-economic progress, and greater self-confidence. In recent years, Haiti has been able to hold free and democratic elections. Not long before the earthquake, a change in cabinet was approved by the Parliament in a matter of days, with no friction or violence. This is new in Haiti politics. A very significant constitutional reform process was launched under the leadership of President Préval and was expected to be concluded in the near future. Authorities enjoy legitimacy and, despite the dire circumstances, have been working hard to help people resume their lives”. AIG, *nota à imprensa*, n. 24. Brasília, 27/1/2010.

Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva. Riscos da nova estratégia brasileira na OMC. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 1/9/2003.

ADCOCK, F. E. Greek and Macedonian Kingship. *Proceedings of the British Academy*, n. 39. Londres, 1953.

AGAMBEM, Giorgio. *Homo Sacer: Sovereign Power and Bare Life*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ALBUQUERQUE, J. A. G. O governo Lula em face dos desafios sistêmicos de uma ordem internacional em transição. *Carta Internacional*. São Paulo, março de 2006.

ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (org). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998. vol. 1

AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Discurso de Posse*. Brasília, 2/1/2003. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Palestra no seminário A atualidade de San Tiago Dantas*. Rio de Janeiro, 27/9/2004. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso por ocasião da XXXVI Assembleia Geral da OEA*. São Domingos, República Dominicana, 5/6/2005. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso por ocasião da XXXV Assembleia Geral da OEA. Tornando realidade os benefícios da democracia*. Fort Lauderdale, Flórida, 6/6/2005. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *A política externa do governo Lula: dois anos*. *Revista Plenarium*, Brasília, março de 2005. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Entrevista ao Jornal do Commercio*, Brasília, 27/10/2006. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *A diplomacia multilateral do Brasil*. Brasília: Funag, 2007.

_____. *Discurso na cerimônia de formatura da turma 2005-2007 do Instituto Rio Branco*. Brasília, 29/04/2008. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Criação e Inovação na Política Externa Brasileira*. Palestra proferida na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, abril de 2008. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Entrevista ao jornalista Luiz Carlos Azenha, do Blog das Américas*. Brasília, 5/5/2008. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Palestra como convidado de honra do Seminário Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal*. Lisboa, 5 de março de 2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

ANAYA, James S. *Indigenous Peoples in International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ANDERSON, Benedict. *Imagined Communities*. Londres: Verso, 1983.

ARÉCHAGA, Jiménez. *Derecho Internacional Público*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 1995

ARISTÓTELES. *The Politics and the Constitution of Athens*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ARONAY, Nicholas. Subsidiarity, Federalism and the Best Constitution: Thomas Aquinas on City, Province and Empire. *Law and Philosophy*, vol. 26, p. 161-228. Dordrecht, 2007.

ASDEK, Maria Tereza. *Nicolau Maquiavel: o cidadão sem fortuna, o intelectual de virtù*. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998. vol. 1.

ASHLEY, Richard. The Poverty of Neorealism. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, 1986.

_____. Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique. In: *Millennium Journal of International Studies*, vol. 17, n. 2, p. 227-262. Londres, 1988.

AVINERI, Shlomo. *Hegel's Theory of the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974.

AYER, A. J. *Language, Truth and Logic*. Harmondsworth: Penguin, 1971.

BARBER, Benjamin R. *Jihad vs McWorld: Terrorism's Challenge to Democracy*. Nova York: Ballantine Books, 1995.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. Power in International Politics. In: *International Organization* 50, n. 1, p. 55-7. Cambridge, 2005.

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

BARROS LEAL, Débora Alcântara. O ser humano como sujeito de direito internacional. *Prima Facie*, ano 2, n. 3. João Pessoa, julho-dezembro de 2003. Texto disponível no site <www.ccj.ufpb.br/primafacie>.

BAYLIS, John; SMITH, Steve (orgs.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001

BEITZ, Charles R. Bounded Morality: Justice and the State in World Politics. *International Organization*, n. 33 (3). Cambridge, 1979.

_____. *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1979.

_____. Rawl's Law of Peoples. *Ethics*, vol. 110, n. 4, p. 669-696. Chicago, 2000.

BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention and the Three Traditions. *Global Society: Journal of Interdisciplinary International Relations* 17, n. 1. Abingdon, 2003.

BENN, Stanley I. The Uses of Sovereignty. *Political Studies*, vol. 3, n. 2. Sheffield, 1955.

_____; Peters, R. S. *Social Principles and the Democratic State*. Londres: Allen & Unwin, 1959.

BERNARD, Guillaume. *Introduction à l'histoire du droit et des institutions*. Paris: Studyrama, 2004.

BLOCH, Marc. *Feudal Society*. Chicago: Chicago University Press, 1961.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz*. São Paulo: Unesp, 2003.

BODENHEIMER, Edgar. *Teoría del Derecho*. México: Fondo de Cultura Económica, 1946.

BODIN, Jean. *On Sovereignty* (Cambridge Texts in the History of Political Thought). Cambridge: Cambridge University Press, 2003 [1992].

BRANDT, R.B. *Ethical Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1959.

BRYSK, Allison. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 2000.

BUENO DE MESQUITA, Bruce. Towards a Scientific Understanding of International Conflict. *International Studies Quarterly* 29, n. 2. Bloomington, 1985.

BULL, H. *The Anarchical Society*. Nova York: Columbia University Press, 1977.

_____. *Intervention in World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 1984.

BURY, J. B. *Selected Essays*. Freeport: Books for Libraries Press, 1930.

CAMPBELL, David. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALLETO, Enzo. *Dependence and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.

CARNEIRO, Ricardo. A Supremacia dos Mercados e a política econômica do governo Lula. *Política Econômica em Foco*, n. 7. Campinas, 2006.

CARR, E. H. *Vinte Anos de Crise: 1919-1939*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, 2001.

CASSESE, Antonio. Ex injuria ius oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community? *European Journal of International Law*, vol. 10 n. 1. Bruxelas, 2000.

_____. *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

CASTILHOS FRANÇA, Paulo Roberto Caminha. *A Guerra do Kossovo, a Otan e o conceito de intervenção humanitária*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

CASTRO, Marcus Faro; VALLADÃO DE CARVALHO, Maria Izabel. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. *International Political Science Review*, vol. 24, n. 4, p. 465-90. Montreal, outubro de 2003.

CERNY, Philip G. *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*. Londres: Sage, 1990.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política externa do Brasil*. São Paulo: Editora Ática, 1992.

CRAWFORD, Neta. Argument and Change in World Politics: Ethics, Decolonization and Humanitarian Intervention. In: SMITH, Steve. *Cambridge Studies in International Relations*, vol. 81. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CREVELD, Martin van. *The Rise and Decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

CORDEIRO, Enio. O Tratado de Itaipu e os acordos alcançados com o Paraguai. *Interesse Nacional*, São Paulo, 2009.

CORREA, Marcelo. Brasil no Haiti: o desastre da Minustah. *Revista Eletrônica Boletim do Tempo*, ano 4, n. 2. Rio de Janeiro, 2009.

COX, Robert. Social Forces, States, and World Order. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

D'AMATO, A. *International Law: process and prospect*. Dobbs Ferry: Transnational Publishers, 1987.

DENG, Francis M et al. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington: The Brookings Institution, 1996.

DEUDNEY, Daniel H. The Philadelphia System: Sovereignty, Arms Control, and the Balance of Power in the American States-Union, circa 1787-1861. *International Organization* 49. Cambridge, 1995.

DONNELLY, Jack. Human Rights, Humanitarian Intervention and American Foreign Policy: Law, Morality and Politics. *Journal of International Affairs* 37, n. 4. Nova York, 1984.

DOPPELT, Gerald. Walzer's Theory of Morality in International Relations. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 8, n. 1, p. 3-26. Hoboken, 1978.

DOTY, Roxanne Lynn. Sovereignty and the Nation: Constructing the Boundaries of National Identity. In: BIERSTEKER, Thomas J; WEBER, Cynthia (eds.). *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

ELTON, Geoffrey Rudolph. *England under the Tudors*. New York: Routledge, 1991 [1955].

EVANS, Peter. *Dependent development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1979.

GABEIRA, Fernando. O Haiti imaginário de Lula. *O Globo*, Rio de Janeiro, 21/5/2004.

FALK, Richard. *Predatory Globalization: A Critique*. Cambridge: Polity Press, 1999.

_____. Intervention revisited: hard choices and tragic dilemmas. *The Nation*. Nova York, dezembro de 1993.

FAORO, Raymundo. *Existe um pensamento político brasileiro?* São Paulo: Editora Ática, 1994.

FARER, Tom J. Problems of an International Law of Intervention. *Stanford Journal of International Studies* 3, p. 20-26. Stanford, 1968.

FINNEMORE, Martha. Constructing Norms of Humanitarian Intervention. In: KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

_____. Studies of the Modern World-System. *International Organization* 46, p. 325-47. Cambridge, 1992.

_____. *Science, the State, and International Society*. Tese de doutorado apresentada junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Stanford. Stanford, 1991.

_____; SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52, n. 4. Cambridge, 1998.

FRANCK, Thomas; RODLEY, Nigel. After Bangladesh: The Law of Humanitarian Intervention by Military Force. *American Journal of International Law* 67. Danvers, 1973.

FRANKLIN, J. H. *Jean Bodin and the Sixteenth-century Revolution in the Methodology of Law and History*. New York: Columbia University Press, 1963.

_____. *Jean Bodin and the Rise of Absolutist Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. *O interesse e a regra*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FOUCAULT, Michel. Truth and Power. In: GORDON, C. (ed.). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-1977* by Michel Foucault. New York: Pantheon, 1980.

FOWLER, Michael Ross; BUNCK, Julie Marie. *Law, Power, and the Sovereign State: The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1995.

FROST, M. *Towards a normative theory of international relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

GIANNOTTI, J. A. *Certa herança marxista*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

GIERKE, Otto. *The development of political theory*. New York: W.W. Norton & Co, 1939.

GOTTLIEB, Gidon. *Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and the Decline of Sovereignty*. New York: Council of Foreign Relations Press, 1993.

GROTIUS, H. *The Law of War and Peace*. Oxford: Clarendon Press, 1925.

GUICCIARDINI, Francesco. *Dialogue on the Government of Florence* (Cambridge Texts on the History of Political Thought). Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

HAVERCROFT, Jonathan James Edward. *Beyond Sovereignty and Anarchy: Ontological Foundations of Political Order*. Tese de doutorado apresentada junto ao Departamento de Ciência Política da Universidade de Minnesota. Minneapolis, 2006.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. The German Constitution. In: *Hegel's Political Writings*. Oxford: Clarendon, 1964.

_____. *Elements of the Philosophy of Right*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

HELD, David. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

_____. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

HELLER, Hermann. *La soberanía: contribución a la teoría del derecho estatal e del derecho internacional*. Santiago de Chile: Unam y FCE, 1995.

HERZ, John. *International Relations in the Atomic Age*. Nova York: Columbia University Press, 1959.

HINSLEY, F. H. *Sovereignty*. Nova York: Basic Books, 1966.

_____. *Nationalism and the International System*. Dobbs Ferry: Oceana, 1973.

HIRST, Monica. *La intervención sudamericana en Haití*. Madri: Fride Comentario, 2007. Documento disponível no site <www.fride.org/publicacion/192/la-intervencion-sudamericana-en-haiti>.

HOFFMANN, Stanley. The Problem of Intervention. In: BULL, Hedley. *Intervention in World Politics*. Oxford, UK: Clarendon Press.

_____. *Duties Beyond Borders*. Syracuse: Syracuse University Press, 1983.

_____. International Organization and the International System. *International Organization*, vol. 24, n. 3. Cambridge, 1970.

_____. Sisyphus and the Avalanche: the United Nations, Egypt and Hungary. *International Organization*, vol. 11, n. 3. Cambridge, 1957.

HOLLIS, Martin; SMITHS, Steve. *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 1991.

HÜGELIN, Thomas O. *Sozietales Föderalismus: die politische Theorie des Johannes Althusius*. Berlin: Europäisches Hochschulinstitut, 1991.

IGNATIEFF, Michael. Human Rights as Politics. In: GUTMAN, Amu (ed.). *University Center for Human Values*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

ISHITANI, Fátima. *Engajamento do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah). Significado para a política externa Brasileira*. Tese apresentada para o LIV CAE. Brasília, IRBr, fevereiro de 2009

JACKSON, Robert. Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory. *International Organization*, vol. 41, p. 519-49. Cambridge, 1987.

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

_____; ROSBERG, Carl G. Why Africa's Weak States Persist: the Empirical and the Juridical Statehood. *World Politics* 35 (1), p. 1-24. Cambridge, 1983.

JEPPERSON, Ronald L.; WENDT, Alexander; KATZENSTEIN, Peter J. Norms, Identity and Culture of National Security. In: KATZENSTEIN, Peter J. (ed.). *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Nova York: Columbia University Press, 1996, p. 33-75.

Jones, A. H. M. *Studies in Roman Government and Law*. Oxford: Basil Blackwell, 1968.

KANT, Immanuel. Perpetual Peace: A Philosophical Sketch. In: REISS, Hans (ed.). *Kant: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

_____. *Critique of practical reason*. Cambridge: Cambridge University Press, 1949

KANTOROWICZ, Ernst H. *The King's Two Bodies: A Study in Medieval Political Theology*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

KEAL, Paul. European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society. In: SMITH, Steve (ed.). *Cambridge Studies in International Relations* 92. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000 [1965].

_____. *Collective Security under International Law*. Clark: Lawbook Exchange Ltd., 2001.

_____. *The Law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems*. Clark: Lawbook Exchange Ltd., 2000.

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KIOKO, Ben. The right of intervention under the African Union's Constitutive Act: from non-interference to non-intervention. *International Review of the Red Cross* n. 852. Genebra, 2003.

KISSINGER, Henry. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace, 1922-22*. Londres: Weidenfeld and Nicholson.

KRASNER, Stephen D. *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.

_____. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: _____ (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KUWALI, Dan. *The End of Humanitarian Intervention: Evaluation of the African Union's Right of Intervention*. Harvard Kennedy School, Center for Human Rights Policy, 2009.

LAFER, Celso. *As relações Brasil/EU e o novo multilateralismo*. Bruxelas, 15/5/2001. Texto disponível no site <<http://ftp.unb.br/pub/UNB/ipr/rel/discmin/2001/2988.pdf>>.

_____. Brazilian International Identity and Foreign Policy. *Daedalus*, vol. 129, n. 2, p. 207-238, 2000.

_____. *A identidade internacional do Brasil e a política*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAKE, David A. The State and International Relations. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan. *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press, 2008.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão*. Brasília: Funag, 1998.

LASKI, Harold. *Studies in the problem of Sovereignty*. New Haven: Yale University Press, 1917.

LAUTENBACH, Ernst. *Lexikon Goethe-Zitate*. München: 2004. Iudicium Verlag

LEFORT, Claude. *Le travail de l'oeuvre de Maquiavel*. Paris: Gallimard, 1972.

LEVILLAIN, Philippe; O'MALLEY, John W. *The Papacy: an Encyclopedia*. New York: Routledge, 2002.

LEYDEN, W. Aristotle and the concept of law. *Philosophy*, vol. 42, n. 159, p. 1-19. Londres, janeiro de 1967.

LIPSCHUTZ, Ronnie D. Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society. *Millennium: Journal of International Studies* 21, n. 3. Londres, 1992.

LUBAN, David. The Romance of the Nation-State. *Philosophy and Public Affairs* 9, n. 4. Princeton, 1980.

_____. Just Wars and human rights. *Philosophy and Public Affairs*, 9 (2). Princeton, 1980.

LUCK, Edward. *The United Nations and the Responsibility to Protect*. Muscatine, Iowa: The Stanley Foundation, 2008. Texto disponível no site <<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf>>.

_____. The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect. In: MÜLLER, Joachim W.; SAUVANT, Karl P. (eds). *Annual Review of United Nations Affairs*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. *Discurso de Posse*. Brasília, 1/1/2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso na Abertura da 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 23/9/2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso na Abertura da 63ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 23/9/2008. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso durante a II Cúpula América do Sul-África*. Islã Margaria, 26/9/2009. Texto integral disponível no site <www.mre.gov.br>.

_____. *Discurso em jantar de entrega do Prêmio Woodrow Wilson for Public Service*. Nova York, 21/9/2009.

MAGNOLI, Demétrio. O Paraguai e o interesse nacional. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 6/8/2009.

MAGNUSSON, Warren. The Reification of Political Community. In: WALKER, R.B.J.; MENDLOVITZ, Saul H. *Contending Sovereignties: Redefining Political Community*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990.

MAQUIAVEL, N. *The Prince*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

MATTEUCCI, Nicola; BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova York: Norton, 2001

MEINECKE, Friedrich. *Machiavellism: the Doctrine of the Raison d'Etat and its place*. New Haven: Yale University Press, 1957.

MILL, John Stuart. A few words on non-intervention. *Dissertations and discussions, political, philosophical and historical*, vol. 3. Londres: Green, Reader and Dyer, 1959.

MISCHE, Patricia M. Ecological Security and the Need to Reconceptualize Sovereignty. *Alternatives*, vol. 14, 1989.

MONAHAM, Arthur P. Consent. *Coercion and Limit: the medieval origins of parliamentary democracy*. Kingston, Ontario: McGill-Queen's Press. 1987.

MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1967.

MOORE, J. The Control of Foreign Intervention in internal conflict. In: *Law and the Indo-China War*. Princeton: Princeton University Press, 1972.

MUÑOZ, Luciano da Rosa. A política externa de Rio Branco. *Cadernos de Relações Internacionais*, v. 2, n. 2. Rio de Janeiro, 2009. Texto disponível no site <<http://www.maxwell.lambda.ele.puc-rio.br>>.

MURPHY, Alexander B. The Sovereign State System as a Political-Territorial Ideal: Historical and Contemporary Considerations. In: BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia (eds.). *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

NASCIMENTO, Milton Meira. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998. vol. 1.

NASR, Seyyed Hossein; LEAMAN, Oliver. *History of Islamic Philosophy*. New York: Routledge, 1996.

NEDERMAN, Cary J. Aristotelianism and the origins of Political Science in the Twelfth Century. *Journal of the History of Ideas*, vol. 52, n. 2. Philadelphia, 1992.

NELSON, William Neal. *Status and Prestige as a Factor in Brazilian Foreign Policy 1905-1908*. The Louisiana State University, PhD Dissertation, 1980.

NEUFELD, Mark. Interpretation and the Science of International Relations. *Review of International Studies* 19, n. 1. Cambridge, 1993.

NIETZSCHE, Friedrich. *Zur Genealogie der Moral*. Ditzingen: Reclam, 1988.

OHMAE, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*. Nova York: The Free Press, 1995.

ONUF, Nicholas Greenwood. *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. The paradox of Nonalignment. In: OLSON, William C. *The Theory and Practice of International Relations*. New York: Prentice-Hall, 1987.

OPPENHEIM, L. *International Law*. Reading: Addison Wesley Publishing Company, 1997.

OSTERHAMMEL, Jürgen; PETERSSON, Niels P. *Globalization: a short history*. Princeton: Princeton University Press, 2006.

PAROLA, Alexandre Guido Lopes. *Crítica da Ordem Injusta. Dimensões normativas e desafios práticos na busca da ordem e justiça nas relações internacionais. Uma visão brasileira*. Tese apresentada do LI Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília, Instituto Rio Branco, janeiro de 2007.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: Instituto Rio Branco, Funag, 1998.

PAUL, Darel E. Sovereignty, Survival and the Westphalian Blind Alley in International Relations. *Review of International Studies* 25. Cambridge, 1999.

PÉAN, Pierre. *Le Monde selon K*. Paris: Fayard, fevereiro de 2009.

PERRY, Richard J. *From Time Immemorial: Indigenous Peoples and State Systems*. Austin: University of Texas Press, 1996.

PIRENNE, Henri. *Historia de Europa desde las invasiones hasta el siglo XVI*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

PLATIG, Raymond E. International Relations as a Field of Inquiry. In: ROSENAU, James. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova York: The Free Press, 1969.

POMECRANCE, M. *Self-determination in law and practice*. Haia: Martinus Nijhoff, 1982.

POWELL, K; BARANYI, S. Delivering on the Responsibility to Protect in Africa. *Policy Brief*, North South Institute, Ottawa, 2005. Texto disponível no site <www.nsi-ins.ca/englih/pdf/responsibility_protect_africa.pdf>.

POWER, Samantha. Bystanders to Genocide: Why the United States Let the Rwanda Tragedy Happen. *The Atlantic Monthly*, Setembro de 2001.

_____. *A problem from Hell*. Nova York: Harper Perennial, 2003.

PRADO JÚNIOR, Bento. *A Retórica de Rousseau e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2008.

PRICE, Simon. The History of the Hellenistic Period. In: BOARDMAN JOHN, Griffin Jasper; MURRAY Oswyn (eds.). *The Oxford History of Greece and the Hellenistic World*. Oxford: 1986.

QUIONONES, R. *The Renaissance Discovery of Time*. Cambridge: Harvard University Press, 1975.

RAWLS, J. *A theory of justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

_____. *The Law of Peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

RANKE, Leopold. The Great Powers. In: VON LAUE, Theodor H. *Leopold Ranke: the Formative Years*. Princeton: Princeton University Press, 1950.

REZEK, José Francisco. *Direito Internacional Público: curso elementar*. São Paulo: Saraiva, 1989.

RIBEIRO, Renanto Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco (org.). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática, 1998. vol. 1.

RICE, Susan; LOOMIS, Andrew J. The Evolution of Humanitarian Protection and the Responsibility to Protec. In: DAADER, Ivo H. (ed.). *Beyond Preemption*. Washington: Brookings Institution, 2007.

RICOEUR, Paul. *Time and Narrative*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

RIDOLFI, R. *Life of Niccolo Machiavelli*. New York: Routledge e Kegan Paul, 1963.

RISSE, Thomas; SIKKINK, Kathryn. The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction. In: RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: Ipri/Funag, 2002.

ROSENAU, James. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997

_____. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990

ROUSSEAU, J. J. The Social Contract. In: COLE, G. D. H. (ed.). *The Social Contract and Discourses*. Londres: Everyman's, 1990.

ROWE, Cristopher; SCHOFIELD, Malcom (orgs.). *Greek and Roman Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

ROONZITTI, N. *Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1985.

RUGGIE, John G. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization* 47. Cambridge, 1993.

_____. Continuity and Transformation in the World Polity: Towards a Neorealist Synthesis. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. *Geschichte des römischen Rechts im Mittelalter*. Berlin: Walter Ullman Verlag.

SCHEFFER, D. Toward a modern doctrine of humanitarian intervention. *University of Toledo Law Review*, 23, p. 253-293. Toledo, 1992.

SCHMITT, Carl. *La Dictadura*. Madrid: Alianza Editorial, 1985 [1931].

_____. *Politische Theologie*. Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 2004.

_____. *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 1985

SCOTT, James C. *Seeing like a State*. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEARLE, John R. *The Construction of Social Reality*. Nova York: Free Press, 1995.

SEITENFUS, Ricardo Antônio da Silva; ZANELLA, Cristine Koehler; MARQUES, Pâmela Marconatto. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50 (2). Brasília, 2007.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)*. Brasília: Funag, 2007.

SINGER, David J. The Level of Analysis Problem in International Relations. In: ROSENAU, James (ed.). *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*. Nova York: The Free Press, 1969.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. *Machiavelli: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2000 [1981].

_____. *Hobbes and Republican Legacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SMITH, Anthony D. *Nationalism and Modernism: A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. Londres: Routledge, 1998.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. Autonomia, não indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. *Latin American Trade Network (LATN)*. Buenos Aires, abril de 2005. Texto integral disponível no site <www.latn.org/archivos/documentation>.

_____. *Brasil, Índia e África do Sul. Desafios e oportunidades para novas parcerias*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

_____; Hirst, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power. *International Affairs*, vol. 82, n. 1. Londres, 2006.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

SPRUYT, Hendrik. *The Sovereign State and its Competitors*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

_____. *Ending Empire: Contested Sovereignty and Territorial Partition*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.

STACY, H. Humanitarian Intervention and Relational Sovereignty. *Stanford Journal of International Relations*. Stanford, 2006. Texto disponível no site <http://sjir.stanford.edu/7.7.1.06_stacy.html>.

STRANG, David; CHANG, Patricia. The International Labor Organization and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending. *International Organization* 47, p. 235-62. Cambridge, 1993.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. In: KRASNER, Stephen D. (ed.). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

STRAUSS, Leo. *The City and the Man*. Chicago: University of Chicago Press, 1978.

STRAYER, Joseph R. *On the Medieval Origins of the Modern State*. Princeton: Princeton University Press, 1970.

TACITUS. *Annals* (Cambridge Classical Texts and Commentaries). Cambridge: Cambridge University Press, 2004. Livros III e IV

TAN, Kok-Chor. The Duty to Protect. In: NARDIN, Terry; WILLIAMS, Melissa S. (eds.). *Humanitarian Intervention*. Nova York: New York University Press, 2006.

TANAKA, Tadashi. State and Governing Power. In: ONUMA, Yasaki (ed.). *A Normative Approach to War: Peace, War, and Justice in Hugo Grotius*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

TARRISSE DA FONTOURA, Paulo Roberto Campos. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Tese apresentada no XXXVII Curso de Altos Estudos. Brasília: Funag, 2005.

TAYLOR, Charles. *Lichtung or Lebensform: Parallels between Heidegger and Wittgenstein*. In: TAYLOR, Charles (ed.). *Philosophical Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

TELLENBACH, Gerd. *The Western Church from the Tenth to the Early Twelfth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

THOMPSON, Janice E. State Sovereignty in International Practice: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research. *International Studies Quarterly* 39, n. 2. Bloomington, 1999.

TIERNEY, Brian. *The Idea of Natural Rights*. Cambridge: Wm. B. Eerdmans Publishing, 1997.

TREADGOLD, Warren. *A History of the Byzantine State and Society*. Stanford: Stanford University Press, 1997.

TUCK, Richard. *Natural Rights Theories: Their Origin and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

TUSHNET, Mark. An Essay on Rights. *Texas Law Review*, vol. 62 (8), p. 1363-1403. Austin, 1984.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as Operações de Paz e a inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Tese apresentada no LIV Curso de Altos Estudos (CAE). Brasília, IRBr, 2009.

VATTEL, Emerich de. *The Law of Nations or the Principles of Natural Law Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns*. Bobbs Ferry: Oceana Publications, 1964.

VAZ, Alcides Costa. O governo Lula: uma nova política exterior? *Nueva Sociedad. Anuario Social y Político de America Latina y el Caribe*, n. 6. Caracas, Flacso/Unesco, 2003.

VINCENT, R. J. *Nonintervention and International Order*. Princeton: Princeton University Press, 1974.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. O Brasil e as noções de Soberania e Não Intervenção. *Cadernos Adenauer*, n. 5. *Segurança e Soberania*. São Paulo, 2001.

WALKER, R. B. J. *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALLERSTEIN, Immanuel. *European Universalism: the Rhetoric of Power*. Nova York: The New Press, 2006.

WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: McGraw-Hill, 1979.

_____. *Man, the State and War*. Nova York: Columbia University Press, 1954.

_____. Laws and Theories. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

_____. Political Structures. In: KEOHANE, Robert O. *Neorealism and its Critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986.

_____. The Origins of War in Neorealist Theory. In: BETTS, Richard K. *Conflict after the Cold War. Arguments on Causes of War and Peace*. Nova York: Longman, 2002.

_____. The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better. In: BETTS, Richard K. *Conflict after the Cold War. Arguments on Causes of War and Peace*. Nova York: Longman, 2002.

_____. *Just and Unjust Wars: a moral argument with historical illustrations*. Londres: Basic Books, 1977.

WAPNER, Paul. Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics* 47, n. 3. Cambridge, 1995.

WASSERSTROM, Richard. Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations by Michael Walzer. *Harvard Law Review* 92, n. 2. Cambridge, 1978.

WATSON, Alan. *The Law of the Ancient Romans*. Dallas, US: Southern Methodist University Press, 1970.

WEBER, Cynthia. *Simulating Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

WEBER, Max. A política como vocação. In: _____. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 1999.

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. In: _____. *Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 1986.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

_____; FRIEDHEIM, Daniel. Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State. In: BIERSTEKER, Thomas J.; WEBER, Cynthia. *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

WHEELER, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

_____. Pluralist or solidarist conceptions of international society: Bull and Vincent on humanitarian intervention. *Millennium*, 21 (3). Londres, 1992.

_____. Reflections on the Legality and Legitimacy of NATO's Intervention on Kosovo. *The International Journal of Human Rights*, vol. 4, n. ¾. Londres, 2000.

_____; BELLAMY, Alex J. Humanitarian Intervention and World Politics. In: SMITH, Steve; BAYLIS, John. *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

WIGHT, Martin. *International Theory: the three traditions*. Londres: Leicester University Press, 1996.

_____. Western Values in International Relations. In: BUTTERFIELDS, Herbert; WIGHT, Martin. *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

_____. *Power Politics*. Continuum, 2002.

WILKS, M. *The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages*. New York: Cambridge University Press, 1963.

WILLIAMS, B. *Ethics and the Limits of Philosophy*. Londres: Fontana, 1985.

WINTER, Ives. *Violence and Cruelty: Machiavelli's Politics of Nature*. Berkeley: Rhetoric Department, University of California. Texto disponível no site <<http://www.polisci.northwestern.edu/secondnature/documents/>>.

WISNOVSKY, R. *Avicenna's Metaphysics in Context*. Londres: Duckworth, 2003.

WITTGESTEIN, Ludwig. *Investigações Filosóficas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

_____. *Tractatus Logico-Philosophicus*. São Paulo: Edusp, 1993.

WOLF, Martin. Will the nation state survive globalization? *Foreign Affairs*, 80/1. Tampa, 2001.

WOLFF, Christian. *Ius gentium methodo scientifica pretractatus*. Oxford: Clarendon Press, 1934.

YANAGIHARA, Masaharu. *Dominium and Imperium*. In: ONUMA, Yasaki (ed.). *A Normative Approach to War: Peace, War, and Justice in Hugo Grotius*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

ZIELONKA, Jan. *Paradoxes of European Foreign Policy*. Haia: Kluwer Law International, 1998.

ZIMMERMANN, Augusto. *Rui Barbosa, o Águia de Haia: um breve estudo em homenagem ao centenário de sua participação na segunda conferência de paz da Haia*. Texto disponível no site <www.law.murdoch.edu.au/staffs/a.zimmermann.html>.

Fontes Primárias

1) *Ministério das Relações Exteriores*

- Telegrama 291/2009 de Brasemb Adis Abeba
- Telegrama 93/2009 de Brasemb Cartun
- Telegrama 82/2009 de Brasemb Cartun
- Desptel 182/2009 para Brasemb Cartun
- Telegrama 264/2009 de Brasemb Conacri
- Despacho telegráfico 306/2009 para Brasemb Haia
- Telegrama 790/2009 de Brasemb Porto Príncipe
- Despacho telegráfico 554/2009 para Brasemb Porto Príncipe
- Telegrama 3912/2009 de Delbraosnu
- Telegrama 3771/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 3647/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 3392/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 3145/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2718/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2416/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2355/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2339/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2317/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2820/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 2316/2009 de Delbrasonu

- Telegrama 2025/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 1284/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 1257/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 1044/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 433/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 359/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 358/ 2009 de Delbrasonu
- Telegrama 238/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 229/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 221/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 46/2009 de Delbrasonu
- Telegrama 3285/2008 de Delbrasonu
- Telegrama 2998/2008 de Delbrasonu
- Telegrama 2458/2008 de Delbrasonu
- Telegrama 1270/2008 de Delbrasonu
- Telegrama 537/2008 de Delbrasonu
- Telegrama 1526/2007 de Delbrasonu
- Telegrama 3729/2005 de Delbrasonu
- Telegrama 2087/2005 de Delbrasonu
- Despacho telegráfico 860/2009 para Delbrasonu
- Despacho telegráfico 1081/2008 para Delbrasonu
- Despacho telegráfico 827/2001 para Delbrasonu
- Telegrama 637/2008 de Delbrasupa
- Informação da DNU de setembro de 2009
- Informação da DAM-III de janeiro de 2008
- Memorandum SG/025, de 3 de abril de 2009
- Relatório de Atividades 2008 – Gerência Haiti. Documento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) de março de 2009.
- Discurso do Representante Permanente junto às Nações Unidas, Embaixador Celso Amorim, no Conselho de Segurança em 24/10/1998. Texto disponível no *site* da Missão do Brasil em Nova York <www.un.int/brazil>.

II) Ministério da Defesa

- Aviso 314/MD, de setembro de 2009

III) Nações Unidas

- The Universal Declaration of Human Rights. Nova York: Nações Unidas, 1948.
- The Question of Intervention: Statements by the Secretary-General. Nova York: United Nations, dezembro de 1999.
- We the Peoples: the Role of the United Nations in the twenty-first Century (A/54/2000). Nova York: Nações Unidas, 2000.
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305-S/2000/809). Nova York: Nações Unidas, 2000.
- Report of the Secretary-General on the Implementation of the Report of the Panel on the United Nations Peace Operations (A/55/502). Nova York: Nações Unidas, 2000.
- Security Council Official Records – 58th session, 7th plenary meeting: 23 September 2003 (A/58/PV.7). Nova York: Nações Unidas, 2003.
- Human Security Now: Report of the Commission on Human Security. Nova York: Nações Unidas, 2003. Documento disponível no site <[http://www.humansecurity-chs.org/final report](http://www.humansecurity-chs.org/final%20report)>.
- A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565). Nova York: Nações Unidas, 2004.
- Report of the Secretary-General on Haiti (S/2004/300). Nova York: Nações Unidas, 2004.
- In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all (A/59/2005). Nova York: Nações Unidas, 2005.
- 2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1). Nova York: Nações Unidas, 2005.
- Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/61/19). Nova York: Nações Unidas, 2007.
- Report of the African Union-United Nations Panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations (Prodi Report, A/63/666-S/2008/813). Nova York: Nações Unidas, 2008.
- Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations and its Working Group (A/62/19). Nova York: Nações Unidas, 2008.

- Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations – Report of the Secretary General (A/63/359). Nova York: Nações Unidas, 2009.
- Report of the Secretary General on Stabilization Mission in Haiti (S/2009/439). Nova York: Nações Unidas, 2009.
- Implementing the Responsibility to Protect. Report of the Secretary-General (A/63/677). Nova York: Nações Unidas, 2009.

IV) Outros

International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect* Ottawa, CA: International Development Research Centre, 2001. Documento disponível no site <http://www.iciss.ca>.

African Union. *The Constitutive Act*. Lome, Togo, 2000

_____. *The Ezulwini Consensus (UA Ext/EX.CL/2-VII)*. Adis Abeba, março de 2005.

_____. *Discurso do Comissário Jean Ping por ocasião da mesa redonda The Responsibility to Protect in África*. Abuja, outubro de 2008. Texto integral disponível no site <<http://www.responsibilitytoprotect.org>>.

Center on International Cooperation. *Annual Review of Global Peace Operations 2009*. Nova York: 2009.

International Court of Justice. Corfu Channel Case. *ICJ Reports*. Haia: 1949

_____. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. *ICJ Reports*. Haia: 1989.

International Criminal Court. *Apresentação do Promotor Moreno Ocampo perante o Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Nova York, 4/12/2009. Texto disponível no site www.icc-cpi.int.

Le Nouvelliste. *Entrevista com o Ministro Celso Amorim*. Porto Príncipe, 21/09/2009. Texto da notícia acessível no site <<http://www.lenouvelliste.com/article.php?PubID=1&ArticleID=74419>>.

Lisbon, Group of. *Limits to Competition*. Cambridge: MIT Press, 1995.

Mouvement pour l'Unité Nationale (Moun). *Haiti: les enjeux derrière les manoeuvres du Président Préval*. Artigo disponível no site <www.moun.com>. Miami, 2009.

O Estado de S. Paulo. *Para Ricupero, Bolívia fez expropriação da Petrobras*. São Paulo, 5/5/2006.

_____. *Anistia acusa o Brasil de omissão no caso do Massacre em Darfur*. São Paulo, 12/12/2006.

Republic of Namibia Mission to the United Nations. *Intervenção do Representante Permanente em debate temático do CSNU sobre a relação entre a ONU e as organizações regionais na manutenção da paz e segurança internacionais*. Nova York: Republic of Namíbia Mission to the United Nations, 2007. Texto acessível no site <<http://www.un.int/namibia/table%202007/nami02.pdf>>.

Santa Sé. *Discursos do Papa João Paulo Segundo*. Textos disponíveis no site <http://www.vatican.va/holy_father/John_paul_ii/speeches/1992>.

SABOIA, Gilberto Verne. *Entrevista concedida por ocasião da Reunião do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela*. Brasília, 11/03/2003. Texto disponível no site <www.mre.gov.br>.

SARDENBERG, Ronaldo Motta. *Forças de Paz: uma visão civil*. Palestra proferida no seminário Perspectivas e Desafios das Missões de Paz no século XXI, organizado pelo Ministério da Defesa. Rio de Janeiro, 9/12/2009.

<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>