

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
NÍVEL DOUTORADO

SINARA CAMERA

**ESTADO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS: ENTRE OS
LUGARES E O TEMPO DE UM DIREITO HUMANO À COOPERAÇÃO
SOLIDÁRIA**

São Leopoldo, RS, Brasil

2014

Sinara Camera

**ESTADO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS: entre os
lugares e o tempo de um direito humano à cooperação solidária**

Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Doutor em Direito
Público, pelo Programa de Pós-Graduação em
Direito da Universidade do Vale do Rio dos
Sinos – UNISINOS.

Orientador: Prof. Dr. José Luis Bolzan de Moraes

São Leopoldo, RS, Brasil

2014

S182e Camera, Sinara

Estado, Relações Internacionais e Direitos Humanos: entre os lugares e o tempo de um direito humano à cooperação solidária / Sinara Camera. – São Leopoldo, 2014.

243 f.: Il..

Orientador: José Luis Bolzan de Moraes

Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2014.

1. Direito – Teses. 2. Estado – Teses. 3. Relações Internacionais – Teses. 4. Direitos Humanos – Teses. 5. Cooperação Solidária – Teses. I. Bolzan de Moraes, José Luis. II. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito.

CDU 34

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada “ESTADO, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DIREITOS HUMANOS: entre os lugares e o tempo de um direito humano à cooperação solidária”, elaborada pela doutoranda **Sinara Camera**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de DOUTOR EM DIREITO.

São Leopoldo, 30 de junho de 2014.



Prof. Dr. Leonel Severo Rocha

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

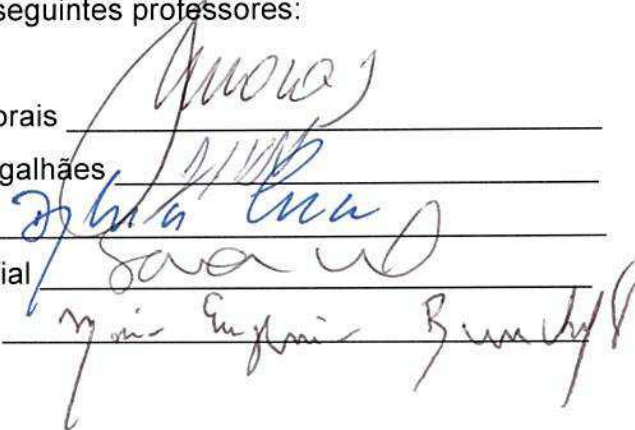
Presidente: Dr. Jose Luiz Bolzan de Moraes _____

Membro: Dr. José Luiz Quadros de Magalhães _____

Membro: Dr. Doglas Cesar Lucas _____

Membro: Dra. Sandra Regina Martini Vial _____

Membro: Dra. Maria Eugênia Bunchaft _____



A todos que esperam por um direito
humano à cooperação solidária.

AGRADECIMENTOS

Outro dia relia a instigante obra de Milan Kundera, “A Insustentável Leveza do Ser”, e deparei-me com a sua reflexão acerca do peso e da leveza, confrontando as percepções de Parmênides (e o sentido negativo do peso) e Beethoven (e o reconhecimento do peso como qualidade: “A decisão gravemente pesada” – “*Der schwer gefasste Entschluss*”). Beethoven compreende o peso, a necessidade e o valor como noções íntima, e intrinsecamente ligadas: “Só é grave aquilo que é necessário, só tem valor aquilo que pesa.”¹

O peso, a necessidade e o valor confluem na conclusão deste trabalho, envolvendo uma série de circunstâncias, indivíduos e tempos que compõem a mim e a Tese. Levam-me a concordar: “*Es muss sein*” – “Tem que ser”, e a pensar nos tantos agradecimentos que tenho a fazer.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, à Coordenação, nas pessoas dos professores Dr. Leonel Severo Rocha e Dr. Wilson Engelmann, pelo apoio e compreensão na leveza (quase) insustentável das circunstâncias; ao corpo docente que possibilitou o desvelar de tantas outras necessidades até então ignoradas.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo financiamento (PROSUP), bem como pelo apoio ao estágio doutoral no exterior, com a concessão da bolsa PDSE, viabilizando um momento fundamental da minha formação.

Agradeço ao Prof. Dr. Alfonso de Julios-Campuzano, pela orientação e acolhida na Universidade de Sevilha (ES), possibilitando a ressignificação e o *transbordamento* das necessidades.

Agradeço a minha família, amores e incentivadores, que representam o peso e o valor do que compartilhamos: a meus pais, Sadi Camera e Marlene Decker Camera, que suportam o meu peso e a minha leveza; à minha incansável irmã, Taciana Camera Segat,

¹ KUNDERA, Milan. **A Insustentável Leveza do Ser**. São Paulo: Círculo do Livro, 1984, p. 31. Kundera indica que “Essa convicção nasce da música de Beethoven, se bem que seja possível (ou talvez provável que ela seja oriunda mais da mente dos exegetas de Beethoven do que do próprio compositor;”. Ibid., p. 31.

admirável halterofilista; ao meu forte irmão, Fabiano Mendoza Segat; aos meus amados Artur Camera Segat (companheiro e leitor atento) e Clara Camera Segat (luz do dia); à minha amada avó, Flora Stein Decker, pelo cuidado e carinho.

Agradeço ao meu sempre companheiro Toquinho, e agora também a Suri, pela companhia e pelos momentos alegres no *confinamento*.

Agradeço à Fundação Educacional Machado de Assis – FEMA, pelo apoio aos períodos de estudo, especialmente à Coordenadora do Curso de Direito, Bianca Tams Diehl, pelo suporte inestimável. Aos colegas e amigos pelas permanentes construções compartilhadas, em especial Márcia Adriana Dias Kraemer, Marli Marlene Moraes da Costa, Regina Arend e Bianca Hartfil. Aos meus alunos, mormente a Luciano Augusto de Oliveira Paz, pelos prontos auxílios, sempre.

Agradeço às amigas, Aline Adams, Aline Mello, Daniele Terribile, Rúbia Cristina Wegner, Rosângela Angelin, Taciana Damo Cervi, que compartilharam de todos os momentos, longe ou perto, pelo peso do que temos.

Agradeço aos colegas do PPG Direito, pela valorosa experiência acadêmica vivida e registrada. Parte de mim.

Agradeço a Vera Loebens, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Direito, por todo e cada auxílio no desenvolvimento do Curso de Doutorado.

E voltando ao lugar e ao tempo onde tudo começou, agradeço aos professores Dr.^a Deisy de Freitas Lima Ventura, Dr.^a Jânia Maria Lopes Saldanha e Dr. Ricardo Seitenfus, pelo descortinamento do peso das decisões acadêmicas.

Por fim, e de forma especial, agradeço ao meu orientador Professor Dr. José Luis Bolzan de Moraes, que me possibilitou perceber o peso, a necessidade e o valor desse processo de orientação, permitindo a tomada de decisões *gravemente pesadas*. A ti, meu apreço e meu profundo agradecimento.



1
The Ratification of the Treaty of Münster 1648. Gerard ter Borch.
Fonte: <<http://www.nationalgallery.org.uk/paintings/gerard-ter-borch-the-ratification-of-the-treaty-of-munster>>.

Por um lado, o mito da modernidade se autodefine a própria cultura como superior, mais “desenvolvida” (...); por outro lado, a outra cultura é determinada como inferior, rude, bárbara, sempre sujeito de uma “imaturidade” culpável. De maneira que a dominação (guerra, violência) que é exercida sobre o Outro é, na realidade, emancipação, “utilidade”, “bem” do bárbaro que se civiliza, que se desenvolve ou “moderniza”

Enrique Dussel.

Tal como a comunidade nacional, a comunidade planetária tem seu inimigo, mas a diferença radical é que o inimigo está em nós mesmos e é difícil reconhecê-lo e enfrentá-lo. O resultado disso é que estamos apenas engatinhando nessas tomadas de consciência e novas solidariedades.

Edgar Morin

RESUMO

Os esforços de cooperação, a fim de estabelecer uma solidariedade internacional para a superação das questões mais patentes aos (e nos) Estados apresentam-se entre dinâmicas não menos complexas do que os próprios problemas que pretende solucionar. No seio das atuações cooperativas dos Estados e do coletivo internacional, desvelam-se práticas explícitas de interesses nacionais e de poder dos Estados que *ditam as regras* da cooperação (normalmente os cooperadores). De outro lado, apresentam-se os Estados que se comprometem com tais regras para serem *merecedores* da solidariedade dos pares (os países em via de desenvolvimento e os menos avançados). Dessa forma, a temática da presente Tese adentra um campo de fortes tensões e discussões acerca das condições de possibilidade oferecidas pelas dinâmicas das relações internacionais à prática da cooperação ao desenvolvimento e a articulação de seus mecanismos com as instituições/indivíduos dos Estados receptores, marcadamente as políticas evidenciadas no período do Pós-Guerra Fria. Portanto, a presente pesquisa teve como objetivo principal responder: em que medida as dinâmicas das relações internacionais possibilitam a prática solidária de uma cooperação internacional, articulada às instituições locais dos Estados receptores? A inversão das bases da solidariedade internacional viabilizaria a construção de um direito humano cooperativo para o desenvolvimento no/do local? Para tanto, estruturou-se a Tese em três partes: a Primeira Parte versa sobre o caminho percorrido do Estado à sociedade internacional, propondo-se no Primeiro Capítulo a análise das construções históricas dos paradigmas estatal, e seus direitos, e do direito internacional. O Segundo Capítulo tratou do Estado soberano e da solidariedade internacional, passando pelos contextos interno, de afirmação de direitos e do liberalismo econômico; e externo, do imperialismo e da expansão europeia no século XIX e do início século XX e do Pós-Segunda Guerra e do Pós-Guerra Fria. A Segunda Parte abordou o retorno da comunidade internacional ao Estado, analisando, no Terceiro Capítulo, o Estado e a sociedade internacional diante da busca pela coexistência, num contexto de *domínio* dos direitos humanos, bem como de mundialização do direito e da economia e de pluralismo jurídico. O Quarto Capítulo tratou das atuações soberanas e da solidariedade internacional, na dinâmica da imposição dos direitos a partir da coerção da comunidade internacional e o compartilhamento de responsabilidades. A Terceira Parte tratou do caminho inverso: dos povos à comunidade internacional. No Quinto Capítulo, foram analisadas a cooperação e a solidariedade internacionais em um contexto de compartilhamento das responsabilidades pelos Estados e pela comunidade internacional, diante do dever de cooperação e das dinâmicas da solidariedade global entre Estados (constitucionais) cooperativos e cooperados. Por fim, o Sexto Capítulo dedicou-se à cooperação para o desenvolvimento e o direito à solidariedade, identificando os esforços para ressignificar os seus conteúdos, bem como as possibilidades de se estabelecer uma base alterada no estabelecimento das conexões da cooperação internacional. A estrutura indica a compreensão da inversão das bases das conexões internacionais, a partir de um direito internacional não necessariamente constituído ou assentado em Estados, mas em bases sociais. As possibilidades para se forjar um direito humano de cooperação solidária passam pelos povos e pelos indivíduos que compõem os Estados receptores que, por meio de práticas co-laborativas e emancipatórias, podem alcançar os mecanismos para o desenvolvimento no/do local.

Palavras-chave: Estado; relações internacionais; direitos humanos; cooperação; solidariedade.

ABSTRACT

Cooperation efforts as a means to establish international solidarity to overcome more accessible issues to (and within) States are presented amongst dynamics not less complex than their own problems which are intended to be solved. In the center of the cooperative States practices and the international collective, explicit practices of national interest and State power to dictate the rules of cooperation (usually the cooperators) are unveiled. On the other hand, there are States that commit with such rules so as to be *deserving* of solidarity of their peers (developing countries and the less advanced). Thus, the theme of the present thesis is in a field of strong tensions and discussions about the conditions of possibilities offered by the dynamics of international relations to the cooperation practice and development, as well as the articulation of its mechanisms with institutions/individuals of the receiving States, mainly the policies evidenced in the period post-Cold War. Therefore, the present research had as a main aim to answer the following questions: In what ways do the dynamics of international relations allow the solidary practice of an international cooperation, articulated to local institutions of receiving States? Would the inversion of international solidarity basis enable the construction of cooperative human right for the development within/of the place? For these questions the thesis was structured in three parts: the first is about the path taken by the State towards international society, proposing, in the First Chapter to analyze the historical constructions of state paradigms and its rights as well as international law. The second chapter dealt with the sovereign State and international solidarity, through internal contexts of rights assertion and economic liberalism; and external of imperialism and European expansion in the XIX century, beginning of the XX century; the post-second war and post-Cold war. The Second Part approached the return of the international community to the State, analyzing, in the Third Chapter the State and the international society facing the search for the coexistence, in a context of *dominance* over the human rights as well as the globalization of law and economy and juridical pluralism. The fourth Chapter approached the sovereign acts and the international solidarity in the dynamics of rights imposition, from the coercion of international community and sharing responsibilities. The Third Part went the other way round: from the people to international community. In the Fifth Chapter cooperation and international solidarity were analyzed in a context of sharing responsibilities by the States and international community, facing the cooperation duty and global solidarity dynamics amongst cooperative and cooperator States (constitutional). Finally, in the Sixth Chapter, cooperation to development and the right to solidarity were approached, identifying the efforts in order to re-mean its contents as well as the possibility of establishing an altered base in the setting of international cooperation connections. The structure shows the comprehension of the inversion of international connection basis from an international right which is not necessarily made of or set in States, but rather in social basis. The possibilities to forge human rights of solidary cooperation pass by the people, by individuals who make receiving States which, by means of collaborative and emancipatory practices, may reach the mechanisms for the development within/of the place.

Keywords: State; International Relations; Human Rights; Cooperation; Solidarity.

RESUMEN

Los esfuerzos de cooperación, a fin de establecer una solidaridad internacional para la superación de las cuestiones más patentes a los (y en los) Estados se presentan entre dinámicas no menos complejas del que los propios problemas que pretende solucionar. En el seno de las actuaciones cooperativas de los Estados y del colectivo internacional, se desvelan prácticas explícitas de intereses nacionales y de poder de los Estados que dictan las reglas de la cooperación (normalmente los cooperadores). De otro lado, se presentan los Estados que se comprometen con tales reglas para ser merecedores de la solidaridad de los pares (los países en vías de desarrollo y los menos avanzados). De esa forma, la temática de la presente Tesis adentra a un campo de fuertes tensiones y discusiones acerca de las condiciones de posibilidad ofertadas por las dinámicas de las relaciones internacionales a la práctica de la cooperación al desarrollo y la bisagra de sus mecanismos con las instituciones/individuos de los Estados receptores, marcadamente las políticas evidenciadas en el periodo del polvo-Guerra Fría. Por lo tanto, la presente investigación tuvo como objetivo principal responder: ¿en qué medida las dinámicas de las relaciones internacionales posibilitan la práctica solidaria de una cooperación internacional, articulada a las instituciones locales de los Estados receptores? ¿La inversión de las bases de la solidaridad internacional, viabilizaría la construcción de un derecho humano cooperativo para el desarrollo en el/del local? Para tanto la Tesis fue estructurada en tres partes: la Primera Parte versa sobre el camino recorrido del Estado a la sociedad internacional, proponiendo-seno primer Capítulo el análisis de las construcciones históricas de los paradigmas estatal, y sus derechos, y del derecho internacional. El Segundo Capítulo trató del Estado soberano y de la solidaridad internacional, pasando por los contextos interno de afirmación de derechos y del liberalismo económico; y externo del imperialismo y de la expansión europea el siglo XIX y del inicio siglo XX; y de la pos-Segunda Guerra y del pos-guerra Fría. La Segunda Parte abordó lo retorno de la comunidad internacional al Estado, analizándolo, en el tercer Capítulo, el Estado y la sociedad internacional delante de la búsqueda por la coexistencia, en un contexto de dominio de los derechos humanos, así como de mundialización del derecho y de la economía y de pluralismo jurídico. El Cuarto Capítulo trató de las actuaciones soberanas y de la solidaridad internacional, en la dinámica de la imposición de los derechos, a partir de la coerción de la comunidad internacional y el reparto de responsabilidades. La Tercera Parte trató del camino inverso: de los pueblos a la comunidad internacional. En el Quinto Capítulo fueron analizadas la cooperación y la solidaridad internacionales en un contexto de reparto de las responsabilidades por los Estados y por la comunidad internacional, delante del deber de cooperación y de las dinámicas de la solidaridad global entre Estados (constitucionales) cooperativos y cooperados. Por fin, en el Sexto Capítulo, se trató de la cooperación para el desarrollo y el derecho a la solidaridad, identificando los esfuerzos para resinificar sus contenidos; así como las posibilidades de establecerse una base alterada en el establecimiento de las conexiones de la cooperación internacional. La estructura indica la comprensión de la inversión de las bases de las conexiones internacionales, a partir de un derecho internacional no necesariamente constituido o asentado en Estados, pero en bases sociales. Las posibilidades para forjarse un derecho humano de cooperación solidaria, pasan por los pueblos, por los individuos que componen los Estados receptores que, por medio de prácticas colaborativas y emancipadoras, pueden alcanzar los mecanismos para el desarrollo en el/del local.

Palavras-clave: Estado; relaciones internacionales; derechos humanos; cooperación; solidaridad.

ABREVIATURAS

AIEA – Agencia Internacional de Energia Atômica

AG - Assembleia Geral

AOD - Ajuda Oficial ao Desenvolvimento

AMIS - Missão da União Africana no Sudão

BERD - Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento

BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento

CAD - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

CE – Comunidade Europeia

CEE - Comunidade Econômica Europeia

CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CID – Cooperação Internacional ao Desenvolvimento

CIJ - Corte Internacional de Justiça

CNUCDE - Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento

CNS – Cooperação Norte-Sul

CS - Conselho de Segurança

CSCE - Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa

CSS – Cooperação Sul-Sul

CTBT - Tratado de Interdição Completa de Ensaios Nucleares ou Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares

DAC - Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

DCD-DAC - Development Co-operation Directorate

DUDH - Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECC - Direito Comum de Cooperação

EUA – Estados Unidos da América

FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

FMI - Fundo Monetário Internacional

GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*

HIV/AIDS – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

ICISS- *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

NU – Nações Unidas

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEA - Organização dos Estados Americanos

OECE – Organização Europeia para a Cooperação Econômica

OECD - Organização Europeia para a Cooperação ao Desenvolvimento

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PSS - *Pacta Sunt Servanda*

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SDN - Sociedade das Nações

SICD - Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento

TUE – Tribunal da União Europeia

TIJ – Tribunal de Justiça Internacional

TPJI - Tribunal Permanente de Justiça Internacional

UA - União Africana

EU - União Européia

UNAMID - Missão das Nações Unidas e União Africana em Darfur

UNAMIS - Missão das Nações Unidas no Sudão

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
PRIMEIRA PARTE.....	31
DO ESTADO À SOCIEDADE INTERNACIONAL: OS ESPAÇOS DO PODER E DO DIREITO.....	32
1 ESTADO E DIREITO(S): AS CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS DOS PARADIGMAS	32
1.1 A Constituição do Estado Moderno: forjando um modelo.....	33
1.1.1 O Contexto Medieval e o Nascimento do Estado Moderno	33
1.1.2 O Movimento das Ideias e o Estabelecimento do Projeto Moderno	38
1.1.3 O Estado e os seus Elementos: os contornos da nova realidade.....	40
1.2 O Surgimento do Direito Internacional Moderno: a Sociedade Internacional e os limites externos aos Estados soberanos	47
1.2.1 A Formação do Direito Internacional Moderno e a Afirmação do Poder na Sociedade Internacional	48
1.2.2 As Contribuições do Período de Formação para o Assento do Direito Internacional Moderno	53
1.2.3 O Estabelecimento das Relações Internacionais e a Busca pelo Equilíbrio do Poder: o papel do direito internacional na sua fase de formação.....	58
2 O ESTADO E A SOCIEDADE INTERNACIONAL: O LUGAR DAS FRONTEIRAS NA PRODUÇÃO DO DIREITO.....	63
2.1 Estado Soberano e Solidariedade Internacional: o desenvolvimento do Direito Internacional	64
2.1.1 O Contexto Interno da Nova Ordem: Estado(s),direito(s) e liberalismo econômico	65
2.1.2 Imperialismo e Expansão Europeia: entre independências e novas dependências.....	71
2.2 O Século XX e as Reconfigurações do Poder e do(s) Direito(s).....	76
2.2.1 A Sociedade Internacional e a busca pela Superação do Interestatalismo: o início do século XX entre conflitos e institucionalizações.....	77
2.2.2 Os Contextos do Pós-Segunda Guerra e do Pós-Guerra Fria: a resignificação dos Direitos Interno e Internacional.....	84
SEGUNDA PARTE	94
DA COMUNIDADE INTERNACIONAL AO ESTADO: O PODER E O(S) DIREITO(S) ENTRE A COEXISTÊNCIA E A IMPOSIÇÃO	95
3 O ESTADO, A COMUNIDADE INTERNACIONAL E O APRISIONAMENTO DOS DIREITOS: A BUSCA PELA COEXISTÊNCIA	95
3.1 O Domínio dos Direitos Humanos: entre a internacionalização e a afirmação nacional.....	96
3.1.1 Os Direitos Humanos e suas (des/re)construções no tempo.....	97

3.1.2 Entre a Internacionalização e a Internalização dos Direitos Humanos: positivar para garantir (?)	102
3.2 Mundialização e Pluralismo: o Estado e a comunidade internacional na encruzilhada	105
3.2.1 As Temáticas Humanitárias e Sociais e a Globalização Econômica: as tensões entre direitos humanos e economia	107
3.2.2 O Estado e a Coordenação da Pluralidade de Normativas: a busca pelo ajuste do sistema funcional da sociedade mundial	112
4 O ESTADO ENTRE AS ATUAÇÕES SOBERANAS E A SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL: A IMPOSIÇÃO DOS DIREITOS	121
4.1 O Enquadramento do Estado: a coerção da comunidade internacional e o ajuste das condutas estatais	121
4.1.1 Intervenção, Soberania e Solidariedade.....	122
4.1.2 Os Direitos Humanos, o Estado e o Uso da Força	125
4.1.3 A Comunidade Internacional e a Decisão pelo Uso da Força na Imposição.....	129
4.2 As Imposições por Razões de Humanidade: entre a intervenção e a responsabilidade	133
4.2.1 As Intervenções no Cenário Pós-Guerra Fria: o estreitamento dos laços entre a solidariedade, a humanidade e a força.....	134
4.2.2 Responsabilidade, Solidariedade e Segurança Humana	143
TERCEIRA PARTE	155
DOS POVOS À COMUNIDADE INTERNACIONAL: PARA UMA BASE ALTERADA DOS DIREITOS	156
5 COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE: O COMPARTILHAMENTO DAS RESPONSABILIDADES PELOS ESTADOS E PELA COMUNIDADE INTERNACIONAL.....	156
5.1 A Ordem Mundial no Pós-Segunda Guerra e o Dever de Cooperação: as dinâmicas da solidariedade global.....	158
5.1.1 Cooperação Internacional e Materialização da Solidariedade Internacional.....	158
5.1.2 Os Conteúdos da Cooperação Internacional no Pós-Guerra Fria: o direito humano ao desenvolvimento e as mudanças na direção da cooperação internacional	163
5.2 Estados Cooperativos e Estados Cooperados: os diferentes lugares no que é universal.	170
5.2.1 O Processo de Institucionalização e o Gerenciamento da Cooperação internacional ...	170
5.2.2 Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle: de que Estado se fala?.....	177
6 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E SOLIDARIEDADE COLABORATIVA: UM DIREITO HUMANO À COOPERAÇÃO SOLIDÁRIA PARA A EMANCIPAÇÃO (NO/DO) LOCAL	184
6.1 A Cooperação para o Desenvolvimento e o Direito à solidariedade: entre a busca pelo novo e a persistência do mesmo.....	184
6.1.1 Desenvolvimento, Dinâmica Cooperativa e Sufocamento da Solidariedade: os Estados receptores e as amarras da cooperação	186
6.1.2 A Busca pelo Ressignificado da Solidariedade: os esforços da comunidade internacional	193

6.2 Direito Humano à Cooperação Solidária ao Desenvolvimento: para uma base alterada no estabelecimento das conexões internacionais.....	198
6.2.1 Solidariedade internacional e cooperação ao desenvolvimento: entre as dinâmicas da governança global e do local	200
6.2.2 Entre Cooperação e <i>Co-laboração</i> para o desenvolvimento: alterando as bases para a construção de um direito humano à cooperação solidária.....	204
CONCLUSÃO.....	211
REFERÊNCIAS	230

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, verificou-se uma grande interdependência das temáticas que afetam os Estados constitucionais interna e externamente. As novas conformações das sociedades nacional e internacional, absorvidas e absorvendo processos globalizantes e globalizados, tornam tênue a linha que separa o que é *de fora* e o que é *de dentro*, estreitando e interconectando os temas que passam a demandar atuações dos Estados para além de suas próprias fronteiras.

Segurança, paz, direitos humanos, democracia, desenvolvimento tomarão lugares prioritários nas agendas dos Estados e da sociedade internacional, pelo reconhecimento tanto de sua inter-relação, como da necessidade de assunção de compromissos conjuntos para a sua concretização. Elaboram-se, a partir daí, uma série de compromissos internacionais que repercutiram no aprofundamento e alargamento institucional, ampliando-se as áreas de regulação e atuação do coletivo internacional.

O movimento de mundialização do Direito e da Economia, potencializando as questões sociais (*para o bem e para o mal*), impõe desafios aos Estados que, globalizados, enquadrados, busca caminhos (difíceis) entre as questões econômicas e a proteção aos direitos humanos. Nesse passo, os Estados promoveram significativas alterações normativas, ajustando-se às demandas de uma nova ordem. Os textos constitucionais, notadamente nos países ocidentais, serão harmonizados, aproximados, inserindo princípios que devem balizar esse momento de interdependência complexa.

Nesse sentido vêm os esforços de cooperação, a fim de estabelecer uma solidariedade internacional para a superação das questões mais patentes aos (e nos) Estados. Contudo, as dinâmicas estabelecidas não se mostram menos conflitivas do que os próprios problemas que pretendem solucionar. No seio das atuações cooperativas dos Estados e do coletivo internacional, desvelam-se práticas explícitas de interesses nacionais e de poder dos Estados que *ditam as regras* da cooperação (normalmente os cooperadores). De outro lado, apresentam-se os Estados que se comprometem com tais regras para serem *merecedores* da solidariedade dos pares (os países em via de desenvolvimento e os menos avançados).

Dessa forma, a temática da presente Tese adentra um campo de fortes tensões e discussões: um direito humano à cooperação solidária. Propôs-se, assim, dentre as inúmeras possibilidades de investigação desse tema abrangente, uma delimitação que teve como objeto

o “estudo acerca das condições de possibilidade oferecidas pelas dinâmicas das relações internacionais à prática da cooperação ao desenvolvimento e a articulação de seus mecanismos com as instituições/indivíduos dos Estados receptores, marcadamente as políticas evidenciadas no período do Pós-Guerra Fria, propondo a inversão das bases da solidariedade internacional para a construção de um direito humano à cooperação solidária para o desenvolvimento no/do local.”

Para isso, os contextos do Estado e das relações internacionais, e dos direitos neles afirmados, precisam ser construídos e desconstruídos. Refletir acerca de um direito humano cooperativo nos - e pelos Estados - conduz ao tempo e ao espaço do nascimento dos seus pressupostos, que acompanham o surgimento do ideário estatal. Afinal, a noção de Estado, como organização política, foi projetada a partir do momento em que sua realidade ôntica começa a se delinear pela definição de seus elementos constitutivos.

Nesse sentido, tratar do germe dessa instituição aponta para um quadro histórico de rupturas paradigmáticas nos cenários políticos, sociais e jurídicos, diferente de todas as experiências de organizações políticas anteriores. O paulatino desenvolvimento desse modelo, forjado a partir da compreensão dos Tratados de Westfália, desenha um cenário novo, dividido e marcado pela pluralidade de unidades supremas, que exercerão o poder de forma exclusiva, e que reclama um direito a fim de regulá-lo para viabilizar a coexistência dos entes soberanos no espaço europeu.

Os princípios da igualdade e da independência das nações deveriam prevalecer, de forma absoluta e ilimitada, nos dois primeiros séculos da existência do Estado moderno, demandando ajustes na organização dos poderes supremos e do direito que rege as suas relações. Os princípios firmados nos Tratados de Westfália, representam os primeiros mecanismos jurídicos para o equilíbrio entre as nações, colocando-as em situação de paridade no cenário pós-westfaliano e repercutindo na condução das relações entre elas nos primeiros momentos dessa nova experiência.

Desde o estabelecimento/reconhecimento de uma sociedade de Estados, (interestatal/internacional) a questão do poder, seu equilíbrio e sua regulação, esteve pulsante no interior de suas dinâmicas. O direito que se estabeleceu para e por essa realidade, regendo as relações entre os Estados (também para e por eles) tem como fundamento caracterizador a sua dupla face: a) constituiu-se em um direito monopolizado, pelo Estado, detentor de exclusividade na sua produção. Direito feito *por* e *para* os Estados, sendo eles, por um largo período, os únicos criadores e destinatários das normas de DI; b) é um direito ocidentalizado,

européu, com base em seus valores e tradições, que se propagou pelo mundo juntamente com a propagação do modelo estatal.

Dessa forma, diante da estrutura descentralizada (*anárquica*) da sociedade internacional europeia, o direito internacional demonstrou-se fundamental para impor limites jurídicos externos aos poderes estatais, estabelecendo mecanismos de equilíbrio do poder. A racionalidade do século XVIII e as independências da América fortaleceram a liberdade de ação interna e externa do Estado soberano, atualizando os conceitos de independência e hegemonia. Segundo essa tendência das relações internacionais, buscou-se a ordem entre os membros da sociedade internacional europeia de duas formas importantes: por meio da negociação de interesses singulares dos Estados e mediante acordos e regras que, embora viessem a limitar a liberdade desses Estados, criavam uma sociedade que os beneficiava.

A ordem estabelecida com o Concerto Europeu, e que orientará as relações entre os Estados no século, será dada a partir de princípios e de práticas de política exterior fulcradas na cultura comum europeia e em uma rede de interesses econômicos, políticos e estratégicos, com grande unidade cultural. Sobretudo quando se tratou da expansão para fora dela mesma e do impacto de seu encontro com o resto do mundo. Todavia, essa ordem foi posta em risco pelo surgimento espontâneo da hegemonia, que criava novo desafio para o gerenciamento das relações internacionais. A hegemonia haveria de ser incorporada à construção da ordem, sob pena de, não o sendo, destruí-la e substituí-la por outra.

O apogeu da hegemonia global do sistema internacional europeu, com a definitiva vontade europeia de dominar o mundo, não deixaria qualquer vácuo verdadeiro de poder. O liberalismo, filosofia também hegemônica, influenciou os movimentos de autodeterminação e independência nacional que se propagaram por toda a Europa e nas colônias ibéricas no século XIX, contribuiu para a coexistência de dois processos simultâneos e contrapostos: de descolonização americana e de novas investidas de colonização europeia na África e na Ásia.

No início do século XX, a ordem europeia *concertada* romperá com a eclosão das duas guerras mundiais. A necessidade de cooperação para assegurar a paz e a segurança internacionais será germe da institucionalização internacional, que estabelecerá um direito ao qual deverá se vincular o Estado. Pela primeira vez, nas conferências de Haia, propõe-se a eliminação do direito de conquista, que será positivamente interditado, pela Carta das Nações. Surge um direito de descolonização, à independência, de autodeterminação no seu próprio território. É um *soft law* (muito mais anunciado que positivado). A colonização deixa de ser somente uma injustiça e passa a ser uma ilegalidade jurídica. Como consequência política,

tem-se a universalização do modelo estatal, como único modelo de organização social e econômica, a dependência sindrômica dos Estados recém-criados.

O resultado político repercute em um novo momento do direito internacional, que mais do que internacional, torna-se direito universal. Não somente pelo seu alcance, mas também pela construção das normas. Há um núcleo rígido desse direito que ainda é de inspiração westfaliana, branca, europeia, ocidental. Mas traz também elementos americanos, dentre eles, o direito internacional ao desenvolvimento, o direito internacional ambiental, o direito internacional do trabalho, o direito internacional militar, o direito do comércio internacional etc. Todos dentro de uma perspectiva fragmentada, descentralizada, mas já se reconhecendo a sua interdependência.

O resultado econômico implicará a elaboração de uma série de políticas de ajuda externa, dominadas pelas lógicas econômica e financeira, com injeção de capital financeiro nos Estados recém-formados, a fim de alavancar projetos de industrialização e infraestrutura para retirá-los das situações de subdesenvolvimento e dependência. Contudo, as crises do Petróleo e da dívida afetaram sobremaneira esses Estados, com grandes dívidas derivadas de projetos complexos e dependentes do petróleo para desenvolvê-los. Na sequência, os ajustes estruturais propostos buscavam a estabilidade macroeconômica, deixando de lado as necessidades básicas.

O grande número de Estados do mundo imersos no subdesenvolvimento e na dependência, especialmente das ex-metrópoles, bem como o expressivo número de conflitos nos seus interiores, pôs em voga a questão do desenvolvimento, vinculando-a com as temáticas de paz e segurança internacionais. Consensos (como o de Monterrey) e uma série de normativas e obrigações internacionais redistribuíram a responsabilidade a todos os Estados que comungavam dos princípios onusianos, (re) criando, para isso, normativas e instituições estatais adequadas a tais objetivos.

O dever de cooperação e do direito de solidariedade são postos lado a lado para a construção de uma sociedade internacional mais justa e igualitária, a partir de uma percepção ocidental, repassando os custos a todos os seus membros. Do compartilhamento de responsabilidades, os esforços para a coexistência e a imposição de diretrizes e normativas internacionais e o ajustamento das condutas estatais: tanto dos Estados que *devem* cooperar e ser solidários, como dos receptores que devem enquadrar-se para *receberem* cooperação e solidariedade.

Esse cenário oferece uma série de questionamentos, diante de conflitos velados (ou não): uma moral universal/universalizante é suficiente para estabelecer-se um direito humano

à solidariedade? Como são dadas as pautas para a cooperação dos Estados? O Estado cooperativo despe-se de seus interesses nacionais em prol de uma solidariedade internacional? Além dos compromissos ao ajustamento interno dos receptores, qual a sua participação nos processos de cooperação?

Portanto, a presente pesquisa teve como preocupação principal responder: “Em que medida as dinâmicas das relações internacionais possibilitam a prática solidária de uma cooperação internacional articulada às instituições locais dos Estados receptores? A inversão das bases da solidariedade internacional viabilizaria a construção de um direito humano à cooperação solidária para o desenvolvimento no/do local?”

Esta problemática mostra-se de fundamental relevância para a compreensão do sistema internacional de cooperação para o desenvolvimento e os seus reflexos sobre os povos dos Estados que recebem a cooperação internacional. Os resultados dessa obrigação internacional percorrerão a normativa internacional, mas também colocarão os Estados no dever de formulação de normas e políticas para a cooperação. Nesse sentido, o próprio Estado constitucional transforma-se e assume o papel de Estado constitucional cooperativo.

Contudo, não há uma fórmula, um procedimento para as dinâmicas de cooperação que entram nas agendas da sociedade internacional e dos Estados, especialmente na segunda metade do século XX. A criação das Nações Unidas (e suas agências especializadas), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (e todos os demais dela decorrentes) e a afirmação desses direitos nas ordens nacionais e internacional, oferecem um cenário favorável ao exercício da solidariedade internacional, bem como criam níveis normativos diversos que devem dialogar entre si. Tal produção é acentuada com o final da Guerra Fria, quando a década de 1990 é marcada pelas inúmeras conferências sobre temas globais e as suas propostas e intenções para o mundo do século XXI. Reorganizam-no em novo sistema (voltado mais para causas do que para sintomas de instabilidade), mas sem criar novas instituições. De toda a forma, novos compromissos são firmados e diante de uma lógica onusiana de preservação do poder hegemônico.

Além disso, com a globalização, os Estados-Nacionais têm as regras de atuação de seus atores internos, bem como as suas relações com os atores externos, estabelecidas por um conjunto de fatores, diversos da exclusiva vontade estatal, sobretudo os Estados em desenvolvimento e os menos avançados. O global e o local, o público e o privado não são mais antinomias, pois se refletem mutuamente. As decisões nacionais sofrem influência, ou são dirigidas, por entes intergovernamentais, supranacionais ou mesmo transnacionais, de caráter estatal (Organizações Internacionais), social (Organizações Não-Governamentais), ou

econômico (grandes corporações). Além do que, decisões e políticas internas/locais podem afetar os espaços extraestatais.

Reconhecer os influxos dos processos que transbordam as margens territoriais dos Estados e que ditam, em boa medida, a readequação de atuações jurídicas e de políticas, internas e externas, é reconhecer as rupturas (e as continuidades) nas fórmulas jurídicas modernas. A crescente institucionalização da sociedade internacional e as práticas evidenciadas, mormente no Pós-Segunda Guerra Mundial, têm oferecido novas formas de exercício de poder em territórios de Estados que não se mostram capazes de gerir suas próprias competências. Novas formas de intervenção, de afronta aos princípios da nacionalidade, da soberania, da autodeterminação dos povos, desvelam um direito internacional legitimador de práticas dos Estados desenvolvidos/industrializados. A criação de novos direitos e novos deveres acabaram por oferecer às potências políticas e econômicas novas formas de perpetuação das hegemonias.

As questões de cooperação internacional apresentam-se patentes. A promoção dos direitos humanos, da democracia e do desenvolvimento, por meio da cooperação internacional, constitui um dos temas mais atuais, dinâmicos e controvertidos da agenda internacional. Afinal, ainda falta identificar com maior precisão a multiplicidade de relações causais, bem como os efeitos que conformam e emanam das atividades cooperativas, diante da dinâmica das relações internacionais.

Essa dinâmica tem regido os processos de cooperação internacional, a partir dos interesses nacionais dos Estados cooperativos. A discricionariedade e a seletividade dos Estados receptores/parceiros, nas práticas evidenciadas, são demonstrativo disso. Após a segunda onda de descolonização (África e Ásia), verificou-se o estabelecimento de cooperação entre ex-metrópole e ex-colônia, mantendo (e, por vezes, reforçando) os vínculos de dependência. Durante a Guerra Fria, os parceiros eram eleitos a partir do estabelecimento de áreas de influência entre as duas potências (Estados Unidos e União Soviética). Com o término da bipolaridade, estabeleceram-se *valores* que deveriam ser adotados pelos receptores: democracia, direitos humanos, boa governança e incentivo ao livre comércio passam a ser diretrizes em tempos de globalização.

Além disso, a cooperação ao desenvolvimento está na pauta da sociedade internacional como tema fundamental. Contudo, o processo de globalização, que engloba também os Estados em processo de cooperação, faz com que a cooperação ao desenvolvimento sofra os seus influxos e transforme-se (apesar de não se saber ao certo quais os resultados dessa

transformação). Colocam-se em debate os seus caminhos futuros, bem como as justificativas que, doravante, estabelecerão os argumentos políticos e econômicos para a sua realização.

Nesse sentido, a temática proposta mostra-se de fundamental importância. Falar-se nas regulações de um direito de solidariedade e um dever de cooperação internacionais assentados nas dinâmicas das relações internacionais, sem passar por processos colaborativos com as instituições locais, possibilita o enquadramento das condutas dos Estados receptores, mas tende a inviabilizar o desenvolvimento, não só econômico, mas também especialmente social e humano no local de sua realização.

A novidade da Tese está na verificação de uma possibilidade de desenvolvimento não apenas do local, mas no local da efetivação da cooperação internacional. Religar solidariedade e cooperação, a partir dos anseios e necessidades locais, para uma participação efetiva dos indivíduos nos processos cooperativos, é o que se pretende. Repensar a dinâmica da cooperação internacional ao desenvolvimento para além da clássica manifestação de poder dos Estados cooperativos é fundamental. Dessa forma, assume-se que as insuficiências (e crises) do Estado, das instituições internacionais e do direito internacional, repercutem diretamente na corrosão dos direitos nos locais receptores de cooperação internacional.

Verifica-se que muitos Estados, especialmente os recém-formados, submetidos à cooperação internacional não estabilizaram suas instituições estatais, nem saíram da condição de dependência e subdesenvolvimento, o que demonstra que as instituições internacionais e os projetos de cooperação não tendem a oferecer as possibilidades para a autodeterminação e desenvolvimento dos povos. Assim, a participação dos *indivíduos cooperados* tem-se dado no campo do “aprender a ser e fazer”, a partir das necessidades das demandas econômicas e políticas globais, ignorando as particularidades e o momento de cada povo.

A presente Tese justifica-se, pois objetiva reinserir o elemento humano no que é propriamente humano: o desenvolvimento. A proposição de um direito humano à cooperação solidária que viabilize a participação dos indivíduos no seu próprio processo de emancipação e do seu *locus*, de forma colaborativa, pretende anunciar uma nova forma de atuação: de dentro para fora e de fora para dentro, para que se possa gerar o desenvolvimento dos Estados e dos indivíduos, invertendo as bases (d)e conexões da solidariedade internacional.

Essa construção teórica, a partir da referida abordagem, poderá oferecer novos caminhos para se discutir sobre as possibilidades de se forjar um direito humano cooperativo para além dos interesses dos Estados constitucionais cooperativos e nas dinâmicas cooperativas estatais entre iguais e desiguais. Parece, assim, desvelador de um novo paradigma para pensar o Estado e suas responsabilidades em relação aos direitos humanos e

sua concretização. Dessa forma, a temática apresenta-se também adequada com a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos”, na qual está inserida a doutoranda, bem como as pesquisas desenvolvidas pelo Professor Orientador, Dr. José Luis Bolzan de Moraes, com temas afins ao que aqui se propõe.

Dada a complexidade da temática, assim como os limites, desafios e dificuldades, a ela ligados por uma sutil teia de relações inconstantes e assimétricas, estabeleceu-se como objetivo geral para o seu desenvolvimento: investigar a dinâmica entre os Estados, que impulsiona os mecanismos de cooperação internacional e sua articulação com as instituições locais, perquirindo se as estratégias estabelecidas pelo coletivo internacional possibilitam uma prática solidária para o estabelecimento de um direito humano à cooperação solidária para o desenvolvimento do- e no- local. Para que o mesmo possa ser alcançado, foram assumidos como objetivos específicos:

- a) Estudar a construção do Estado e do direito internacional, enquanto movimentos histórico-espaciais, e suas transformações diante da reconfiguração das ordens interna e internacional, frente aos fenômenos da mundialização do Direito e da Economia.
- b) Verificar a dialética do assento dos direitos e do equilíbrio de poder no interior dos Estados e da sociedade internacional no período do seu desenvolvimento desde a modernidade.
- c) Confrontar criticamente as teorias desenvolvidas para dar conta das demandas resultantes da mundialização, discutindo as atuações que oscilam entre os esforços para a coexistência e a imposição das normativas internacionais em relação aos Estados.
- d) Analisar o desenvolvimento e da institucionalização do dever de cooperação internacional, especialmente ao desenvolvimento, bem como do direito de solidariedade internacional, perquirindo a imbricação das temáticas e a interdependência das ações dos Estados e da comunidade internacional.
- e) Verificar as estratégias utilizadas pela comunidade internacional para o estabelecimento e execução das dinâmicas de cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como suas implicações na formulação e efetivação das políticas nos espaços nacionais dos *Estados* receptores;
- f) Investigar as bases de conexão da solidariedade e da cooperação internacional ao desenvolvimento, perquirindo as possibilidades de construção de um direito humano

cooperativo a partir de práticas co-laborativas, viabilizadas pela emancipação e autonomia dos indivíduos/povos.

Diante do exposto, formularam-se, de forma preliminar, três hipóteses para serem verificadas no decorrer da pesquisa, a fim de confirmar a Tese proposta. Na primeira hipótese, afirma-se que a lógica do poder que rege as relações internacionais desde o surgimento do Estado Moderno e do estabelecimento da sociedade internacional clássica, entre concertos, (des) equilíbrios e hegemonias, tem demonstrado que a construção das instituições e do direito internacional estão pautados na sua manutenção. Nessa dinâmica, a manifestação da solidariedade internacional (por e entre os Estados) tem visado à coexistência (nem sempre pacífica), para que cada ente possa alcançar os seus objetivos dentro de uma pluralidade de interesses marcadamente econômicos. O estabelecimento de uma ordem global, permeada por questões econômicas transnacionais e uma *moralidade universal* tem possibilitado práticas impositivas e o assento de um dever de cooperação internacional, dirigindo as atuações especialmente dos Estados em desenvolvimento.

Na segunda hipótese, sugere-se que as manifestações da solidariedade internacional, ou de um direito à solidariedade não se têm mostrado capaz de promover processos colaborativos dentro da lógica que move os propósitos de cooperação desde as suas primeiras manifestações. A forte presença dos interesses nacionais tem auxiliado no esvaziamento da autonomia da constituição dos espaços de cooperação para assentarem as suas instituições estatais. A afirmação das liberdades fundamentais e de instituições democráticas, como objetivo primordial das cooperações internacionais necessitam de reconhecimento no/do local para que possam representar práticas efetivas. Afinal, somente com o reconhecimento dos indivíduos, forjando espaços colaborativos, com resultados projetados a partir dos desejos e necessidade locais, a cooperação poderá ser eficaz.

Na terceira hipótese, assume-se que o direito à solidariedade internacional, se pretendido como um direito humano, para além das “vontades” dos Estados, não pode assentar-se na lógica da ajuda/intervenção externa. Assim, o estabelecimento de um direito humano à cooperação solidária que busque superar a dicotomia entre o universal/universalizante e o local, com a porosidade necessária e suficiente para, a partir dos direitos humanos assentados historicamente, indica condições de possibilidade para afirmar direitos fundamentais em espaços em cooperação, a partir de uma perspectiva colaborativa, dialógica e de compartilhamento de responsabilidades, gerando o desenvolvimento dos Estados e dos indivíduos e invertendo as bases (d) e conexões da solidariedade internacional.

Considerando as problematizações a respeito da temática proposta, assim como os objetivos, as questões de pesquisa e as hipóteses propostas, a opção metodológica foi de realização de uma pesquisa de cunho teórico, com análise qualitativa dos dados, que teve como estratégias e instrumentos de investigação do objeto de estudo, os elementos seguintes.

Primeiramente, reconhece-se que o lugar de onde se parte para iniciar uma pesquisa define a forma de pensar, de conduzir o pensamento na busca pelo sentido do objeto. Para se enfrentar a problemática que envolve as condições de possibilidade oferecidas pelas dinâmicas das relações internacionais à prática da cooperação e a articulação de seus mecanismos com as instituições dos Estados receptores, marcadamente as políticas evidenciadas no período do Pós-Guerra Fria, propondo a inversão das bases da solidariedade internacional para a construção de um direito humano à cooperação solidária para o desenvolvimento no/do local, optou-se pelo método fenomenológico-hermenêutico, por se entender ser o mais apropriado para sua abordagem.

A pesquisa será perspectivada pelo ângulo do método fenomenológico-hermenêutico, pois o método de abordagem visa a aproximar o sujeito (pesquisador) e o objeto a ser pesquisado. Por isso, cabem algumas considerações sobre a metodologia que sustenta a presente pesquisa: o “método” fenomenológico-hermenêutico.² Vale dizer, que não se realizou uma análise externa, como se o sujeito e o objeto estivessem cindidos. Pelo contrário, o sujeito (o pesquisador) está diretamente implicado, pois relacionado ao objeto de estudo, com o qual interage e sofre as consequências dos seus resultados (suas descobertas e potencialidades - possibilidades). Assim, não se trata de uma investigação alheia ao pesquisador, que está no mundo onde a pesquisa se desenvolve. Aí o significado do fenômeno. Já essa constatação fenomênica recebe a atribuição de sentido, a partir do círculo hermenêutico, especialmente a partir das contribuições de Martin Heidegger e Hans-Georg Gadamer.³

Para alcançar os objetivos assumidos e elucidar as questões de pesquisa formuladas acerca do tema, optou-se, ainda, por alguns métodos auxiliares para desenvolver as etapas mais concretas da investigação, cuja finalidade é a explicação de fenômenos mais restritos que, no entanto, são fundamentais à compreensão da complexidade da temática proposta.⁴O

² STEIN, Ernildo. Introdução ao Método Fenomenológico Heideggeriano. IN: *Sobre a Essência do Fundamento. Conferências e Escritos Filosóficos de Martin Heidegger*. Tradução de Ernildo Stein. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores), 1979.

³ Tais autores não serão articulados no texto, mas as suas contribuições foram fundamentais para observar o objeto da pesquisa, durante todo o seu desenvolvimento.

⁴ MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p.223.

primeiro de que se lançou mão, e ao qual se recorreu durante toda a pesquisa bibliográfica, foi o método histórico. Utilizou-se esse recurso para situar o Estado, o direito internacional e a sociedade internacional na perspectiva de suas construções no tempo e realizar a análise dos contextos históricos de suas formações e desenvolvimentos, bem como as transformações neles sofridas. Também serviu para tratar da afirmação histórica dos direitos humanos e do seu processo de internacionalização, bem como do desenvolvimento de um dever de cooperação internacional.

O segundo foi o método comparativo para promover o confronto das informações levantadas. Primeiramente, cotejou-se o Estado (e seus atributos), a sociedade internacional e o direito que os rege, frente aos arranjos econômicos, políticos e sociais, e as mudanças por eles sofridas, para dentro e para fora. Para, num segundo momento, aplicar esse método no estudo das cooperações internacionais, verificando as influências e limitações provenientes dessas construções.

A coleta de dados foi, necessariamente, relacionada ao tema investigado e aos pressupostos teóricos da pesquisa, tencionando obter elementos para que a verificação das hipóteses propostas. As técnicas ou procedimentos técnicos foram definidos de modo a reunir e acionar as informações necessárias para o tratamento do problema elaborado. Para operacionalizar os procedimentos técnicos, utilizaram-se os seguintes instrumentos/momentos:

- a) Pesquisa Bibliográfica: inicialmente, para a sistematização da pesquisa lançou-se mão, sobretudo, da pesquisa bibliográfica, utilizando o conhecimento disponível a partir das teorias publicadas em livros, periódicos e obras congêneres. Além disso, as informações e serviços disponíveis por meio da rede de computadores, eficientes para consulta a bibliotecas virtuais, sítios de organismos internacionais, fontes fundamentais para a realização da investigação.
- b) Pesquisa Documental: juntamente com a coleta bibliográfica, utilizou-se a pesquisa documental para buscar as informações em normativas internacionais, resoluções e normativas de organizações internacionais.
- c) Tratamento dos dados: os dados foram tabulados a partir das hipóteses levantadas, de modo que se concretizaram em uma sequência de informações operacionalizáveis permitindo e encaminhando a sua análise.
- d) Análise e Discussão dos Resultados da Pesquisa: foi realizada a análise minuciosa dos dados coletados, tendo em vista os objetivos da pesquisa e buscou-se confrontar e comparar os dados levantados com as hipóteses e pressupostos que

deram origem ao tema pesquisado. Para que a análise dos dados não fosse meramente descritiva ou superficial, confrontamos com as possibilidades oferecidas pelo marco teórico trabalhado, buscando novas dimensões e elementos para o objeto de estudo.

Os dados coletados, tratados e analisados para a elaboração da Tese, foram sistematizados em três partes. A primeira parte versa sobre o caminho percorrido do Estado à sociedade internacional, analisando os espaços do poder e do(s) direito(s) nos seus contextos. Para isso, foram estruturados dois capítulos: o primeiro trata das construções históricas dos paradigmas estatais e seus direitos e do direito internacional. Nesse momento, analisa-se a constituição do Estado moderno, o contexto medieval e o seu nascimento; o movimento das ideias e o estabelecimento do projeto moderno, bem como os seus elementos. Trabalha-se sobre a formação do direito internacional moderno, o estabelecimento da sociedade internacional clássica e a afirmação do poder estatal na mesma. Ainda verificam-se as contribuições do período de formação para o assento do direito internacional moderno, o estabelecimento das relações internacionais e a busca pelo equilíbrio do poder.

O segundo capítulo dedica-se às atuações do Estado na sociedade internacional, no contexto de uma nova ordem. Primeiramente, trata-se do desenvolvimento do direito internacional, diante da assunção de uma solidariedade internacional entre Estados soberanos, verificando os cenários internos da nova ordem, com a afirmação de direitos e do liberalismo econômico; e externo com a expansão europeia e do imperialismo no século XIX. Em um segundo momento, analisam-se as reconfigurações do poder e do(s) direito(s) no século XX e aborda-se a institucionalização da sociedade internacional, com o estabelecimento das organizações internacionais, que darão os primeiros contornos à cooperação internacional.

A segunda parte aborda o retorno da comunidade internacional ao Estado e reconfigura o poder e o(s) direito(s). Assim, o terceiro capítulo da Tese analisa o Estado, a sociedade internacional e o aprisionamento dos direitos. A busca pela coexistência, num contexto de *domínio* dos direitos humanos, entre o seu processo de internacionalização e a afirmação nacional, bem como a mundialização do direito e da economia e pluralismo jurídico, colocando o Estado e a comunidade internacional na encruzilhada.

O quarto capítulo trata do Estado entre as atuações soberanas e a solidariedade internacional, na dinâmica da imposição dos direitos que enquadra Estado, a partir da coersão da comunidade internacional e o ajuste das condutas estatais. Por fim, chega-se às imposições por razões de humanidade e às discussões sobre o direito/dever de intervenção e o compartilhamento de responsabilidades.

A terceira parte analisa o caminho inverso: dos povos à comunidade internacional, para, então, pensar sobre uma base invertida dos direitos. O quinto capítulo dedica-se à cooperação e à solidariedade internacionais em um contexto de compartilhamento das responsabilidades pelos Estados e pela comunidade internacional. Primeiramente, confronta-se a ordem mundial no Pós-Segunda Guerra e o dever de cooperação diante das dinâmicas da solidariedade global. Num segundo momento, busca-se demonstrar quem são os Estados cooperativos (doadores) e quem são os Estados cooperados (receptores), verificando os diferentes lugares no que é concebido como universal.

No sexto e último capítulo, enfoca-se a cooperação para o desenvolvimento e *colaboração* solidária, a fim de forjar-se um direito humano à cooperação solidária para a emancipação (no/do) local. Analisa-se, assim, a cooperação para o desenvolvimento e o direito à solidariedade, identificando os esforços para ressignificar os seus conteúdos bem como as possibilidades de estabelecer-se uma base alterada no estabelecimento das conexões da cooperação internacional.

Esse é o caminho que se propôs para a discussão da problemática apresentada. Pretende-se, assim, refletir, discutir, com vistas a possibilitar uma olhar diferente sobre o objeto em estudo. Por isso, iniciou-se a tarefa de compreender se o paradigma⁵ da cooperação internacional pode ser reestruturado e, em caso de resposta afirmativa, estudar os elementos que poderiam contribuir para esse processo.

⁵ Não se pretende aprofundar as diferentes conceituações teóricas de paradigma. Todavia, importante destacar que o entendimento que orienta essa tese é fundamentado na teoria de Edgar Morin, para quem paradigma é o “conjunto das relações fundamentais de associação e/ou oposição entre um número restrito de noções chaves, relações essas que vão comandar-controlar todos os pensamentos, todos os discursos e todas as teorias.” (MORIN, 2005, p.258).

PRIMEIRA PARTE

**DO ESTADO À SOCIEDADE INTERNACIONAL:
OS ESPAÇOS DO PODER E DO DIREITO**

DO ESTADO À SOCIEDADE INTERNACIONAL: OS ESPAÇOS DO PODER E DO DIREITO

No transcurso de sua história, o Estado (Moderno), erigido como tal a partir do século XVI, viu-se envolto em um largo processo de consolidação e transformações, passando, nos dias de hoje, para alguns, por uma longa desconstrução/exaustão e, para outros, por uma necessária refundação, diante de várias crises interconectadas a que se vê submetido.⁶

1 ESTADO E DIREITO(S): AS CONSTRUÇÕES HISTÓRICAS DOS PARADIGMAS

O modelo de organização política e social proposto na modernidade demonstrou-se vitorioso e tornou-se essencial. O Estado, como foi denominado e apresentado, está em todos os espaços, demarcando o seu território, a sua jurisdição e a sua competência: designa os seus nacionais e firma um limite para a ação dos seus pares.

Pensar sobre o Estado significa adentrar um espaço marcado pelo poder, imbricado em uma gama de questões, internas e externas, que podem fortalecê-lo ou fragilizá-lo ao mesmo tempo. Para estudar as transformações do Estado Moderno, a partir dos novos processos políticos, sociais e econômicos é preciso remontar ao tempo do seu nascimento, rever os seus elementos e confrontá-los com o cenário atual.

Assim, nesse primeiro capítulo, propõe-se analisar as construções históricas dos paradigmas estatais e seus direitos, e do direito internacional. Primeiramente, trata-se da constituição do Estado, desde os arranjos do contexto medieval, que deram razão ao seu nascimento, bem como o movimento das ideias e o estabelecimento do projeto moderno e de os seus elementos. Em um segundo momento, trabalha-se sobre a formação do direito internacional moderno, o estabelecimento da sociedade internacional clássica e a afirmação do poder estatal na mesma. Além disso, são observadas as contribuições do período de formação do direito internacional moderno, para o seu assento e regulação das relações internacionais inaugurais em relação à busca pelo equilíbrio do poder.

⁶ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 16.

1.1 A Constituição do Estado Moderno: forjando um modelo

Os caminhos trilhados pelo Estado, desde o seu surgimento, darão as pistas para responder à problemática atual das manifestações da solidariedade internacional, diante do desenvolvimento dos direitos e dos cenários de independência e interdependência. Cabe aqui verificar em que cenário político e social surge esse modelo de organização, em que condições se firma e para quem. Propor essas reflexões exige a apresentação de aportes conceituais que conduzirão à (re)visita aos elementos conformadores do Estado, passando pela construção histórico-teórica do Estado e situando-o espaço-temporalmente.

1.1.1 O Contexto Medieval e o Nascimento do Estado Moderno

Refletir acerca da afirmação e dos deslocamentos, ampliação e redução do monopólio do poder normativo do Estado leva, antes de tudo, ao tempo e ao espaço de seu nascimento, que acompanham o ideário estatal. Afinal, o Estado, como organização política e jurídica, foi projetado a partir do momento em que sua realidade ôntica começa a se delinear pela definição de seus elementos constitutivos.

Nesse sentido, tratar do germe dessa instituição é fundamental para compreender o seu quadro histórico, que reclamava rupturas paradigmáticas na recomposição dos cenários político, econômico, social e jurídico, bem como no estabelecimento de novas racionalidades para o exercício do poder. Remonta-se, assim, a cena pré-estatal encontrada no Medievo,⁷ notadamente no continente europeu, analisando as conformações no final desse período e na sua transição para a modernidade, bem como a dinâmica político-social daquele momento.

A sociedade medieval tinha uma organização pautada nos poderes locais dos feudos,⁸ na marcante influência da Igreja e nas constantes transformações no território. Por volta do século VIII, emergem, paulatinamente, entidades organizadas em monarquias distintas. “Minadas à nascença pelo regime feudal, estas novas sociedades políticas são ainda

⁷ As demais formas pré-modernas de organização política e social não serão abordadas aqui. Nesse trabalho interessa dar enfoque especial à forma do período medieval, por ser a principal delas, pois serviu de ponto de transição para o modelo moderno de Estado.

⁸ No Sistema Feudal residem alguns traços relevantes que impulsionaram esse momento de transição(ões): a descentralização do poder, com a organização dos poderes locais centralizada nos feudos. Além disso, o poder político de controle social, econômico, administrativo e militar estava em mãos privadas, atrelados a questões patrimoniais.

demasiado instáveis. O princípio da territorialidade do poder opõe-se à instituição de uma autoridade central efetiva.”⁹

As conquistas territoriais proporcionadas, sobretudo, por invasões bárbaras, mas também por migrações, promoviam recorrentes mudanças nas ordens internas e o estabelecimento de espaços políticos, sociais e econômicos autônomos. Ainda há que se considerar a ausência da estabilidade nas fronteiras e a constante iminência de guerras para disputá-las.¹⁰

O Direito desse período caracteriza-se pela ausência de um marco central. Pode-se afirmar a presença de um direito comum, de vocação universal - o *ius commune*, originado do Direito Romano, do Direito Canônico e da *Lex Mercatoria* -, que pautava a aplicação e interpretação do direito local, complexo e diversificado.¹¹

No feudalismo, o governo não era “público” nem se concentrava nas mãos de um único monarca ou imperador; pelo contrário, dividia-se entre um grande número de governantes desiguais que tinham entre si relações de lealdade e que o tratavam como propriedade privada. Na Europa Ocidental, porém, a situação se complicava ainda mais em razão da posição excepcional ocupada pela Igreja.¹²

A presença da Igreja, como instituição universal e ingerente, que se utiliza de atributos de Estado, na forma de instituições duradouras e de uma teoria do “poder papal supremo”, marca fortemente esse período. A influência direta na política evidencia um clero que se envolvia nos negócios públicos. Ainda a sua relevância social era acentuada, pois a ela era atribuído o papel de garantir a paz e a justiça entre os súditos.

Assim, a organização política do Medieval é marcada pela permanente instabilidade política, econômica e social; pelos distintos e conflituosos poderes espiritual e temporal; pela fragmentação do poder, diante dos múltiplos focos de poder político internos; pelo sistema jurídico consuetudinário; pelas relações de dependência pessoal, hierárquica de privilégios;¹³

⁹DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41.

¹⁰ VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 165.

¹¹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 01.

¹² VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 83. O autor faz referência que apesar de na maior parte dos impérios da época a posição do imperador fosse fortalecida na sua descendência “de um deus ou de seu profeta, na cristandade ele não era nem uma coisa nem outra. (...) No Ocidente, todavia, a partir do ano 1000, sempre houve países e regiões importantes como a Irlanda, a Inglaterra, o norte da Espanha, a Escandinávia e a Polônia que, apesar de cristãos e, portanto, sujeitos à autoridade do papa, não se curvavam ao imperador.”

¹³ STRECK, Lênio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 24.

pela não existência de um sistema jurídico, como um corpo distinto e integrado de normas, conscientemente sistematizado.¹⁴

A partir do final do século XI, o cenário medieval reveste-se de novas possibilidades com: a) a organização da Igreja e do seu poder, com atributos próprios de Estado, impõe a criação de instituições judiciais e administrativas;¹⁵ b) a estabilização da Europa, após uma longa fase de invasões bárbaras, conquistas territoriais e migrações, que veio proporcionar a continuidade no tempo e no espaço, fator precípua ao surgimento do Estado;¹⁶ c) o destacamento e sistematização dos direitos feudal e nobiliário, que passaram a ser concebidos como conjuntos integrados de Direito.¹⁷

Delineiam-se, assim, sistemas jurídicos dentro da Igreja católica romana e nos diversos reinos cidades e outras comunidades seculares do Ocidente. Junto a isso, são criados os tribunais profissionais, um corpo de legislação, uma profissão jurídica, uma bibliografia jurídica. Esse movimento tem o mote inicial com a afirmação da supremacia papal sobre toda a Igreja do Ocidente e de sua dependência de todo o controle secular.¹⁸

O Direito Canônico que vem se assentar nos séculos XI e XII regula a vida de todas as pessoas da civilização cristã ocidental de forma conjunta e concorrente com um ou mais sistemas jurídicos seculares. Tal Direito alcançava apenas as relações jurídicas englobadas pela jurisdição da Igreja, como entidade corporativa. As demais relações eram reguladas pelas jurisdições dos entes políticos seculares, incluindo-se aí os reinos, os feudos, as cidades e as vilas autônomas.¹⁹

Os ordenamentos jurídicos coexistentes não pretendiam prever todas as situações ou ter competência sobre elas. Cada um deles buscava delimitar e localizar poderes para

¹⁴ BERMANN, Harold J. **La Formación de la Tradición Jurídica del Occidente**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 59. Para Bermann, e essa é uma das principais teses da obra aqui referida, somente entre os séculos XI e XII começam a se delinear, pela primeira, sistemas jurídicos, compreendidos como uma sistematização consciente de um corpo distinto e integrados de leis, notadamente com o Direito Canônico. Contudo, o reconhecimento da criação de um sistema de Direito Canônico entre 1050 e 1200, como uma sistematização do Direito da Igreja, não implica em afastar a existência de uma ordem jurídica desde os primórdios da Igreja. Ver em BERMANN, Harold J. **Direito e Revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 256-290.

¹⁵ VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 83-87 passim.

¹⁶ STAYER, Joseph R. **As Origens Medievais do Estado Moderno**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1969, p. 21-22.

¹⁷ BERMANN, Harold J. **Direito e Revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 374.

¹⁸ BERMANN, Harold J. **La Formación de la Tradición Jurídica del Occidente**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 59-60.

¹⁹ BERMANN, Harold J. **Direito e Revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 291.

desenvolver a regulação dos direitos e dos deveres de seus membros, a partir dos padrões constitucionais de sua jurisdição.²⁰

As condições proporcionadas pela estabilidade territorial e temporal possibilitam a criação de estratégias de segurança, interna e externa, com a crescente centralização das instituições judiciais e financeiras, apesar de se apresentarem de forma paulatina. Tais mudanças não se deram de forma isolada. Vieram acompanhadas do crescente comércio que impulsionou o crescimento da produção agrícola e movimentou as atividades urbanas.

Emerge, assim, a necessidade de uma reorganização política e ideológica. Entretanto, essa realidade não se firma ao mesmo tempo, em todos os lugares, nem foi caracterizada por um processo único ou pacífico no continente europeu. Várias forças puseram-se em confronto: a monarquia nascente, o Império, o Papado e os poderes locais. A organização político-territorial desse período defronta-se com a oposição: a desintegração feudal, como força interna, e o poder papal, como força externa.²¹

No plano das ações, a realocação e a redistribuição do poder, bem como a necessidade de se conjugar novos atores,²² marca o embate político, como os debates sobre legitimidade e sobre jurisdição para o exercício do poder davam a tônica jurídica. De outra banda, no plano das ideias, construíam-se os fundamentos legais e ideológicos do poder estatal, bem como a sua extensão. Esses conflitos, entretanto, somente tornaram-se evidentes quando o novo poder que surge tem a força contestatória necessária para questionar a ordem vigente. Além disso, e

²⁰ “No sistema de Direito Canônico, esses padrões constitucionais estavam expressos em termos de direito corporativo. (...). Fora do sistema de Direito Eclesiástico Constitucional, gradualmente desenvolveram-se também conjuntos relativamente coerentes de regras substantivas concernentes a outros campos do Direito. Assim, a partir da jurisdição da Igreja sobre os sacramentos, também se desenvolveu um Direito Matrimonial; a partir da jurisdição da Igreja sobre os testamentos, um Direito de Sucessões; a partir da jurisdição da Igreja sobre o prestimônio, um Direito de Propriedade; a partir da jurisdição da Igreja sobre os juramentos, um Direito Contratual; a partir da jurisdição da Igreja sobre os pecados, um Direito de Danos e Criminal. Também desenvolveu-se, em ligação com esses cinco tipos de jurisdição, um conjunto de regras de procedimento judicial. Esses direitos não se conceituaram do mesmo modo que os ramos autônomos do Direito séculos mais tarde; os canonistas dos séculos XII e XIII não tentaram organizar cada ramo do Direito (...). Cada um dos subsistemas ou ramos do Direito manifestou os seus próprios elementos estruturais, tendo cada um manifestado-os de um modo diferente daqueles do sistema como um todo. [...]” BERMANN, Harold J. **Direito e Revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006, p. 291-292.

²¹ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p. 15-17.

²² Os novos atores foram, entre outros: 1) a *troupe* do Estado (rei, ministros, burocratas, juízes, coletores de impostos etc.); 2) os elementos urbanos emergentes (artesãos e suas corporações de ofício, comerciantes, prestadores de serviços etc.); 3) uma intelectualidade que, embora dividida partidariamente e, portanto, dependente quase sempre ou da Igreja ou da espada, passou a constituir um fator de poder; 4) os grupos, em geral das camadas inferiores e, muitas vezes, participantes de desordens e de sublevações, envolvidos nos movimentos heréticos ou de oposição às doutrinas religiosas dominantes. De acordo com KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 103-114, nov. 2004.

ao mesmo tempo, esse poder busca ser reconhecido como legítimo, para firmar-se como um direito e definir a sua jurisdição.²³

No início do século XIII, vários elementos que viriam a compor o projeto estatal moderno apresentam-se em gestação. Os sentimentos de lealdade à Igreja, à família e à comunidade são paulatinamente transferidos (apesar de a importância dessas instituições se manterem inalteradas) para o Estado que está nascendo, a lealdade dos súditos passa a se concentrar no Estado. Com a definição das fronteiras geográficas, o surgimento de algumas instituições impessoais e burocratizadas, como o Fisco e os Tribunais.²⁴

Nesse mesmo período, aparece, também, ainda que em formato embrionário, a ideia de soberania, que ganha espaço já na cena medieval, a partir dos infindáveis conflitos de jurisdição entre papas, reis e imperadores. Em pouco tempo, tornar-se-ia o principal atributo do Estado moderno.²⁵ A soberania passou a vincular-se definitivamente àquele ente que tem como característica possuir jurisdição exclusiva sobre o seu território.²⁶

Todos esses movimentos, nos plano ideológico e das ações, marcam o nascimento do Estado Moderno, *westfaliano*,²⁷ que tem como característica ser autônoma, ditada pela noção de soberania, a distinção entre Estado e Sociedade Civil (a burguesia no século XVII), bem como a dicotomia entre o público e o privado, que distingue passagem do Medieval para a Modernidade.²⁸

Está-se diante de um processo histórico de construção progressivo, mas descontínuo, que não configura em um momento exato o projeto moderno (acabado) de Estado. O que se

²³ KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 103-114, nov. 2004, p. 104.

²⁴ STAYER, Joseph R. **As Origens Medievais do Estado Moderno**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1969, p. 22 et seq.

²⁵ Várias teorias sobre o poder do Estado e a lealdade dos súditos ao mesmo foram desenvolvidas ainda no Medieval, sendo que as teorias contratualistas modernas consolidam o embrião medieval e contribuem definitivamente para compreender a concepção e a expansão desse modelo nos séculos que se seguiram. As teorias contratualistas visam a estabelecer a origem do Estado e o fundamento do poder político, a partir de um acordo de vontades, oferecendo uma visão instrumental desse ente, como “uma criação artificial dos homens, apresentando-o como um ‘instrumento’ da vontade racional dos indivíduos que o ‘inventam’, sempre buscando atingir determinados fins que marcam ou identificam as condicionantes de sua criação”. STRECK, Lênio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 29. O pensamento contratualista moderno desenvolve-se entre os séculos XVI e XVIII, tendo como expoentes Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Essa Escola traz o Estado Civil como superação ao estado de natureza, compreendido pela ausência de entidade política e de leis que regulamentam o convívio entre os homens. Estes passam a viver em sociedade mediante um pacto, o contrato social, no qual, espontaneamente, abdicam de sua total liberdade, tendo seus direitos naturais limitados por um poder soberano, em nome da segurança oferecida.

²⁶ KRITSCH, Raquel. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 103-114, nov. 2004, p. 106.

²⁷ Refere-se aqui à ordem mundial estabelecida após Westfália, tratado de paz firmado em 1648, pela maioria dos países europeus, pondo fim à Guerra dos Trinta Anos, que será analisada com maior cuidado mais adiante (2.2.1).

²⁸ ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do Estado Moderno. In: FARIA, José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 24.

configuram são fatores elementares à formação do Estado Moderno, como o aparecimento de unidades políticas que se manterão no tempo e geograficamente estáveis, o desenvolvimento de instituições impessoais e duradouras, o surgimento de uma autoridade suprema e a aceitação dessa autoridade como objeto da lealdade básica dos súditos.²⁹ É dizer, surge um consenso quanto à necessidade de centralização de poder.

1.1.2 O Movimento das Ideias e o Estabelecimento do Projeto Moderno

Várias teorias sobre o poder do Estado e a lealdade dos súditos ao mesmo foram desenvolvidas ainda no Medievo. Para o presente momento da investigação, entretanto, interessa delimitar a análise, ainda que sucinta, as teorias contratualistas que auxiliaram no assento do projeto moderno de organização política. A perspectiva que inauguraram consolida o embrião medieval e contribui definitivamente para compreender e para refletir acerca das origens, a concepção e a expansão do Estado moderno.

Além disso, tais teorias foram fundamentais para assentar o modelo dos direitos que serão construídos dentro e fora dos Estados. E mesmo o direito internacional que surgirá, conjuntamente com o Estado, para regular as relações entre eles, assegurando ao mesmo o agir em condições de igualdade e independência em relação aos seus pares.

As teorias contratualistas visam a estabelecer a origem do Estado e o fundamento do poder político, a partir de um acordo de vontades, oferecendo uma visão instrumental desse ente, como “uma criação artificial dos homens, apresentando-o como um ‘instrumento’ da vontade racional dos indivíduos que o ‘inventam’, sempre buscando o atingimento de determinados fins que marcam ou identificam as condicionantes de sua criação”.³⁰

O pensamento contratualista moderno desenvolve-se entre os séculos XVI e XVIII, e tem como expoentes Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Essa Escola traz o Estado Civil como superação ao estado de natureza,³¹ em um processo alavancado pelo Contrato Social, que podem ser entendidos:

²⁹ STAYER, Joseph R. **As Origens Medievais do Estado Moderno**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1969, p. 16 et seq.

³⁰ STRECK, Lênio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 29.

³¹ O estado de natureza é compreendido pela ausência de entidade política e de leis que regulamentam o convívio entre os homens. Estes passam a viver em sociedade mediante o pacto social, no qual, espontaneamente, abdicam de sua total liberdade, tendo seus direitos naturais limitados por um poder soberano, em nome da segurança oferecida. HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007.

A – o estado de natureza, como hipótese lógica negativa, reflete como seria o homem e seu convívio fora do contexto social;
 B – o contrato, instrumento de emancipação em face do estado de natureza e de legitimação do poder político e;
 C – o estado civil, portanto, surge como uma criação racional, sustentado no consenso dos indivíduos.³²

Cada um dos principais representantes trazem, a seu tempo, aportes para a construção do Estado Moderno. Hobbes, Locke e Rousseau defendiam o contrato social como maneira de os cidadãos passarem do estado de natureza à sociedade política, objetivando a proteção que seria assegurada pelo Estado soberano, ainda que cada um deles o fizesse de forma diferente.

Hobbes considerava o homem lobo do homem, conseqüentemente, para ele, o estado de natureza era um estado de guerra fazendo com que os homens tivessem um instinto de preservação da vida, atacando para se defender, porque

[...] a condição humana é de guerra de uns contra os outros, cada qual governando por sua própria razão, e não havendo algo que o homem possa lançar mão para ajudá-lo a preservar a própria vida contra os inimigos, todos têm direito a tudo, inclusive ao corpo alheio. Assim, perdurando esse Direito de cada um sobre todas as coisas, não poderá haver segurança para ninguém (por mais forte e sábio que seja), de viver durante todo o tempo que a natureza permitisse que vivesse.³³

Aí residiria a necessidade de se firmar o contrato social, a fim de garantir a segurança de todos. Caso esta fosse responsabilidade do homem, preocupar-se-ia exclusivamente com a sua. Por isso, o poder de cada indivíduo deveria ser transferido para um só, originado o Estado soberano e, com isso, o poder absoluto dentro do Estado seria legítimo e existiriam leis para proteger a vida. Analisando essa questão, afirma que “se não for instituído um poder considerável para garantir a nossa segurança, o homem, para proteger-se dos outros, confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade”.³⁴

Já Locke defendia o contrato social como maneira de assegurar os direitos naturais do homem, que são a vida, a liberdade e os bens que, no estado contratual, deveriam ser mantidos. Concebia o poder estatal como um poder delimitado, contrariamente ao apregoado por Hobbes.³⁵

³² STRECK, Lênio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 30.

³³ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 99.

³⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, p. 123.

³⁵ STRECK, BOLZAN DE MORAIS, 2010, p. 36. Veja-se também em HOBBS, Thomas. **The Elements of Law Natural and Politic**. In: Electronic Text Center, University of Virginia Library. Disponível em: <<http://web.archive.org/web/20130903164407/http://etext.lib.virginia.edu/etcbin/toccer->

Para Rousseau, a transferência do poder individual para um ente soberano foi com o objetivo de alcançar o bem comum, por meio da concordância dos interesses particulares, chegando-se, assim, à vontade geral.

[...] como os homens não podem engendrar novas forças, mas apenas unir e dirigir as existentes, não têm meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças que possa sobrepujar a resistência, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo.³⁶

A força das ideias articuladas pelas teorias contratualistas forjou o espaço para a articulação dos elementos dessa criação da vontade humana: o Estado. Assim, a justificação da necessidade e da forma de organização das unidades políticas, bem como da atuação de seus governantes, mostrou-se fundamental para o estabelecimento e afirmação do projeto moderno de organização política.

1.1.3 O Estado e os seus Elementos: os contornos da nova realidade

O reconhecimento do estabelecimento paulatino do Estado Moderno passou, portanto, pela progressiva união de cinco elementos: a) a existência de um grupo humano, a *nação*, assentado em um *território*, sendo o Estado a expressão de um *poderio coletivo*; b) a construção de uma figura abstrata e suprema, cujo permanente poder garante permanência e continuidade de significados; c) a percepção do Estado como princípio de ordem e de coesão social; d) o estabelecimento de um monopólio da coerção, jurídica, com a produção de normas que devem ser obedecidas pelos indivíduos sob pena de sanção e com a prerrogativa do uso da força, o que implica o conceito de soberania; e) a articulação de burocracias funcionais, em uma organização hierarquizada.³⁷

Consagra-se o projeto da modernidade, organizando os indivíduos em um território, sob um poder político. Assim, compreender tais pressupostos, elementares para a sua existência (um território, o elemento físico; um povo, o elemento humano e o governo

new2?id=Hob2Ele.sgm&images=images/modeng&data=/texts/english/modeng/parsed&tag=public&part=19&divison=div2>. Acesso em: 12 out. 2013.

³⁶ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 20.

³⁷ CHEVALIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 24-25.

soberano, o elemento político),³⁸ é também fundamental para que se possa perceber os limites do Estado nas relações domésticas e com outros os Estados.

Primeiramente, o Estado Territorial tem no seu elemento geográfico, físico, que lhe confere estabilidade e continuidade espacial, permitindo reconhecer uma forte interdependência entre este elemento e os outros dois: o povo e o governo soberano. A delimitação territorial de uma área, que será controlada pelo poder supremo do Estado Moderno, demarca o povo que lhe pertence, define a nacionalidade e circunscreve o âmbito de validade das normas jurídicas por ele sancionadas. Assim, esse elemento é indispensável para a configuração do Estado Moderno, que é rigorosamente territorial.

Dentro das fronteiras de um *Estado territorial* constituem-se, por um lado, o povo do Estado [*Staatsvolk*] como sujeito potencial de uma autolegislação de cidadãos reunidos democraticamente, por outro, a sociedade como o objeto potencial da sua ação.³⁹

Assim, o território nacional é o lugar onde se exerce a *jurisdição estatal*, de forma exclusiva, que deriva da projeção do elemento substantivo do poder, ou seja, da soberania, alcançando todos os componentes que o delimitam. As competências exercidas pelo Estado em seu território decorrem, portanto, da soberania que tem sobre o mesmo, da *soberania territorial*, como manifestações ou consequências desta, mas não do seu conteúdo.⁴⁰

Dessa forma, o *Estado territorial* terá, nas suas fronteiras, o âmbito para o exercício do seu poder e, ao mesmo, a limitação à sua atuação em relação aos seus pares. Afinal, “é do princípio territorial que resulta a separação das relações internacionais do âmbito da soberania nacional; daí as políticas de exterior e interna encontrarem-se sob premissas diferentes”.⁴¹

A fixação dos indivíduos, de forma permanente, em um espaço, geograficamente estável, também constituiu estratégia para o estabelecimento do Estado moderno. Dessa forma, o elemento humano alimenta e é alimentado pelo sentimento de pertencimento a um determinado território. Primeiramente demonstrando (ou sendo-lhe solicitado enquanto súditos) fidelidade ao monarca e, num segundo momento e seguinte, transferindo-a à Nação, na condição de cidadão.

³⁸ Há uma diversidade nas opções doutrinárias para a escolha dos elementos indispensáveis à sua caracterização, como a soberania ou a finalidade como um quarto elemento, acompanhando os três já citados. Entretanto serão trabalhados aqui: território, povo e governo soberano.

³⁹ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: Ensaios políticos. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 81-82.

⁴⁰ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 474.

⁴¹ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**: Ensaios políticos. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 82.

Assim, o *Estado-Nacional* tem, no povo, nos seus indivíduos nacionais, o elemento forjador da consciência nacional que abastece o Estado territorial, com o substrato cultural para a *solidariedade cívica*.⁴² Dos três elementos, o povo destaca-se como o pressuposto básico e originário, sem o qual não poderia existir a concepção primária de Nação, nem caberia a ideia de organização política, jurídica e social que a transforma em Estado.

A partir do século XVIII surge, assim, o Estado-Nação, quando a concepção de nação é agregada ao Estado Moderno. Uma das maiores contribuições do Estado Moderno/Nação foi proporcionar condições para se transformar em democrático. Assim, as *formas democráticas de legitimação* foram favorecidas com a construção de uma identidade comum, forjando a figura do cidadão.

Somente a percepção de uma identidade nacional, cristalizada em torno de uma história, língua e cultura comuns, somente a consciência de pertencer à mesma nação é que fez com que pessoas distantes, espalhadas em amplos territórios, se sentissem politicamente responsáveis umas pelas outras. Dessa maneira, os cidadãos passaram a se ver como partes de um mesmo todo, quaisquer que fossem os termos legais abstratos em que esse todo pudesse estar constituído. Esse tipo de autoconsciência nacional se refere ao *Volksgeist*, o espírito singular de uma nação, que foi cuidadosamente construído pelos intelectuais em termos de mitos, histórias e tradições literárias românticos, e que se difundiu largamente por meio dos canais de comunicação de massa da época.⁴³

Os conceitos de povo e de nação não devem aqui ser confundidos. Povo é um conjunto de indivíduos que constituem uma comunidade, ou seja, o somatório de todos os nacionais do Estado, podendo estar em seu território, ou fora dele, pois independe de sua localização espacial.⁴⁴ Já nação, designa a própria coletividade, podendo-se identificar vínculos comuns entre os habitantes daquele espaço geográfico,⁴⁵ contribuindo para a criação e a concepção de identidade nacional, além do fortalecimento de seus laços e, por conseguinte, de uma nacionalidade.

A nação é, pois, o produto da soma de diversos fatores, em sua maioria criações artificiosas, porém as convergências, os pontos que seriam comuns e integradores, são dadas como *atos naturais* e, conseqüentemente, legítimas. A “nação naturalizada pode assim firmar

⁴² HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 82.

⁴³ HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, nov. 1995, p. 92-93.

⁴⁴ STRECK, Lênio Luiz e BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 166-167.

⁴⁵ Tais vínculos em comum podem ser das mais variadas naturezas, como língua, origem, cultura, entre outros.

e fortalecer simbolicamente a integridade territorial e social do Estado-Nação”.⁴⁶ Daí a importância do povo, como elemento humano do Estado, unido por esse laço integrador, na construção e na manutenção estrutural desse ente, ainda hoje.

Portanto, a tarefa de construção do Estado nacional (do Estado moderno) dependia da construção de uma identidade nacional ou, em outras palavras, da imposição de valores comuns que deveriam ser compartilhados pelos diversos grupos étnicos, pelos diversos grupos sociais para que assim todos reconhecessem o poder do Estado. [...] A formação do Estado moderno está, portanto, intimamente relacionada com a intolerância religiosa, cultural, a negação da diversidade fora de determinados padrões e limites.⁴⁷

O sentimento de Nação, contudo, não surge tão logo se inicia a construção do Estado Moderno. O que se verificou foi que em reação às ideias universalistas do Iluminismo, que apregoava ser o homem um ser racional, sem distinção pelo espaço que habitava, igual no mundo inteiro, surgem as primeiras manifestações nacionalistas em alguns países. O que em muitos casos se deu de forma belicosa.⁴⁸

Por fim, o *Estado Soberano* tem, no governo soberano, independente e efetivo, o elemento político que o caracteriza, sendo tão necessário à sua existência quanto um território e um povo. “Como pessoa jurídica, o Estado tem necessidade de órgãos para o representarem e exprimirem a sua vontade. Titular de poderes, só poderá exercê-los por intermédio de órgãos compostos de indivíduos”.⁴⁹

Jean Bodin, em sua obra “Os Seis Livros da República”, vem cunhar a concepção moderna de soberania, definindo-a como “[...] o poder absoluto e perpétuo de uma república. (...) A soberania não é limitada nem em poder, nem em responsabilidade, nem em tempo.”⁵⁰ A teoria de Bodin oferece, no início da modernidade, a solução para o problema da unidade política que assola a Europa, especialmente a França, bem como a possibilidade de estabelecer um teoria posterior que levasse em conta as crenças religiosas dos monarcas. Assim, “Como fonte única de todas as leis humanas, o soberano pôde ser tomado como uma norma suprema impessoal, garantindo a estabilidade da hierarquia completa das normas

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, nov. 1995, p. p. 94.

⁴⁷ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Identidades e identificações: da possibilidade de construção de uma ética universal. In: *Veredas do Direito*, vol.5, no. 9/10, jan./dez. 2008, p. 47.

⁴⁸ VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 165.

⁴⁹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 426.

⁵⁰ BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Tecnos: Madrid, 1997, p. 47 e 49. Elucida Bodin que esse poder soberano é exercido no governo da República, compreendida como “[...] um governo de várias famílias, e do que lhes é comum, com poder soberano.” BODIN, *loc. cit.*

[...].”⁵¹ Dessa forma, Bodin dá os fundamentos para o estabelecimento de ideias e de ações, mormente na primeira fase do Estado.

A mediação entre soberania e governo ocupou, desde o início, a atenção de teóricos como Bodin, Hobbes e Rousseau. O governo deve ser efetivo. Precisa ter capacidade real de exercício em relação a todas as instituições e funções estatais internas e externas, pois a ideia de governo está diretamente ligada à concepção funcional do Estado.

Bodin afirmou que o Estado de uma república (concebido em termos de soberania) é distinto de seus governantes e de sua administração (pensado a partir de um saber técnico, independente de soberania).⁵² Hobbes esforçou-se para evitar a subordinação dos fins políticos da cidade – direitos do soberano e da segurança dos cidadãos – aos fins extrapolíticos justificados pela busca moderna de eficácia máxima. Trata-se, assim, de afirmar a importância do governo como condição de obediência dos cidadãos e de restringir a autonomia desse governo em relação aos objetivos políticos da soberania, tornando-se o Estado, em Hobbes, um fator de paz.⁵³

Rousseau amplia a teoria da soberania, demonstrando que a mesma poderia residir no povo, e desenvolver uma teoria do governo, a partir de uma estreita subordinação do executivo à soberania legislativa.⁵⁴ Para Foisneau, dessa forma, Rousseau realiza o projeto filosófico de Hobbes, com o “Contrato Social”. Afinal, para os dois autores o sentido de governar de acordo com a soberania significa “[...] subordinar as tarefas do governo às finalidades atribuídas à associação civil pela vontade do soberano. O Estado soberano não ignora as particularidades da arte de governar, mas as submete a sua vontade de agir em virtude do interesse geral.”⁵⁵

Ainda, a atuação estatal deve ser independente, soberana. A concepção de Estado Moderno relaciona-se de forma imediata com a capacidade de manter a soberania tanto externa como interna. Isso implica a capacidade do poder político de garantir a obediência às leis no seu espaço territorial e limitar as intervenções dos demais Estados em seus assuntos internos.

⁵¹ FOISNEAU, Luc. **Governo e Soberania**. O pensamento político moderno de Maquiavel a Rosseau. Porto Alegre: Linus, 2009, p. 79.

⁵² BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Tecnos: Madrid, 1997, p. 34.

⁵³ FOISNEAU, Luc. **Governo e Soberania**. O pensamento político moderno de Maquiavel a Rosseau. Porto Alegre: Linus, 2009, p. 15.

⁵⁴ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre Economía Política**. p. 10-11 passim. Disponível em: <http://www.medellin.edu.co/sites/Educativo/Repositorio%20de%20Recursos/Rousseau_JeanJacques-Discurso%20Sobre%20Economia%20Politica.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

⁵⁵ FOISNEAU, Luc. **Governo e Soberania**. O pensamento político moderno de Maquiavel a Rosseau. Porto Alegre: Linus, 2009, p. 16.

A formação de comunidades políticas independentes, cada qual com um governo, afirma a sua soberania com relação ao seu território e com a população que nele vive, dá o significado de soberania na acepção interna. Representa a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população. De outro, tais comunidades detêm o que se pode chamar de soberania externa, que consiste, não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas. A soberania dos estados, interna e externa, existe tanto no nível normativo como no factual. Os Estados não só afirmam, mas exercem na prática, efetivamente, a sua soberania interna e a externa em graus variados.⁵⁶

Apesar das variações de fato, o *Estado soberano* tem na soberania o seu poder institucionalizante que se “caracteriza, historicamente, como um poder que é juridicamente incontestável, pelo qual se tem a capacidade de definir e decidir acerca do conteúdo e da aplicação das normas, impondo-as coercitivamente dentro de um determinado espaço geográfico, bem como fazer frente a eventuais injunções externas”.⁵⁷

A soberania tornou-se um princípio, ínsito e positivado na maior parte dos ordenamentos no mundo, que determina as competências do Estado dentro de seu território, apesar de haver limitações impostas externamente.

A soberania do Estado fundamenta-se externamente, diante dos demais sujeitos do Direito Internacional, a partir do direito ao reconhecimento recíproco da integridade das fronteiras estatais. [...] O *status* da soberania é coberto pela autonomia do poder do Estado [*Staatsgewalt*] efetivamente evidenciado. Ela é avaliada pela capacidade do poder do Estado de proteger as fronteiras contra os inimigos externos e de manter a “lei e ordem” internas.⁵⁸

⁵⁶ Há também uma grande variedade de comunidades políticas independentes que existiram ao longo da história sem serem estados no sentido aqui definido. Por exemplo: os povos germânicos da Idade das Trevas eram comunidades políticas independentes, mas embora os seus governantes exercessem supremacia sobre uma população, não a afirmavam sobre um território definido. Os reinos e principados da Cristandade Ocidental, na Idade Média, não eram estados, pois não possuíam soberania interna, porque não tinham supremacia sobre outras autoridades no seu território e dentro da sua população; e também não possuíam soberania externa, porque não eram independentes do papa ou, em certos casos, do imperador do Sagrado Império Romano. Antes da chegada dos europeus, havia – em certas regiões da África, da Austrália e da Oceania – comunidades políticas independentes unidas pelos laços de linhagem ou parentesco, nas quais inexistia uma instituição que atuasse como governo. Essas entidades não recaíam no âmbito das chamadas relações internacionais, se por tal expressão pretende-se designar (como é habitual) não as relações entre nações, mas as relações entre estados, no sentido estrito. As relações dessas comunidades políticas independentes poderiam ocupar um lugar dentro de uma teoria mais ampla das relações dos poderes, de que as relações entre os estados constituiria um caso especial; mas o fato é que elas se situam fora do domínio estrito das relações internacionais.

⁵⁷ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos**. Col. **Estado e Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 25.

⁵⁸ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 82.

Inicialmente, a soberania era interpretada como absoluta, ilimitada e perpétua. Quando, porém, passou a reger as relações entre os Estados, ocorreu uma difusão das monarquias absolutistas, acarretando em um sistema conflituoso. Como se verá adiante, nesse sistema, cada Estado procurava defender os seus próprios interesses e sua segurança interna, mesmo que para isso demandasse a utilização da força e o desrespeito às normas legais, éticas e políticas.

A ordem mundial, ou internacional,⁵⁹ que se estabelece nesse momento, foi denominada Razão de Estado, que defendia, acima de tudo, a segurança do Estado, mesmo que os governantes, para assegurá-la, violassem normas jurídicas, morais, políticas e econômicas, podendo fazer uso da força. Mas “[...] com o tempo, a ideia de uma soberania absoluta e ilimitada perdeu força em favor da noção de uma soberania relativa, ou seja, de uma soberania estatal limitada pelo direito internacional”.⁶⁰

A soberania, portanto, como atributo fundamental do Estado, uma forma de fazê-lo titular de competências que, em razão da existência de uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui em grau maior. Apresenta-se, na atualidade, como a afirmação do direito internacional positivo, expressa em alto nível no teor de seus textos convencionais.⁶¹

Para Kelsen, a soberania não pode ser entendida de forma absoluta, mas relativa. Demonstra que o próprio Direito Internacional é um limitador da soberania.⁶² Os limites impostos ao Estado, no decorrer de seu desenvolvimento, demonstraram-se muito mais de fora para dentro do que de dentro para fora. Nesse sentido, o direito internacional que delinea as competências dos Estados, restringindo-as ao seu território, e ao mesmo tempo mantendo a sua supremacia nos seus limites territoriais, contribui para o próprio conteúdo da soberania.

Afinal, desde o surgimento do Estado moderno, o papel do direito internacional é oferecer as condições de possibilidade ao exercício das soberanias, com independência e igualdade, alimentando os direitos internos e sendo alimentado por eles.

⁵⁹ É a forma como são regidas as relações entre os atores do sistema internacional, como os Estados e outros atores relevantes. Hedley Bull, compreende por "ordem internacional" um padrão de atividade que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos estados, ou sociedade internacional. BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 8-10.

⁶⁰ MATIAS, Estevão C. de Resende. **Relações Internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2005, p.51.

⁶¹ RESEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁶² KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 28.

1.2 O Surgimento do Direito Internacional Moderno: a Sociedade Internacional e os limites externos aos Estados soberanos

O Direito Internacional nasce com a organização de grupos humanos em determinados espaços. É um direito de caráter social, humano, *jus gentium* (direito das gentes). Esta característica é elemento básico do Direito Internacional. Deve, pois, a sua história ser compreendida como um fenômeno social específico, com aspectos próprios, que se distinguem em razão de diversos fatores que propulsionaram a formação e o desenvolvimento da sociedade internacional e do seu direito.

A elaboração de certas regras e princípios tem uma data (século XVII) e um lugar (Europa), de modo que o Direito Internacional, originariamente, não é universalista. É um direito intraeuropeu que se propagou com a expansão do Estado Moderno.⁶³ Nesse sentido, os processos de colonização foram fundamentais para o alastramento do modelo nos mais inóspitos espaços a tradições ocidentais.

[...] durante um longo período, a história do direito internacional, tal como nós a conhecemos, se confundiu em larga escala com a história europeia: foi na Europa que apareceu o Estado moderno, com a chegada do modo de produção capitalista; foi na Europa que se desenvolveram e que se definiram as principais instituições do direito das gentes contemporâneo; resultaram do expansionismo colonial as regras forjadas na Europa que se impuseram ao resto do mundo. Sem negligenciar os contributos e as influências extra-europeias, sobretudo no período recente, é pois sobre a maturação deste direito de origem europeia que convém pôr a tônica.⁶⁴

Na Antiguidade e no Medievo, apesar de ainda não existirem Estados na acepção moderna, as condições mínimas para o nascimento do direito internacional já se apresentavam no meio social do período pré-estatal.⁶⁵ Afinal, o direito internacional deve ser considerado como um direito intersocial ou entre grupos, regulador das relações entre sociedades políticas distintas e independentes, sejam elas na forma de Estados ou outras formas, com outras denominações.

⁶³ Ao universalizar o modelo estatal, o homem universaliza o direito internacional. O direito se universaliza, pois hoje onde há Estado, há direito internacional. Os temas de direito internacional abrangem todos os povos, todas as pessoas. O mundo atual tem em torno de 200 Estados.

⁶⁴ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 41.

⁶⁵ Não se desconsidera aqui a existência de um direito internacional em períodos anteriores e em espaços distintos do europeu. Os antigos sistemas, sumeriano, assírio, persa, grego, macedônico, indiano, chinês, romano, bizantino, islâmico, também possuíam a sua regulação e demonstraram a existência do Direito Internacional nas Idades Antiga e Média, com características distintas da europeia. DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 44.

As sociedades antiga e medieval exerceram grande influência sobre a edificação do direito internacional moderno, pois a Europa, que impôs a instituição estatal como conceito central de direito internacional, tem a sua civilização marcada pelo pensamento antigo greco-romano e pelos princípios da civilização cristã que impregnou a Idade Média.

A presente subseção pretende demonstrar a intrínseca relação entre o Estado e seus direitos interno e internacional desde os seu nascimento. O próprio surgimento do Estado moderno demonstra-se vinculado a um tratado de paz, que dará origem aos pressupostos que orientarão o Estado e suas construções jurídicas. Da mesma forma, o direito internacional moderno nasce com um acordo entre Estados que define princípios que coordenarão os mesmos por todo o seu desenvolvimento, apesar de relativizados em maior ou menor medida com o passar dos tempos.

1.2.1 A Formação do Direito Internacional Moderno e a Afirmação do Poder na Sociedade Internacional

As relações entre as comunidades políticas da Europa Ocidental na Idade Média foram marcadas pelo traço da cristandade, que determinava conceitos e práticas dos governos e das autoridades, inclusive sobre a guerra e a paz. Contudo, ao tempo do final da Renascença⁶⁶ e das reformas religiosas, a cristandade foi fragmentada em Estados territoriais sob o poder dos reis, fortalecidos, que ignoravam a autoridade central e buscavam a defesa das múltiplas independências, em contraposição à hegemonia do Santo Império Romano Germânico.⁶⁷

O moderno sistema de direito internacional será um resultado da importante transformação política ocorrida na transição da Idade Média para a Moderna: do sistema feudal ao estado territorial. O monarca, ao assumir a autoridade suprema sobre o território do Estado, não mais a compartilha com os senhores feudais, nem com a Igreja, que em toda a

⁶⁶ Cervo chama a atenção para as modificações trazidas pela Renascença italiana ao “Estado” e às relações internacionais, pois fez “[...] avançar a cidade Estado, a república e a concentração do poder no príncipe. Operações militares realistas, que incorporavam à arte da guerra, tanto os progressos da técnica como o desempenho do exército profissional de mercenários, passaram a desenvolver-se perigosamente e induziram, por prudência, a *mise em place* de uma diplomacia permanente e de uma balança de poder. A Europa modificou-se com o aparecimento desse novo *Stato* italiano.” CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 42.

⁶⁷ Esse cenário evidencia as dificuldades enfrentadas pelos Habsburgos, herdeiros do Santo Império Romano Germânico, na pretensão de restabelecer a autoridade central e repor a hegemonia da cristandade. Várias alianças, no decorrer do século XVI foram estabelecidas por pequenas e médias potências europeias, obstando tal objetivo. CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 42-43.

Idade Média reclamou a supremacia da autoridade dentro do cristianismo. A partir da transformação sofrida no século XVI, o cenário político dos territórios passou a constituir-se de um determinado número de Estados soberanos, juridicamente independentes e que não admitiam qualquer autoridade secular sobre eles,⁶⁸ vindo o século XVII legitimar a “sociedade de Estados independentes”.

O cenário de surgimento do Estado moderno se assentou com a denominada Paz de Westfália (1648), composta pelos tratados de paz de Münster e de Osnabrück, firmados para selar o final da Guerra dos Trinta Anos, marca da conflituosidade religiosa na Europa, entre católicos e protestantes. A Guerra dos Trinta Anos teve início em 1618, na Europa Central e generalizou-se com a participação de quase todos os países europeus, inclusive França, por questão estratégica de poder, e Espanha e Suécia, por razões religiosas. A França, apesar de católica, alia-se aos protestantes, como a Suécia e outros, em oposição às investidas do Sacro-Imperador Romano-Germânico, pois posicionava-se entre os habsburgos e o Império, que aliou-se à Espanha para conter o alastramento do protestantismo na Europa.⁶⁹

Os Tratados de Westfália assentam as primeiras características de um “Direito Europeu”. A soberania e a igualdade entre os Estados passam a ser reconhecidos como princípios internacionais fundamentais. Para a resolução de problemas comuns, previram-se os recursos ao processo do tratado, fundado no acordo dos Estados participantes, objetivando-se assegurar a manutenção da nova ordem europeia.

Tais princípios e noções, instituídos consensualmente nos tratados que estabeleceram a Paz de Westfália, viabilizaram a reorganização do poder tanto interna como externamente. Internamente, o Estado superou todos os poderes concorrentes (especialmente o dos senhores feudais, que mostravam capacidade coercitiva suficiente para impor suas vontades e decisões sobre um grupo de indivíduos em determinado território). Externamente, o Estado afastou a supremacia do Sacro Império Romano-Germânico, bem como as pretensões universalistas da Igreja Católica. Dessa forma, afirma-se como unidade política independente, que monopoliza o poder político e tem autonomia para definir as suas políticas em relação aos demais Estados.⁷⁰

⁶⁸ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 323-324.

⁶⁹ BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional e o Século XXI**: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001. TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus**: 1990-1992. São Paulo: EDUSP, 1996, p. 242-244 passim.

⁷⁰ BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional Clássica**. Aspectos Históricos e Teóricos. Ijuí: Unijuí, 2011, p. 27.

Dessa forma, os Estados que erigem da ordem de Westfália possuem poder supremo, soberano, dentro de suas fronteiras, afastando os objetivos transnacionais de autoridade política da Igreja (e do Império).⁷¹ Estabeleceu-se, a partir daí, a separação entre os poderes espiritual e temporal, passando o Estado a deter o monopólio do uso da força, retirando poder político da Igreja. Além disso, a Paz de Westfália “[...] faz dos Estados territoriais a pedra basal do moderno sistema estatal.”⁷²

Dessa forma, inaugura-se a moderna sociedade internacional, com seu novo sistema, tendo nas suas bases um direito público europeu (*jus publicum Europaeum*), que veio a constituir-se no marco inicial do direito internacional moderno e das Relações Internacionais. Importante frisar que se possibilita a embrionária noção de paz duradoura⁷³ a partir desses tratados, o que representou também um equilíbrio de poder entre as potências, limitações ao exercício do poder. Ao mesmo tempo em que a ideia de paz apresentava-se como questão importante, a arquitetura anárquica da sociedade internacional se forjava, com dificuldades de estabelecer aos Estados soberanos regras jurídicas e padrões políticos comuns, a presença da guerra (ainda que hipotética) era constante.

As características gerais do novo direito internacional interestatal foram constituídas, em um primeiro momento, em razão da atitude dos reis. A identificação entre o Estado e o monarca, que centraliza e institucionaliza o poder, imprime distinção ao novo projeto e marca a primeira faceta do Estado Moderno: a Absolutista (séculos XV a XVIII). Nesse paradigma, a concentração de todo o poder, derivado da ideia de soberania, estava nas mãos da monarquia, personificando o poder do Estado no Rei. O Estado é o Rei (o Rei sobre o Estado) cujos poderes têm origem divina.⁷⁴

Nesse momento, a Instituição está centralizada e os indivíduos passam de servos a súditos. Há uma valorização dos interesses da burguesia, haja vista o nascimento do capitalismo e o favorecimento proporcionado pela monarquia absolutista.⁷⁵ Esse modelo tem como objetivo sustentar o território, mantendo o poder de império sobre ele, sendo que o exército desempenhou relevante papel para a consecução desse fim.

⁷¹ ZACHER, Mark W. Os Pilares em ruína do Templo de Westfália: implicações para a governança global e a ordem internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000, p. 84.

⁷² MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 325.

⁷³ A noção de paz duradoura foi aprofundada, posteriormente nos textos dos Tratados de Viena de 1815 e de Versalhes, de 1919.

⁷⁴ BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Tecnos: Madrid, 1997, p. 47-50 passim.

⁷⁵ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 69.

Desde os Tratados de Westfália, os monarcas portam-se como soberanos absolutos; afinal, criaram o Estado e centralizaram o poder. Além disso, passaram a se considerar “[...] proprietários do Estado a quem o direito romano, reabilitado pelo Renascimento, confere as prerrogativas mais absolutas que se possa imaginar.”⁷⁶ Sem desconsiderar o pensamento político forjado no período, que encorajou e justificou a orientação adotada pelos monarcas.⁷⁷

O absolutismo acaba por conduzir, de forma inevitável, à afirmação da *supremacia da vontade estatal*. Nada se pode impor ao Estado soberano e, conseqüentemente, aos monarcas, sem o consentimento dos mesmos. No plano externo, nas relações mútuas, não aceitam outro limite à soberania senão o que decorre exclusivamente da sua *vontade*. Daí a ordem mundial, estabelecida após Westfália ter sido denominada *razão de Estado*, que defendia, acima de tudo, os interesses e a segurança do Estado, mesmo que o monarca, para assegurá-los, tivesse que violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas, podendo fazer uso da força.⁷⁸

O exercício do poder supremo do Estado se constituiu em oposição a outros poderes, tanto interna como externamente. Para exercer o poder supremo e alcançar os fins do Estado (também supremos), o soberano deveria ser audaz e utilizar toda a força necessária para alcançar os objetivos estatais, sendo que, nesse cenário, os fins justificariam os meios. Em Maquiavel encontra-se a justificação desta concepção de *razão de Estado*, que reclama uma conduta violenta dos “fundadores da Nação”, pois entende que a criação de uma autoridade estatal forte é condição fundamental para que o Estado possa exercer as suas funções. Afinal, para manter a ordem pública e afastar a anarquia do corpo político, a autoridade estatal necessita impor aos súditos os seus comandos de forma irresistível.⁷⁹

Para Maquiavel, “Os mais importantes alicerces de qualquer Estado, seja ele novo, velho, ou ainda misto, são as boas leis e os bons exércitos, e porque onde há bons exércitos convém que vigorem boas leis [...]”⁸⁰ Além-se, contudo, à questão dos bons exércitos e a conduta do príncipe em matéria militar, pois evidencia-se que a administração civil possa e deva ser confiada a magistrados por ele escolhidos. Preconiza que o príncipe não deva ter

⁷⁶ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 54.

⁷⁷ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Antônio Caruccio-Caparole. Porto Alegre: L&PM, 2011. HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007.

⁷⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2000.

⁷⁹ KRITSH, Raquel. Maquiavel e a Construção da Política. In: **Lua Nova**: Revista de Cultura e Política, n. 53, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200009>. Acesso em: 10 out. 2013.

⁸⁰ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Antônio Caruccio-Caparole. Porto Alegre: L&PM, 2011, p. 57.

[...] outro objeto de preocupações nem outros pensamentos a absorvê-lo, e que tampouco se aplique pessoalmente a algo que fuja aos assuntos da guerra e à organização e à disciplina dos militares, porquanto apenas estes concernem à única arte atinente ao seu comando.⁸¹

O realismo político de Maquiavel⁸² repercutirá no século seguinte, ecoando em importantes escritos como os de Hobbes. Na elaboração hobbesiana dos direitos que constituem a essência da soberania,⁸³ dentre as marcas que distinguem em que no homem, ou em assembleia de homens reside o poder soberano, está o direito de fazer a guerra e a paz com outras nações ou Estados, ou seja,

[...] decidir quando a guerra corresponde ao bem comum, qual a quantidade de forças que devem ser reunidas, armadas e pagas para esse fim e providenciar recursos entre os súditos para pagar as respectivas despesas. O poder mediante o qual o povo vai ser defendido consiste em seus exércitos. A força de um exército consiste na união de suas forças sob um comando único. Poder que pertence, obviamente ao soberano instituído, posto que o comando da *militia*, na ausência de outra instituição, torna soberano aquele que o possui. Seja quem for o escolhido para general de um exército, aquele que possui o poder soberano é sempre o generalíssimo.⁸⁴

Ainda, assevera que os fins do Estado – a paz e a defesa comuns – são encargos do soberano, que tem a responsabilidade de garanti-los. Para assegurá-los, o soberano tem o poder para utilizar “[...] os meios que entender mais adequados para o seu propósito.”⁸⁵

Esse é o cenário forjado a partir da compreensão dos Tratados de Westfália, que prevaleceu entre os novos Estados-Nação e, conseqüentemente a condução das relações entre os mesmos nos primeiros momentos dessa nova experiência. A soberania e a independência dos Estados deveriam prevalecer, de forma absoluta e ilimitada. Contudo, o que se desvela nos dois primeiros séculos da existência do Estado moderno demandará ajustes na organização dos poderes supremos e do direito que rege as suas relações.

⁸¹ MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Antônio Caruccio-Caparole. Porto Alegre: L&PM, 2011, p.69.

⁸² Maquiavel teve as suas formulações políticas apresentadas na obra “O Príncipe”, escrita em 1513 e publicada em 1532, denominadas como realismo político. Apesar de refletir sobre um caso específico, em um tempo também específico, diante de um cenário de fundação ou “re-fundação” do *Stato* italiano, auspiciando libertá-lo e unificá-lo, as concepções propostas por Maquiavel inspiram, permeiam e/ou fundamentam as atuações das autoridades estatais e do Estado no decorrer da história.

⁸³ Veja o rol dos direitos e faculdades daquele(s) que possuem o poder soberano, em um Estado instituído, mediante o consentimento do povo reunido, em HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 132-138.

⁸⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 136-137.

⁸⁵ HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 137.

1.2.2 As Contribuições do Período de Formação para o Assento do Direito Internacional Moderno

Entre os séculos XVI e XVIII,⁸⁶ muitos esforços teóricos foram evidenciados diante do novo paradigma que se apresentava: o Estado moderno. Cronologicamente, a primeira tendência é a da Escola do Direito Natural e das Gentes, capitaneada pelo holandês Hugo Grotius. No início do século XVIII, os primeiros positivistas apresentaram as suas formulações, sendo que Emer de Vattel, conjugando as duas tendências, é reconhecido como o precursor do positivismo no direito internacional.

Primeiramente, no século XVI, alguns teólogos espanhóis⁸⁷ que, confrontados com o realidade política sem precedentes do Estado soberano, e refletindo juridicamente sobre o fato, buscaram aplicar à nova instituição uma doutrina consagrada pelo pensamento cristão: o Direito Natural.⁸⁸ A primeira formulação partiu de Francisco de Vitória (1480-1586), que reconhece a soberania do Estado, bem como a sua liberdade, apesar de o Estado dever ser limitado pelo direito natural, que lhe é superior. Afirma que a comunidade dos Estados soberanos possuiria uma existência necessária e jurídica, devendo ser regida pelo direito internacional. Contudo, Vitória identificou o conteúdo do *Jus inter gentes* ou do direito entre Estados com o direito natural, dada a sua aplicação universal. De toda forma, na época da formação do direito internacional, a afirmação da sua necessidade foi fundamental para a continuação do processo. Nos passos de Vitória, segue Francisco Suárez (1548-1617), também teólogo espanhol, que retoma a expressão *Jus Gentium* e reconhece a comunidade dos Estados, mas distingue o direito natural do direito das gentes. Assevera que o direito natural é um direito necessário e imutável e que o direito das gentes é evolutivo, contingente, e equivale ao direito positivo. Mas há uma relação necessária entre eles: o direito das gentes

⁸⁶ Nos séculos XVI, XVII e XVIII, os principais autores, que marcam uma época na história do direito internacional, são homens célebres e, por escreverem na época da sua formação, são todos pioneiros. Chamaram-lhes de “Fundadores do Direito Internacional”.

⁸⁷ As contribuições da Escola Espanhola de Direito das Gentes foi fundamental para a formação e o assento do direito internacional moderno. São representantes desta Escola e de sua influência: Francisco de Vitória, Domingo de Soto, Melchor Cano, Martín de Azpilicueta, Bartolomé de Las Casas, entre outros. Como continuadores de suas preocupações e, de certo modo, de seus métodos e teses, estão Luis de Molina, Juan de Mariana, Francisco Suárez, Gabriel Vázquez, Fernando Vázquez de Menchaca e Diego de Covarrubias e Leyva. CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária?** La intervención humanitaria em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

⁸⁸ A ideia da existência de um direito natural, anterior e superior ao direito positivo é antiga, remontando a Aristóteles e à Escola Estoica. Assenta-se na concepção do homem considerado como ser sociável e livre que o direito natural protege, conciliando a sua sociabilidade e a sua liberdade. A sociedade, necessária ao homem, deve ser uma jurídica, regida pelo direito natural que garante a liberdade dos indivíduos e limita o poder de quem os mesmos estão submetidos. Não se pretende aqui, qualquer análise mais aprofundada sobre o direito natural, o que se pode obter em Finnis, sobre os conceitos e teorias de direito natural. FINNIS, John. **Lei Natural e Direitos Naturais**. Coleção *Dike*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006, p. 35-65.

deve ser conforme ao direito natural, mantendo a subordinação do Estado soberano ao mesmo.⁸⁹

Contudo, será com Grotius, no século XVII, que se consolidará a Escola do Direito Natural e das Gentes. O “pai” do direito internacional, publica em 1625 *De jure belli ac pacis* (Do direito da Guerra e da Paz), demonstrando as suas preocupações sobre a temática da obra, cunhada nos fundamentos do direito natural e afirmando princípios que deveriam reger as relações entre os poderes soberanos. A soberania deve ser limitada pela força do direito natural. Afinal, apesar de o espaço internacional ser um espaço sem soberano, constitui uma esfera moralmente ordenada em que as interações humanas vêm regidas por uma série de princípios bastante específicos.⁹⁰

Se não existe qualquer sociedade que possa se manter sem o direito [...], é certo que a associação que une o gênero humano ou diversos povos entre si tem necessidade do direito.(...) Estou convencido, pelas considerações que acabo de expor, que existe um direito comum a todos os povos e que serve para a guerra e na guerra. (...) Do momento em que diversos indivíduos em tempos e lugares diferentes afirmam a mesma coisa como certa, deve-se conectar esta coisa a uma causa universal. Essa causa, nas questões que nos ocupam, só pode ser uma justa consequência procedente dos princípios da natureza ou um consenso comum.⁹¹

Os *direitos fundamentais* dos Estados soberanos, como direito à igualdade, direito à independência, direito à conservação, direito ao respeito, direito ao comércio internacional, quando violados, para Grotius, poderiam ensejar uma guerra justa. Nenhum Estado pode violar os direitos fundamentais dos outros. Uma agressão ilegítima abre espaço para ao direito de legítima defesa.⁹² Afinal, “Não pode haver outra causa legítima da guerra, a não ser uma afronta recebida.”⁹³

Além disso, Grotius estabelecerá a distinção entre direito natural e direito voluntário, que seria resultante da vontade das nações, que será expressa por meio de acordos entre elas. Há, por Grotius, o reconhecimento de que o direito natural contém princípios e que o direito voluntário contém regras construtivas, efetivamente aplicáveis às relações entre os Estados.⁹⁴

⁸⁹DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 56-57.

⁹⁰ NUSSBAUM, Martha C. **Las Fronteras de la Justicia**. Consideraciones sobre la exclusión. Brcelona: Paiós, 2012, p. 54-55.

⁹¹ GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Trad. Ciro Mioranza. Vol. 1. Ijuí: UNijuí, 2004, p. 17-55 passim.

⁹²DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 58.

⁹³GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Trad. Ciro Mioranza. Vol. 1. Ijuí: UNijuí, 2004. Cap. 1, 4.

⁹⁴GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Trad. Ciro Mioranza. Vol. 1. Ijuí: UNijuí, 2004, p. 20-21.

A introdução do elemento voluntário equivale à criação de um mecanismo particular de elaboração destas regras e, ao mesmo tempo, ao reconhecimento do princípio da *pacta sunt servanda*, justamente uma das regras de direito natural. Por outro lado, o direito voluntário só é válido se for conforme ao direito natural, e a vontade soberana do Estado estaria subordinada a ele. Além disso, foi fundamental a elaboração da sistematização das regras fragmentárias nascidas da prática. Contudo, logo depois dos Tratados de Westfália, a obra de Grotius passa a fazer parte do domínio da teoria, pois a verificação do divórcio entre o seu conteúdo e a prática fez com que não resistisse à prova da vida internacional. Contribui, assim, para a formação e a afirmação de um direito internacional interestatal, mas não exerceu influência na formação do sistema interestatal propriamente dito, que demonstrou não admitir a subordinação do Estado soberano a qualquer direito anterior e superior.⁹⁵

Já Emer de Vattel, reconhecido como o precursor do positivismo no direito internacional, irá conjugar o direito natural, como um direito necessário, com um direito das gentes voluntário. Ambos derivam da natureza, mas se distinguem: “o primeiro, como uma lei sagrada, que as Nações e os soberanos devem respeitar e seguir em todas as suas ações; o segundo, como uma regra, que o bem e segurança comum as obrigam a admitir nos assuntos que possuem em conjunto.”⁹⁶

Enquanto Grotius subordina o direito voluntário ao direito natural, Vattel defende que o direito voluntário tem como *missão* modificar, se necessário, o direito natural a fim de facilitar o mútuo consentimento. Não vincula a vontade dos Estados soberanos ao direito natural, visto que ela pode modificá-lo ou, pelo menos, interpretá-lo de forma soberana. É partidário, como os monarcas, do voluntarismo integral.⁹⁷ “O direito das gentes é a lei dos soberanos. É principalmente para eles e para os seus ministros que se deve escrevê-lo.”⁹⁸

Na defesa dessa dualidade de direitos, para Vattel acaba por demonstrar que o direito natural vincula os homens antes que ingressem na sociedade civil que, uma vez constituída, passa a adquirir personalidade jurídica própria e a condicionar, bem como a limitar, os

⁹⁵ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 57-58.

⁹⁶ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXXXII.

⁹⁷ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 59.

⁹⁸ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXXXIII.

direitos possuídos pelos homens na natureza. Essa personalidade é marcada pela soberania, sendo que o direito das gentes é aquele que deve reinar entre Estados soberanos.⁹⁹

O direito das gentes interessa a todos os homens, de acordo com Vattel, mas os destinatários desse direito são os soberanos, afinal os conselhos das Nações e a determinação dos procedimentos não passa pelos particulares.¹⁰⁰ A soberania do Estado estará no centro da sua doutrina e constituirá um dos elementos fundamentais na conceituação do direito internacional.¹⁰¹ Os Estados soberanos não precisam uns dos outros, nem são obrigados a renunciar à sua soberania para entrar em sociedade. Afinal, “[...] as Nações ou Estados soberanos devem ser considerados (...) como pessoas livres que vivem juntas em estado de natureza.”¹⁰² Assim, não se demonstra necessário que em uma sociedade interestatal, composta por Estados soberanos, se estabeleça um poder político que os proteja.¹⁰³

Não reconheço outra sociedade natural entre as Nações senão aquela mesma que a natureza estabeleceu entre todos os homens. É da essência de toda sociedade civil (civitatis) que cada membro tenha cedido uma parte de seus direitos ao corpo da sociedade, e que haja uma autoridade capaz de comandar todos os membros, de dar-lhes leis, de coagir os que se recusarem a obedecer. Não se pode nada conceber nem nada supor de semelhante entre as Nações. Cada Estado soberano pretende ser, e o é efetivamente, independente dos demais.¹⁰⁴

Vattel destaca que os Estados, assim como os particulares, podem adquirir direitos e contratar obrigações, firmando compromissos expressos, como tratados, do que “[...] resulta um direito das gentes convencional, particular aos contratantes.” Compreendia que as Nações poderiam ainda vincular-se por um consentimento tácito, como em relação aos costumes entre os povos, “[...] e que forma o costume das Nações, ou o direito das gentes baseado no costume.” De toda forma, ambos devem receber “[...] toda a sua força do direito natural, o qual prescreve às Nações o cumprimento dos compromissos expressos ou tácitos.” Esse direito natural, ou o princípio da *Pacta Sunt Servanda*, já destacado por Grotius, deve

⁹⁹ RANGEL, Vicente Marotta. Prefácio à Edição Brasileira. In: VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXVI.

¹⁰⁰ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXXXIII.

¹⁰¹ RANGEL, Vicente Marotta. Prefácio à Edição Brasileira. In: VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. L.

¹⁰² VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 2.

¹⁰³ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 59.

¹⁰⁴ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXXIX.

determinar a atuação dos Estados quanto aos tratados concluídos e aos costumes adotados.¹⁰⁵ Tal preceito acompanhará o desenvolvimento do direito internacional até os dias atuais.

Em relação à guerra, invoca a concepção de guerra justa (conforme a justiça), pois só ela pode produzir consequências juridicamente válidas. Mas Vattel constata que os Estados divergem na apreciação da justiça que legitima a guerra. Assim, os Estados concordam em que a guerra justa deve ser revestida por certas formas, sendo indiferente o valor dos seus objetivos de guerra. O Estado é livre de julgar o que dele exige a defesa dos seus direitos fundamentais, bem como de decidir se deve ou não recorrer ao uso da força. Distinção fulcral entre Vattel e Grotius, para quem o uso da força só é legítimo se o Estado sofrer uma agressão ilegítima, se for atingido nos seus direitos fundamentais.¹⁰⁶

Os desenvolvimentos teóricos sobre o direito internacional moderno, como o de Grotius e de outros doutrinadores do direito natural, demonstraram a utilização de método racional e dedutivo, pertinentes àquele período, que auxiliaram na elaboração dos elementos fundadores e influenciaram o desenvolvimento daquele direito nascente. Mas as contribuições de Vattel vão além, pois anunciam no direito internacional o positivismo que começa a se introduzir nas ciências sociais a partir da segunda metade do século XVIII.

O direito internacional positivo, daí prenunciado, se consolidará marcado pelas seguintes características: a) os Estados são soberanos e iguais entre si; b) a sociedade internacional é uma sociedade interestatal; do ponto de vista da sua estrutura, aparece como uma justaposição de entidades soberanas e iguais entre si, excluindo qualquer poder político organizado e sobreposto às suas componentes; c) o direito internacional é também um direito interestatal que não se aplica aos indivíduos; d) relativamente às fontes, o direito internacional é um direito derivado da vontade e do consentimento dos Estados soberanos: os tratados provêm de um consentimento expresso e os costumes de um consentimento tácito; e) os Estados soberanos decidem sozinhos o que devem fazer ou não nas relações internacionais; f) nas relações entre Estados soberanos, a guerra é permitida.¹⁰⁷

O Sistema interestatal que se forja, apresentando essas características, será fulcrado no princípio da soberania estatal, afirmando o seu caráter voluntarista, que derivará do consentimento do Estado. Os pressupostos *westfalianos* contribuirão para a afirmação de

¹⁰⁵ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. LXXXIII.

¹⁰⁶ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 59. VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 407-409; 420-439.

¹⁰⁷ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 61.

outros importantes princípios que regerão as relações políticas internacionais entre as unidades políticas: a não intervenção nos assuntos internos, o consentimento para o estabelecimento das obrigações jurídicas, a imunidade diplomática e a não vinculação por ato de terceiro Estado.¹⁰⁸ Dessa forma, os demais princípios que se afirmarão no direito internacional, serão todos decorrentes da soberania do Estado em relação a seus pares.

1.2.3 O Estabelecimento das Relações Internacionais e a Busca pelo Equilíbrio do Poder: o papel do direito internacional na sua fase de formação

As atitudes individualistas e nacionalistas protagonizadas pelo absolutismo real, demonstraram ser incompatíveis com qualquer ordem comum que transcendesse aos Estados. Este foi o resultado da interpretação e da aplicação dos Tratados de Westfália pelas monarquias absolutas, especialmente a francesa, favorecida pelos Tratados para a preponderância na Europa. Assim, o direito interestatal derivado dessas práticas, produto do absolutismo, acabou por confirmar outro produto do mesmo absolutismo: a guerra, como marca constante das relações entre os Estado nesse período.

Os esforços teóricos se deram também no sentido de demonstrar que as relações entre os Estados não poderiam se pautar unicamente na força e na imposição ilimitada das soberanias estatais. Grotius ofereceu aos europeus a concepção de que as relações internacionais deveriam migrar para fora da anarquia maquiavélica, obedecendo a um conjunto de princípios, valores e regras aceitos e praticados pelos novos Estados-Nação.¹⁰⁹ Contudo, as relações entre eles, especialmente nos dois primeiros séculos do período absolutista, foram marcadas pela constante busca da *glória* e do prestígio pelos monarcas absolutos.¹¹⁰

A glória, como objetivo primordial dos reis nas relações internacionais, poderia ser alcançada por meios pacíficos, em harmonia com a concepção patrimonial do Estado, realizava-se, frequentemente, pelas relações entre as monarquias. Poderia também ser atingido pela expansão territorial, compreendida, na época como pacífica, desde que não interferisse nas possessões de outros Estados europeus. Contudo, o fator mais seguro de glória e de

¹⁰⁸ ZACHER, Mark W. Os Pilares em ruína do Templo de Westfália: implicações para a governança global e a ordem internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000, p. 84-85.

¹⁰⁹ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 43.

¹¹⁰ VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004, p. 132-134.

prestígio era a vitória militar. A guerra aparece, assim, como um meio necessário e normal da política internacional dos monarcas absolutos.¹¹¹

O cenário reclamava mecanismos de equilíbrio de poder diante da estrutura descentralizada da sociedade internacional. O papel do direito internacional foi fundamental para assentar, ainda que de forma tímida, os primeiros limites jurídicos externos às forças estatais. O princípio da independência das nações, firmado nos Tratados de Westfália, representam o primeiro mecanismo jurídico para o equilíbrio entre as nações. A própria existência do direito internacional será ditada por fatores também de caráter descentralizado: interesses idênticos ou complementares dos Estados e a distribuição do poder entre eles.¹¹²

Contudo, a mera criação normativa, em momento algum da história do direito internacional, foi suficiente para equilibrar o poder dos Estados. Afinal, em um espaço internacional, onde não existe uma autoridade central, o consenso é débil. A estabilidade da sociedade e a liberdade de seus componentes depende, em grande medida, das operações de equilíbrio de poder,¹¹³ apesar de Oppenheim desacreditar a possibilidade de qualquer autoridade central que pudesse impor o direito internacional aos Estados.

[...] um Direito das Nações pode existir somente se há um equilíbrio, um equilíbrio de poder, entre os membros da Família das Nações. Se as potências não podem controlar-se entre si, nenhuma regra de direito terá qualquer força (...). Como não há nem nunca haverá uma autoridade política central acima dos Estados soberanos que possa impor as normas do Direito das Nações, somente o equilíbrio de poder poderá impedir que qualquer integrante da Família das Nações se torne onipotente.¹¹⁴

Assim, o principal desafio interno à sociedade internacional europeia entre o século XVI e início do século XIX, foi equilibrar as relações internas ao sistema, tendo em vista a propensão para a hegemonia, na sucessão constante de uma potência após a outra. As concepções de ordem elaboradas dentro do sistema clássico de Estados europeus visavam à elaboração de regras limitadas de coexistência entre os pares. A construção da ordem objetivava o reconhecimento mútuo da soberania e a criação de certas regras, entendimentos e instituições minimalistas, planejados para restringir o conflito inevitável a ser esperado num sistema político pluralista e fragmentado. Objetivou-se estabelecer uma estrutura de

¹¹¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 54.

¹¹² MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 326.

¹¹³ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 212.

¹¹⁴ OPPENHEIM, L. **International Law**. A Treatise. Vol. 1. Londres: Longmans, Green and Company, 1905, p. 73-74.

coexistência, baseada no reconhecimento mútuo de Estados, independentes e associados, com direitos iguais, utilizando-se dos recursos à autopreservação, à autoajuda e na liberdade de promover seus assuntos particulares com o mínimo de ingerências.¹¹⁵

Dessa forma, o direito internacional que regulou a sociedade internacional europeia, inspirada na filosofia política westfaliana, modernizou-se. “[...] a nova ordem era fruto da negociação, legitimava uma sociedade de Estados soberanos, enaltecia a associação e a aliança, mas não era ingênua a ponto de ignorar a existência de hierarquia e hegemonia entre Estados e a mobilidade da balança do poder.”¹¹⁶

O sistema de equilíbrio de múltiplas independências do século XVIII, que toma os seus contornos definitivos com os acordos de Utrecht, em 1714, o segundo grande foro da sociedade internacional europeia, manteve a Europa em um período de ordem e progresso até a Revolução Francesa, em 1789. O direito internacional tornou-se secular e racional, concedendo traços universalistas à sociedade internacional europeia. Os princípios da soberania e da não-intervenção foram incorporados ao *jus gentium*, que exaltava o diálogo diplomático e restringia o uso da força, prescrevendo-a como recurso de última instância.

A ordem internacional basear-se-ia em interesses comuns, nos valores compartilhados e também na realidade política do poder do sistema estatal: de um lado, em termos do equilíbrio do poder e, de outro, em função de fatores de ordem positivos presentes na desigualdade (o papel específico das Grandes Potências, a importância das esferas de influência, etc.).¹¹⁷ As nações europeias foram envolvidas por uma teia de compartilhamentos de crenças e valores comuns que impunham limitações efetivas aos fins e meios que empregavam na luta pelo poder. Deixando, dessa forma, de oporem-se umas às outras em suas relações entre o período que media os Tratados de Westfália e as guerras napoleônicas e, deste, até a Primeira Guerra Mundial.¹¹⁸

Externamente, a sociedade internacional europeia movimentava-se para fora do continente, traçando rotas e mecanismos de expansão dos territórios e das economias dos Estados-Nação. Os avanços para o Oriente e para o Ocidente ocorreram de forma distinta: em relação ao primeiro, evitou-se o confronto de poder, elegendo-se o comércio como objetivo

¹¹⁵ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. In: **Lua Nova**, n. 46, São Paulo, 1999, p. 57-58.

¹¹⁶ CERVO, Amado Luiz. Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 43.

¹¹⁷ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. In: **Lua Nova**, n. 46, São Paulo, 1999, p. 58.

¹¹⁸ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 299.

(respeitados os sistemas de Estados, como o do Islã, da Índia e da China, baseados em civilizações consolidadas). Para o Ocidente reservou-se uma política de dominação, espoliação, exploração e até mesmo de destruição (ignoradas as civilizações americanas existentes, colonizando o espaço e reforçando os Estados-Nacionais Português e Espanhol). Deve-se considerar, também, a expansão da sociedade internacional europeia para fora da Europa, no século XVIII, com o surgimento de outros dois Estados: Estados Unidos da América e Rússia, criados e moldados por europeus.¹¹⁹

A primeira fase de colonizações e de expansão comercial contribuiu para multiplicar as causas de atritos entre Estados europeus e os riscos de guerra. Além disso, a destruição das estruturas sociais distintas do modelo estatal europeu,¹²⁰ favoreceu uma homogeneidade de sociedades civis, o que permitiu estender o campo geográfico de aplicação do direito internacional para regular e equilibrar as relações entre os Estados.¹²¹

Dessa forma, as relações internacionais do século XIX serão estabelecidas a partir de princípios e de práticas fulcradas na cultura comum europeia e do impacto de seu encontro com o resto do mundo. O denominado Concerto Europeu demonstrou-se fundamental para esse acontecimento, pois sua própria e específica organização de Estados, com princípios e práticas de política exterior pressionados por uma rede de interesses econômicos, políticos e estratégicos, com grande unidade cultural, sobretudo quando se tratou da expansão para fora dela mesma. Implicou, por fim, em uma limitação da liberdade dos Estados independentes pelas coerções da interdependência, como também por vontade própria. Essa ordem era, todavia, posta em risco pelo surgimento espontâneo da hegemonia, que criava novo desafio para o gerenciamento das relações internacionais.¹²²

¹¹⁹ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 43-45. Para Cervo, o impulso definitivo para a ordem mundial que viria a prevalecer no Século XIX teve na Revolução Francesa e no Império Napoleônico a sua carta política e na Revolução Industrial o seu fundamento econômico, o capitalismo.

¹²⁰ Maquiavel descreve o tratamento que o príncipe deve dispensar a um território ocupado: “Quando os Estado conquistados encontram-se, como foi dito, habituados a viver com as suas próprias leis e em liberdade, há três modos de impor-lhes o jugo: o primeiro destruindo-os; um outro, neles o novo príncipe fixando a sua morada; o terceiro é consentindo em que vivam conforme as suas leis, recolhendo um tributo e criando em seu interior um governo oligárquico que lhes coíba todo amotinamento. Por haver sido criada pelo príncipe, esta oligarquia é ciente de que não poderá sustentar-se sem a sua simpatia e sem o seu poder, e tudo haverá de fazer para sustentá-lo em sua posição. (...) Na verdade, não há maneira mais segura de possuir uma província que talando-a. (...) o caminho mais seguro, portanto, será arrasá-las ou habitá-las.” MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Antônio Caruccio-Caparole. Porto Alegre: L&PM, 201, p. 22-23 passim.

¹²¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 54.

¹²² “Para compreender a organização do Concerto Europeu, torna-se necessário proceder ao *aggiornamento* dos conceitos de independência e hegemonia. Desde a criação do *Stato* renascentista, passando por Vestfália, Utrecht, a racionalidade do século XVIII e as independências da América, fortaleceu-se a liberdade de ação interna e externa do Estado soberano. Segundo essa tendência das relações internacionais, a ordem entre os

A hegemonia haveria de ser incorporada à construção da ordem, sob pena de, não o sendo, destruí-la e substituí-la por outra. As questões que tomam a atenção dos Estados europeus no período de formação do direito internacional moderno avançarão. Os pontos de interesse comum, a mitigação da hegemonia de determinados Estados estará no centro das discussões e nas conferências que avançarão à institucionalização das solidariedades.

membros da sociedade internacional europeia foi buscada de duas formas importantes: por meio da negociação de interesses singulares dos Estados e mediante acordos e regras que, embora viessem a limitar a liberdade desses Estados, criavam uma sociedade que os beneficiava.” CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 46.

2 O ESTADO E A SOCIEDADE INTERNACIONAL: O LUGAR DAS FRONTEIRAS NA PRODUÇÃO DO DIREITO

O Estado e sua afirmação demarcaram o *locus* da produção do Direito e do exercício do poder. Os limites e as possibilidades dos modelos de Estado que se apresentaram no tempo, demandas (econômicas, políticas e/ou sociais) das comunidades políticas, *de dentro para fora*, demonstraram também as necessidades de reorganização o do poder entre os entes soberanos, *de fora para dentro*. Desde logo, fez-se necessária a busca pelo estabelecimento de garantias para a coexistência entre as soberanias estatais, inicialmente europeias, aprofundando-se com o surgimento paulatino dos demais Estados.

A construção jurídica das relações entre os Estados, e entre estes e os homens, deu-se no decorrer dos séculos. E, apesar de preceder ao surgimento do próprio Estado, o Direito Internacional, a partir do advento do Estado Moderno, foi *monopolizado* pelo mesmo, com as marcas do local de seu nascimento.

Assim, o Estado e o seu desenvolvimento fizeram emergir uma sociedade que também necessitou de regulação. Afinal, toda sociedade reclama um direito e todo direito é um produto social. E o direito que se produz na e pela sociedade constituída por Estados, ou interestatal,¹²³ veio para regulá-la, marcado pelas peculiaridades dessas relações. Uma sociedade distinta da sociedade interna/nacional, com sujeitos *não-subordinados* terá um direito também distinto e insubordinado. Tal direito será pautado no consentimento e nos limites entre as soberanias dos sujeitos que o produzem, além de delimitar os campos de produção e de aplicação das normativas internas e internacional.

As regras de coexistência dos Estados, em uma sociedade por eles composta, serão ditadas pelo direito internacional,¹²⁴ que evoluirá juntamente com o Estado, terá suas

¹²³ Apesar de as distinções teóricas acerca de sociedade internacional e de sociedade interestatal ou, ainda, sociedade de Estados, não comporem as preocupações deste estudo, convém trazer à tona as principais discussões elocubradas por Heddley Bull e, posteriormente, Adam Watson. Primeiramente, Bull apresenta a ideia de “Sistema de Estados” e sua distinção de “Sociedade Internacional”. Para Watson, o Sistema de Estados deve ser observado a partir da rede de interesses e pressões que levam o Estado a considerar seus pares em seus cálculos e pretensões. Já a sociedade internacional tem o Sistema como um conjunto de regras comuns, instituições, padrões de conduta e valores que são compartilhados e acordados por Estados. BULL, Heddley. **A Sociedade Anárquica**. Um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. WATSON, Adam. **The Evolution of International Society**. A Comparative Historical Analysis. London, New York: Routledge, 1992.

¹²⁴ A denominação direito internacional é hoje em dia a mais correntemente utilizada para designar o direito da sociedade internacional. Ela é a tradução da expressão *International Law* cuja paternidade pertence a Jeremy Bentham que a utilizou no seu livro publicado em 1780, *An Introduction to the Principle of Moral and Legislation*, em oposição à *National Law* ou *Municipal Law*. BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principle of Moral and Legislation**. Batoche Books, 2000. Disponível em:

temáticas e, conseqüentemente, seu campo de regulação ampliados. Isso na medida em que se tornam complexas as relações entre os Estados, que surgem e se multiplicam as Organizações Internacionais e que se desenvolve o reconhecimento dos indivíduos como sujeitos de direitos.

O presente capítulo, portanto, analisa as atuações do Estado na sociedade internacional, no contexto de uma nova ordem. Primeiramente, trata-se do desenvolvimento do direito internacional, diante da assunção de uma solidariedade internacional entre Estados soberanos, verificando os cenários da nova ordem: interno, com a afirmação de direitos e do liberalismo econômico; externo, com a expansão europeia e do imperialismo no século XIX. Em um segundo momento, analisam-se as reconfigurações do poder e do(s) direito(s) no século XX, abordando-se a institucionalização da sociedade internacional, com o estabelecimento das organizações internacionais, que darão os primeiros contornos à cooperação internacional.

2.1 Estado Soberano e Solidariedade Internacional: o desenvolvimento do Direito Internacional

O século XIX marca um período de importante desenvolvimento nas relações entre os Estados e, conseqüentemente, no direito que as regula. A identificação de interesses comuns entre os Estados Nacionais que se afirmaram entre os séculos XVI e XVIII, diante das mudanças políticas, econômicas e sociais do período, indicou o estabelecimento da solidariedade internacional. Revoluções, guerras, desenvolvimento do capitalismo, descolonização alteram os cenários nacionais repercutem internacionalmente e apontam para

<<http://www.efm.bris.ac.uk/het/bentham/morals.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013. O filósofo inglês retoma a fórmula latina *jus inter gentes*, adotada no Século XVI por Francisco de Vitória. Até ao aparecimento do livro de Bentham, uma outra denominação, a de direito das gentes, tinha os favores da doutrina. Era a tradução literal da expressão *jus gentium* dos romanos. Se, ulteriormente, se eclipsou perante a expressão direito internacional, o certo é que nunca chegou a desaparecer completamente do vocabulário e ainda hoje conserva adeptos. (...) Em 1932, Georges Scelle, ao intitular a sua obra *Précis de droit des gens*, esclareceu que desejava retomar o termo Direito das gentes que não se encontrava desvalorizado mas apenas caído em desuso. Advertiu, depois, que a palavra gens não devia ser tomada exclusivamente na sua etimologia latina, que visa as coletividades organizadas, mas no seu sentido vulgar e corrente de indivíduos considerados isoladamente enquanto tais e, coletivamente, enquanto membros das sociedades políticas. Na sua opinião, o termo direito internacional é inexato, pois a sociedade internacional não deveria ser senão uma sociedade de indivíduos. Se houve uma real competição entre os termos direito internacional e direito das gentes, ela encontra-se hoje inteiramente ultrapassada. Se bem que o primeiro seja utilizado mais frequentemente, ambos são, agora, unanimemente considerados termos sinônimos e intermutáveis. Todavia, a identidade entre as duas denominações não é completa. O termo direito internacional está próximo da ideia de um direito *entre* as nações, enquanto o direito das gentes evoca a perspectiva mais ampla de um direito comum às gentes.” DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 38.

a necessidade de cooperação e esforço mútuo para solucionarem os problemas de interesse comum.

A sociedade internacional europeia ampliou-se a ponto de converter-se num sistema internacional em escala planetária, em dimensão universal nunca antes vivenciada. O incontestável domínio que as potências europeias exerceram sobre as relações internacionais, entre 1800 e 1914, deriva da íntima conexão entre a sociedade internacional europeia e o sistema de dominação ocidental, somente será rompido após 1945, com a ordem das duas superpotências e a emergência do Terceiro Mundo.¹²⁵

Tais transformações afetaram a vida dos povos, que invocaram a sua unidade e a sua independência, o que repercutiu, em vários momentos, na expressão de nacionalismos assentados no sentimento patriótico e consequências militares. A sociedade internacional ampliada sentirá as restrições refletidas pelos cenários nacionais. As tensões e os conflitos serão constantes nesse período, com a demonstração de poder nacional, na busca pela hegemonia entre as Potências.

Contudo, o período oferece também a convergência de interesses comuns em vários domínios da vida internacional. Esta realidade indicará a necessidade de cooperação e impulsionará o esforço da coletividade dos Estados para a solução das questões que tocam a todos eles. Evidencia-se, assim, o necessário desenvolvimento do direito internacional clássico, para dar conta da complexidade das relações internacionais que extrapolarão a esfera política. Os Estados e sua soberania permanecem assentados nas concepções westfalianas, mas buscam caminhos para a ampliação da solidariedade internacional.

Nesse sentido, a normatização sofrerá significativo aumento, regulando novos domínios com cedência de poder por parte dos Estados. Além disso, o direito internacional avançará para a institucionalização dessa solidariedade, com o surgimento das organizações internacionais, estabelecendo os foros de cooperação e alargando as temáticas, significativamente, no século XX.

2.1.1 O Contexto Interno da Nova Ordem: Estado(s), direito(s) e liberalismo econômico

A nova ordem da sociedade internacional europeia tem suas bases no final do século XVIII, com a Revolução Francesa e seus ideais de liberdade, o liberalismo como seu núcleo

¹²⁵ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 45-46.

econômico e com o Império Napoleônico, alinhado às tendências destacadas por Westfália e Utrecht, demonstrando a sua hegemonia. Contribuiu também, e com o apoio da França para a ampliação dessa sociedade, a independência dos Estados Unidos da América.

A reorganização do poder no interior dos Estados europeus, especialmente a partir de 1789, quando o Estado aparece em sua segunda versão, a Liberal,¹²⁶ foi fundamental para a estratégia de expansão da sociedade internacional no início do século XIX. As potências que concentrarão a hegemonia do período estarão assentadas no liberalismo econômico que propulsionarão a Revolução Industrial e, conseqüentemente, a determinação dos novos domínios para a inserção dos produtos dela derivados. Dessa forma, a Europa vivenciou o surgimento de “[...] uma sociedade internacional que fez novos adeptos, contaminou as estruturas internas e as relações entre Estados, as normas jurídicas, os modos de viver e de pensar e os modos de produzir e de comerciar.”¹²⁷

O Estado Liberal representou os desígnios da burguesia que, com ampliado poder econômico, buscava também poder político. Apesar de o regime absolutista ter sido imprescindível para alcançar os seus objetivos, pôs-se o claro confronto entre as aspirações de liberdade burguesa e as práticas absolutistas.

O absolutismo, apoiado por uma aristocracia fundiária, reprimiu a atividade do homem, mantendo os privilégios feudais da nobreza numa época em que o crescimento (ainda que gradual) industrial e comercial começava a abrir novas perspectivas de esforço, exploração, riqueza e mudanças individuais. No entanto, as nações estavam divididas internamente em muitas jurisdições com leis diversas, padrões diferentes, tarifas diferentes, pesos e medidas diferentes, o que impedia as comunicações, o comércio e as liberdades individuais. (...) Este liberalismo era um desafio à ordem existente, pois o *laissez-passer* capitalista, (...), era a ideologia que exprimia os interesses da classe média contra o absolutismo e principalmente contra repressões políticas e econômicas.¹²⁸

As classes ascendentes buscavam a limitação do poder e das funções do Estado. Nesse paradigma há, portanto, uma evidente divisão entre o público (cidadania, justiça, segurança, representação política etc.) e o privado (liberdade, vida, família, propriedade etc.), será garantida pelo Estado Liberal de Direito por meio das leis. O período foi marcado pela adoção do positivismo legalista e o abandono do jusnaturalismo, com o monopólio da produção

¹²⁶ Apesar de o liberalismo ter vertentes nos movimentos ideológico da Revolução Gloriosa da Inglaterra, em 1688, virá assentar-se como a doutrina estatal no século XIX, com notada relevância às Declarações resultantes das Revoluções de Independência dos Estados Unidos da América, em 1776, e da Revolução Francesa, em 1789.

¹²⁷ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 45.

¹²⁸ MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 37-38.

jurídica pelo Estado, a consagração do princípio da legalidade, a onipotência da lei, a primazia do poder legislativo (leia-se burguesia) e a máxima que todo direito válido é legítimo.¹²⁹ Assim, “[...] somente se considera direito o promulgado pelo Estado. (...) apenas existe um poder centralizado com capacidade para produzir direito que é, justamente, o Estado como ator único da ordem jurídico-política.”¹³⁰

Além disso, esse período é marcado pela nova ideologia da soberania nacional, nascida das revoluções americana e francesa do fim do século XVIII, que não põe em causa nem o Estado soberano, nem o sistema interestatal, mas a *origem* do poder do Estado (não o poder do Estado). Logo, o Estado não desaparece. Deixa de ser do domínio do príncipe para identificar-se e fundir-se com a nação, abraçando a sua condição jurídica. O Estado deixa de ser senhorial e patrimonial, para tornar-se Estado Nacional, que buscará realizar as aspirações e as necessidades da nação. A soberania não muda de sentido, mas de titular, o que implica a não submissão do soberano (a nação ou o rei), a qualquer poder superior, interna ou externamente. No plano internacional, continua a ser um Estado soberano como o seu predecessor. Por isso mesmo, o sistema interestatal é poupado, pois foi estabelecido por e para Estados soberanos.¹³¹

Diferentemente da experiência absolutista, no império da lei, cabe ao Estado, agora não-interventor, “garantir a certeza nas relações sociais, por meio da compatibilização dos interesses privados de cada um com o interesse de todos, mas deixar a felicidade ou a busca da felicidade nas mãos de cada indivíduo”.¹³² Na esfera individual está a busca por maximizar o prazer e atenuar a dor.¹³³ Assim, o poder político inaugurado pela burguesia, como classe em ascensão, forja o ideal de liberdade do homem frente ao Estado. Detentora do poder político, a burguesia não mais *carrega a bandeira* da prática universal dos princípios da Revolução, sustenta-os apenas formalmente, pois no plano da aplicação política eles se mantêm como princípios que constituem uma ideologia de classe.

[...] disso não advinha para a burguesia dano algum, senão muita vantagem demagógica, dada a completa ausência de condições materiais que permitissem às

¹²⁹ BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; ESPINDOLA, Ângela Araújo da Silveira. O Estado e seus Limites: reflexões em torno dos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988. BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **Estado Constitucional, Direitos Fundamentais: limites e possibilidades**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008 (Caderno de Direito Constitucional: módulo 5), p. 12.

¹³⁰ JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Constitucionalismo em Tempos de Globalização**. Trad. José Luiz Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009, p. 10-13 passim.

¹³¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p.

¹³² CATTONI, Marcelo. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 55.

¹³³ Ideia presente nos utilitaristas, defensores do individualismo, que pode ser encontrada em MILL, John Stuart. **On Liberty** (1859). Kitchener: Batoche Books, 2001, p. 52 a 69.

massas transpor as restrições do sufrágio e, assim, concorrer ostensivamente, por via democrática, à formação da vontade estatal (...) válidos para toda a comunidade humana, embora, na realidade, tivesse bom número deles vigência tão-somente parcial, e em proveito da classe que efetivamente os podia fruir.¹³⁴

O liberalismo, doutrina que propulsionou as mudanças nesse período, teve por objetivo reorganizar a economia, introduzir novos métodos ao mercado e investir capital em fábricas e máquinas, sem a interferência do Estado, restringindo os obstáculos ao transporte e comércio de bens. Além disso, buscou liberar a atividade econômica individual e estabelecer grandes áreas de comércio entre os Estados-Nação e, se possível, para o mundo.

A tônica da atuação do Estado liberal será dada pelos núcleos do liberalismo: moral, político e econômico.¹³⁵ O núcleo moral contém a ideia de valores e de direitos afirmados a partir da condição de ser humano, como a liberdade, a dignidade e a vida, que correspondem a um conjunto de liberdades: pessoal (como direitos que garantem a proteção individual contra o governo), civil (como canais e áreas livres e positivas da atividade e da participação humana) e social (possibilidade de mobilidade social, de cada indivíduo acessar a oportunidades, de acordo com suas capacidades).

O núcleo político do liberalismo compõe-se de quatro princípios básicos: consentimento individual (a fonte da autoridade política, bem como dos poderes do Estado é o consentimento dos indivíduos que concordam por estabelecer uma sociedade civil); representação e governo representativo (a *legislatura*, eleita pelo povo, deve tomar as decisões, mas limitada pelo contrato original que estabeleceu o sistema político); constitucionalismo (oferece garantias sólidas aos indivíduos, estabelece limitações explícitas ao governo nacional e aos estados individualmente e institucionaliza a separação dos poderes de tal forma, que um Poder controla o outro, sem poder predominar um sobre os outros); soberania popular (“vontade geral”, defendida por Rousseau na sua forma absoluta, foco de tensões com a ideia de adoção de limites à *legislatura* e à maioria, advogada por Locke e alguns utilitaristas).

Por fim, o núcleo econômico é constituído por uma gama de liberdades econômicas que se tornaram essenciais à nova ordem social: os direitos de propriedade, de herança, de acumular riqueza e capital, liberdade de produção, de comprar e de vender. Liberdades contratuais, enfatizando-se o caráter voluntário entre os diversos fatores econômicos ou

¹³⁴ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 44.

¹³⁵ Análise a partir da sistematização proposta por MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 38-52 passim.

capitalistas, que moldaram o indivíduo – “o homem econômico” – que, pelo autointeresse, determinará a sua própria situação.¹³⁶

O capitalismo é inseparável da modernidade europeia. A relação entre conteúdo e forma da soberania moderna está plenamente articulada na obra de Adam Smith, que começa com uma teoria da indústria, assinalando a contradição entre enriquecimento privado e interesse público. Nesse sentido, para Smith, o capitalista, apesar de pensar apenas em seu próprio proveito, é levado pela *mão invisível do mercado* a promover um fim que não fazia parte de suas intenções. Afinal, o Estado deve ser mínimo, mas eficaz, fazendo coincidir o bem-estar dos indivíduos privados com o interesse público, dando conteúdo à mediação de interesses e representando o eixo de racionalidade dessa mediação. O Estado deve reduzir todas as funções sociais e as atividades trabalhistas a uma medida de valor. Tal teoria representou, assim, a alma e a substância do conceito de Estado moderno.¹³⁷

De forma geral, o liberalismo que se assentou no século XIX mostrou-se relevante em relação ao surgimento e à institucionalização dos direitos civis e políticos e liberdades econômicas. Além disso, apresentou resultados notáveis em relação ao crescimento e ao desenvolvimento, nunca antes vistos, da tecnologia e da produção, acompanhados do expressivo aumento na utilização de dinheiro em ouro ou em papel moeda, diante de novas práticas bancárias. As economias cresceram, bem como as cidades e a população mundial.¹³⁸

O mundo foi conquistado pelo liberalismo. Isso se deu em duas fases: na primeira, as potências capitalistas europeias impuseram o livre-comércio para fora de suas fronteiras e, na segunda fase, os países industrializados, à exceção dos Estados Unidos, introduziram o livre-comércio nas transações para dentro de suas fronteiras. Por volta de 1860, a construção do mundo liberal estava concluída, encerrando-se a fase mercantilista primitiva da economia capitalista. A economia do mundo tornou-se mais pluralista,¹³⁹ com a integração mundial, além da exportação de produtos industriais, do mercado agrário, com o desenvolvimento agrícola de antigas colônias de povoamento branco nas Américas e na Ásia, bem como da redução dos custos de transporte.¹⁴⁰

¹³⁶ Ressalta-se aqui a importância das contribuições de Adam Smith (destacado por sua obra *A Riqueza das Nações*), e os utilitaristas Jeremy Bentham e John Stuart Mill.

¹³⁷ HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 103.

¹³⁸ MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 60.

¹³⁹ HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Impérios, 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

¹⁴⁰ DÖPCKER, Wolfgang. Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 86-87.

Os avanços nas comunicações ferroviárias e marítimas propulsionaram a aproximação de pessoas, na sua comunidade nacional e internacionalmente. De outro lado, gerou um grande número de infortúnios que atingiram os trabalhadores da época.¹⁴¹

[...] os embates entre burguesia e operariado, anunciaram os dissensos que produziram a ruptura da ordem então vigente. Afinal, apesar de se ter avançado no ideal de liberdade em relação ao Estado, com uma série de direitos, hoje ditos de primeira dimensão, formalmente garantidos, o indivíduo sente a inefetividade dessas garantias, pois, no Estado Liberal de Direito, a condição humana, para considerável parte da sociedade, altera-se, mas não melhora.¹⁴²

Nesse contexto, apesar da defesa de um Estado mínimo, não interventor, nos assuntos econômicos e sociais, algumas intervenções limitadas foram necessárias para aplacar, ainda que de forma paliativa, os efeitos do *laissez-faire* liberal. Várias medidas legislativas foram tomadas para ampliar a proteção aos trabalhadores. Leis de pobreza, legislação sobre o trabalho de menores, aumentando a idade para as atividades laborais e obrigando os menores a frequentar a escola, compensações por acidentes de trabalho, estabelecimento de jornada (como a de 10 horas na Inglaterra, em 1846). Enfim, no decorrer do século XIX, passa-se a entender necessário o apoio aos indivíduos que, por seu autointeresse e iniciativa, não conseguissem satisfazer as suas necessidades básicas. Assim, no final desse século, introjeta-se na filosofia liberal um novo fator: a justiça social, que ganhará força no século XX,¹⁴³ tanto nas políticas internas dos Estados como da Sociedade Internacional.

Nesse contexto de transição, o início do século XX indicará uma mudança na própria concepção de soberania. Passará de um poder absoluto, utilizado pelo Estado Liberal para garantir a segurança e a paz na sociedade (de “indivíduos livres e iguais”), para um poder solidário, de um Estado promotor da igualdade e do bem-estar social, “percebido como um benefício compartilhado pela humanidade toda”.¹⁴⁴ Nesse sentido favorecerá o nascimento e a afirmação das instituições que buscarão cooperar em questões que se demonstraram interdependentes, clamando por esforços conjuntos.

¹⁴¹ MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 60.

¹⁴² STRECK; BOLZAN DE MORAIS, 2010, p. 54.

¹⁴³ MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 60-61 passim.

¹⁴⁴ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espacial dos Direitos Humanos. Col. Estado e Constituição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 30-31.

2.1.2 Imperialismo e Expansão Europeia: entre independências e novas dependências

O liberalismo influenciou os movimentos de autodeterminação e independência nacional que se propagaram por toda a Europa no século XIX. A maior parte dos Estados surgidos no período levaram a efeito o constitucionalismo liberal, firmando direitos individuais, com limitação do governo e eleições com participação popular. A expansão do modelo estatal, com o grande número de Estados-Nacionais que se assentaram nesse período,¹⁴⁵ repercutiram na ampliação da sociedade e do direito internacionais, inspirados nas concepções e práticas políticas internas que se firmaram nos Estados (europeus).

Com a expansão da sociedade internacional europeia, o século XIX apresentará o sistema único global de relações internacionais. O início de um novo momento para as relações interestatais e do direito que as rege será marcado no início do século XIX quando, com a queda de Napoleão, as potências europeias se reúnem no terceiro foro diplomático da história: o Congresso de Viena, de 1814. Decide-se aí que o sistema de equilíbrio do século XVIII deveria “[...] evoluir para um sistema de entendimento e colaboração controlado pelas grandes potências, deixando no passado tanto a imposição unilateral de força de uma potência singular como a prevalência de múltiplas independências sobre as relações internacionais.”¹⁴⁶

O sistema de equilíbrio de poder instaurado desde a Paz de Westfália, pautado nos princípios da igualdade e da independência dos Estados soberanos (que possuíam força econômica e militar suficientes para se imporem na defesa de seus territórios) mantém-se até a segunda metade do século XIX. O exercício da hegemonia coletiva pelas cinco potências, Inglaterra, Rússia, Prússia, Áustria e França, fora facilitado pelo acordo geral em relação às “regras do jogo” e à cultura comum que permeavam as suas relações.¹⁴⁷

As potências deveriam implantar a diplomacia de conferências e resolver sobre as grandes questões da política internacional, utilizando-se do direito de intervenção coletiva. Os

¹⁴⁵ “Através do Século XIX dinastias se desintegraram e surgiram novas nações. Tornaram-se independentes a Grécia (1827), Noruega (1830) e Bélgica (1830). Um levante nacional polonês liberal em favor da independência ocorreu em 1831. A Itália tornou-se um Estado Nacional unificado em 1870 e a Alemanha se seguiu em 1871. O Império Otomano compreendendo os Balcãs, Turquia e Oriente Médio, se fragmentou, permitindo o aparecimento de numerosos Estados independentes, alguns no fim do Século XIX e no início do Século XX. Bulgária, Romênia, parte da Iugoslávia e Albânia tornaram-se novos Estado nacionais. O mesmo ocorreu com o Império Austro-Húngaro do qual saíram a Hungria, Sérvia e finalmente a Checoslováquia. Poderosos movimentos liberais manifestaram-se dentro do Império czarista.” MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 60.

¹⁴⁶ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 44-45.

¹⁴⁷ BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 134.

colegiados deveriam deliberar sobre as necessidades das pequenas e médias potências, comprometendo-se em não exercer hegemonia regional, nem ampliar o seu próprio domínio, preservando, contudo, a liberdade de mover-se pelos próprios interesses. A ideia seria de controlarem-se, umas às outras, as grandes potências, coligando-se a deter aquela que infringisse o código de conduta.¹⁴⁸ Todavia, a balança do poder foi estremecida pelos acontecimentos que marcam o final do século XIX e início do século XX, diante do imperialismo dos cinco grandes e os novos movimentos de colonização na África e Ásia,¹⁴⁹ demonstrando que “[...] a política internacional é necessariamente a política do poder.”¹⁵⁰

No período entre 1871 e 1914-1918, será verificado o apogeu da hegemonia global do sistema internacional europeu, com a definitiva vontade europeia de dominar o mundo, sem deixar qualquer verdadeiro vácuo de poder. O novo imperialismo caracterizado pela dominação das potências europeias (bem como dos Estados Unidos e do Japão) sobre o sul do planeta, tanto direta, ou formalmente (com a conquista territorial e subjugando os povos), como indireta, ou informalmente (por meio de relações econômicas e políticas assimétricas), completou a rede global de relações econômicas, estratégicas e políticas.¹⁵¹

Ao mesmo tempo, a descolonização nas Américas, ao lado do início do imperialismo norte-americano, apresentara os movimentos de resistência e inserção de elementos americanos na construção do direito internacional, até então, marcadamente europeu. Os princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção acompanharão a afirmação de

¹⁴⁸ CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 44-45.

¹⁴⁹ A concessão do liberalismo pelos latino-americanos, fez-se sem barganha, em troca de nada, visto que o reconhecimento das independências de que ele serviu de pretexto, fluiria naturalmente. O fato animou o governo britânico que, com outras nações industrializadas da Europa, passou a exigí-lo, primeiro, dos vizinhos otomanos e, depois, das populosas nações asiáticas. Com as revoluções econômicas (agrícola, industrial, dos transportes e demográfica), entre 1820 e 1870, os ocidentais encontraram novos meios para imporem seus interesses a outros povos. O sucesso dos europeus em expandir para fora de suas fronteiras o livre comércio, suscitava, naquele momento, dúvidas quanto à conveniência dos movimentos de colonização. CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 63-64. De toda a forma, a corrida colonialista pela África (*scramble for Africa*) começou em 1876, quando somente 10% do território africano estava sob o domínio colonial. Em 1900, este número passou a 90%, representando, a partilha da África entre as potências europeias, “[...] o fenômeno mais espetacular e, ao mesmo tempo, menos compreensível do novo imperialismo.” Além disso, houve a ocupação de grande parte do território asiático e a abertura da China. DÖPCKER, Wolfgang. *Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 99-105 passim.

¹⁵⁰ ARON, Ramond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 723.

¹⁵¹ DÖPCKER, Wolfgang. *Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 78 e 107.

novos Estados no sistema internacional, bem como a sua reivindicação por participarem da elaboração das regras do jogo.

A intervenção e sua legitimidade deveriam ser proscritas do ideário político americano, com o fim de manter a independência dos Estados, conforme as próprias prescrições europeias de Westfália e de Utrecht. Assim, surgem as duas principais manifestações das Américas: Doutrina Monroe e o Bolivarismo, representando duas modalidades distintas.¹⁵² A Doutrina Monroe está consubstanciada na mensagem do Presidente James Monroe ao Congresso norte-americano, em 02 de dezembro de 1823, que enunciou certos princípios de política americana, referentes a uma possível ação das potências europeias no continente americano.

O Monroísmo visava a repelir a recolonização dos Estados latino-americanos que haviam se libertado do jugo de suas metrópoles e conter a penetração russa nas costas americanas do Pacífico Norte, devido à reivindicação de direitos exclusivos de pesca, até 51 graus de latitude. Assim, a Doutrina Monroe restringiu-se “[...] a uma declaração de intenções, mas para os próprios norte-americanos, de que não iriam intervir em questões europeias e que não devia a Europa restabelecer o sistema colonial no Continente.”¹⁵³

Pode-se resumir a Doutrina Monroe em três proposições: a) que o continente americano não poderia ser objeto de futura colonização de nenhuma potência europeia; b) que é inadmissível qualquer intervenção europeia nos negócios internos ou externos de qualquer dos países americanos; c) que os Estados Unidos da América não intervirão absolutamente nos negócios pertinentes a nenhum país europeu. Essas proposições não representam apenas

¹⁵² A doutrina desenvolvida no século XIX condena a intervenção, com base em autores como Kluber, Heffter, Funck-Brentano e Sorel. No continente americano, a questão recebeu especial atenção. A partir de interesses políticos e econômicos, várias doutrinas de não intervenção foram desenvolvidas, quais sejam a Doutrina Monroe, a Doutrina Drago, as Doutrinas de Legitimidade Democrática de Tobar, Brum, Wilson, Roosevelt, a Doutrina da Efetividade de Stimson e as Pomêmicas de Alcorta-Calvo e Sá Vianna-Alvarez. Vale também ressaltar a Doutrina Drago, que traz o nome de seu criador Luís Maria Drago, então Ministro das Relações Exteriores da Argentina, é possível vislumbrar sua nítida inspiração na Doutrina Calvo, desenvolvida pelo internacionalista, também argentino, Carlos Calvo, que condenava qualquer intervenção financeira, ainda que diplomática. Essa doutrina foi proclamada como um protesto contra a demonstração naval da Alemanha, Inglaterra e Itália, em dezembro de 1902, contra a Venezuela, levada a efeito para forçar o governo venezuelano a pagar dívidas de que eram credores nacionais daquelas três potências. O protesto, logo após convertido em doutrina, encontrou receptividade em toda a América. Influenciado pela Doutrina Monroe, Drago protestou contra a intervenção da Europa nos negócios americanos. De acordo com os ensinamentos de, a Doutrina Drago estabelece a seguinte tese: “a dívida pública não pode dar lugar à intervenção armada e menos ainda à ocupação material do solo das nações americanas por uma potência europeia”. LITRENTO, Oliveiros. **Curso de Direito Internacional Público**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 143. Drago não negava a obrigação da nação devedora de reconhecer suas dívidas e procurar solvê-las, mas condenava a cobrança coercitiva destas, como capaz de conduzir as nações mais fracas à ruína e até a absorção de seus respectivos governos, pelos das nações mais poderosas. Contudo, tal doutrina encontra-se superada.

¹⁵³ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 42.

uma regra de isolamento e um desejo de não intervenção dos Estados Unidos nos negócios europeus, mas também uma preocupação relativa à pretensão russa de ocupar uma parte da costa no noroeste da América do Norte, bem como uma reação contra as tendências intervencionistas da Santa Aliança.¹⁵⁴

A Doutrina Monroe, em princípio concebida para a defesa da independência dos Estados americanos, transformou-se na virada do século, em um instrumento de defesa dos interesses econômicos norte-americanos contra a concorrência europeia, especialmente da Inglaterra. Da mesma forma, serviu para legitimar as ingerências estadunidenses, abertas e ocultas, nas políticas internas dos Estados latino-americanos independentes.¹⁵⁵

O Bolívarismo representou a visão pan-americana concebida por Simon Bolívar acerca de uma solidariedade continental e de luta e preservação das independências na América Latina. Advogava na defesa pela necessária união dos Estados latino-americanos diante de uma possível contra-ofensiva espanhola, apoiada pela Santa Aliança. Os ideários de solidariedade continental e de resistência da Doutrina Bolívarista, propugnavam pela criação de “um sistema internacional americano”, guiado pela manutenção da paz, pela força do direito internacional, pela solução negociada das controvérsias, pela aliança política que proscresse o exercício da potência pelo acordo geral de todos os Estados americanos.¹⁵⁶

Os Estados foram chamados a se reunir em Assembleia no Panamá para deliberarem acerca da

[...] renovacion solemne del gran pacto de union y liga perpetua contra la España y cualquiera otra potencia que ataque por armas la independencia de America. (...) Será otro de sus primeros cuidados publicos una solemne declaracion de los principios de justicia en que consideran apoyada su causa, y de la politica moderada y circunspecta q se proponen seguir respecto de las demas potencias. (...) La celebracion, o renovacion de los tratados de comercio entre los confederados formara outro asunto de deliberacion: se fijarán las prerrogativas y atribuciones de los cónsules respectivos, y se acordarán los demas puntos concernientes a su politica internacional. La asamblea no se ingerirá en la administracion interior de ninguno de los Estados, y evitará cuidadosamente las cuestiones de politica constitucional. (...) Los derechos reciprocos de los neutrales y beligerantes en materia de navegacion y comercio ofrecen puntos de tanto mas ardua resolucion, quanto las grandes potencias

¹⁵⁴ A Santa Aliança formada por Rússia, Prússia e Áustria, originada de um sistema de alianças entre as potências absolutistas de forma a contraporem-se ao caráter laico das idéias liberais e da Revolução Francesa. Decidiram manter a aliança também na paz, de modo a consolidá-la e torná-la duradoura, contra possíveis ameaças revolucionárias. HOBBSAWM, Eric J. **A Era das Revoluções – 1789 – 1848**. 19. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

¹⁵⁵ DÖPCKER, Wolfgang. Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 106.

¹⁵⁶ CERVO, Amado Luiz. Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 59.

maritimas estan lejos de haber adoptado reglas uniformes en su practica.(...) Será otro de los objetos mas esenciales de la Asamblea resistir a toda medida de intervencion que intentaren las otras potencias en los negocios domesticos de los Estados.¹⁵⁷

Os esforços bolivarianos foram permeados por vários fatores que contribuíram para o fracasso do Congresso do Panamá. Somam-se a esse resultado a resistência dos Estados Unidos, a ausência de aderência de vários países ao ideário (como o Brasil, pelo temor da Monarquia em relação à implantação do republicanismo) e a não ratificação do pactuado, bem como a cooperação do reforço dos nacionalismos em detrimento do regionalismo. Outras conferências se seguiram (de Santiago, em 1856 e de Lima, em 1864). Além disso, juristas sul-americanos reuniram-se em Congressos (Lima, em 1874, Caracas, em 1883, e em Montevidéu, em 1888). Em Montevidéu, chegou-se a projetar um Código Interamericano, no qual forma inseridas questões comuns de Direito Internacional Público e Privado. Assim, os insucessos dos ideais do bolivarismo pan-americano, afinal nenhum de seus tratados chegou a ser integralmente aplicado, tornaram-se evidentes. Contudo, ofereceram as bases para uma solidariedade continental afirmada na igualdade entre todos os Estados americanos, soberanos, independentes e livres de intervenções externas.

Apesar das resistências, as práticas intervencionistas permaneciam presentes nas pautas do Concerto Europeu e em suas políticas ultramar, entre 1870 e 1914. Os motivos e as dinâmicas eram diversas. Não se pode atribuí-las a causas prevalentemente econômicas (pano de fundo do imperialismo), como a busca de mercados, matérias-primas ou oportunidade para investimento de capital. “Certamente, a depressão econômica de 1873 a 1896, a concorrência crescente entre os Estados europeus e o recrudescimento do protecionismo representa fatores que, com o nacionalismo, marcam decisivamente a mentalidade da época.”¹⁵⁸ As construções nacionalistas e o interestatalismo presente na relação entre os Estados foram características fundamentais para os resultados ao final desse período.

Entre imperialismo(s) e soberanias, independências e novos laços de dependência, novos colonialismos e reivindicação por não-intervenção, antíteses teóricas e práticas que repercutiram fortemente no efetivo reconhecimento de igualdade entre os Estados nascentes e

¹⁵⁷ Texto retirado da Nota de 07/06/1825, do Sr. Manoel José Hurtado, Ministro Plenipotenciário da Colômbia, ao Sr. Manoel Rodrigues Gameiro Pessoa, Ministro Plenipotenciário do Império do Brasil na Grã-Bretanha. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Cadernos do CHDD**, Ano I, Nº 2. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília - DF, 2003, p. 17-18. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/172-Cadernos_do_CHDD_N_02.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2014.

¹⁵⁸ DÖPCKER, Wolfgang. Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 108.

os Estados já afirmados. Os novos espaços reconhecidos como Estados reivindicam poder para se autodeterminarem, diante da ausência de uma regra propriamente declarada no sistema internacional que assegurasse um direito à autodeterminação dos povos.

O sistema de equilíbrio do poder, instaurado no Concerto Europeu, é abalado pelas tensões derivadas da concorrência entre as potências e repercutiu na situação interna do continente. A política mundial das potências representou conflitos que acabaram por deflagrar a Primeira Guerra Mundial, que estabelecerá, ao seu término, novas formas de exercício de poder e o reconhecimento da interdependência e da necessidade de foros (e direitos!) mundiais.

2.2 O Século XX e as Reconfigurações do Poder e do(s) Direito(s)

O século XX inicia em meio a um cenário turbulento na Europa, que culminou na Primeira Guerra Mundial, envolvendo todas as grandes potências, a maior parte dos Estados europeus (excepcionando-se apenas a Espanha, os Países Baixos, os três países da Escandinávia e a Suíça) e muitos Estados ultramar (que enviaram as suas tropas para o grande conflito), perdurando de 1914 a 1919. Não cabe aqui analisar as causas dessa guerra,¹⁵⁹ mas os seus reflexos no sistema internacional e, conseqüentemente, no direito internacional.

A civilização ocidental, que se assentou no século XIX, tinha como características as marcas europeias de uma economia capitalista; uma estrutura legal e constitucional liberal; a burguesia como classe hegemônica; exultante com o avanço da ciência, do conhecimento e da educação, e com o progresso material e moral; convicta da centralidade da Europa, berço das revoluções científicas, artísticas, políticas e industriais, cuja economia prevalecera na maior parte do mundo (conquistada e subjugada por seus exércitos); com uma população que somava um terço da raça humana; e cujos maiores Estados constituíam o sistema da política mundial.¹⁶⁰ Essa sociedade foi profundamente abalada pelos acontecimentos do início do século XX, sofrendo importantes mudanças, especialmente durante os quarenta anos entre a

¹⁵⁹ Em relação às causas da Primeira Guerra Mundial, sugere-se a leitura de HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Impérios, 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992; HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011; DÖPCKER, Wolfgang. *Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 77-129.

¹⁶⁰ HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 16.

Primeira Guerra Mundial e os resultados da Segunda, período denominado por Hobsbawm como a “era de colapsos”.

Nesse cenário, a sociedade internacional somará esforços para a institucionalização e previsibilidade de atuações, na busca pelo (r)estabelecimento do equilíbrio de poder (ainda que entre as potências) e o assento de uma paz duradoura. A criação de organizações internacionais com esse fim, ao final da Primeira e da Segunda Guerra Mundiais indicará os novos contornos das relações entre os Estados e redefinirão os direitos internos e internacional.

2.2.1 A Sociedade Internacional e a busca pela Superação do Interestatalismo: o início do século XX entre conflitos e institucionalizações

Ao longo do século XIX, a opinião pública será chamada a pronunciar-se a favor da paz universal pelas tendências políticas mais diversas: torna-se possível organizar, regularmente, congressos internacionais destinados a provar a força desta corrente de opinião.

Antes da Segunda Guerra Mundial, os apelos a favor de uma organização estruturada das relações internacionais mantiveram-se durante muito tempo sob o domínio da doutrina ou da propaganda. O triunfo do interestatalismo parecia, aos homens de Estado, incompatível com qualquer sacrifício da soberania. Por isso, as primeiras iniciativas visaram, simplesmente, melhorar os processos tradicionais de cooperação.¹⁶¹

A ideia de organizar politicamente a sociedade internacional nasceu como reação à anarquia que resulta dos conflitos internacionais e à insuficiência da doutrina do equilíbrio. Tem por ambição integrar num sistema unitário todos os Estados do mundo, sistema que compreenda certo número de instituições capazes de prevenir e resolver os conflitos de interesses entre os seus membros, à imagem das estruturas da sociedade estatal.

Primeiramente, o final da Primeira Guerra Mundial ensejará acordos de cooperação para o (r)estabelecimento da paz entre vencedores e vencidos (ou dos vencedores para com os vencidos). A Conferência de Paz, instalada em 18 de janeiro de 1919, estabeleceu-se com a presença de 27 nações, que haviam se coligado contra a Alemanha e seus aliados, tornando-se necessário um mecanismo pelo qual os cinco grandes (Estados Unidos, Inglaterra, França,

¹⁶¹DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p.220. CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 65.

Itália e Japão) pudessem se reunir para sessões em apartado. Além disso, pela primeira vez, os vencidos foram excluídos da mesa de negociações, na qual nem mesmo a União Soviética se fazia representar, apesar de haver lutado contra a Alemanha.¹⁶²

As decisões da Conferência de Paz estabeleceram uma nova ordem mundial, mais uma vez com concepções europeias, desfazendo o Concerto Europeu. A Conferência de Paz foi concluída com o Tratado de Versalhes,¹⁶³ em 28 de abril de 1919, com o estabelecimento da Sociedade das Nações (SDN), também conhecida por Liga das Nações.¹⁶⁴ Institui-se, pela primeira vez, uma organização internacional com o objetivo de manter a paz por meio de mecanismos jurídicos, com vocação universal. Tratou-se de uma associação intergovernamental, de caráter permanente e de alcance geral, baseada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os Estados,¹⁶⁵ mas com uma estrutura enfraquecida, incapaz de impor uma decisão coletiva.¹⁶⁶

¹⁶² CERVO, Amado Luiz. **A Instabilidade Internacional (1919-1939)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 132-133. Vale frisar que ao final das negociações de paz, importantes nações ficaram de fora da nova ordem internacional, afastadas dos foros decisórios Rússia, Alemanha e Estados Unidos, cujo Presidente Woodrow Wilson, que foi um dos idealizadores desse projeto de paz, não conseguiu a aprovação do Senado para o tratado constitutivo. CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001, p. 151.

¹⁶³ Hobsbawm assevera a imprecisão dessa denominação, pois “Tecnicamente, o Tratado de Versalhes só se refere à paz com a Alemanha. Vários parques e castelos reais nas vizinhanças de Paris deram seus nomes aos outros tratados: Saint-Germain com a Áustria; Trianon com a Hungria; Sèvres com a Turquia; Neuilly com a Bulgária.”¹⁶³ HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. O Breve Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 38. A todos esses tratados foi anexado o pacto de criação da Sociedade das Nações. A estrutura do tratado foi composta pelas seguintes partes: Parte I - Pacto da Sociedade das Nações (artigos 1 a 26 e anexo). Parte II - As Fronteiras da Alemanha (artigos 27 a 30). Parte III - Cláusulas para Europa (artigos 31 a 117 e anexos). Parte IV - Direitos e interesses alemães fora da Alemanha (artigos 118 a 158 e anexos). Parte V - Cláusulas militares, navais e aéreas (artigos 159 a 213). Parte VI - Prisioneiros de guerra e cemitérios (artigos 214 a 226). Parte VII - Sanciones (artigos 227 a 230). Parte VIII - Reparações (artigos 231 a 247 e anexos). Parte IX - Cláusulas financeiras (artigos 248 a 263). Parte X - Cláusulas económicas (artigos 264 a 312). Parte XI - Navegação aérea (artigos 313 a 320 e anexos). Parte XII - Portos, vias marítimas e vias férreas (artigos 321 a 386). Parte XIII - Organização Internacional do Trabalho (artigos 387 a 399). Procedimentos (artigos 400 a 427 e anexo). Parte XIV - Garantias (artigos 428 a 433). Parte XV - Previsões e diversos (artigos 434 a 440 e anexo). TRATADO DE PAZ DE VERSALLES. 1919. Disponível em: <<http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/8esp.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

¹⁶⁴ O Pacto da Sociedade (ou Liga) das Nações está disponível em: SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 70-79.

¹⁶⁵ De acordo com Bedin, “Em relação ao conceito de segurança coletiva, exigia-se que todos os países se comprometessem a respeitar e a preservar, contra a agressão externa, a integridade territorial e a independência política dos demais países presentes no sistema internacional, que se imaginou de ser possível de ser construído mediante a articulação de um poder comum.” BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional Clássica**. Aspectos Históricos e Teóricos. Ijuí: Unijuí, 2011, p. 93.

¹⁶⁶ A sede da SDN foi estabelecida em Genebra (em território suíço, neutro, de país não-membro), tendo como órgãos uma Assembleia Geral, uma Secretaria e um Conselho (onde se projetou que seria composto por quatro membros permanentes, com direito de veto, e quatro membros temporários, eleitos bianalmente pela Assembleia Geral. Contudo, somente três assentos permanentes foram ocupados (França, Inglaterra e Itália), já que os Estados Unidos não ratificaram o Tratado. RESEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 264. Veja-se também em CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**.

A SDN foi projetada visando à possibilidade de uma revolução nas concepções e nas práticas da política internacional e da diplomacia, objetivando estabelecer uma nova era de entendimento e de paz entre as nações. Almejava erradicar a diplomacia secreta e a celebração entre blocos de países, substituir a paz de equilíbrio de potências pela paz fundada no debate público e democrático das questões internacionais, bem como erradicar a guerra e estabelecer um mecanismo de sanções econômicas e políticas aos violadores, gerenciado por uma liga de nações e instituir o princípio da segurança coletiva. Desejava, ainda, afirmar o princípio das nacionalidades para demarcar as fronteiras e materializar o direito dos povos de se autodeterminarem e de disporem livremente de si mesmos.¹⁶⁷

A título político, esta organização tem como objetivo essencial a manutenção da paz. Como não lhe foram atribuídos poderes suficientes para sancionar a agressão, a SDN só pode contar com as virtudes da democracia internacional, designadamente a discussão pública entre dirigentes responsáveis. Todavia, a saída dos Estados autoritários (Alemanha, Japão) e a ausência de certas grandes potências (Estados Unidos, URSS antes de 1934 e depois de 1939) fazem com que se perca grande parte de sua credibilidade e acentuam a sua dimensão europeia.¹⁶⁸

A título técnico, a SDN é a primeira tentativa de federalismo administrativo: ela deve favorecer o reagrupamento e a coordenação do conjunto das uniões administrativas preexistentes, de forma imperfeita. O mesmo período conhece uma experiência mais convincente de institucionalização da função jurisdicional – com a criação do Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI) – e da função social confiada à Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada ao abrigo da parte XIII do Tratado de Versalhes.

Contudo, a institucionalização da Liga das Nações demonstrou que a postura seria de imposição dos vencedores sobre os vencidos e de manutenção do controle sobre os povos que fossem considerados ainda incapazes de governarem-se a si mesmos, carentes de tutela civilizatória. A paz justa e duradoura, como idealizada pelo Presidente Wilson, apresentou-se desvirtuada no texto do tratado constitutivo da SDN. A “paz sem vitória” não se mostrou possível e o concerto e a balança do poder, elementos da estabilidade europeia, deram lugar à vontade dos vitoriosos. Por fim, a conclusão do Tratado de Versalhes demonstrou uma “[...]”

Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001, p. 151.

¹⁶⁷ CERVO, Amado Luiz. **A Instabilidade Internacional (1919-1939)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 132-134.

¹⁶⁸ CERVO, Amado Luiz. **Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

fórmula engenhosa para reordenar a balança de poder e defesa dos interesses de cada nação vitoriosa.”¹⁶⁹

O texto do Tratado deixa clara essa fórmula, mormente em relação à Alemanha:¹⁷⁰ com a revisão e alteração de suas fronteiras (artigos 27 a 30); na imposição de cláusulas políticas em relação à Europa (artigos 31 a 117 e anexos); as limitações de suas competências fora da Alemanha (artigos 118 a 158 e anexos); as cláusulas militares, navais e aéreas (artigos 159 a 213); as duras e amplas sanções (artigos 227 a 230) e reparações (artigos 231 a 247 e anexos); a imposição de cláusulas financeiras (artigos 248 a 263) e econômicas (artigos 264 a 312); bem como as restrições à navegação aérea (artigos 313 a 320 e anexos) e a utilização de portos, vias marítimas e vias férreas (artigos 321 a 386).¹⁷¹

Keynes fez duras críticas às determinações de Versalhes, impostas aos vencidos, sobretudo à Alemanha, em relação aos manifestos objetivos de neutralizá-la e empobrecê-la no período Pós-Primeira Guerra. A limitação sistemática da organização econômica alemã, de seu comércio ultramarino, da exploração de ferro e carvão e de seu sistema de transporte e tarifas, que possibilitaria a sua ascensão, foi ponto fulcral no Tratado. Os vínculos da Alemanha com seus antigos aliados e vizinhos foram inviabilizados. A supressão de parte de seu território, a eliminação de sua influência e o confisco de seu capital representaram um golpe ao desenvolvimento da Alemanha e, de forma reflexa, da Europa.¹⁷²

Os resultados econômicos da Primeira Guerra produziram, antes de tudo, efeitos nacionais. Com a ruína material da Europa (queda de preços, da produção industrial, do comércio internacional, das reservas monetárias e do emprego) e o desmantelamento do capitalismo (com o individualismo, a livre iniciativa e o mercado cedendo espaço ao nacionalismo econômico, ao protecionismo e autarcismo político), afirma-se o cenário da crise a partir de 1929. Os efeitos internacionais da crise passam pela indiferença e hostilidade

¹⁶⁹ KEYNES, John Maynard. **As Conseqüências Econômicas da Paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 17.

¹⁷⁰ A Alemanha rejeitou os termos do Tratado, pois perderia a sétima parte do seu território e um décimo de sua população; deveria aceitar a responsabilidade da Guerra, a ocupação militar e o desarmamento, além de pagar uma soma fixada em 132 bilhões de marcos-ouro, por conta de reparações. Mas a imposição nos termos definidos pelos vencedores, com a ameaça francesa de reiniciar a guerra e de dividir o território alemão em duas partes, culminou na assinatura do Tratado em 28 de junho de 1919. CERVO, Amado Luiz. **A Instabilidade Internacional (1919-1939)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 132-133.

¹⁷¹ TRATADO DE PAZ DE VERSALLES. 1919. Disponível em: <<http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/8esp.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

¹⁷² KEYNES, John Maynard. **As Conseqüências Econômicas da Paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 42-52 passim.

em relação à cooperação e pela prática generalizada de adoção de soluções nacionais aos problemas internacionais.¹⁷³

Outra repercussão importante deu-se em relação à descrença nas instituições do Estado liberal (que já vinha questionado desde o final do século XIX). A tentativa de adaptação do Estado tradicional (o Estado Liberal Burguês) às reivindicações sociais da civilização industrial e pós-industrial, com seus novos e complexos problemas, mas também com suas possibilidades técnicas, econômicas e organizativas para enfrentá-los implicou a reformulação do modelo. O Estado social¹⁷⁴ que surge nesse contexto, ou seja, as medidas criadas para permitir tal adaptação não devem ser entendidas como algo totalmente novo, mas como uma mudança qualitativa de tendências surgidas no século XIX e princípios do século XX. Isso para regular, naquele momento, aspectos parciais da sociedade.¹⁷⁵ Esse período foi marcado por um novo modelo constitucional (do *Welfare State*), delineado, inicialmente, pelas Constituições Mexicana (1917) e Alemã, de Weimar (1919), apesar de não se demonstrar uniforme, pois desde meados do século XIX, o tratamento da questão social já estava presente em políticas legislativas.¹⁷⁶

A ideia de justiça social, ao mesmo tempo em que implica a revisão das instituições do Estado liberal, forjará uma normativa para além das fronteiras nacionais. Instituiu-se no Tratado de Versalhes a Organização Internacional do Trabalho (OIT), nos artigos 387 a 427, visto que o estabelecimento da paz universal só poderia ocorrer sobre as bases da justiça social.¹⁷⁷ Dessa forma, emergem esforços para desenvolver e harmonizar normativas

¹⁷³ CERVO, Amado Luiz. **A Instabilidade Internacional (1919-1939)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 145.

¹⁷⁴ “Pode-se caracterizar o Estado Social (Estado como garantidor de qualidade de vida) como um modelo que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo cidadão, não como caridade, mas como direito político.” BOLZAN DE MORAIS, José Luis; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **Constitucionalismo e Cidadania: por uma jurisdição constitucional democrática**. Col. Estado e Constituição; 10. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 53.

¹⁷⁵ GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado Contemporâneo**. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 09.

¹⁷⁶ BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos**. Col. Estado e Constituição. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 39.

¹⁷⁷ Preambulando a Primeira Seção, estão as motivações dos Estados firmatários para a criação da OIT: “Visto que la Sociedad de las Naciones tiene por objeto establecer la paz universal, y que tal paz no puede ser fundada sino sobre la base de la justicia social; Visto que existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un tal descontento que la paz y la armonía universales son puestas en peligro, y atento que es urgente mejorar esas condiciones: por ejemplo, en lo que concierne a la reglamentación de las horas de trabajo, a la fijación de una duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, al reclutamiento de la mano de obra, la lucha contra la desocupación, la garantía de un salario que asegure condiciones de existencia convenientes, la protección de los trabajadores contra las enfermedades generales o profesionales y los accidentes resultantes del trabajo, la protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, las pensiones de vejez y de invalidez, la defensa de los intereses de los

trabalhistas e fomentar melhorias em relação às condições de trabalho no interior dos Estados, estimulando e sendo estimulados pelo novo paradigma constitucional do Estado social.

As consequências econômicas da paz, firmada em Versalhes, demonstraram que, não só na Alemanha, sem a qual, para Keynes, o capitalismo não poderia funcionar, mas na Europa como um todo. Além disso, favoreceu a elevação das potências econômicas do período que se segue: Estados Unidos, União Soviética e Japão. Principalmente os Estados Unidos, até 1930, apresentaram um expressivo desenvolvimento, mantendo objetivos de supremacia sobre o resto do mundo, pautado em uma política realista de defesa dos interesses nacionais, isolacionista e protecionista, buscando benefícios na ordem internacional, mas sem compartilhar responsabilidades.

Distintamente do auspiciado, a associação dos Estados para uma cooperação à segurança coletiva não será confirmada com a criação (e com a própria existência) da Liga das Nações, demonstrando-se uma proposta idealista, fadada ao insucesso. Afinal, apesar de cogitar uma ética universal, sob o manto de uma moral internacional, o princípio da igualdade entre os Estados foi desrespeitado desde o início, com o tratamento desigual pelo Tratado. Além disso, o bem do todo com preferência sobre o bem da parte, o argumento da prevalência do interesse geral, revelou-se falso diante da desarmonia dos interesses particulares dos Estados.¹⁷⁸

O interestatalismo manteve-se como característica constante do período entre-Guerras, apesar de o Estado, até então ator exclusivo e soberano da cena internacional, passar a compartilhar espaços decisórios com outros Estados nas organizações internacionais, vinculando-se a elas. Nesse sentido, não se verificou a solidariedade pensada, e o predomínio dos interesses estatais se evidenciaram nos conflitos subsequentes, derivados das rivalidades interimperialistas.

A superação do interestatalismo necessitava de, pelo menos, uma organização política centralizada que dispusesse de meios de coação ou de persuasão sobre os Estados e de um poder de coordenação das instituições técnicas ou regionais. Os esforços realizados não permitiram uma aproximação sensível a este esquema teórico, pois todas as escolhas decisivas marcavam a vontade dos Estados em manter o sistema interestatal. É certo que se criaram

trabajadores ocupados en el extranjero, la afirmación del principio de la libertad sindical, la organización de la enseñanza profesional y técnica y a otras medidas análogas; Visto que la no adopción de un régimen de trabajo realmente humano es un obstáculo puesto a los esfuerzos de las demás naciones deseosas de mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.” TRATADO DE PAZ DE VERSALLES. 1919. Disponível em: <<http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/8esp.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

¹⁷⁸ CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001, p. 150-159 passim.

numerosas organizações, mas a sua própria multiplicidade traduz a preocupação de colocá-las numa posição de inferioridade em relação às grandes potências. A dispersão das responsabilidades, a sobreposição dos domínios de ação das organizações torna mais difícil a sua coordenação e justifica a recusa em reconhecer-lhes um poder de decisão autoritário.¹⁷⁹

Dessa forma, a ordem de Versalhes, com a primeira tentativa de uma regulação global, estabelecida a partir da imposição dos conceitos europeus (dos vitoriosos), feriu o nacionalismo e a autodeterminação,¹⁸⁰ na Europa e fora dela, nas colônias e nos mandados. “A sociedade dos Estados europeus fora destruída pela guerra, e a paz tirou-lhe a possibilidade de reconstrução, confirmando concretamente o seu declínio.”¹⁸¹ As limitações apresentadas pela ordem versalhiana, sobretudo a ausência de estratégias para as mudanças na composição de forças no sistema internacional, repercutiram na instabilidade das relações internacionais do período seguinte.

Nesse sentido, o estabelecimento da Liga das Nações não auxiliou na recomposição do cenário do poder. O Pacto da Liga adotou a regra da unanimidade para as decisões e concedeu, ao mesmo tempo, o direito de veto aos membros do Conselho (tanto aos permanentes como aos provisórios), oferecendo-lhes condições objetivas para bloquear o sistema. O Pacto demonstrou ser aplicável na medida da boa vontade de seus sócios e, conseqüentemente, incapaz de transformar-se algo fora e acima dos Estados.¹⁸²

As debilidades (constitucionais, estruturais e políticas) da Liga das Nações¹⁸³ e de suas decisões, diante das práticas da diplomacia secreta e o predomínio dos interesses nacionais; a ascensão de Hitler e sua desvinculação da SDN e sua retirada da Conferência do Desarmamento; o desconcerto internacional acentuado pós-1933, tanto econômica como politicamente, bem como o forte reflexo dos nacionalismos nas relações intereuropeias são todos fatores que contribuíram para o aumento da violência no continente, culminando na

¹⁷⁹ Deve-se, contudo, considerar as exceções a esta atitude negativa por parte dos Estados, especialmente no nível regional, em que as solidariedades são mais visíveis. DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003. CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁸⁰ Apesar de o princípio da autodeterminação nacional ter sido reconhecido na moldagem do acordo de Versalhes, não foi posto em prática (especialmente com relação ao Oriente Médio). HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005, p. 47.

¹⁸¹ CERVO, Amado Luiz. *A Instabilidade Internacional (1919-1939)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 135.

¹⁸² SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 124.

¹⁸³ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 541-548.

Segunda Guerra. O conflito se deu entre 1939 e 1945 e ofereceu as bases para uma nova ordem internacional.¹⁸⁴

2.2.2 Os Contextos do Pós-Segunda Guerra e do Pós-Guerra Fria: a ressignificação dos Direitos Interno e Internacional

Os bombardeios de Hiroshima e Nagasaki representaram não só o ocaso da velha ordem internacional do século XIX, mas dos sonhos de uma terceira grande potência na ordem do Pós-Guerra: o Japão. A nova ordem desenhada aí teria dois polos de poder: Estados Unidos e União Soviética. Um novo tempo nas relações internacionais marcou a construção do cenário do Pós-Guerra, sendo que as superpotências afastariam definitivamente a hegemonia coletiva europeia e enquadrariam as velhas potências.¹⁸⁵

O primeiro problema pós-conflito foi o gerenciamento da paz; o segundo, o reordenamento dos processos econômicos. Assim, criação das Nações Unidas e os concertos de Bretton Woods redesenharão os planos jurídico e econômico a partir da força dos vencedores. Antes da instituição da Organização das Nações Unidas, na Conferência de San Francisco, em 1945, e ainda durante o conflito, conferências começaram a pensar nos novos alicerces da paz (de Washington, 1942, de Moscou, 1943) e na economia (Bretton Woods, 1944) internacionais.

Assim, preparando-se para reconstruir o capitalismo mundial, com a Segunda Guerra ainda em curso, as Conferências de Bretton Woods estabelecem um sistema de gerenciamento econômico internacional, com regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo, representando a primeira ordem monetária totalmente negociada na história. Em julho de 1944, definindo um sistema de regras, instituições e procedimentos para regular a política econômica internacional, foram estabelecidos: o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) como o principal multilateral de financiamento de desenvolvimento social e econômico; e o Fundo Monetário Internacional

¹⁸⁴ Não interessa aos objetivos do presente trabalho individualizar as causas, nem debruçar-se sobre o conflito, mas verificar os resultados do mesmo em relação à dinâmica do poder, bem como seus reflexos na construção de novos direitos nos cenários internacional e interno dos Estados.

¹⁸⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. A Agonia Europeia e a Gestação da Nova Ordem Internacional (1939-1947). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 188-189.

(FMI), prestador de ajuda monetária (e mais recentemente desempenhando papel de conselheiro sobre políticas públicas), ambos operacionalizados em 1946.¹⁸⁶

O estabelecimento da ONU foi o golpe final na Liga das Nações, bem como a busca pela implantação de uma verdadeira ordem mundial com categorias jurídicas e políticas a orientarem as relações entre os Estados.¹⁸⁷ Cinquenta e um Estados¹⁸⁸ aprovaram a Carta das Nações Unidas, institucionalizando as relações internacionais após o conflito. A ONU foi criada mantendo os contornos institucionais da Liga das Nações, como instituição intergovernamental, de caráter permanente e vocação universal, afirmada nos princípios da segurança coletiva e da igualdade entre os estados soberanos.

Pretendia-se fortalecer a ideia de relação amistosa entre os Estados, para manutenção da paz e da segurança internacionais e da cooperação internacional, assegurando a participação permanente de todas as potências aliadas nas decisões mais relevantes, apesar de pretender-se e anunciar-se democrática. A posição diferenciada das potências aliadas, como uma decorrência natural dos resultados da Guerra, fica marcada e permite o acesso privilegiado às instâncias decisórias somente a um pequeno e seletivo grupo de Estados. Entretanto, a ONU não deveria representar uma instituição dos vencedores (como ficou patente na ordem de Versalhes), mas uma “organização a serviço da humanidade.”¹⁸⁹

Contudo, o exercício do poder na ordem onusiana demonstra que o princípio da igualdade entre os Estados era formal. Estabeleceram-se duas esferas decisórias: a Assembleia Geral (AG), onde todos os Estados estarão presentes, com direito de voto, em pé de igualdade, em questões limitadas, mas sem poder real e o Conselho de Segurança (CS),

¹⁸⁶ Sugere-se, para conhecer acerca do funcionamento do BIRD e do FMI a leitura de SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 186-206.

¹⁸⁷ O primeiro documento relevante que precedeu a Organização das Nações Unidas, foi a Carta do Atlântico, que resultou do encontro do Presidente dos EUA, Franklin D. Roosevelt, com o Primeiro Ministro britânico, Winston Churchill, em agosto de 1941, no contexto das difíceis relações que permeavam a Segunda Guerra Mundial. Declararam e tornaram público princípios comuns das políticas nacionais dos dois Estados, que viriam a nortear as relações internacionais no período que segue o conflito: direito dos povos a escolherem a sua organização política e territorial, proibição do uso da força nas relações exteriores, acesso aos mercados e às matérias primas, liberdade de navegação nos mares e segurança coletiva. Foi aprovada pelos estadistas em 14 de agosto de 1941, e curiosamente não foi assinada por nenhum dos dois (foi, no entanto, enviada por telégrafo à aprovação de seus respectivos governos). O Brasil aderiu aos seus princípios em 6 de fevereiro de 1943, e formalmente em 9 de abril do mesmo ano. ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; REINO UNIDO. **Carta do Atlântico**. 1941. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

¹⁸⁸ África do Sul, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Bélgica, Bielorrússia, Bolívia, Brasil, Canadá, Checoslováquia, Chile, China, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egito, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Holanda, Honduras, Índia, Irã, Iraque, Iugoslávia, Líbano, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polônia, República Dominicana, Reino Unido, Síria, Turquia, Ucrânia, URSS, Uruguai e Venezuela.

¹⁸⁹ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 126-127 passim.

reservado às potências vencedoras da Guerra, com efetivo poder de voto, e de veto, em decisões de caráter coercitivo e em espectro muito amplo de atuação.¹⁹⁰

A prevalência do CS sobre a AG está evidenciada na Carta que estabelece a supremacia do mesmo nas questões de paz e segurança internacionais, inclusive na utilização dos meios coercitivos de solução de litígios. Afasta as ingerências da AG, conforme o artigo 12 da Carta, que representa um mecanismo de controle do CS sobre a Assembleia nas questões de maior importância política.¹⁹¹ Além disso, mantém o monopólio do uso da força nas mãos do CS (consequentemente, das potências vencedoras da 2ª Guerra Mundial), demonstrando que a nova ordem e a Guerra estavam profundamente ligadas.

Sem afastar a desigualdade de fato e de responsabilidades entre as potências, a nova ordem mostrou-se tributária do ideário pan-americano de pacifismo e de cooperação internacional entre Estados soberanos (tendo em vista que, além de Estados Unidos e Canadá, 20 países latino-americanos estiveram presentes nas negociações). A afirmação jurídica do fim do grande ciclo de predominância da sociedade internacional europeia foi um dos pontos marcantes da Carta das Nações Unidas. O fim da regra da unanimidade simbolizou a emergência de uma nova balança de poder no mundo.

Ao instituírem as Nações Unidas, os Estados estabeleceram, no primeiro artigo de sua carta constitutiva, como propósitos: a) manter a paz e a segurança internacionais tomando medidas coletivas efetivas contra qualquer ruptura da paz e solucionar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, as controvérsias tendentes à perturbação da paz; b) desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; c) conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; e d) ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns.¹⁹²

A Organização das Nações Unidas, para alcançar esses objetivos, instituirá uma série de agências especializadas, para cuidar dos mais diversos temas conexos. Em momento

¹⁹⁰ As disposições sobre a Assembleia Geral estão no Capítulo IV (arts. 9º a 22) e sobre o Conselho de Segurança estão no Capítulo V (arts. 23 a 32) da Carta das Nações Unidas. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

¹⁹¹ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 550.

¹⁹² ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.

subsequente, é elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que marca, de forma definitiva, a relação entre os Estados e os indivíduos que nele se encontram, sejam nacionais ou estrangeiros. Segundo Ferrajoli, esse novo cenário transformará “[...] ao menos no plano normativo, a ordem jurídica do mundo, levando-o do estado de natureza ao estado civil.”¹⁹³ Afinal, os novos pactos e instituições de alcance universal, com uma normativa além e acima dos Estados nas questões de segurança e direitos humanos, representam uma inédita realocação de poderes.

A nova tentativa de organização representada pelas Nações Unidas pretendeu-se universal e privilegiou os aspectos políticos, confiando verdadeiros poderes de decisão e de atuação às instituições criadas. “A preocupação de realismo e de eficácia leva os governos vencedores a reconhecerem uma posição privilegiada às grandes potências e a admitirem a interdependência dos problemas econômicos, técnicos e da manutenção da paz.”¹⁹⁴

O universalismo da Carta escondeu o consórcio das superpotências e a emergência de novos sistemas de dominação internacional: o monopólio do uso da força, com os mecanismos legitimadores das atuações, *na medida da vontade* das potências permanente do CS, e o intervencionismo nos domínios social e econômico, com a previsão de instrumentos concretos e de instituições de cooperação.

Após 1945, as esperanças e as iniciativas do período entre duas guerras sucumbiram, pois, em parte e, na verdade, não conseguiram substituir o sistema interestatal por um novo sistema. As crises e as tensões da sociedade internacional que implicaram(am) recuos temporários, não afastaram a tendência geral de uma coerência e uma eficácia acrescidas das organizações internacionais. Ao demonstrarem as insuficiências da cooperação interestatal, obrigam a reforçar a rede das organizações e a confiar-lhes a solução de problemas cada vez mais agudos. Com a experiência do fracasso que instaura a Segunda Guerra Mundial, os governos ficaram convencidos de que a procura da paz exigia a correção dos erros cometidos por um aumento de organização internacional, e não pelo abandono da fórmula e pelo regresso ao interestatalismo clássico.

A ordem internacional estabelecida no Pós-Guerra foi consequência da própria Guerra. O mais relevante resultado da profunda relação entre a nova ordem e a Segunda Guerra Mundial, que marcará de forma também profunda o período subsequente, foi o surgimento dos flancos da Europa (ocidental e oriental). Nesse caminho, os Estados Unidos reuniam todas

¹⁹³ FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 39.

¹⁹⁴ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 72.

as condições para imporem a sua capacidade de exercer forte multilateralismo econômico ao mundo, criando uma grande área de influência dos valores do capitalismo, e seu projeto de poder ocidental. De outro lado, a União Soviética, embora tenha saído enfraquecida militarmente do conflito, reconstruiu suas cidades e seus exércitos e, ainda que não imediatamente, demonstrou a sua capacidade de influenciar e intervir.¹⁹⁵ Estabelece-se, assim, o novo ambiente de convivência das duas superpotências: a denominada Guerra Fria.¹⁹⁶

A URSS controlava uma parte do globo, ou sobre ela exercia predominante influência – zona ocupada pelo Exército Vermelho e/ou outras Forças Armadas comunistas no término da guerra – e não tentava ampliá-la com o uso de força militar. Os EUA exerciam controle e predominância sobre o resto do mundo capitalista, além do hemisfério norte e oceanos, assumindo o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais. Em troca, não intervinha na zona aceita de hegemonia soviética.¹⁹⁷

A peculiaridade da Guerra Fria, protagonizada por Estados Unidos e União Soviética, era a de que, em termos objetivos, não existia perigo de guerra mundial iminente, apesar da retórica “apocalíptica” de ambos os lados, mais especialmente dos estadunidenses. Os governos das duas superpotências, que se afirmaram no Pós-Segunda Guerra, aceitaram a distribuição global de forças, que representava um equilíbrio de poder desigual, mas que não foi contestado em sua essência.¹⁹⁸

Durante a Guerra Fria, parece assentar-se definitivamente o princípio de não-intervenção como pilar da nova organização mundial e das relações internacionais. Os frequentes atos de intervenção das grandes potências¹⁹⁹ são fortemente criticados, vistos como atos de força, mas sem prática recorrente. Além disso, a bipolaridade entre Leste e Oeste, paralisa o poder de veto do Conselho de Segurança da ONU, e conseqüentemente, as suas atuações. No cenário bipolarizado, os membros permanentes vetaram as propostas de cada um

¹⁹⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. *A Agonia Europeia e a Geração da Nova Ordem Internacional (1939-1947)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008, P. 195.

¹⁹⁶ “A Segunda Guerra Mundial mal terminara quando a humanidade mergulhou no que se pode encarar, razoavelmente como a Terceira Guerra Mundial, embora uma guerra muito peculiar. Pois, como observou o grande filósofo Thomas Hobbes, ‘a guerra consiste não só na batalha, ou no ato de lutar: mas num período de tempo em que a vontade de disputar pela batalha é suficientemente conhecida’ (Hobbes, capítulo 13). A Guerra Fria entre EUA e URSS, que dominou o cenário internacional na segunda metade do Breve Século XX, foi sem dúvida um desses períodos. Gerações inteiras se criaram à sombra de batalhas nucleares globais que, acreditava-se firmemente, podiam estourar a qualquer momento e devastar a humanidade.” HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. O Breve Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 224.

¹⁹⁷ HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. O Breve Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 224.

¹⁹⁸ HOBBSAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. O Breve Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2011, p. 224.

¹⁹⁹ Como exemplos de intervenções ocorridas neste período, é possível citar: dos EUA em Santo Domingo, Panamá, Vietnã, Granada, entre outros; e da URSS na Hungria, Checoslováquia, Afeganistão, entre outros.

dos lados opostos, dificultando a aprovação de medidas coercitivas necessárias para conter os conflitos ao redor do mundo.

Além disso, os processos de descolonização que ocorreram no período apoiaram-se na Carta que, em duas ocasiões, menciona o “princípio da igualdade de direitos dos povos e do seu direito à autodeterminação” (nos artigos 1.º, § 2, e 55.º). A maioria anticolonialista das Nações Unidas forjaram os instrumentos jurídicos que permitiriam legitimar o acesso dos povos coloniais à independência. A partir da sua 5ª Sessão, a Assembleia Geral começou a insistir na importância do princípio do direito dos povos à autodeterminação e, em 1954, o Conselho Econômico e Social decidiu que aquele princípio seria objeto do artigo primeiro de cada um dos dois Pactos internacionais relativos aos Direitos do Homem.²⁰⁰

Mas o acontecimento decisivo foi a adoção, pela Assembleia Geral em 14 de Dezembro de 1960, da “Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e aos Povos Coloniais” (Resolução 1514/XV),²⁰¹ cuja orientação anticolonialista é evidente. A Carta da Descolonização, como foi chamada, afirma, designadamente, que “a falta de preparação nos domínios político, econômico ou social e no domínio do ensino nunca deve ser tomada como pretexto para retardar a independência” (§ 3), e apresenta o direito à descolonização como um princípio absoluto, oponível a todos os Estados e respeitante tanto aos territórios não autônomos como aos territórios sob tutela.

A Guerra Fria e a descolonização enfraqueceram o sistema onusiano projetado e obrigaram a orientá-lo num sentido imprevisto: a questão da democratização das estruturas e o desenvolvimento econômico terão importância crescente. Mas esses fenômenos também favorecerão o surgimento de organizações regionais que, sob muitos aspectos, poderão traduzir melhor do que a organização universal o desenvolvimento das solidariedades transnacionais.²⁰² Dessa forma, tanto o desequilíbrio ou a manifestação desigual do poder, bem como a inserção de novos Estados, recém-independentes, no sistema internacional

²⁰⁰ ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** 1966. Resolução n. 2200-A (XXI). Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014. ONU. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Resolução n. 2200-A (XXI). Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

²⁰¹ ONU. **Descolonização: Declaração sobre Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais.** Resolução n. 1514 da Assembleia Geral da ONU, adotada em 14.12.1960. In: SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional.** Barueri, SP: Manole, 2004, p. 145-147.

²⁰² DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público.** 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 72.

colocaram desafios à ordem onusiana e seu direito, dificultando o exercício de poder, por um lado, e clamando por soluções suficientes e adequadas aos novos conflitos, por outro.

Nessa esteira, os Estados recém-independentes, imersos no subdesenvolvimento, demandarão transformações institucionais, com o aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação para superar as questões econômicas e sociais, bem como o surgimento do direito ao desenvolvimento. Criam-se, assim, duas novas estruturas: a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCDE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),²⁰³ com o intuito de aplacar os desafios do subdesenvolvimento dos novos Estados-membros.

Ao final da Guerra Fria, com o desmantelamento da União Soviética, muito se falou em uma nova ordem global sob a liderança dos EUA que, como líderes incontestes do sistema internacional em transformação, buscaram reafirmar sua liderança, por meio de formas menos onerosas do que as da Guerra Fria. Além disso, paralelamente, há uma busca pelo multilateralismo e a estruturação de blocos regionais, sendo que as organizações e os grupos regionais têm sua importância destacada.

En la transición desde la hegemonía americana a un mundo multipolar, los poderes ascendentes han tratado de aumentar su presencia internacional, en esta primera fase más de la mano de la economía que del poder militar, abriendo el camino al hacerlo hácia una eventual regionalización de las principales dinámicas globales, con nuevas formas de articulación en bloques de nuevo tipo.²⁰⁴

Nesse contexto, um novo paradigma para a segurança internacional foi criado, pois, às ameaças tradicionais, deveriam ser acrescentados novos e difusos desafios: a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo, o tráfico de armas, o narcotráfico, as violações aos direitos humanos e as ameaças contra o meio ambiente. Estabelecem-se novas prioridades em relação às ameaças à paz e à segurança internacionais e verifica-se o descongelamento dos mecanismos de solução de conflitos internacionais, com novas atuações, especialmente, da Organização das Nações Unidas.

As novas ameaças ditadas, sobretudo pelos Estados Unidos, implicaram atuações militares controversas e ilegítimas, especialmente após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. A invasão do Iraque pelos Estados Unidos, apoiado por uma aliança

²⁰³ Essas estruturas serão analisadas com mais vagar no Capítulo 5, na subseção 5.2.1 O Processo de Institucionalização e o Gerenciamento da Cooperação Internacional.

²⁰⁴ GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 31.

internacional (Inglaterra, Itália, Espanha, entre outros), ignorando a decisão do Conselho de Segurança, que não autorizou a ação, bem como a inércia das Nações Unidas diante dessa atuação, “[...] geraram a desmoralização daquela organização no contexto das relações internacionais, uma crise em instituições fundamentais do direito internacional e a afirmação do poder estadunidense sobre o resto do mundo [...]”.²⁰⁵

Além disso, atuações tardias e paliativas do coletivo internacional destinaram-se aos conflitos no Sul do globo. A relevância desse aspecto se dá, sobretudo, pelo deslocamento dos conflitos para o Sul, especialmente por questões intraestatais (manifestas mormente após o segundo processo de descolonização, e por vezes, gerado por ele). A nova demarcação do *mapa dos conflitos*, indica a necessidade de outras estratégias para manter a paz e a segurança internacionais, diante do número crescente. Nesse cenário, as potências têm optado por não envolverem seus efetivos diretamente nesses conflitos, o que viabilizou uma nova arquitetura triangular das atuações do coletivo internacional: os países do Norte custeiam as operações, aparelham os contingentes e, principalmente, detêm o poder decisório para a efetivação das mesmas. Os países do sul, em via de desenvolvimento, contribuem com o fator humano, enviando pessoal militar e civil (especialmente militar), para atuação nos Estados em conflito, também no Sul e, normalmente, menos avançados.

Com o fim da Guerra Fria, testemunhou-se uma expansão das ambições normativas da sociedade internacional. A globalização e as interconexões econômicas e humanas cada vez mais intensas entre as sociedades; a crescente gravidade das questões ecológicas; a democratização e as novas noções de legitimidade política; o aumento contínuo da quantidade de atores econômicos transnacionais e o surgimento de uma sociedade transnacional civil densa e crescentemente ativa; o declínio do uso da força militar em larga escala entre os principais Estados, concomitantemente à expansão paralela de várias outras formas de violência social; e a extensão do desafio que o Estado enfrenta para ser um alicerce legítimo e efetivo na construção da ordem internacional – todos esses processos inexoravelmente levaram a crer que a ordem internacional havia sido recriada e reconceitualizada.²⁰⁶

Os Estados mantêm-se protagonistas no sistema internacional, mas a intensificação das interações entre estes em outras esferas, que não a militar, como elementos influenciadores e conformadores dos seus comportamentos, cria vínculos de dependência mútua, de forma que as ações de um Estado passam a ser fator de cálculo para os demais e

²⁰⁵ TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria Pluriversalista do Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 10.

²⁰⁶ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. *In*: **Lua Nova**, n. 46, São Paulo, 1999, p. 56-75.

evidencia uma interdependência complexa. Os vínculos de interdependência têm base nos canais múltiplos de comunicação e negociação entre as sociedades por meio de conexões formais (como as relações diplomáticas) e informais entre elites governamentais e não-governamentais.²⁰⁷

Elemento relevante nesta conjuntura é, também, a ausência de hierarquia temática, isto é, o fato de que a agenda da Política Internacional passa a incluir outros temas, refletindo a diversidade de questões existentes entre os Estados e a crescente dificuldade de identificar separações claras entre o nível doméstico e o internacional. As limitações institucionais dos arcabouços jurídicos e políticos estatais são superados, diante do crescente caráter transnacional das relações entre os Estados. As fronteiras cada vez mais *porosas* indicam a insuficiência dos aparatos formais dos Estados, e a necessidade de incluir membros da sociedade civil e autoridades políticas subnacionais. Nesses vínculos de interdependência, as assimetrias na distribuição de recursos e de poder são as determinantes do status do Estado do Sistema e, em consequência, da forma como se desdobram as suas interações.²⁰⁸

A ordem delineada envolve a criação de normas internacionais que afetam profundamente as estruturas e a organização domésticas dos Estados, investem indivíduos e grupos de Estados de direitos e deveres, além de buscarem incorporar alguma noção de bem comum global. Há dois conjuntos de fatores que explicam essa mudança. O primeiro é material e o segundo, moral. Em primeiro lugar, o objetivo de uma ordem mínima tornou-se cada vez mais inadequado, dado o alcance e a gravidade dos problemas e desafios apresentados à sociedade internacional. Particularmente, a ampliação da interdependência e o grau de que sociedades individuais dependem umas das outras para obter segurança,

²⁰⁷ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3. ed. Boston: Longman, 2001, p. 25-27 passim.

²⁰⁸ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3. ed. Boston: Longman, 2001, p. 27-30 passim. Para compreender o poder na Interdependência Complexa, é necessária a compreensão de suas duas dimensões, conforme Robert Keohane e Joseph Nye, os principais autores desta perspectiva teórica. A primeira seria a sensibilidade, referente ao grau de influência e de impacto que mudanças (políticas, sociais e econômicas) em um dos atores do sistema exercem sobre os demais. Já a segunda, a vulnerabilidade, refere-se à disponibilidade de cursos de ação alternativos que um ator possui em resposta a mudanças de outros. Dessa forma, um ator A é sensível, se mudanças em um ator B lhe impactam; e, é vulnerável, se não possui alternativas para lidar com esse impacto. Enquanto a sensibilidade refere-se aos vínculos e assimetrias existentes entre os atores, tendo por foco de análise o sistema internacional, o conceito de vulnerabilidade foca nas estruturas políticas internas e externas, que podem permitir ou limitar reações por parte dos atores afetados pelas dinâmicas sistêmicas. Assim, a análise da Interdependência Complexa inclui tanto elementos realistas (das dinâmicas de poder) quanto liberais (advindos dos fluxos econômicos e não necessariamente de origem estatal), de forma que as ações militares e os conflitos permanecem como parte da análise, mas não mais como o único recurso ou aquele ao qual os Estados recorreriam prioritariamente, como ocorria na visão realista. Isso leva à divisão, para alguns, das questões da política internacional em alta política (*high politics*), que seriam aquelas de natureza político-estratégica, e baixa política (*low politics*), referente às dinâmicas econômicas, sociais e culturais, cuja importância tem aumentado desde o fim da Guerra Fria.

prosperidade e capacidade para controlar seu ambiente denotam que a legitimidade dos Estados depende atualmente da sua capacidade de satisfazer um vasto e incrementado leque de necessidades, demandas e exigências.²⁰⁹

Em segundo lugar, isso resulta na emergência de uma consciência moral cosmopolita, ainda que frágil, mas que demanda maior atenção a questões de direitos humanos individuais e coletivos, como também à promoção de padrões mínimos de bem-estar e prosperidade humanos mundo afora.²¹⁰ Assim, as interdependências materiais ampliadas forneceram para muitos, enfim, uma base para a interdependência moral sobre a qual Kant escrevera em 1795: “Os povos da Terra ingressaram, em graus variados, numa sociedade universal, desenvolvida ao ponto em que violações de direitos ocorridas em *um lugar* são sentidas *no mundo todo*”.²¹¹

Assim, a ordem estabelecida no Pós-Segunda Guerra, que busca a cooperação de todos os Estados do mundo para a manutenção da paz e da segurança internacionais, e possibilita ingerências nas questões econômicas, sociais e culturais, sofrerá ajustes políticos e institucionais para alcançar seus objetivos no pós-Guerra Fria. O cenário complexo e interdependente implicará na ampliação da normativa e das diretrizes para ajustar as condutas dos Estados e imprimirá grande importância à atuação das organizações internacionais, que se multiplicarão nos espaços regionais e universais.

²⁰⁹ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. In: **Lua Nova**, n. 46, São Paulo, 1999, p. 56-75.

²¹⁰ HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. In: **Lua Nova**, n. 46, São Paulo, 1999, p. 56-75.

²¹¹ KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. Editorial Tecnos, S.A: Madrid, 1996. (destacado em itálico por mim).

SEGUNDA PARTE

DA COMUNIDADE INTERNACIONAL AO ESTADO: O PODER E O(S) DIREITO(S) ENTRE A COEXISTÊNCIA E A IMPOSIÇÃO

DA COMUNIDADE INTERNACIONAL AO ESTADO: O PODER E O(S) DIREITO(S) ENTRE A COEXISTÊNCIA E A IMPOSIÇÃO

A história do sistema-mundo moderno tem sido, em grande parte, a história da expansão dos povos e dos Estados europeus pelo resto do mundo. (...) O argumento mais comum é que tal expansão disseminou algo invariavelmente chamado de civilização, crescimento econômico ou progresso. Todas essas palavras foram interpretadas como pressão de valores universais, incrustados no que se costuma chamar de lei natural. Por isso, afirmou-se que essa expansão não só foi benéfica para a humanidade como também, historicamente, inevitável.²¹²

Por um lado, (o mito da modernidade) se autodefine a própria cultura como superior, mais “desenvolvida”; por outro lado, a outra cultura é determinada como inferior, rude, bárbara, sempre sujeito de uma “imaturidade” culpável. De maneira que a dominação (guerra, violência) que é exercida sobre o Outro é, na realidade, emancipação, “utilidade”, “bem” do bárbaro que se civiliza, que se desenvolve ou “moderniza”.²¹³

3 O ESTADO, A COMUNIDADE INTERNACIONAL E O APRISIONAMENTO DOS DIREITOS: A BUSCA PELA COEXISTÊNCIA

A construção de um *arsenal* normativo de proteção aos direitos humanos no cenário internacional, o estabelecimento de organizações internacionais para a atuação nessa seara, a afirmação desses direitos nas constituições dos Estados dão as notas de um novo tempo para os indivíduos nos contextos nacionais. As distintas realidades no lugar do acontecimento dos direitos, entretanto, oferecem as condições de possibilidade para a sua concretização, apesar de serem chamados à responsabilidade não somente os Estados, mas também a comunidade internacional.

Contudo, a desarticulação das políticas e instituições nacionais e internacionais, diante de desafios do capitalismo globalizado repercute em obstáculos e das limitações que impõe às atuações dos Estados nesse contexto. A expansão do seu reconhecimento jurídico não obteve ao seu recorrente desrespeito. Desde a não observância ou a não elaboração de políticas públicas necessárias à garantia dos direitos humanos, passando pelas massivas violações

²¹² WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu**: a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007, p. 29-30.

²¹³ DUSSEL, Enrique. **1492**: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Editora Vozes, 1993, p. 75.

como a *limpeza* étnica ou o genocídio, até as intervenções militares *por razões de humanidade*, foram vivenciadas pelos indivíduos, especialmente os nacionais de Estados periféricos.

Assim, no presente Capítulo, pretende-se analisar o Estado, a comunidade internacional e o aprisionamento dos direitos, diante da busca pela coexistência. Primeiramente, trata-se, num contexto de *domínio* dos direitos humanos, do seu processo de internacionalização e da sua afirmação nos textos constitucionais nacionais. Em um segundo momento, discute-se acerca da mundialização do direito e da economia e pluralismo jurídico, e suas tensões, colocando o Estado e a comunidade internacional na encruzilhada. Por fim, trata-se das alternativas para a coordenação da pluralidade de normativas pelos Estados com o sistema da sociedade mundial.

3.1 O Domínio dos Direitos Humanos: entre a internacionalização e a afirmação nacional

A construção histórica dos direitos humanos, marcada por rupturas e por continuidades no seu processo de afirmação, passa por diversos campos, desde a fundamentação até a sua efetividade. Esse processo aconteceu dentro e fora dos Estados que protagonizaram transformações e foram transformados *em nome* dos direitos humanos, que se firmam após uma série de processos de mudanças nas sociedades, em vários momentos e de forma dinâmica.

Retirados do domínio exclusivo do Estado, os direitos humanos passaram a figurar o núcleo do direito cogente do direito internacional, diante de fatos históricos que determinaram o seu assento definitivo e as pretensões de sua universalidade. A proliferação normativa internacional, dada a ampliação das temáticas e dos foros de deliberação, repercutiu nas constituições estatais e vinculou a conduta dos Estados.

Os direitos humanos passam a compor tema fundamental na agenda de segurança internacional. Os esforços da comunidade internacional, que se corresponsabiliza na tutela desses direitos conjuntamente com os Estados, implicam na ampliação das instituições, foros e normativas, patrocinando atuações de cooperação para a sua proteção.

3.1.1 Os Direitos Humanos e suas (des/re)construções no tempo

Os direitos humanos nascem de forma paulatina, acompanhados de processos históricos de (des/re)construção,²¹⁴ mas passam a adquirir certa relevância na modernidade. Os ideais emancipatórios de igualdade e de liberdade solidárias, que acompanharam o seu desenvolvimento, opõem-se à ordem jurídica tradicionalmente assentada em classes com privilégios distintos. Além do que, a sua tendência a firmar-se pelo direito positivo, por meio de tratados internacionais e nas constituições dos Estados, traçam o diferencial em relação aos direitos naturais,²¹⁵ que não pediam um comprometimento jurídico.²¹⁶

“Direitos humanos” é uma expressão que combina lei e moralidade e expressam desde o século XVIII basicamente o respeito à dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à liberdade, à igualdade de todos os homens perante a lei, à segurança, à liberdade de expressão, o acesso à educação e o direito à participação política. Todos esses direitos baseiam-se mais no sentimento de um direito original²¹⁷ do que na sua expressão através da lei positiva soberana. Esses direitos, no processo histórico de afirmação serviram e servem para avaliar as leis sob o ângulo da fundamentação ética e, portanto, legitimá-las ou deslegitimá-las.²¹⁸

Contudo, foi fundamental o entrelaçamento de três fatores: “a pretensão de universalidade, a força emancipatória e a tendência à imposição política e jurídica”,²¹⁹ para que se insculpisse o perfil normativo dos direitos humanos. Mas essa interpretação apenas começa a ser formada com as Revoluções Liberais na América e na França (a Revolução Gloriosa, com a Declaração de Virgínia, em 1776, e a Revolução Francesa, com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789). Marca-se aí, se não uma ruptura, uma descontinuidade significativa.

²¹⁴ Para Hannah Arendt, os direitos humanos são um *construído*, uma *invenção humana*, não são um dado. ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009, p. 329-331 passim.

²¹⁵ FINIS entende direitos humanos como “sendo uma expressão contemporânea que se refere aos ‘direitos naturais’”, utilizando os dois termos como sinônimos. FINIS, John. **Lei Natural e Direitos Naturais**. São Leopoldo: Unisinos, 2002, p.195.

²¹⁶ BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 37-38.

²¹⁷ A conceituação precisa de direitos humanos, do que chamamos de direitos humanos *stricto sensu*, ou originários, para diferenciá-los dos direitos fundamentais, deverá ser realizada, seguindo os passos de Emmanuel Levinas, através de três dimensões. No primeiro momento, consideram-se os direitos humanos originários; no segundo, a expansão da tipificação dos direitos humanos através dos direitos humanos seqüenciais e, finalmente, os direitos do outro homem, como cerne dos direitos humanos na contemporaneidade. BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 10.

²¹⁸ BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 10-11.

²¹⁹ BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 38.

Assim, as Revoluções Liberais representam uma “virada na história do gênero humano”, que assinala o “fim de uma época e o início de outra”.²²⁰ Os direitos do cidadão dentro da sociedade foram redimensionados, bem como o poder de seus soberanos. O reconhecimento da existência dos direitos humanos consiste, “como proclamam os revolucionários americanos e franceses no Século XVIII, no fato de valerem contra o Estado”.²²¹

O cidadão passa de sujeito de deveres a sujeito de direitos e de deveres diante do poder hierarquizado do Estado. Contudo, com as repercussões da Revolução Francesa, a História tomou rumos diversos que evoluíram o posicionamento hierárquico dos povos em relação a seus soberanos, bem como seus direitos em uma sociedade.

No final do século XVIII, essas idéias de emancipação²²² se articularam nas idéias de soberania do povo e de direitos humanos. Em consequência disso, desde os dias das revoluções francesa e americana, cada novo “fechamento” [*Schiebung*] de uma comunidade política encontram-se de certo modo sob a ressalva de um universalismo igualitário que se alimenta da intuição da inclusão – com os mesmos direitos – do outro.²²³

Entretanto, ainda que se tenha evoluído nas relações entre indivíduo (e seu lugar) e seus governos, há uma série de momentos de desconstrução ou de estagnação no processo, quando o poder e a defesa pelos direitos se contrapõem invariavelmente. O problema está, especialmente, no poder do homem que, quando centrado nas mãos da minoria, cria ameaças à liberdade dos indivíduos,²²⁴ o que foi claramente demonstrado nas barbáries do regime nazista durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

Os nefastos efeitos do Holocausto impulsionaram o repensar da comunidade internacional sobre os direitos humanos. Esse momento tem várias repercussões que conduzem: a) à emergência de ressignificação dos direitos humanos, apresentando-o como paradigma ético para orientar a ordem internacional; b) ao surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos; e c) à elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, no seio da Organização das Nações Unidas (ONU).

²²⁰ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 123.

²²¹ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 71.

²²² Referência às experiências de emancipação burguesa moderna, tratadas por HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 106-107.

²²³ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 107.

²²⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, 2004, p. 26.

Essa reconstrução repercutiu em diversas partes do mundo, de maneira que os auspícios da Declaração serviram como inspiração e posterior referencial ético para a atuação dos Estados, à medida que os direitos nela previstos foram positivamente incorporados nas Constituições nacionais. Passa a DUDH a ser entendida como um marco orientador na defesa e na proteção dos direitos humanos nas esferas global, regional e nacional.

Os direitos humanos foram um instrumento central para legitimar, nacional e internacionalmente, a ordem do pós-guerra, num momento em que todos os princípios do Estado e da organização internacional haviam emergido da guerra seriamente enfraquecidos. Os princípios contraditórios dos direitos humanos e da soberania nacional, ambos esquizofrenicamente fundamentais no Direito Internacional pós-guerra, serviram a duas agendas distintas das grandes potências: a necessidade de legitimar a nova ordem por intermédio de seu comprometimento com os direitos, sem expor os Estados vitoriosos a escrutínio e crítica em relação a suas próprias violações flagrantes.²²⁵

A Declaração de 1948 apresenta a concepção contemporânea de direitos humanos e suas intenções de universalidade e de indivisibilidade; estabelece, ainda, duas categorias de direitos, quais sejam: os civis e os políticos, chamados de primeira geração, essencialmente voltados aos individuais e que exprimem o valor da liberdade, exercidos contra o Estado; e os direitos de segunda geração, os sociais, econômicos e culturais, de natureza coletiva, exigíveis mediante uma ação positiva do Estado, que traduzem o valor da igualdade.²²⁶

O processo de diversificação dos direitos humanos,²²⁷ apresentado após a DUDH, veio fortalecer a ideia de constituírem “um complexo integral, único e indivisível, em que os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si”.²²⁸ Tal concepção vem afirmada, inicialmente, pela Declaração, positivando os direitos

²²⁵ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 130.

²²⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, p. 156.

²²⁷ Os direitos humanos diversificaram-se em: direitos civis e políticos, ou “negativos” (porque limitariam o poder do Estado perante o indivíduo ou de um indivíduo perante outro. Isso possibilita que qualquer sociedade possa implementar os direitos humanos), da “primeira geração”, associados ao liberalismo (“azuis” ligados à liberdade individual); direitos econômicos, sociais e culturais, ou “positivos” (pois implicam em uma performance por parte das agências do Estado e dos indivíduos, no sentido de viabilizar ações sociais que implementem as condições de vida de grupos menos favorecidos), de “segunda geração”, associados à tradição socialista (“vermelhos” atrelados a reivindicações de igualdade e de garantias de dignidade); e, por fim, direitos de grupos e de soberania nacional, da “terceira geração”, associados ao processo de descolonização (“verdes” pelo direito de autodeterminação e, mais adiante, pela proteção do meio ambiente). DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 127. DIAS, Maria Clara. **Direitos Humanos**. In BARRETTO, Vicente. **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Unisinos – Renovar, 2006, p. 247-248.

²²⁸ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, p. 161.

humanos, além de prever os princípios da igualdade, liberdade, não discriminação, dentre outros.

Ao avanço na proteção internacional dos direitos humanos, somam-se, em 1966, as Convenções que, baseadas na Declaração, instituíram o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Científicos, Sociais e Culturais. Assim, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, os Pactos de 1966 representam o *International Bill of Rights* (a Carta Internacional dos Direitos Humanos).²²⁹ À Carta, foi acrescida uma série de amplos tratados especiais de direitos humanos (entre eles, proscrição da tortura e extinção das formas de discriminação em relação à mulher).²³⁰

Ainda, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, promovida pelas Nações Unidas, em 1993, reforçou-se a validade universal dos direitos humanos, apesar de certa resistência dos países asiáticos, que tentavam relativizá-los e de outra cosmovisão da interpretação islâmica dos direitos humanos. A Declaração de Direitos Humanos de Viena, em seu § 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.²³¹

Além dos arranjos de cunho universal, os espaços regionais, de forma complementar, organizaram-se e promoveram políticas de proteção humanitária. Mediante a proposição de sistemas regionais de proteção aos direitos humanos, estabeleceram os direitos a serem protegidos pelos Estados signatários (ao encontro do texto da Declaração) e as jurisdições supranacionais, para analisarem as violações.

Assim, surge na Europa, em 1950, a Convenção Europeia de Direitos Humanos que institui a Comissão Europeia de Direitos Humanos e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Nas Américas, a OEA (Organização dos Estados Americanos) segue o modelo europeu e, em 1969, pela Declaração Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) estabelece o Comitê e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Ainda, em 1981, o continente africano firma a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, que se refere

²²⁹ Em 1970, a Corte Internacional de Justiça (CIJ) estabelece que os direitos previstos no *International Bill of Rights* são normas cogentes (*jus cogens*), às quais todos os Estados devem observância, pois obrigações *erga omnes*, independentemente de subscrição em qualquer Convenção.

²³⁰ BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 11.

²³¹ A Declaração e o Programa de Ação de Viena (1993) está disponível em <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso realizado em 10 de outubro de 2010.

diretamente à DUDH das Nações Unidas, atendendo preceito de complementação, por meio de particularidades regionais.²³²

Não obstante gozarem de aprovação generalizada,²³³ com a clara valorização política nos direitos nacionais e internacionais, a sua não observância marca as relações intraestatais. O paradoxo entre reconhecimento e entre respeito fica evidente nas recorrentes violações presenciadas nos espaços nacionais, pois

[...] continuam ocorrendo, em todos os continentes, agressões maciças aos direitos humanos, como prisões arbitrárias, torturas, condenações à morte e outras formas cruéis de punição, opressão de dissidentes políticos, discriminação de minorias, *limpezas* étnicas, tratamento desumano de refugiados, racismo e sexismo, exclusão social e miséria. Considerando essa realidade, surge a suspeita de que, em muitos casos, o apoio aos direitos humanos não passe de retórica vazia.²³⁴

Este cenário desvela contraposições importantes neste início de século em relação aos direitos humanos, que foram marcados por esperanças (daqueles que esperam a sua efetivação) e descrenças (dos realistas que analisam a retórica no plano da sua prática) na sua afirmação como marco fundamentador de um ordenamento jurídico e político, pois

[...] de um lado, proclamam-se em diversos textos legais um número crescente de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais, que constituem, na história do direito, a afirmação mais acabada da crença do homem na sua própria dignidade; de outro lado, esses mesmos direitos, transformaram-se em ideais utópicos, na medida em que são sistematicamente desrespeitados por grupos sociais e governos.²³⁵

As opções (ou adesões) dos Estados feitas nos espaços universais, nas Nações Unidas, e regionais, na União Europeia (UE), na Organização dos Estados Americanos (OEA), União Africana (UA), demonstram as duas faces da concepção contemporânea dos direitos humanos: o compromisso político, em prol de padrões éticos universais e o desrespeito jurídico, mormente pelo desencontro de interpretações, ou pelos vários sentidos que lhes atribuem no momento de efetivá-los nos espaços nacionais.

²³² BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 12-13.

²³³ Afinal, estão presentes, de alguma forma, em alguma(s) dimensão(ões), em mais de dois terços dos Estados do mundo, bem como em instituições não governamentais que os trazem para o debate em espaços nacionais fechados a eles.

²³⁴ BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000, p. 16.

²³⁵ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 19.

3.1.2 Entre a Internacionalização e a Internalização dos Direitos Humanos: positivar para garantir (?)

Desde os arranjos que antecedem a Declaração Universal dos Direitos do Homem, há esforços no sentido de fomentar os direitos humanos. Tal promoção deu-se, contudo, e especialmente, mediante a positivação dos mesmos tanto em textos internacionais como cartas constitucionais e políticas públicas nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados.

Muito embora já estivesse afirmada a concepção liberal de direitos fundamentais, garantindo liberdades individuais aos sujeitos, a ideia de direitos humanos, com pretensões de universalidade consolida-se com a Declaração de 1948. Assim, somente a partir do Pós-Segunda Guerra, em decorrência das atrocidades proporcionadas pelo regime nazista, surge a concepção contemporânea dos direitos humanos e inicia-se a sua expansão, impulsionada pelo *inexorável* processo de internacionalização dos mesmos.

O Estado *içado* à condição de violador, como promotor da massiva destruição de seres humanos,²³⁶ merece ter seu poder revisto. Assim, os direitos humanos são colocados como referencial ético para (re) orientar as relações intra e interestatais. A ruptura no paradigma de direitos humanos, vigente até aquele momento, abre uma senda para a reflexão acerca da necessidade da reconstrução de cenários: interno, com a readequação a padrões éticos e morais, e externo, com o surgimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos.²³⁷

O desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos consiste na construção de um sistema de normas internacionais, que preveem procedimentos e firmam instituições para garantir a implementação dessa nova concepção de direitos humanos, promovendo mundialmente o seu respeito nos - e pelos - Estados. “Todo Estado e todo poder ficam sob o manto da lei internacional dos direitos humanos, cada governo torna-se civilizado uma vez que a ‘lei dos príncipes’ finalmente tornou-se a lei universal da dignidade humana”.²³⁸ Este segmento do Direito tem como precedentes históricos o Direito

²³⁶ De acordo com Piovesan, “[...] a *Era Hitler* foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, de homossexuais e de ciganos. O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direito ao pertencimento à determinada raça – a raça pura ariana.” PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 08-09.

²³⁷ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 31.

²³⁸ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 129.

Humanitário,²³⁹ a Liga ou Sociedade das Nações (SDN)²⁴⁰ e a Organização Internacional do Trabalho (OIT)^{241, 242} que surgem já imprimindo uma releitura no conceito de soberania e de seu alcance, pois de alguma forma impõem limitações à atuação do Estado.

Ainda há que se considerar, nesse processo de afirmação de uma ordem internacional para a proteção dos direitos humanos, a própria criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e das suas agências especializadas.²⁴³ A expansão de organizações internacionais, com propósitos de cooperação, amplia significativamente a agenda internacional, para que se possam conjugar novas e emergentes preocupações na proteção dos direitos humanos.²⁴⁴

Dessarte, a busca pelos objetivos da ONU²⁴⁵ é marcada pela crescente normatização internacional dos direitos humanos e leva a sociedade internacional a não mais admitir a soberania como obstáculo à sua atuação para evitar ou cessar violações. “Soberania nacional e não-intervenção em questões internas dos Estados foram os princípios-chave sobre os quais a legislação foi estabelecida, desde a Carta da ONU a todos os importantes tratados”,²⁴⁶ no Pós-Guerra, com o notável desenvolvimento do Direito Internacional para os direitos humanos.

O indivíduo e o seu tratamento dentro de um determinado território estatal do qual é nacional, deixam de ser assunto de domínio interno do Estado, antes dados em razão da sua soberania. A soberania do sistema *Westfaliano* tornava as relações internacionais individuais, porque os Estados não deviam discutir o contexto interno de outros Estados. Mas a necessidade de evitar ou interromper danos à dignidade humana fez com que os Estados

²³⁹ Ou Direito Internacional da Guerra, representa o componente de direitos humanos da *lei da guerra*, dirigido à proteção de militar doente, ferido, prisioneiro e da população civil. Foi a primeira manifestação do Direito Internacional de que existe limites à atuação do Estado em casos de guerra.

²⁴⁰ A Liga das Nações, criada em 1919, foi a primeira organização internacional, de cunho universal, com o objetivo de promover a paz e a segurança internacionais, com cooperação econômica, social e humanitária, tendo base no princípio da igualdade dos Estados soberanos.

²⁴¹ Com a criação da Organização internacional do Trabalho (OIT), em 1919, são estabelecidos padrões internacionais de condições de trabalho e de bem-estar para os indivíduos.

²⁴² PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, 115.

²⁴³ As agências especializadas, como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização Mundial da Saúde, entre outras, são criadas mediante acordo firmado por Estados, vinculadas às Nações Unidas, mas possuem autonomia, com independência jurídica e de conteúdo. SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4. ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 112-113.

²⁴⁴ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, p. 135.

²⁴⁵ A ONU tem como objetivos: defender os direitos fundamentais do ser humano; garantir a paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado; buscar mecanismos que promovam o progresso social das nações; criar condições que mantenham a justiça e o direito internacional. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/index.htm>>. Acesso em: 15 maio 2013.

²⁴⁶ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 130

refletissem sobre a soberania absoluta. A nova concepção dos direitos humanos aponta para duas consequências relevantes:

1) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados; 2) a cristalização da ideia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito. Prenunciava-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.²⁴⁷

A normatização internacional produz instrumentos diversos e em ritmo bastante acelerado. Nesse movimento, à normativa de cunho universal, o *International Bill of Rights* e a série de amplos tratados internacionais a ele acrescidos, juntam-se a normativa regional, União Europeia, Organização dos Estados Americanos e União Africana, além do direito positivado nas constituições nacionais. Mas, como se pode explicar tanta violação aos direitos humanos frente a esse *arsenal* humanitário?

Muitos são os fatores que colaboram para esse cenário. Nino entende que parte da inefetividade dos direitos humanos encontra justificativa na certeza de que a positivação basta para garanti-los.²⁴⁸ Contudo, os direitos humanos não estão relacionados com aspectos naturais do homem ou seu posicionamento original na sociedade. Logo, não se prestam a vinculação legislativa; ao contrário, estão em constante conflito com estatutos legais.²⁴⁹ Para Costas Douzinas, “os direitos humanos encontram um lugar desconfortável no texto da lei, nacional ou internacional”.²⁵⁰

Os direitos humanos buscam uma distância crítica da lei, pois servem como princípio de organização e legitimação de uma sociedade onde a liberdade e a igualdade são o princípio da lei. Como sustentam autores das mais diversas correntes filosóficas, os direitos humanos existem antes mesmo de serem promulgados. [...] Essa peculiaridade dos direitos humanos faz com que possam ser retirados do âmbito de uma teoria do direito positivista.²⁵¹

²⁴⁷ PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 32.

²⁴⁸ NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos: un ensaio de fundamentación**. Barcelona: Ariel, 1989, p. 03.

²⁴⁹ BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 11-15 passim.

²⁵⁰ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 247.

²⁵¹ BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 17.

A disseminação de textos normativos, nas searas estatal e internacional, reconhecendo juridicamente os direitos humanos, acabou por marcar o descompasso entre a admirável produção normativa de direitos humanos e a parca criação de mecanismos de implementação.

Além disso, há que se considerar a gama de compreensões que são atribuídas aos direitos humanos, tornando-os cada vez mais difusos, mas também mais complexos e multiformes.²⁵² As diversas fundamentações (ou a ausência delas) e interpretações que lhes são dadas forçam as portas da unidade da referência, fragilizando-os, esvaziando-os de sentido. Agrega-se a essa complexidade também as questões institucionais que passam, entre outros, pela diversidade dos direitos a serem protegidos, jurídica e politicamente.

Dando sequência e materializando juridicamente os direitos humanos originais, tornando-os possíveis, agregaram-se nos dois últimos séculos um conjunto de direitos, que resultam logicamente da ideia original de direitos humanos, proclamados em documentos internacionais e que receberam regulações diferenciadas nos sistemas jurídicos.²⁵³

É preciso voltar a discussão para o lugar dos direitos humanos frente aos ordenamentos internos e internacional: são independentes em relação à lei, pois são direitos de índole moral. Contudo, isto não implica afastar a importância do reconhecimento jurídico, que representa uma importante vitória da humanidade, viabilizando meios para assegurar tais preceitos e, até mesmo, de cessar as violações.²⁵⁴

Assim, em meio ao paradoxo do reconhecimento universal e da expansão do Direito Internacional dos Direitos do Homem e da sua não observância pelas violações locais, está o Estado, limitado e limitador. Ao mesmo tempo em que sofre restrições em relação à sua soberania, firmando tratados de direitos humanos, o Estado deixa de promover a efetivação dos mesmos, ou os viola, dentro (e fora) do seu território.

3.2 Mundialização e Pluralismo: o Estado e a comunidade internacional na encruzilhada

No Pós-Segunda Guerra, novos foros multilaterais vêm dividir espaço (e poder) com os Estados. Surgem a Organização das Nações Unidas (ONU), em substituição à Liga das

²⁵² DEMBOUR, Marie-Bénédicte. What are Human Rights? Four Schools of Thought. **Human Rights Quarterly**, vol. 32, n. 1, feb. 2010, p. 1-20 passim.

²⁵³ BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 12. Esta citação refere-se aos *direitos humanos seqüenciais*, segunda dimensão dos direitos humanos, na classificação de Emmanuel Levinas, utilizada por Vicente Barreto.

²⁵⁴ NINO, Carlos Santiago. **Ética y Derechos Humanos: un ensaio de fundamentación**. Barcelona: Ariel, 1989, p. 20-24 passim.

Nações, e uma série de agências especializadas, para cuidar dos mais diversos temas de interesse mundial. Além disso, nesse momento, é elaborada a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, que marca, de forma definitiva, um novo momento na relação entre os Estados e os indivíduos que nele se encontram, sejam nacionais ou estrangeiros.

Essa construção normativa, apesar de não ser coercitiva, repercute em diversas partes do mundo, de maneira que os auspícios da Declaração devessem servir como inspiração e referencial ético para a atuação dos Estados, à medida que os direitos nela previstos foram positivamente incorporados nas Constituições nacionais. Passa a DUDH a ser entendida como um marco orientador na defesa e na proteção dos direitos humanos nas esferas global, regional e nacional, inaugurando a concepção contemporânea de direitos humanos e suas intenções de universalidade e de indivisibilidade.²⁵⁵

A partir daí, estabelece-se o debate global sobre temas sociais que confere uma ressignificação às pautas de direitos humanos, bem como às atuações estatais, especialmente no período Pós-Guerra Fria. As recomendações contidas nos documentos adotados oferecem ao Estado *códigos de conduta* para (re) colocá-lo ao encontro das demandas das sociedades nacionais e internacional. Essas dinâmicas multilaterais, contudo, não recompõem a paisagem estatal diante das rupturas proporcionadas pela globalização e seus influxos, cujos “[...] fantásticos avanços (...) suscitam, mas também asfixiam, uma globalização cidadã e humanista”.²⁵⁶ Esses movimentos impõem ao Estado novos desafios para a concretização dos direitos humanos num cenário pintado pelas forças econômicas.

É, pois, o Estado frente aos processos de mundialização²⁵⁷ do direito emergidos(entes) das pautas dos direitos humanos e dos movimentos dos mercados, como propulsores de normativas com força supraestatal. O Estado, fragilizado, com poderes revistos, sela compromissos e reafirma novos tempos de sujeição (ao capital e às

²⁵⁵ PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010, p. 156.

²⁵⁶ MORIN, Edgar. **Cultura e Barbárie Europeias**. Trad. Daniela Cerdeira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 75

²⁵⁷ Mireille Delmas-Marty apresenta a distinção entre mundialização, universalização e globalização, ponderando que frequentemente confunde-se mundialização com globalização (único termo disponível em inglês), mas a universalização é, em geral, delas distinguida. E, referindo uma entrevista de Philippe Petit, aponta como a principal diferença ser a mundialização um conceito que concerne à “difusão espacial” de um produto, uma técnica ou de uma ideia, sendo que a universalização encerra um “compartilhamento de sentidos”. Assim, Delmas-Marty utiliza o termo globalização para a economia e universalização para os direitos humanos, entendendo mundialização como um termo neutro. DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 08.

instituições multilaterais) e de sujeitar (os indivíduos que dependem dele para concretizar os direitos humanos).

Esse, contudo, não é um contexto metanarrado, pois imerso em rupturas e permanências próprias de um modelo histórico/cultural/político/social. Nesse sentido, a existência de Estados mais ou menos fragilizados; com poderes completa, parcial ou minimamente revistos; com o respeito ou não aos compromissos selados; pouco ou muito sujeitados às *vontades* da economia global; observadores ou violadores dos direitos humanos em seu território. Eis a descontinuidade que permeia a temática no espaço e no tempo.

3.2.1 As Temáticas Humanitárias e Sociais e a Globalização Econômica: as tensões entre direitos humanos e economia

A partir dos anos 70, o Estado, já não mais um astro solitário e começa também a sofrer importantes transformações de *fora para dentro*, em razão de uma série de fenômenos, de processos e demandas de cunho social, econômico e/ou político, tendo na globalização²⁵⁸ um momento paradigmático, que promove rearranjos estatais. As empresas transnacionais, as regionalizações, as estruturas supranacionais, as organizações internacionais governamentais e não-governamentais e os direitos humanos, são forças que impõem descontinuidades ao modelo moderno.

Tal reflexão leva ao Estado e aos foros multilaterais nos quais se congrega, tendo em mente as formas associativas/cooperativas existentes hoje no cenário internacional, bem como à precariedade das decisões que apontam para dois resultados: a) a força coativa de decisões provenientes de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e os ajustes estatais a ela (mesmo por parte de países desenvolvidos), e b) ausência de coerção nas decisões concernentes aos direitos humanos e sua consequente, e recorrente, não-observância

²⁵⁸ A globalização é caracterizada por um expressivo aumento na liquidez do capital, sem a regulação estatal, operados por fundos autônomos e por uma consequente expansão nas relações entre os diversos países, favorecendo aqueles que possam oferecer um ambiente propício ao investimento direto. Para Santos, pode-se definir “globalização como conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das intersecções transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais”. SANTOS, Boaventura de Souza. Os processos de globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa(org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005, p. 85. Com relação à globalização econômica, é importante ressaltar que o referido fenômeno possibilitou a expansão das empresas transcendendo as fronteiras nacionais, expandindo seus mercados de atuação e atingindo escala global. As empresas transnacionais são as grandes indutoras dos investimentos diretos estrangeiros e do comércio internacional.

pelos Estados. A força da economia (a lei do mais forte que aí se impõe)²⁵⁹ em relação aos direitos humanos mostra-se evidente.

Assim, a normativa e os espaços multilaterais que regulam o Direito do Comércio Internacional, como a Organização Mundial do Comércio, possuem um grau de observância satisfatório por parte dos Estados.²⁶⁰ Em contrapartida, o restante do Direito Internacional, especialmente o dos Direitos Humanos, serve, por vezes, como um *apenso facultativo* às normas internas, não conseguindo fazer frente, nos espaços nacionais, à economia.

Nesse momento, a estruturação econômica mundial possibilita que o Banco Mundial e as grandes corporações celebrem contratos de empréstimos a juros reduzidos, impondo aos bancos locais a adesão a esses acordos, para que eles forneçam capital às transnacionais com taxa de juros ínfima ou zero. A finalidade desses contratos é a de controlar os mercados produtivos nacionais e o seu desenvolvimento econômico, especular o capital em operações financeiras sem a interferência dos governos e ditar normas de crescimento industrial, em prol dos seus negócios e com utilização de mão de obra barata. Dessa forma, o Banco Mundial e o FMI financiam os empreendimentos transnacionais e impõem aos Estados receptores dos negócios a concessão de empréstimos, elevando a taxa de juros local, o que os torna endividados e subservientes ao capital das transnacionais e à "ajuda financeira" daquelas organizações internacionais.²⁶¹

Em meio a esse fenômeno, o aparelho estatal é levado a reorganizar-se com a adoção de políticas de ajuste estrutural, segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores da produção, das alianças estratégicas entre corporações. Daí a internacionalização das diretrizes relativas à desregulamentação, privatização e abertura de fronteiras.

Em Estados em via de desenvolvimento, como na América Latina, as políticas de ajuste estrutural implantadas, contemplando transferências sociais estritamente limitadas, tiveram efeitos sociais devastadores. A partir dos anos 90, constatou-se um crescimento econômico, passando o subcontinente a ser classificado como zona emergente, mas ainda sujeito às intempéries do mercado financeiro internacional. Contudo,

²⁵⁹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 39.

²⁶⁰ VENTURA, Deisy. **A Interpretação Judicial da Lei de Anistia Brasileira e o Direito Internacional**, p. 05. Disponível em: <educarparaomundo.files.wordpress.com/.../ventura-oxford-07-11-2010>. Acesso em: 01 nov. 2011.

²⁶¹ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio políticos**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 99.

[...] a incapacidade dos governos para resolver os problemas sociais, somada à corrupção, gerou um profundo desencanto com relação ao funcionamento da democracia apenas um decênio depois de iniciadas as transições (...). Em muitos países se registraram situações de ingovernabilidade, respondidas de duas maneiras: do ponto de vista interno, assistimos ao surgimento de líderes neopopulistas (Peru, Venezuela) e a multiplicação dos fatores clientelistas (Brasil); do ponto de vista externo, relançou-se a integração regional, numa tentativa de criar instrumentos de gestão pública regional.²⁶²

Os Estados, para superarem as limitações impostas pelo processo vigente, lançam mão de estratégias regionalistas. Nesse sentido, “a globalização conduz, com efeito, à superação dos limites nacionais e à constituição de espaços ampliados de regulação; a regionalização aparece como o prolongamento lógico, mas também como o corretivo necessário desse movimento.”²⁶³

Habermas defende a integração como resposta à globalização, de tal forma que os acordos regionais surgiriam como possíveis bastiões contra uma globalização com tendências imperialistas.²⁶⁴ Resulta o regionalismo como uma atitude reativa, buscando afirmar-se competitivamente, em um momento em que a própria capacidade dos Estados diminui (de formularem suas políticas públicas e de regularem os mercados).

Mas apesar da aparente contradição entre globalização e regionalização, vê-se que as duas tendências, além de coexistirem, reforçam-se. A sociedade global não se constitui de modo autônomo, independente e alheio à sociedade nacional (local/regional), mas ela se planta no interior desse local e com ele compõe várias modalidades, em diferentes combinações. O lugar recria-se na articulação com o mundial/global, fazendo fluir as diferenças e refluindo a mundialização, simultaneamente. Logo, a globalização atravessa as regiões e é atravessada pelas mesmas. Atentando-se, todavia, às relações de poder, às trocas desiguais, antes referidas.²⁶⁵

Pensar um *Estado globalizado*, alçando um sobrevoos sobre o multifacetado e complexo cenário apresentado dentro e fora dele, possibilita uma gama de análises acerca das rupturas e das continuidades expostas ou veladas. Os fenômenos/processos/demandas aqui abordados levam a reflexões no que tange a uma reconfiguração dos elementos e desvelam fragilidades dos instrumentos do Estado, que já apresenta conformações pós-modernas, pós-nacionais.

²⁶² DABÈNE, Olivier. **América Latina no Século XX**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003, p.279.

²⁶³ CHEVALIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 54.

²⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio político**. São Paulo: Litera Mundi, 2001, p. 90.

²⁶⁵ RESENDE, Paulo-Edgar A. A federação como alternativa democrática nas relações entre nações. In: DAWBOR, L.; IANNI, O.; RESENDE, P.E.A. (Org.). **Desafios da Globalização**. Petrópolis – RJ: Vozes, 1997, p. 165.

As regras de atuação de seus atores internos, bem como as suas relações com os atores externos, são estabelecidas por um conjunto de fatores diversos da exclusiva vontade estatal. “Surge uma nova assimetria entre a natureza extraterritorial do poder e a contínua territorialidade da ‘vida como um todo’”,²⁶⁶ que busca ser aplacada por opções que ocorrem à revelia do Estado, por vezes, tangenciando-o e, por outras, combatendo-o. O global e o local, o público e o privado não são mais antinomias, pois se refletem mutuamente. As decisões nacionais sofrem influência, ou são dirigidas por entes supranacionais ou mesmo transnacionais, de caráter estatal (Organizações Internacionais), social (Organizações Não-Governamentais), ou econômico (grandes corporações).

A autonomia, o poder decisório e, conseqüentemente, a soberania do Estado foram abalados. Processos globalizantes e globalizados interferem nas atuações interna e externa do Estado. A “administração e a legislação nacionais não têm mais um impacto efetivo sobre os atores transnacionais, que tomam suas decisões de investimentos à luz da comparação, em escala global, das condições de produção relevantes”.²⁶⁷ Essa dinâmica repercute na elaboração, ou não, e na flexibilização de políticas econômico-financeiras e sociais para dar conta da dimensão econômica da globalização.

Os influxos da globalização econômica promoveram, contudo, de outro lado, pautas globais de caráter social e humanitário, com aspirações cosmopolitas de solidariedade e de superação das assimetrias proporcionadas por esse movimento. São diferentes segmentos do processo que extrapolam o caráter econômico-financeiro, mas que também põem em questão o poder e o papel do Estado. As duas facetas da globalização, econômica e humanista, estão fortemente inter-relacionadas. Para Morin: “Essa dialógica significa que existe uma oposição entre globalizações e que, no entanto, uma se nutre da outra, pelo menos na medida em que uma não pode existir sem a outra”.²⁶⁸

As inúmeras Conferências sobre temas globais que marcaram a década de 1990 e as suas propostas e intenções para o mundo do século XXI,²⁶⁹ reorganizando-o em um novo

²⁶⁶ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999, p. 16.

²⁶⁷ HABERMAS, Jürgen. O Estado-nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. São Paulo, **Novos Estudos Cebrap**, n. 43, nov. 1995, p. 99.

²⁶⁸ MORIN, Edgar. **Cultura e Barbárie Européias**. Trad. Daniela Cerdeira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 69.

²⁶⁹ Pode-se referir, exemplificativamente, algumas das conferências desse período, que tiveram grande impacto no objeto do presente trabalho: o direito humano ao desenvolvimento. Assim, de forma paralela, mas profundamente interligadas, foram instituídas uma série de Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas celebradas ao longo dos anos 90: sobre infância (Nova York, 1990); meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população e desenvolvimento (Cairo, 1994); mulher e desenvolvimento (Pequim, 1995); desenvolvimento social (Copenhague, 1995); e alimentação

sistema (voltado mais para causas do que para sintomas de instabilidade), mas sem criar novas instituições, retrata os esforços (ao menos retórico) dos Estados para superar esse quadro. Em meio a essas deliberações, a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, promovida pelas Nações Unidas, em 1993, veio reforçar a validade universal dos direitos humanos.

Apesar de certa resistência dos países asiáticos, que tentavam relativizá-los e de uma outra cosmovisão da interpretação islâmica dos direitos humanos, a Declaração de Direitos Humanos de Viena, em seu § 5º, reafirma os preceitos da Declaração de 1948: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente, de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.²⁷⁰

Esse é o cenário no qual está imerso o Estado para, diante das oposições postas, concretizar os direitos humanos dos cidadãos dentro do seu território. Quais são os foros de produção normativa humanitária em que ele se insere? Como se deve compreender a soberania estatal diante da coexistência de instâncias de poder produtoras destas normativas? Como compreender a relativização da soberania em relação aos direitos humanos? Também de forma retórica?

Percebe-se que o Estado, seja em atos do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, invoca argumentos políticos, de caráter estatalista, refém de uma racionalidade westfaliana, para afastar-se do cumprimento/aplicação de normativas derivadas de espaços extranacionais. Ao mesmo tempo, as instituições estatais subjugam-se a construções provenientes de grandes corporações privadas de caráter econômico.

Isto coloca um cenário desafiador ao Estado e seu modelo que segue assentado em institutos marcadamente modernos. Tal característica apresenta-se mais fortemente nas atuações de países que, de alguma forma, ainda vivem as promessas da modernidade, ou têm em suas instituições (ou em algumas delas) a realização das discontinuidades da pós-modernidade, com os *calcanhares fincados* nos paradigmas de sua fundação.

Atente-se para a grande ampliação de tais desafios quando enfocados os espaços de (re) construção do Estado e/ou de suas instituições, como espaços pós-conflito, ou os

(Roma, 1996). AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 9.

²⁷⁰ NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e o Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

denominados estados falidos (*failed states*). As possibilidades de afirmação de direitos, a partir de instituições estáveis, autônomas e independentes, são postas em evidência.

O *estado das coisas* demonstra as fragilidades de um modelo diante das produções e conjunturas extranacionais e das possibilidades de enfrentamento internas. Os distanciamentos e as assincronias se apresentam e se aprofundam. Em matéria de direitos humanos é preciso, ao contrário, de aproximação e de sincronia entre políticas e instituições provenientes de ordens jurídicas distintas, que devem convergir e fazer frente aos processos econômicos para a sua concretização.

3.2.2 O Estado e a Coordenação da Pluralidade de Normativas: a busca pelo ajuste do sistema funcional da sociedade mundial

O inexorável movimento de mundialização do Direito está posto para o Estado que, diante de uma nova ordem de organização das instituições internacionais, vê desvelarem-se à sua frente dois caminhos: comungar/participar da sua construção ou voltar-se para dentro de si (para a sua soberania). Apesar da interdependência complexa por esse movimento manifestada, há posicionamentos favoráveis e contrários ao processo de mundialização do Direito: os primeiros, defendendo uma construção cosmopolita; os segundos, fulcrados no princípio da soberania estatal (westfaliana).

Os limites e possibilidades oferecidos por essas compreensões demonstram-se fundamentais à análise das atuações estatais para a construção conjunta/a conjugação de uma normativa de direitos humanos, para o (e além do) Estado Nacional, viabilizando cooperações alteras e solidárias. Quais os caminhos apontados para a harmonização de normativas que viabilizem a superação do paradoxo entre o reconhecimento e o desrespeito (ou imposição) dos direitos humanos universais/universalizantes? Quais as possibilidades de integração dos direitos de forma coerente no *mundo da vida* dos indivíduos?

Mireille Delmas-Marty coloca como preocupação central de seu trabalho, a coordenação da pluralidade de normas jurídicas diante do seu crescimento nos cenários estatais e não estatais, propondo um “direito comum”²⁷¹, um “direito mundial”²⁷², uma

²⁷¹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

²⁷² DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

“refundação dos poderes do Estado”²⁷³. A construção da autora passa pelo pensar a multiplicidade de fontes para reinventar um “direito comum” realmente pluralista, pela necessidade de se conjugar economia e direitos do homem. Um direito que se torna mundial em determinados setores, pela dupla pressão da economia e dos direitos humanos.²⁷⁴

Delmas-Marty ventila possibilidades de se conciliar a pluralidade dos sistemas jurídicos para harmonizá-los, invocando a dualidade: ordem-desordem. Com a retirada de marcos, sugere a necessária reorganização da “paisagem”, diante da profusão de normativas que “[...] embaralha a nossa imagem da ordem jurídica”.²⁷⁵ Parte do desafio de suplantar a perspectiva kelseniana, apontando-o como insuficiente para dar conta da complexidade gerada com a multiplicidade normativa e a necessidade de sua coordenação. A necessidade de novos métodos para “ordenar a desordem” dessa pluralidade, seria fundamental para mantê-la, designando-a como jurídica, pois são formadas “pirâmides inacabadas” e “hierarquias descontínuas”.²⁷⁶

[...] a internacionalização do direito cria a ilusão de que o direito se torna comum, ao passo que comporta o duplo risco de deixá-lo mais opaco ainda aos não-juristas – portanto de fortalecer a hegemonia dos profissionais do direito – e de impô-lo sob a pressão econômica ao conjunto dos países – portanto, de fortalecer a hegemonia dos países desenvolvidos. Logo, seria ingênuo acreditar que a internacionalização do direito (e a complexidade crescente que o acompanha) garantirá um direito comum em todos os sentidos do termo.²⁷⁷

Propõe, pois, reinventar um direito comum, acessível, familiar, que suas práticas específicas (regionais, por exemplo) reconheçam-se como parte de um desafio planetário, para que se possa transpor esse raciocínio a uma lógica planetária. Far-se-ia essa construção a partir de um “direito dos direitos”, ou seja, dos direitos humanos, fundada na tese do “irredutível humano”, para a construção de princípios comuns a fim de pensar esse “direito dos direitos”.²⁷⁸

²⁷³ DELMAS-MARTY, Mireille. **Les Forces Imaginantes du Droit (III)**. La Refondation des Pouvoirs. Paris: Seuil, 2007.

²⁷⁴ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 04-07.

²⁷⁵ DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, p. IX-09.

²⁷⁶ DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, p. 85-87.

²⁷⁷ DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, p. 209-210.

²⁷⁸ DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, p. 293-295.

Delmas-Marty formula, também, argumentos sobre as possibilidades da mundialização do direito sem a submissão a uma “monarquia universal”²⁷⁹ ou, na contemporaneidade, a determinações políticas e culturais dos países desenvolvidos, apesar de partir de uma lógica eurocêntrica e questiona por que um direito mundial e se é desejável. A resposta, para a autora, é que não haveria escolha, pois tanto o direito interno como o direito internacional tradicional, que se limita às relações entre Estados, não oferecem aportes suficientes para dar conta desse fenômeno.²⁸⁰

Mas como harmonizar/unificar as diversas ordens jurídicas para que possamos rumar a um “direito comum” ou a um “direito mundial”? A quem cabe fazê-lo?

Antes de tudo, Delmas-Marty alerta para a distinção entre unificação (que como a uniformização, repousa sob um princípio de identidade, que pressupõe práticas nacionais idênticas à regra comum) e harmonização (“politicamente mais aceitável” diante de divergências mais fortes, pois ela tenta aproximar os sistemas sem suprimir todas as diferenças). E aponta para a ideia de “margem nacional de apreciação” pelas Cortes para tornar as diferenças compatíveis (margem estreita se o grau de compatibilidade for alto; margem larga se houver alta incompatibilidade).²⁸¹

Tratando-se de variações de limite de compatibilidade, portanto de margem nacional de apreciação, a harmonização exigiria, antes de tudo, transparência e objetividade na determinação dos critérios que comandam essas variações. Ela implicaria também mais rigor, vez que a corte deveria ser *compelida a aplicar sistematicamente os mesmos critérios* de um caso ao outro para *evitar dar a impressão* de que os critérios de apreciação mudam de acordo com os juízes que compõem a formação para julgamento.²⁸² (grifos meus)

Para Delmas-Marty, a construção de um sistema de direito (“europeu ou mundial”) precisa de objetividade para indicar os princípios que embasam os instrumentos de proteção aos direitos humanos, num conjunto coerente que indique a direção a seguir na aplicação desses direitos, sendo condição para a harmonização, bem como rigor e transparência.

Assim, buscando respostas cosmopolitas aos desafios da mundialização, propõe reinventar o Direito para esse novo momento, rever os poderes do Estado e o papel dos novos agentes (públicos e privados), repensar a democracia e a humanidade, transpondo o “contrato

²⁷⁹ Em alusão à concepção de Kant, como sendo um governo mundial de caráter centralizador, a pior tirania imaginável. KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. Editorial Tecnos, S.A: Madrid, 1996.

²⁸⁰ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 148.

²⁸¹ DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 116-117.

²⁸² DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Trad. Fauzi Hassan Choukr. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 128.

social” para um “contrato social mundial”, pautado na solidariedade, para que se consiga fazer frente a esse movimento *irresistível*.

Outra concepção importante a ser analisada, sob a perspectiva cosmopolítica, é a de Anne-Marie Slaughter, que traz à reflexão a extensão do Estado Democrático de Direito para além do Estado-Nação que, diante do processo de mundialização, transfere poderes dos seus Três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) do cenário interno e realoca-os em instituições análogas no plano mundial, transcendendo a própria soberania dos mesmos para além das suas fronteiras, agregando-se aos demais entes estatais. Parte da ideia de uma coerção centralizada (no Estado) para uma associação voluntária (mundial).²⁸³

Argumenta que a globalização impulsionou a transferência de poder para atores não estatais, resultando em *déficit* nas atuações do Estado, pois tais atores não o substituem. Contudo, afirma que o Estado não está desaparecendo, mas desagregando-se em partes funcionalmente distintas. “Estas partes – tribunais, agências reguladoras, executivos, legislativos – estão trabalhando em rede com seus pares no exterior, criando uma densa rede de relações que constituem uma nova ordem transgovernamental”.²⁸⁴

A proposição de Slaughter para a superação desse *déficit* estaria na cooperação transgovernamental que, através do conhecimento compartilhado, proporcionará uma igualdade deliberativa decorrente da partilha de informação a ser mutuamente aceita por todas as partes. Rumaria da lógica das hierarquias para a concepção dos trabalhos em rede, entendendo ser o caminho mais coerente para resolver o *déficit* de governança e de poder participativo.²⁸⁵

Diferentemente de Delmas-Marty, que propõe a dialética ordem-desordem, Slaughter vê a mundialização como um processo de propagação, um alargamento progressivo do Estado (e suas instituições) para além de suas fronteiras nacionais, que culminaria numa forma de cosmopolitismo. Ultrapassaria também o óbice governamental vislumbrado por Delmas-Marty à reinvenção de um direito comum, pelo que denominou de transgovernamentalidade (cooperativa, em rede). Contudo, ambas entendem a mundialização como condição de possibilidade para uma *nova ordem* da humanidade.

De outro lado, está Antonie Garapon, não tão próximo das construções pessimistas das perspectivas realistas das relações internacionais, como a de Ugo Mattei, que parte e vê na

²⁸³ SLAUGHTER, Anne-Marie. **The New Word Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

²⁸⁴ SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New Word Order. **Foreign Affairs**, 76 (5), sep./oct., 1997, p. 183-197. Disponível em: www.columbia.edu/itc/real_new_slaughter.pdf. Acesso em: 01 dez. 2013.

²⁸⁵ SLAUGHTER, Anne-Marie. The Real New Word Order. **Foreign Affairs**, 76 (5), sep./oct., 1997, p. 183-197. Disponível em: www.columbia.edu/itc/real_new_slaughter.pdf. Acesso em: 01 dez. 2013.

soberania um obstáculo à realização de qualquer objetivo cosmopolítico,²⁸⁶ mas que apresenta com desconfiança os caminhos (que já foram e os que ainda serão) desvelados pela mundialização. Sobretudo, pela atuação dos juízes em meio a esse processo, o que denominou, juntamente com Julie Allard, de “comércio entre juízes”.²⁸⁷

Garapon coloca diante do enfraquecimento do Estado, consequência da globalização da economia, a crescente expansão judiciária na busca pela garantia dos direitos humanos. Fenômeno que tem na “[...] justiça o último refúgio para um ideal democrático desencantado” e no ativismo jurídico, preocupação recorrente na obra do autor, o resultado.²⁸⁸

Essa perspectiva ganha vulto ao ser vista pelo prisma da mundialização, que oculta uma série de conflitos e interesses de Estados e de lutas de influências, frente às novas dinâmicas jurisdicionais e entre esperanças, para caminhar em direção a um direito universal, e receios, de um “governo dos juízes”. Por isso Allard e Garapon questionam o papel dos juízes na construção de uma ordem cosmopolita, porque eles acabariam por reproduzir, em maior ou menor escala, a lógica dos seus sistemas nacionais, podendo tornar-se, assim, instrumentos de estratégias expansionistas nacionais.²⁸⁹

Ao passo que atribuem, diante dos fenômenos simultâneos em relação ao Estado: de judicialização interna, pós 1990, e de supranacionalização do direito, o aumento da complexidade das atuações dos juízes às “novas redes judiciais”, Allard e Garapon compreendem esse momento como possibilidade de estimular a qualidade dos sistemas jurídicos. O “comércio entre juízes” pode incentivar a concorrência entre práticas e culturas que eles implicam, ou seja, a serem melhores, sem que, contudo, resulte em um “direito comum”, por tantos autores almejado, como Delmas-Marty.²⁹⁰

Allard e Garapon, ao final da argumentação, a partir de uma perspectiva “liberal realista” do cosmopolitismo, apontam para as suas *conclusões inconclusas*. Para isso, traçam a oposição entre “cosmopolitismo por cima” e “cosmopolitismo por baixo”. O primeiro, e

²⁸⁶ MATTEI, Ugo. A Theory of Imperial Law: A Study on U.S. Hegemony and the Latin Resistance. **Indiana Journal of Global Studies**. Volume 10. Issue 1. 2003. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=ijgls>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

²⁸⁷ Termo escolhido por Allard e Garapon, dentre as muitas opções terminológicas que denominam o fenômeno de troca de argumentos jurídicos entre diferentes jurisdições, como: “diálogo entre juízes”, “mundialização judicial”, “auditório global”, “fertilização recíproca”. “Comércio entre juízes” remete à ideia de duas facetas do processo de mundialização: uma rede de trocas e intercâmbios e uma “depenência recíproca dos homens”. ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes a Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005, p. 08-09.

²⁸⁸ GARAPON, Antonie. **O guardador de Promessas**. Justiça e Democracia. Lisboa: Piaget, 1996, p. 22, 38-39.

²⁸⁹ ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes a Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005, p. 60-69 passim.

²⁹⁰ ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes a Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005, p. 102-103.

improvável, seria dominado pelos Estados, se estes quisessem se agregar para manterem a paz, em forma de um Estado mundial ou federação de Estados. O segundo, que reflete a experiência presente, nasce de raízes, partindo do particular e não do universal; não ignora os antagonismos das sociedades humanas, mas pretende ultrapassá-los, traduzindo para uma linguagem comum; e o seu limite está na vontade política, não produzindo nada que substitua os sistemas nacionais ou gere uma ordem internacional.²⁹¹ Parte de casos singulares, entre intercâmbios e tensões, que busca coordenar as lutas de influências, porém incapaz de forjar um “direito comum”²⁹² ou uma “nova ordem mundial”,²⁹³ mas, um “direito localizado”,²⁹⁴ enraizado.

Os aportes de matriz cosmopolita são fundamentais para tratar do fenômeno da mundialização do Direito e as atuações (inter)estatalistas na concretização dos direitos humanos. Contudo, para pensar sobre a superação do paradigma westfaliano nesse contexto, é fundamental analisar a construção oferecida por Marcelo Neves em *Transconstitucionalismo*.²⁹⁵ Apesar da matriz sistêmica se distanciar da abordagem desta proposta de Tese.

Neves analisa o cenário de pluralidade de ordens jurídicas (local, nacional, regional, internacional, supranacional, não estatal), os seus entrelaçamentos e os desafios impostos ao Estado, a partir de uma construção sistêmica e propõe um tratamento *transconstitucional* aos problemas derivados desse complexo cenário.

Neves dedica-se a demonstrar que na solução de problemas que perpassam os diversos tipos de ordens jurídicas, costuma haver a sobreposição entre elas. Boa parte dessas questões podem ser observadas no “laboratório” da União Europeia, em que há maior entrelaçamento entre as instituições políticas nacionais e supranacionais e, sobretudo, onde se verifica um esforço na busca pela harmonização das decisões dos Estados e da Comunidade.

²⁹¹ ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes a Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005, p. 114-116 passim.

²⁹² DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

²⁹³ SLAUGHTER, Anne-Marie. **The New Word Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

²⁹⁴ ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes a Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005, p. 116.

²⁹⁵ Neves alerta, de início, que “o transconstitucionalismo não se confunde com um mero transjurisdicção, que pode ser observado inclusive na relação entre ordens jurídicas no pluralismo medieval (...), pois na experiência medieval, não se tratava de problemas constitucionais no sentido moderno [...]”. Estabelece também a distinção entre: “o transconstitucionalismo (gênero), que inclui relações entre ordens constitucionais e anticonstitucionais, do interconstitucionalismo (espécie), que só comporta relações entre ordens jurídicas que satisfazem as exigências constitucionalistas”. NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p. XXII.

A principal crítica do autor está na tendência dos Estados de se manterem dentro de uma “semântica de soberania” que os leva a ter com as outras ordens apenas uma *abertura cognitiva*, sem se engajarem no processo de estabelecer uma *racionalidade transversal*, que envolve uma atitude cooperativa no sentido de promover a incorporação recíproca de conteúdos.

Neves afirma que as ordens constitucionais encontram-se atualmente em um nível tão alto de entrelaçamento, que muitos problemas, sobretudo os atinentes aos direitos fundamentais, não podem ser resolvidos adequadamente de forma isolada. O direito constitucional estatal se demonstra uma instituição limitada, pois “[...] o incremento das relações transterritoriais, com implicações normativas fundamentais, levou à necessidade de abertura do constitucionalismo para além do Estado”.²⁹⁶ Logo, a “emergência de problemas constitucionais perante ordens as mais diversas impõe um ‘diálogo’ ou uma ‘conversação’ transconstitucional”.²⁹⁷

E como pensar o transconstitucionalismo entre ordens jurídicas diversas, que não se enxergam como parte de um sistema integrado, mas como sistemas autônomos soberanos? Para tanto, Neves caracteriza cada ordem constitucional como subsistemas do direito da sociedade mundial, em que cada Estado faria parte de um *sistema social global* dotado de um “sistema jurídico multicêntrico”, caracterizado como um “sistema jurídico mundial de níveis múltiplos”.²⁹⁸

Nessa perspectiva, a relação transconstitucional entre ordens jurídicas resulta “[...] que as diversas ordens jurídicas pertencem ao mesmo sistema funcional da sociedade mundial”;²⁹⁹ logo, não pode haver um primado de uma ordem em relação à outra, mas a construção de uma coordenação. Assim, nenhuma ordem, nem mesmo o Direito Internacional Público, pode ser considerada como o ponto de partida ou a *ultima ratio*.

O Estado deixou de ser o *locus* privilegiado de solução de problemas constitucionais. Embora fundamental e indispensável, é apenas um dos diversos *loci* de cooperação e concorrência na busca do tratamento desses problemas. A integração sistêmica cada vez maior da sociedade mundial levou à desterritorialização de problemas-caso jurídico- constitucional, que, por assim dizer, emanciparam-se do Estado. (...) o transconstitucionalismo implica o reconhecimento de que as diversas ordens jurídicas entrelaçadas na solução de um problema-caso constitucional (...) que lhes seja concomitantemente relevante, devem buscar formas transversais de articulação para a solução do problema, cada uma delas observando a

²⁹⁶ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p. 120.

²⁹⁷ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p. 122.

²⁹⁸ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p.245.

²⁹⁹ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p.125.

outra, para compreender os seus próprios limites e possibilidades de contribuir para solucioná-lo.³⁰⁰

Dessa forma, o transconstitucionalismo rompe com a dualidade monismo-pluralismo e afasta qualquer espaço privilegiado para a solução das questões constitucionais (o estatalismo, o internacionalismo, o supranacionalismo, o transnacionalismo e o localismo). Aponta para a intensificação dos entrelaçamentos constitucionais de ordens jurídicas diversas, por meio de “pontes de transição, de “conversações constitucionais”, de “observações recíprocas”.³⁰¹

De outra banda, partindo de discussões um pouco distintas, apresenta-se Erik Jayme e sua teoria do “diálogo das fontes” no “pluralismo pós-moderno”, cujo mote, a complexidade do Direito na pós-modernidade, busca reconstruir as teorias em narrativas de novos paradigmas e verdades (mais tolerantes, fluidas, menos universais e micro-sistêmicas). Afinal, para Jayme, é premente uma maior coordenação entre os princípios e “fontes legislativas plúrimas”, por vezes antinômicas, para a construção de um “sistema jurídico justo” e uma “hermenêutica coerente”, sem a superação de paradigmas, mas oportunizando a convivência entre eles.³⁰²

A ideia de “diálogo das fontes” surge das influências recíprocas, da aplicação conjunta, subsidiária ou complementarmente, de mais de uma norma ao mesmo caso, dando abertura e flexibilidade à interpretação, “ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação”.³⁰³ Cláudia Lima Marques traduz essa tese, primeiramente, para o direito privado, mais especificamente para o direito civil e o direito do consumidor. Carlos Weis³⁰⁴ e Valério de Oliveira Mazzuoli³⁰⁵ utilizam-na para tratar as antinomias entre ordens jurídicas diversas, entre direito interno e o direito internacional dos direitos humanos.

No trabalho de Mazzuoli, a principal ideia centra-se na insuficiência dos métodos/critérios tradicionais de solução de antinomias (hierárquico, de especialidade e cronológico)³⁰⁶ para resolver conflitos entre o direito internacional dos direitos humanos e o direito interno. Nesse sentido, argumenta a favor de um “método dialógico” que viabilize a

³⁰⁰ NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009, p. 297.

³⁰¹ NEVES, 2009, p. XXV.

³⁰² JAYME, Erik, 1995 *apud* MARQUES, Cláudia Lima, Direito do Consumidor entre Direito Nacional e Internacional. In: NEVES, Marcelo (coord.). **Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 349-350.

³⁰³ MARQUES, Cláudia Lima, Direito do Consumidor entre Direito Nacional e Internacional. In: NEVES, Marcelo (coord.). **Transnacionalidade do Direito: Novas Perspectivas dos Conflitos entre Ordens Jurídicas**. São Paulo: Quartier Latin, 2010, p. 359.

³⁰⁴ WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

³⁰⁵ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

³⁰⁶ Desenvolvidos por Bobbio, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Martins fontes, 2008, p. 237-243.

aplicação de um direito mais benéfico ao ser humano (princípio internacional *pro homine*). Isso seria possível por meio de um “diálogo das fontes” que garantisse a harmonia e a coexistência pelas “cláusulas de diálogo,” presentes nos textos constitucionais e nos tratados de direitos humanos.³⁰⁷

Weis afirma que as “cláusulas de diálogo” são fundamentais para o alargamento das interpretações em matéria de direitos humanos, para se alcançar a sua concretização. Podem ser entendidas como uma “regra de inteligência” para ordenar que prevaleça a regra que lhes conferir maior eficácia, independentemente de estarem contidos em tratados internacionais ou no direito interno.³⁰⁸

Os autores apresentados nessa seção debruçam-se sobre um tema em comum: a multiplicidade de ordens jurídicas; a partir de um mesmo mote – direitos humanos –, com reflexões bastante próximas: resolver conflitos decorrentes dessa pluralidade. Contudo, todas as teorias, em maior ou menor medida, esbarram nos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), ou da comunidade internacional e suas imposições, para a concretização dos direitos humanos.

³⁰⁷ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 117-120 passim.

³⁰⁸ WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 31-32 passim.

4 O ESTADO ENTRE AS ATUAÇÕES SOBERANAS E A SOLIDARIEDADE INTERNACIONAL: A IMPOSIÇÃO DOS DIREITOS

Entre os esforços teóricos e as práticas estatais, por vezes pautadas em uma retórica legitimadora de atuações, estão os resultados da coexistência das normativas plúrimas e dos concertos para a concretização de direitos dentro e fora dos Estados. A partir do fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, busca-se promovê-los por meio de mecanismos políticos e legislativos, tanto nas searas internas como internacional.

A apropriação, por parte da comunidade internacional, de direitos que representam normas imperativas (*jus cogens*), indica a possibilidade de pressionar os Estados a fim de que os observem e afastem a sua violação em seus territórios, independentemente de regulamentação ou de expressão prévia de consentimento por parte do Estado que venha cometer a infração.³⁰⁹ Assim, a soberania do sistema Westfaliano tornava as relações internacionais individuais porque os Estados não deviam discutir o contexto interno de outros Estados. Mas a necessidade de evitar ou interromper danos à dignidade humana fez com que a comunidade internacional revisse a concepção absoluta de soberania.

Nesse sentido, o presente Capítulo analisa as atuações soberanas do Estado diante da solidariedade internacional, na dinâmica da imposição dos direitos. Num primeiro momento trata-se do *enquadramento* do Estado, a partir da coerção da comunidade internacional para o ajuste das condutas estatais, discutindo-se sobre intervenção, soberania, direitos humanos e uso da força. Por fim, apresentam-se as justificações da comunidade internacional para as intervenções por *razões de humanidade* e as discussões sobre o direito/dever de intervenção, bem como o compartilhamento de responsabilidades.

4.1 O Enquadramento do Estado: a coerção da comunidade internacional e o ajuste das condutas estatais

O Estado, diferentemente de outros momentos históricos, deve limitar e ajustar a sua atuação à normativa internacional. As pressões da comunidade internacional se manifestam nos discursos de líderes políticos, decisões internacionais, recomendações de organizações internacionais, assistências humanitárias, cooperações técnicas, ingerências econômicas, até resoluções que determinam intervenções armadas, por *razões de humanidade*.

³⁰⁹ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

Dessa forma, vários preceitos fundamentais do direito internacional, como a soberania, a autodeterminação dos povos, a igualdade entre os Estados e o princípio da não-intervenção são colocados em evidência, questionados, revistos. A ampliação da agenda de segurança, a inserção de novas temáticas humanitárias e sociais e a globalização do capitalismo, revitalizaram velhas práticas e possibilitaram outras novas, enquadrando os Estados.

Em meio às formas possíveis de adequação das condutas dos Estados ao direito internacional produzido pela comunidade internacional, verifica-se com frequência práticas que demonstram a imposição dos valores pretensamente universais. As tensões entre direitos humanos e economia vêm permeadas e aprofundadas, por ações determinadas pelo poder político e econômico das nações que ditaram uma nova ordem global, a partir dos arranjos, mas especialmente depois da Guerra Fria.

4.1.1 Intervenção, Soberania e Solidariedade

Dentro do intrincado relacionamento interestatal, todos os países podem vir a ser polos de intervenção de um Estado nos assuntos internos de outro. Contudo, essas relações entre os Estados estão amparadas pelo direito internacional, que afirma o princípio de não-intervenção, derivado da obrigação estatal de respeitar a soberania e independência dos demais Estados. Decorre, em linha reta, o dever de não intervir nos seus negócios internos ou externos. Como um dos fundamentos da não-intervenção, frequentemente apresentados como obstáculo à ingerência externa, estão os propósitos de a igualdade e a autodeterminação dos povos. Constitui-se, assim, num princípio jurídico, admitido pela doutrina internacional, mas com dificuldades de ser respeitado na prática.

Em um primeiro momento, o fato de estar positivado garantiria, a cada país soberano, decidir livremente na sua jurisdição, sem sofrer a ingerência de outro Estado. Contudo, a intervenção, além de se demonstrar uma constante na política consagrada na vida internacional, na doutrina e na prática muitas são as dificuldades encontradas para delinear o seu conceito. Dificuldades provêm tanto do sentido equivocado dado à noção de soberania ou dos diferentes sentidos que lhe atribuem, como dos possíveis abusos embasados no exercício da mesma.

A realidade das intervenções no cenário internacional apresenta-se como assunto complexo e incentivador de ilimitados debates. Relaciona-se a contemporânea organização do mundo, que reflete as mudanças nos comportamentos dos Estados, as pressões dos organismos multilaterais, a estruturação da sociedade civil internacional, a moderna visão de

guerra e de paz, a transformação no conteúdo dos interesses, ou mesmo, as novas justificativas dos Estados para atuarem na arena internacional com maior legitimidade.

A prática da intervenção apresenta, em larga medida, caráter seletivo, e essa seleção acontece pelas grandes potências contemporâneas que tomam para si o poder decisório de interferir ou não. A ingerência normalmente direciona-se para regiões estratégicas, que envolvem fortes interesses dos países desenvolvidos. As mesmas razões que levam a se pensar a ingerência não terminam com a ação propriamente dita; elas permanecem e impregnam o processo de transição e de reconstrução.

É no princípio da soberania que reside o mais forte argumento de oposição, em tese e na prática, ao direito ou dever de intervenção. Contudo, ao observarmos a realidade da comunidade internacional, é possível entendermos a soberania mais como um ente mitológico do que real, “[...] o viver em sociedade impõe continuamente que se sofra ou se exerça a ingerência. (...) todo o conceito de soberania que não compreender essa realidade, será insuficiente para explicar o Estado contemporâneo e servirá para toda a sorte de manipulações internas”.³¹⁰

A intervenção apresenta um caráter impositivo, no sentido de determinar uma conduta, ou uma situação, a um Estado que ele não praticaria, ou se submeteria, voluntariamente, e na qual residiria o conteúdo de sua soberania. A intervenção pode assumir inúmeras manifestações, para além de uma ação coercitiva, unilateral e violenta. Pode apresentar-se de forma unilateral ou coletiva; pode ser lícita ou ilícita; com ou sem o consentimento do Estado que sofre a ingerência.³¹¹ As formas de intervenção que foram aceitas pelo direito internacional estão presentes nas práticas das organizações internacionais, bem como em ações unilaterais promovidas por alguns Estados, para:

- a) *proteção aos estrangeiros residentes em território instável*. O interventor deve resguardar os interesses e direitos de seus nacionais. Tem espaço quando o Estado que deveria proteger e oferecer segurança a todos os que se encontrem em seu território não o faz; e deve cessar quando os cidadãos em tela tiverem seus direitos protegidos e respeitados;
- b) *assistência humanitária*. Demonstra-se necessária quando a população civil de um determinado Estado é submetida a situações de catástrofes, naturais ou provocadas pelas guerras, ou por situação de descontrole de um país. Nesses casos, é comum o

³¹⁰ SEITENFUS, Ricardo. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 33.

³¹¹ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006, p. 84.

coletivo internacional autorizar a intervenção coletiva ou unilateral com um mandado específico. Existem programas específicos de assistência, mas não há uma institucionalização, especialmente no que diz respeito à atuação das ONGs (Organizações Não Governamentais), que possuem uma notável atuação.

- c) *imposição da paz*. Prevista pela Carta da Organização das Nações Unidas, prevê a manutenção e o restabelecimento da paz e da segurança internacionais e determina, em seu Capítulo VII, atuação da Organização em casos de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão.
- d) *restauração da democracia* – confirmada como o regime de governo do Estado contemporâneo –. Refuta-se, de toda a forma, a ação unilateral, enfrentando-se basicamente o dilema de conferir ou não ao coletivo o recurso à força. Discute-se o *modus operandi* da intervenção restauradora. Uma vez restaurado (ou implantado) o regime, deve cessar a ação do interventor ao menos nessa modalidade.³¹²

Em última análise, importa ressaltar que, ao se aceitar a intervenção como o emprego jurídico da força em relação a outro Estado ou a seus cidadãos com o fim de assegurar o Direito Internacional, admite-se a mesma como um instrumento idôneo – mediante o uso da força – para o cumprimento de princípios ou objetivos do Direito Internacional. Nesse sentido, a intervenção resulta no próprio fundamento do direito internacional, pois os direitos que dele se desprendem “[...] o são, de um lado, em função da soberania e, de outro, da intervenção; de tudo isso, resulta que o sistema que põe em vigor a regra da soberania resta limitado em seu fundamento, em caso de abuso, pela da intervenção.”³¹³

A posição de um Estado relativamente à intervenção vai se definir na força (política, econômica, militar) da(s) qual(ais) dispõe(m). A experiência histórica demonstra a ingerência do forte sobre o fraco, evidenciando a falta de critérios e a flexibilidade das interpretações. Para se resguardar os interesses dos mais fracos diante das ingerências, tenciona-se codificá-la prevendo situações e atribuindo-lhes consequências.³¹⁴ Leva-se em consideração, também, o estágio em que se encontra a organização internacional, a existência de textos contraditórios e o distanciamento entre os compromissos formais e a realidade.

Novos conceitos surgiram com teses mais adaptadas à complexidade dos conflitos e necessidades da organização atual, e o instituto da intervenção destacou-se por sua natureza

³¹² SEITENFUS, Ricardo. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 11-35 passim.

³¹³ CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária?** La intervención humanitária em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 24.

³¹⁴ SEITENFUS, Ricardo. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 29.

conflituosa, especialmente por tocar em assuntos sensíveis aos Estados, como a soberania. Várias questões relativas às intervenções vinculam-se à aplicação prática do princípio de não-intervenção, uma vez que, no campo de tensão aparecem, de um lado, a soberania nacional e os interesses nacionais; de outro, a comunidade internacional e os interesses e a solidariedade do coletivo internacional.

Durante a Guerra Fria, parece assentar-se definitivamente o princípio de não-intervenção como pilar da nova organização mundial e das relações internacionais. Os frequentes atos de intervenção das grandes potências³¹⁵ são fortemente criticados, vistos como atos de força. No momento histórico posterior, o princípio de não-intervenção mantém-se como regulador das relações entre os Estados e entre Organizações Internacionais e Estados. Entretanto, após o “descongelamento” nos mecanismos de solução de conflitos internacionais, que se encontravam praticamente paralisados com a estrutura bipolar do poder mundial, a intervenção (re)surge com força, especialmente em duas formas: por razões de humanidade e para restabelecer ou manter a paz e a segurança internacionais.

Entretanto, o princípio da não-intervenção permanece em vigor, presente em todas as resoluções da ONU, que antes de “advertir”, “insistir”, “exigir” ações de Estados que estejam na “contramão” da segurança internacional ratificam, entre outros, este princípio, corolário da soberania estatal.

As produções normativas abarcaram cada vez mais temas como a democracia liberal, os direitos humanos, a economia de mercado, o narcotráfico, o terrorismo, a defesa de minorias étnicas e as questões ambientais compõem a agenda de segurança internacional.”³¹⁶ Tais temáticas, retiradas da competência exclusiva do Estado e avocadas pela comunidade internacional, passam a ser possibilidades de intervenção, diante da forte institucionalização da solidariedade.

4.1.2 Os Direitos Humanos, o Estado e o Uso da Força

Nos espaços nacionais, onde acontece o *mundo da vida* dos indivíduos, é o *locus* das recorrentes violações aos direitos humanos, que vão desde a sua não observância, até as massivas violações. Admitindo-se “que o Estado nacional pode criar direitos humanos, e não apenas reconhecer a sua existência, é irrecusável admitir que o mesmo Estado também pode

³¹⁵ Como exemplos de intervenções ocorridas neste período, é possível citar: dos EUA em Santo Domingo, Panamá, Vietnã, Granada, entre outros; e da URSS na Hungria, Checoslováquia, Afeganistão, entre outros.

³¹⁶ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A nova ordem global: relações internacionais do século 20.** 2ª ed. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999, p. 16.

suprimi-los, ou alterar de tal maneira o seu conteúdo a ponto de torná-los irreconhecíveis”,³¹⁷ confirmando que um sistema normativo, por si só, não garante a proteção destes direitos.

Dessa forma, aumentam as pressões internacionais para que as condutas dos Estados estejam compassadas com a observância dos direitos humanos que se encontram em seus territórios, pois estes estão no cerne da nova ordem mundial, na qual “[...] padrões morais foram estipulados e aceitos pela comunidade internacional[...]”.³¹⁸

Um processo sem fim de elaboração de leis internacionais e humanitárias foi desencadeado, com o objetivo de proteger as pessoas de supostas afirmações de sua soberania. Parafrazeando Nietzsche, se Deus, a fonte da lei natural, está morto, ele foi substituído pelo Direito Internacional.³¹⁹

Os mecanismos dos quais dispõe a Comunidade Internacional para controlar esse quadro são diversificados. Atualmente, as Nações Unidas têm representação em todos os seus Estados-Parte, as suas organizações especializadas em boa parte deles com atuação conjunta com organizações regionais, elaborando e executando projetos nas áreas temáticas e emitindo relatórios sobre o cenário nacional. A questão pulsante está na eficácia, no respeito imediato aos direitos humanos.

O Estado deve manter a sua governabilidade de modo a garantir a todos a proteção à sua dignidade humana, pois “não basta ao Estado ser, e ser reconhecido como soberano[...] Deve também atuar domesticamente no sentido de não ofender direitos básicos dos indivíduos e grupos dentro do seu território”.³²⁰ Afinal, a sua ineficiência pode gerar as mais variadas violações aos direitos humanos, crises humanitárias, guerras civis, conflitos internos e internacionais, o que se tem verificado com frequência no mundo Pós-Guerra Fria, especialmente nos países do Sul.

Mas, e quando o Estado se mostra incapaz ou indisposto nessa missão? Embora seja o Estado o principal responsável por promover a proteção e/ou fazer cessar violações em relação aos seus cidadãos, quando não o faz, essa responsabilidade deve ser transferida para a comunidade internacional.

³¹⁷ COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 72.

³¹⁸ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 142.

³¹⁹ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 128.

³²⁰ VINCENT, R.J. **Human Rights and International Relations**. New York: Cambridge University Press, 2001, p. 130.

Nesse contexto mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) tenta se adaptar, ocupando-se de assuntos que antes eram de jurisdição exclusiva dos Estados e com os quais se co-responsabiliza (eis o significado da cooperação internacional), para a promoção dos direitos humanos naqueles espaços.

A soberania do sistema Westfaliano tornava as relações internacionais individuais porque os Estados não deviam discutir o contexto interno de outros Estados. Mas a necessidade de evitar ou interromper danos à dignidade humana fez com que os Estados refletissem sobre a soberania absoluta.

A crescente normatização internacional dos direitos humanos levou a comunidade internacional a não admitir a soberania como obstáculo para não defender estes direitos. Desloca, dessa maneira, a responsabilidade do Estado, quando se encontrar incapaz ou indisposto, para a sociedade internacional. Assim, em meio a conflitos existentes na seara interna dos Estados onde ocorrem graves violações dos direitos humanos, a comunidade internacional, mediante a ONU, deve atuar diante da incapacidade das instituições públicas estatais. Para tanto, conferiram-se ao coletivo internacional atuações coercitivas, ou seja, o utilizar-se da força para manter a paz e a segurança internacionais, para evitar que milícias e grupos armados ajam determinando a vida dos nacionais de qualquer país.

A proteção aos direitos humanos tornou-se exceção à regra da não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Assim as operações de paz³²¹ foram valorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, principalmente a partir de 1956, com a crise do Canal Suez,³²² atuando paralelamente à resolução do conflito em que haveria concretamente a sua presença em um país, com as suas tropas multinacionais³²³ sendo uma demonstração de como a evolução dos direitos humanos transformou o conceito de soberania.³²⁴

³²¹ As Operações de Paz da ONU surgiram com o propósito de ajudar os Estados subjugados a violações dos direitos humanos, para que a paz fosse garantida. Faz-se necessária a permissão do país em que estejam ocorrendo as violações aos direitos fundamentais do homem para que a operação seja efetivada. Deve haver a aceitação, por parte do Estado que sofrerá a intervenção, da presença de tropas militares capitaneadas pela ONU. Tais tropas precisam atuar de forma imparcial em relação às partes em conflito e terem restrição no uso da força, utilizando-a somente em caso de defesa em situações extremas, para a realização dessa operação. Entende-se aqui, que o consentimento do Estado, constitui uma cedência de poder para o coletivo internacional atuar, que assume a responsabilidade de fazer cessar a(s) violação(ões) que motivou(aram) a intervenção. Sendo que essa manifestação limita a soberania do Estado concedente: demonstra que ele não foi capaz de resolver os problemas nacionais sozinho, torna-se uma atitude superior em relação à conservação de sua soberania.

³²² O Presidente egípcio Abdel Nasser havia fechado o canal de Suez, levando a França, a Inglaterra e Israel a reivindicarem sua abertura atacando o Egito.

³²³ A ONU não possui um corpo militar próprio. Depende da colaboração e boa vontade de seus membros em oferecer tropas e equipamentos necessários.

³²⁴ RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

Não se pretende aqui *sacralizar* a comunidade internacional, como se nela estivesse a *cura para todos os males*, diante de um Estado *cruel*. Afinal, tal comunidade é composta por Estados que fazem a prática da política internacional. As negociações internacionais, como nas deliberações sobre direitos humanos no seio das Nações Unidas, são permeadas por uma gama de fatores e interesses, dentre eles o uso ideológico dos direitos humanos e a prevalência dos interesses estatais na prática. “A política externa dos governos é guiada por interesses e tão alienada de considerações éticas quanto às opções de investimento das corporações multinacionais”.³²⁵

Esse quadro demonstra-se agravado nos casos de violações massivas e sistemáticas aos direitos humanos. Estados que são incapazes de fazer cessar ou são os próprios promotores das violações, aguardam auxílio internacional (como uma Missão de Paz da ONU), ou ensejam uma intervenção (militar) *para fins de humanidade*.³²⁶ As justificações apresentadas para o uso lícito da força repousam na intervenção internacional *por razões de humanidade*, apresentada como tal em razão da ajuda a minorias em perigo, tanto dos casos de proteção aos nacionais, como em virtude da defesa dos direitos humanos, acompanham o desenvolvimento histórico-doutrinário do próprio direito internacional.³²⁷ Mas como aceitar uma guerra em nome dos direitos humanos? Como formular uma justificação moral para o uso da força frente a violações aos direitos humanos?

A moralização da guerra é relativamente fácil quando os moralizadores são vítimas de agressão externa, porém os cavaleiros das cruzadas, os construtores do império, os colonialistas os nazistas também não estavam em falta em termos de elevada base moral. A capacidade de apresentar a maioria das guerras como justas e a ausência de um árbitro que pudesse analisar minuciosamente racionalizações conflitantes transformou a guerra justa em um dos mais complicados labirintos morais.³²⁸

³²⁵ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 140.

³²⁶ Tem se demonstrado, na cena internacional, que, na atualidade, os conflitos que demandam atuação da comunidade internacional localizam-se nos países Sul, especialmente nos menos avançados, dentro dos espaços nacionais. Assim, o poder decisório está concentrado nas mãos dos poderosos para solucionar crises que se dão em Estados periféricos, pobres e débeis. Nesse sentido, *os direitos humanos e a hipocrisia do Estado* em DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, 134-140.

³²⁷ Enfocando a prática intervencionista no cenário internacional, pode-se dizer que a origem da intervenção humanitária em seu sentido forte, ou seja, intervenção armada em terceiros Estados está ligada à chamada “questão do Oriente”, que na verdade foi uma sucessão de ações empreendidas por potências europeias contra o Império Otomano com motivo da luta por influência geoestratégica que mantinham Áustria-Hungria, França, Rússia e o Reino Unido, que tem como o ponto de partida a intervenção coletiva realizada pela França, Inglaterra e Rússia em 1827 a favor da nacionalidade grega. É a partir desse momento histórico que ocorre um notável desenvolvimento no Direito Internacional, em torno da proteção das minorias religiosas, étnicas e, principalmente, nacionais, desligados do Estado nacional. CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária? La intervención humanitaria em Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 99.

³²⁸ CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária? La intervención humanitaria em Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 141-142.

Desde o surgimento do direito internacional moderno, a guerra, ou o uso da força, esteve no centro da preocupação dos teóricos que deram as bases para o seu desenvolvimento, desde as formulações maquiavélicas que asseveravam a justificação dos meios pelos fins, passando pela justificação moral de Grotius, para uma guerra justa, até as limitações propostas a partir da 1ª Guerra Mundial, com a vedação do uso da força nas relações entre os Estados.

No cenário internacional, consolidou-se a doutrina de intervenção para *fins de humanidade*, exceção legítima ao princípio da não-intervenção, apresentada enquanto tal a partir da Sociedade das Nações (1919) e da proposição do Pacto Briand-Kellog (1928), com o estabelecimento de um sistema de segurança coletiva.³²⁹ Claro está que as mudanças ocorridas nas relações internacionais, como as reconfigurações do poder vivenciadas após a Segunda Guerra Mundial (quando nasce a ONU, em 1945) e o final da Guerra Fria, afetam diretamente a vedação do uso da força, ou as suas exceções (intervenção para garantir a paz e a segurança internacionais e intervenção humanitária).

Muitos foram os casos de genocídio, *limpeza étnica* e outros extermínios humanos já vivenciados desde o início do movimento de internacionalização dos direitos humanos. Na década de 1990, mormente, com o final da Guerra Fria, muitas expectativas e exigências foram depositadas na Organização das Nações Unidas, que, apesar de algumas importantes atuações, apresentou fracassos que demonstraram as suas limitações materiais e culturais. O mundo presenciou o desastre da intervenção coletiva na Somália, em 1993, a resposta insuficiente e tardia ao genocídio no Ruanda, em 1994, a reedição do drama ruandês no Timor Leste, a intervenção da OTAN, sem a aprovação do Conselho de Segurança e, no Kosovo, em 1999.

A experiência histórica demonstrou uma descontinuidade no processo de internacionalização dos direitos humanos. Apesar da crescente expansão das temáticas e das normativas, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, tende a limitar-se pelos escassos mecanismos de implementação e controle das obrigações por ele impostas, apresentado, assim, irremediáveis falhas. Também contribuem para agravar o esvaziamento desses direitos a lógica da sua imposição, derivada da ordem onusiana, tão questionada e tão inalterada.

4.1.3 A Comunidade Internacional e a Decisão pelo Uso da Força na Imposição

³²⁹ FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilho. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o Conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p. 170-172 passim.

Desde o Pós-Segunda Guerra, o modelo westfaliano de Estado, que remarca as características estatais da modernidade na cena atual das relações internacionais, a comunidade internacional que se forjou, estabeleceu, no seio das Nações Unidas, o Conselho de Segurança como o órgão com a função precípua de manter a paz e a segurança internacionais, podendo, para isso, lançar mão do uso da força. A grande autonomia do Conselho frente aos demais órgãos da ONU, especialmente a Assembleia Geral, oferece-lhe a possibilidade atuar de forma discricionária.

Essa realidade exsurge do poder de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, aos quais é facultado decidir sem fundamentação por ações ou inações em casos de competência privativa de atuação do CS. Entretanto, esse contexto não pode ser atribuído unicamente ao sistema de votação adotado. O ponto fundamental nessas questões está no “espírito dos votantes e de sua disposição, mais ou menos sincera, de atuar em função dos fins da instituição ou pelo contrário em proveito de seus fins particulares”.³³⁰

Isso coloca em questão o permanente embate entre Estado e direitos humanos, na medida em que não há o patrocínio de medidas de proteção às graves violações a esses direitos. Após todo o movimento de internacionalização do Direito Internacional dos Direitos Humanos, importante conquista dos *indivíduos sujeitos* aos espaços e aos ordenamentos nacionais e internacionais, como aceitar que massacres humanos passem incólumes?

No atual contexto de expansão da normativa humanitária, nos espaços internos e internacionais, é possível afirmar: a) que aumentam as pressões da comunidade internacional para que as condutas estatais estejam compassadas com a observância dos direitos fundamentais dos indivíduos que se encontram em seu território, afrouxando-se as amarras do aparentemente indelével conceito de soberania; b) que a busca pelos objetivos da ONU³³¹ é marcada pela crescente normatização internacional dos direitos humanos e leva a sociedade internacional a não mais admitir a soberania estatal como obstáculo à *sua atuação* para impedir ou fazer cessar violações.

Como conceber as regras do *jogo decisório* das Nações Unidas, em especial do Conselho de Segurança, diante dos casos de genocídio, de *limpeza étnica* ou de outras formas de extermínio humano? Tal questão passa pela revisão de poder na comunidade internacional, o que implica um ponto fulcral que seria transpor os interesses nacionais nas decisões

³³⁰ VISSCHER, Charles de. **Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público**. Barcelona: BOSCH, 1962, p. 117.

³³¹ A ONU tem como objetivos: defender os direitos fundamentais do ser humano; garantir a paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado; buscar mecanismos que promovam o progresso social das nações; criar condições que mantenham a justiça e o direito internacional. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

atinentes a massivas violações aos direitos humanos, para que justamente não ocorra um esvaziamento do Direito frente à política da Organização Internacional.³³²

A Carta da ONU é um documento de aplicação prática, com forte carga principiológica, e a concretização dos amplos objetivos dessa organização passa pela interpretação, caso a caso, dos órgãos responsáveis pela decisão. Assim, produzem-se novos documentos, com força normativa para suprir a incompletude, ou a abertura, da Carta. Contudo, as decisões derivadas desse processo apoiam-se na discricionariedade dos Estados que têm o poder decisório.

A interpretação e a aplicação do Direito Internacional em tempos de *triumfo da humanidade*³³³ acabam por transportar esse (velho) *modo discricionário* de interpretar para um novo momento que gera, por vezes, uma abertura ainda maior na aplicação da norma. Tal realidade evidencia que a crise paradigmática enfrentada pelo Direito instalou-se em todas as áreas, inclusive no Direito Internacional, apesar das suas peculiaridades.

A prática decisória em espaços internacionais, como o Conselho de Segurança, em temas como as massivas violações aos direitos humanos não pode ter caráter estreitamente político. Afinal, o *jus cogens* não vincula somente os Estados em seus territórios nacionais, mas deve obrigar também a comunidade internacional em suas atuações em cujo seio o Estado não poderia utilizar o seu *poder de veto*, inviabilizando ações que impeçam ou façam cessar um genocídio ou uma *limpeza étnica*.

Nesse sentido, as intervenções por razões de humanidade guardam algumas peculiaridades que podem exemplificar as atuações estatais pautadas em seus interesses nacionais e a discricionariedade nos espaços decisórios onusianos, notadamente no Conselho de Segurança. A possibilidade de atuação coercitiva, com a possibilidade do uso da força, a fim de proteger pessoas em risco dentro de um determinado território, trouxe à cena desastrosas demonstrações práticas e fortes debates teóricos.

A condução inadequada e insegura de ações pela comunidade internacional demonstrou, além do despreparo da ONU para esse tipo de atuação, a marcante discricionariedade dos Estados que detêm o poder decisório nessas questões. O Direito Internacional, em especial nas questões atinentes a fortes e a sistemáticas violações aos

³³²VISSCHER, Charles de. **Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público**. Barcelona: BOSCH, 1962, p. 112 e ss.

³³³ Referência à expressão cunhada por Costas Douzinas, aludindo à expressiva expansão do Direito Internacional dos Direitos Humanos, sobre o seu *surgimento irresistível*, que passam a nortear e, consequentemente, limitar a atuação do Estado, apesar de sua *hipocrisia*, dentro do seu espaço nacional e nas suas relações internacionais (para além do discurso). DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 121-157.

direitos humanos, mostra-se débil na sua autonomia e está amarrado às vontades estatais. O poder está *personificado* nos cinco membros permanentes, que decidem em nome da comunidade internacional, pela ação ou inação, ignorando por vezes o *jus cogens*.

O órgão focado aqui é o Conselho de Segurança, que detém o monopólio do uso lícito da força, mas quem estará *sob os holofotes* são os seus membros permanentes, pois dispõem do *poder de veto*. Por isso, para tratar das intervenções *por razões de humanidade* é preciso remontar às características que marcam as atuações dos Estados nas suas relações interestatais e na sua observância ao Direito Internacional.

As Nações Unidas são compreendidas como o espaço legítimo para decidir sobre uma intervenção. O Conselho de Segurança, sobretudo, pois tem a função precípua de manter a paz e a segurança internacionais, podendo, para isso, promover quaisquer ações.³³⁴ Logo, é o órgão que tem a prerrogativa do uso legítimo da força para impedir ou fazer cessar fortes violações aos direitos humanos.

Essa *missão* dá aos membros permanentes do Conselho um grande poder: o de veto, que os faz não se submeterem à regra da maioria, ou dos interesses gerais. Assim, a regra da unanimidade,³³⁵ que institucionaliza o uso do veto, remonta aos arranjos de divisão do poder na construção da própria ONU. Essa fórmula tende a guardar os interesses daqueles que, por esse direito, estão abrigados e afasta a possibilidade de se submeterem à vontade da maioria.

A experiência demonstra que essa regra impõe-se sempre que se demonstra um insuficiente grau de solidariedade em uma determinada ordem. Impossibilita-se, assim, que os Estados econômica, política e militarmente mais influentes exponham-se aos interesses gerais. Isso fica claro particularmente “nas relações entre as grandes potências referentes a questões que ponham em jogo suas responsabilidades políticas na manutenção da paz.”³³⁶ Eis a *lógica* do Conselho de Segurança.

Entretanto, nos 60 anos de Nações Unidas, o cenário não é mais o mesmo: nem os espaços dos conflitos, que se tornam intraestatais, nem as suas soluções, mediante a cooperação Norte-Sul.³³⁷ Além disso, os países emergentes têm atuado firmemente nas

³³⁴ Conforme artigos 1º e 24 da Carta das Nações Unidas. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

³³⁵ Analisada na Subseção 1.2.2.3 *A tomada de decisões nas organizações internacionais e o equilíbrio do poder*.

³³⁶ VISSCHER, Charles de. **Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público**. Barcelona: BOSCH, 1962, p. 117.

³³⁷ Assim, o poder decisório está concentrado nas mãos dos poderosos, para solucionar crises que se dão em Estados periféricos, pobres e débeis. Nesse sentido, *os direitos humanos e a hipocrisia do Estado* em DOUZINAS, 2009, 134-140. Nesse contexto, tem-se demonstrado, na cena internacional, que, na atualidade, os conflitos que demandam atuação da comunidade internacional localizam-se nos países Sul, especialmente nos menos avançados, dentro dos espaços nacionais. Ainda, quanto à solução dos litígios, ressalta-se a cooperação

Missões de Paz nesses espaços, na busca pelo compartilhamento de poder. Em outras palavras: é o movimento pela reforma do Conselho de Segurança.

A cena é transformada, mas o “comose decide” continua o mesmo. A discricionariedade no ato de decidir em uma intervenção humanitária está na interpretação dada à necessidade e à urgência de uma ação armada para impedir ou fazer cessar um massacre humano. A interpretação em um órgão como o CS é, antes de tudo, um ato de vontade, e os Estados, mormente os que possuem o *poder de veto*, pelo que isso representa, possuem sempre uma margem a ser preenchida na aplicação da norma. Em outras palavras: a interpretação que se dá à Carta das Nações Unidas, na qual se fundamenta intervenções por *razões de humanidade*, é feita de acordo com a vontade dos membros permanentes do Conselho, que decidirão conforme a sua razão (de Estado). A aplicação da norma está sujeita à discricionariedade interpretativa que, por vezes, ignora o contexto prático (até mesmo massacres humanos como genocídio ou *limpeza étnica*).

Vale repisar que as decisões do Conselho de Segurança não são fundamentadas e não há qualquer exigência ou previsão na Carta constitutiva da ONU para que o sejam. Logo, as mais importantes decisões na seara internacional são *atos de vontade*. Assim, em última análise, o veto está desobrigado em relação ao próprio Direito. No entanto, entende-se aqui que, quando se trata de intervenções *para fins humanitários* e, conseqüentemente, de massivas violações aos direitos humanos, há um marco jurídico válido que poderia limitar a discricionariedade dos membros permanentes do CS nessas questões: os direitos humanos fundamentais, que são *jus cogens*, ou seja, norma imperativa no Direito Internacional.

Contudo, na doutrina da Intervenção Humanitária, não há o reconhecimento desse marco como limitador do Estado nas suas decisões no âmbito do Conselho. As restrições são impostas pela comunidade internacional à observância da normativa humanitária nos espaços nacionais. Mas sob esse paradigma, não se questionou acerca das limitações a serem estabelecidas à própria Organização das Nações Unidas.

4.2 As Imposições por Razões de Humanidade: entre a intervenção e a responsabilidade

O Século XXI começa marcado pelo ressentimento do que se esperava ter sido feito pelas Nações Unidas, em sua missão de garantir a paz e a segurança internacionais e o respeito aos direitos humanos. As atuações tardias e insuficientes, os insucessos, demonstraram a inabilidade das Nações

internacional, formando-se um triângulo: potências decidindo, países emergentes (especialmente do Sul) oferecendo os efetivos humano e o material, bem como os países menos avançados recebendo o auxílio.

Unidas para dar respostas rápidas a situações extremas. A lógica onusiana, na qual foi gerada a Organização, dificulta – inviabiliza em alguns casos - a tomada de decisões de forma assertiva, visando à efetivação de interesses do coletivo internacional, em detrimento dos interesses nacionais dos que detêm esse poder.

[...] a discordância e a relutância dos cinco grandes em intervir nas áreas conflagradas (...) O que esses eventos da década de 1990 mostram foi o papel importante, mas *dependente e não-decisivo*, da ONU. Enquanto o Conselho de Segurança não decidia, a Assembléia Geral não conseguia fazer muita coisa para enfrentar os problemas de segurança que afligiam o mundo nesse período (...) Enquanto fórum de discussão desses problemas, a ONU mostrou ao mundo que é possível publicizar tais questões, mas depende da vontade e dos recursos materiais e humanos dos grandes para tentar influir minimamente em situações dramáticas. Como a vontade é escassa, ela se torna inoperante [...] ³³⁸

O período de transição do Século XX para o Século XXI tem, ainda, como marca dos embates teóricos, forte desacordo entre os defensores da intervenção por razões de humanidade e os patrocinadores da soberania como princípio intangível. Não se firma um consenso sobre se existe um direito ou dever de ingerência humanitária, quando e por quem ele deve ser exercido. Consenso há, quanto à ineficácia da lógica utilizada para a implementação de uma intervenção por razões de humanidade. A intempestividade das ações até então presenciadas, os critérios de seletividade (ou a falta deles) apontavam para a necessidade de se repensar essa entidade jurídica. Precisava-se de regras claras para a sua prática, diante do estreitamento dos laços entre solidariedade, a humanidade e a força.

4.2.1 As Intervenções no Cenário Pós-Guerra Fria: o estreitamento dos laços entre a solidariedade, a humanidade e a força

A conjuntura internacional apresentada no cenário Pós-Guerra Fria, com o rompimento da estrutura bipolar de poder mundial, a mudança de prioridades e ameaças à paz e à segurança internacionais, evidencia um descongelamento nos mecanismos de solução de conflitos internacionais e novas – e renovadas – atuações dos organismos intergovernamentais, especialmente a Organização das Nações Unidas. Nesse sentido, alguns esforços teóricos explicam que as mudanças experimentadas pela comunidade internacional, com o fim da guerra fria, se situam ante um modelo de cooperação e institucionalização e atuam em um contexto mundial.

³³⁸OLIVEIRA, Flávio Rocha de. A ONU e a Segurança Internacional. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *No Século XXI: perspectivas*. São Paulo: Desatino, 2006, 125-127 passim.

Apesar de o desmantelamento dos blocos ter repercutido em uma maior instabilidade, ao mesmo tempo permitiu centrar mais a atenção nos problemas de desigualdade. Assim, a Organização das Nações Unidas toma decididamente a iniciativa dessa nova Comunidade Internacional, e torna real a dimensão institucional. Caso contrário, possivelmente assistir-se-ia à hegemonia de uma grande potência e de seus aliados, que assumiriam o papel de polícia nos conflitos e, também, de assistente humanitário quase exclusivo.³³⁹

É nesse momento que (re) surge a intervenção em duas manifestações: a das Nações Unidas em defesa da paz e da segurança internacionais e a intervenção humanitária, que corresponde ao modo mais frequente de justificação da intervenção. A doutrina reconhece a importância da Resolução 688/91³⁴⁰ do Conselho de Segurança, relativamente à determinação da existência de um direito ou de um dever de ingerência por razões de humanidade, ou, ao menos, de assistência humanitária. Em meio às discussões iniciais, e dando fôlego a outras que já se desvelavam, ações e inações das Nações Unidas trouxeram à cena uma série de indagações sobre a intervenção humanitária: o uso da força como meio para alcançar fins de humanidade, os “interesses humanitários”, a seletividade nas ações, quem é a autoridade competente para agir.

A intervenção humanitária, desde o seu surgimento, tem como *justificação* proteger populações civis de massivas violações aos direitos humanos fundamentais, como genocídio, *limpeza* étnica e outras formas de massacre. Para tanto, são excepcionados princípios muito caros aos Estados, como a soberania e a não-intervenção, que são relativizados e não-opcionáveis nesses casos, pois essa matéria extrapolaria a jurisdição doméstica dos Estados.

³³⁹ CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necesaria?** La intervención humanitaria em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 120-125 passim.

³⁴⁰ A origem dessa Resolução está vinculada à intervenção das forças da ONU, promovida contra o Iraque. O fracasso das rebeliões consecutivas à Guerra do Golfo, protagonizadas pelas minorias curdas em oposição ao regime de Sadan Hussein, provocou um repressão que originou uma massiva migração de curdos para a fronteira norte com a Turquia. Centenas de refugiados morriam por dia no início de abril de 1991. Contudo, a presença na zona de forças armadas nacionais – americanas, britânicas, francesas, nomeadamente – permitiu responder às necessidades humanitárias através de uma distribuição direta de auxílios em virtude da Resolução 688, proposta por França e Bélgica, adotada em 5 de abril de 1991. No seu texto, há a condenação da repressão praticada pelo Iraque, que supõe “ameaçar a paz e a segurança internacionais na região”, e a exigência da contribuição iraquiana para eliminar essa ameaça, na expectativa de se instalar um diálogo para “assegurar o respeito aos direitos humanos e aos direitos políticos de todos os cidadãos iraquianos”. Encerra com a insistência ao Iraque, para que permita o livre acesso das organizações humanitárias e que se inste a todos os membros da Organização a que cooperem no esforço de assistência humanitária, sem especificar de que forma.

ONU. **Resolução 688/1991.** Disponível em: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/50/IMG/NR059750.pdf?OpenElement>. Acesso realizado em: 23 jan. 2014. As fortes violações aos direitos humanos por parte do Iraque, especialmente em relação à maioria curda, são o desencadeamento de uma situação que é considerada pelos membros do CS como um grave risco à paz internacional. Alargando, assim, as repercussões do conflito, estendendo-as da esfera local ou regional para a internacional, deslocando, desta forma, a competência da seara interna do Estado para a ONU. CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necesaria?** La intervención humanitaria em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

Além disso, para impedir ou fazer cessar essas violações, é possível a utilização da força, excepcionando outro princípio fundamental nas relações interestatais, o do não-uso da força.

Trata-se de um instituto controverso em seus próprios elementos conceituais. A Intervenção por razões de humanidade excepciona regras importantes do Direito Internacional, o princípio da não-intervenção e o não-uso da força na relação entre os Estados, e limita substancialmente a soberania daquele que sofre a intervenção.

Daí a dificuldade de conciliar a intervenção humanitária com a realidade das relações internacionais – marcadamente de poder. A intrincada convivência entre “interesse humanitário” e “interesses nacionais” dos Estados que possuem *o veto e a vez* para decidir por efetivá-las, a clara seletividade nas ações e as arbitrariedades no *modus operandi* desenham um cenário em que a teoria, a decisão e a prática *dançam em ritmos distintos*.

Nas diferentes formulações sobre a intervenção humanitária ao longo da história, podem-se encontrar alguns elementos que permeiam as construções conceituais. Dentre eles, a apelação à legitimidade da intervenção humanitária, a existência de leis, de princípios ou de exigências comuns à noção de humanidade, cuja violação suspenderia o direito de soberania e o caráter irrenunciável da defesa dos direitos humanos. Muitos são os debates sobre a justificação, a atuação militar para impedir ou fazer cessar as graves violações aos direitos humanos e a competência para autorizar essas ações. A doutrina mostra-se dividida em vários pontos, mas é possível encontrar pontos convergentes em vários conceitos.³⁴¹

Uma das mais conhecidas definições é a de Rougier que, em sua obra *Theory of Humanitarian Intervention*, de 1910, estabeleceu critérios para o uso da força nas intervenções humanitárias, entendendo-as como um direito ao exercício de controle internacional por parte de um Estado com respeito aos atos de soberania de outros contrários às “leis de humanidade”, no intuito de organizar seu funcionamento. Nessa perspectiva, cada vez que os direitos humanos de um povo forem ignorados por seus governantes, um ou vários Estados poderiam intervir em nome da Sociedade das Nações,³⁴² tanto para exigir a anulação dos atos arbitrários do poder público, como para impedir a repetição desses atos no futuro, ou,

³⁴¹ É importante sublinhar que até a Liga das Nações (1919) e a conclusão do Pacto Briand-Kellog (1928) não havia vedação no Direito Internacional em relação ao uso da força como instrumento de política nacional nas relações internacionais. Além disso, naquele momento não se poderia falar em exceção ao princípio de não-intervenção, que ainda não era reconhecido. A doutrina há muito discutia sobre a não intervenção nos assuntos internos dos Estados, mas a sua positivação e o seu caráter universal se deu com a redação da Carta de São Francisco, a Carta constitutiva das Nações Unidas, em 1948.

³⁴² A Sociedade das Nações (SDN) ou Liga das Nações, surge em 1919, na Conferência de Paz, que marca o final da Primeira Guerra Mundial. O arranjo intergovernamental tem caráter permanente e alcance geral e universal, sendo baseado nos princípios da segurança coletiva e de igualdade jurídica entre os Estados, de acordo com SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 103.

ainda, para suprir a inércia do governo, adaptando medidas urgentes de conservação e substituindo momentaneamente a soberania do Estado controlado pela sua própria.³⁴³

Tendo em vista a função básica de resolução de conflitos, as Nações Unidas devem fazer frente para assegurar a manutenção da paz e da segurança internacionais, bem como a assistência humanitária, para garantir a consecução dos meios que ponham a ONU em condições de satisfazer esses objetivos. Para tanto, é preciso não só impulsionar o desenvolvimento das possibilidades institucionais do sistema das Nações Unidas, mas também adotar outras iniciativas.

A solidariedade institucionalizada frente aos vários casos de violação de direitos humanos apresentados no período, demandaram os olhares e a atuação do coletivo internacional, fomentando inúmeros debates sobre a existência de um direito ou um dever de ingerência por razões de humanidade e soberania estatal.

Falar-se em um direito, ou um dever, de intervenção humanitária, supõe uma tarefa conceitualmente difícil no âmbito do direito internacional (tanto por se tratar de uma exceção à regra de proibição do recurso à força, como por se tratar de demonstrar que a regra que proíbe o recurso à força, permite esse tipo de intervenção armada). Afinal, a intervenção humanitária consiste em solicitar e, sobretudo, em habilitar forças nacionais de Estados que estejam dispostos a utilizarem suas forças armadas em uma ação de assistência direta de proteção das populações civis ou de restabelecimento de um mínimo de segurança necessária à restauração das condições de vida normais. Os Estados agem por delegação de competência da ONU, como um executor de suas decisões, porque

Os meios de que a ONU dispõe nem sempre são, portanto, à medida da amplitude da missão humanitária que as circunstâncias exigem, nomeadamente no plano do dispêndio das forças e da determinação da logística. Ela é, pois, forçada a encarregar-se de tudo, ou de parte de uma operação, em Estados que aceitam oferecer a sua contribuição, em homens, em material e em haveres para uma causa humanitária determinada.³⁴⁴

Além disso, é bastante difícil conciliar a intervenção humanitária com a realidade das relações internacionais – marcadamente de poder – ao se interpretarem os critérios ou requisitos que a justificam, especialmente, os “motivos de humanidade”. A intrincada convivência entre “interesse humanitário” e “interesses nacionais” dos Estados que podem decidir por efetivá-las, a seletividade nas ações, o *modus operandi* desenham um cenário no qual teoria e prática dançam em ritmos diferentes.

³⁴³ ROUGIER, Antoine. **La théorie de l'intervention d'humanité**. Paris: A. Pedone, 1910, p. 58-65 passim.

³⁴⁴ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutação na Ordem Internacional**. Lisboa: Piaget, 1996, p. 189.

Várias críticas foram, e continuam sendo, construídas sobre o conceito de intervenção humanitária. Do ponto de vista conceitual, a primeira delas é direcionada ao fato de que tal intervenção por possuir o qualificativo de humanitária, não deixa de caracterizar uma intervenção. Afinal, ainda que limitada no tempo e no espaço, toda a intervenção humanitária implica uma violação da independência política e da integridade territorial de um Estado, mesmo que exercida com o consentimento do mesmo.

Entretanto, inclusive, entendimentos contrários à intervenção, aceitam a possibilidade de excepcionar-se o princípio de não-intervenção, sendo-lhe, nesses casos, impresso um caráter de licitude. Mas existem objeções tão fortes, que alcançam também as intervenções por razões de humanidade. Tais argumentos são encontrados em teóricos como Kant, que considera o pretendido direito de intervenção uma forma de ocultar, sob considerações sutis, verdadeiros atentados cometidos pelos Estados poderosos contra os Estados débeis. Considera a intervenção uma oposição ao direito de não sofrer ingerência de outros Estados nos assuntos de competência interna.³⁴⁵ Assim, pode haver direito de intervenção? Pode haver direito em oposição ao Direito?

Afinal, a realidade das intervenções, mesmo que tenham *fins humanitários*, têm demonstrado na história a sua utilização para justificar os interesses das grandes potências. Nesse sentido, a justificação das investidas militares dos EUA em 1916, com fins expansionistas, no governo de Wilson que, em manifesta demagogia, considerou possível afirmar que “a única justificação da América para recorrer à força física é que o faz em nome dos interesses da Humanidade”. Entretanto, nesse período, o Governo Wilson enviou por várias vezes os seus fuzileiros navais para reprimirem os movimentos de independência de diferentes países latino-americanos.³⁴⁶

Parte das críticas apoia-se na versão particular da intervenção humanitária norte-americana oferecida por um de seus setores doutrinários,³⁴⁷ com aspirações *roosveltianas*. Afinal, para “a incapacidade que tem como resultado o debilitamento geral dos laços da sociedade civilizada, poderá ao final das contas fazer necessária a intervenção de nação

³⁴⁵ KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. Editorial Tecnos, S.A: Madrid, 1996.

³⁴⁶ IVANIAN, Eduard; TROFIMENKO, Guenrikh. “Expansionismo, uma Arma do Imperialismo Americano”. In: GONTCHARUK, M. et alii. (Org.). **A História das Intervenções Armadas Americanas**. Moscovo: Ciências Sociais Contemporâneas, 1981, v. 1, p. 30.

³⁴⁷ Woolsey, Moore, Stowell, entre outros, produziram os embasamentos teóricos para os discursos e políticas intervencionistas do Presidente norte-americano Theodore Roosevelt (1901-1909).

civilizada, e os Estados Unidos não poderão ignorar os seus deveres no hemisfério ocidental”.³⁴⁸

Por fim, pode-se dizer que as objeções fundamentais são ordens distintas, mas igualmente derivadas de sua ambiguidade e indefinição: a) as críticas nascidas do relativismo ético e cultural e a dificuldade de um acordo a respeito da justificação³⁴⁹; b) as dificuldades conceituais, de titularidade (quem é competente para decidir efetivar uma intervenção por razões de humanidade) e limites (do início e do final da ação, para que as atuações de força não causem danos ainda maiores àqueles a quem vem em auxílio); c) a seletividade (o peso dos interesses nacionais na tomada de decisões daqueles que detêm o poder para a ação ou a inércia). É o clássico argumento que desqualifica a intervenção como um pretexto político para o uso da força, reservada às grandes potências.

O sistema das Nações Unidas, em relação ao uso da força, seria composto de três elementos: 1) proibição genérica da ameaça ou uso da força como meio lícito de ação nas relações internacionais; 2) controle e monopólio institucionalizado do uso da força para garantir a segurança coletiva e 3) reconhecimento específico de algumas exceções. A Carta da ONU supõe o monopólio do uso lícito da força nas mãos da ação coletiva, sob o controle do Conselho de Segurança (excepcionando a legítima defesa individual ou coletiva).³⁵⁰

Dessa forma, procede-se a preferência pelo sujeito coletivo da intervenção humanitária, em detrimento da presumida competência de cada Estado, ao menos daquela derivada das deficiências do mencionado sistema das Nações Unidas. Como já mencionado, em casos de inércia do sistema internacional “enfraquecido”, o Estado age em seu nome e em nome da sociedade internacional.³⁵¹

Apesar de ser manifesta a superioridade do argumento que reclama a intervenção coletiva (de forma especial a do Conselho de Segurança da ONU), “[...] a negativa da

³⁴⁸ Afirmções do Presidente Roosevelt, em 1904, encontradas em CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária?** La intervención humanitária em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 82.

³⁴⁹ Este tipo de críticas se acentua em um mundo caracterizado pela multiplicação das identidades culturais diversas e a reivindicação dessas diferenças e, portanto, pelo relativismo cultural. Se ele acontece no âmbito interno, não poderia deixar de manifestar-se no internacional.

³⁵⁰ Dentre as exceções trazidas pela Carta das Nações Unidas, não estão os casos de violação de direitos humanos (que autorizariam uma intervenção humanitária). Em França encontra-se uma interessante abordagem sobre a legitimação da intervenção humanitária com a possível criação de um direito consuetudinário, para um aprofundamento no assunto. FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilho. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o Conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

³⁵¹ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutações na Ordem Internacional**. Lisboa: Piaget, 1996.

organização internacional em intervir, não impede que países tomem medidas unilaterais, obviamente quando dispõe de poder para impô-las.”³⁵²

Contudo, do ponto de vista doutrinário, várias são as oposições à intervenção unilateral. Tal intervenção pode ser considerada perigosa, principalmente, porque na prática, semelhante princípio levaria a conceder às grandes potências uma espécie de aval para intervir nos pequenos Estados. Em outras palavras, aquelas seriam as únicas em condições para pressionar os outros Estados para que lhes acompanhem, ao menos simbolicamente, a fim de salvar a aparência de coletividade na intervenção. Nesse entendimento as intervenções humanitárias são tidas como um disfarce para as investidas unilaterais de Estados fortes que exercem poder e influência sobre os outros, impulsionando-os a tomarem decisões que por si só não tomariam.

Nesse sentido, o Conselho de Segurança decide conforme o grau de interesse que seus membros permanentes tiverem no caso analisado. Entende, ainda, que a regra de unanimidade que resulta no poder de veto, por vezes levará à paralisia em casos nos quais o coletivo poderia, ou deveria, efetivamente intervir.³⁵³

Cabe, ainda, analisar a denominada “lógica da situação”, entendida como a aplicação de contramedidas pelo Estado que tiver seu direito violado pelo descumprimento de uma obrigação internacional por parte de outro, ressalvadas as regras de Direito Internacional relativas às sanções armadas. O referido Estado poderá adotá-la, especialmente se falhar o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas.³⁵⁴

Já os sujeitos passivos da intervenção, são justamente aqueles Estados que produzem uma violação a uma obrigação *erga omnes*, a uma obrigação internacional; por exemplo, quando um Estado atua de maneira que constitua uma ameaça à paz. Dessa forma, o país faltoso é passível de sofrer uma intervenção. É evidente, pela experiência histórica, que a possibilidade de ser agente ativo ou passivo de uma intervenção, será definida pela força da qual dispõe. A efetiva ingerência do forte sobre o fraco, tanto pela falta de critérios, como pela flexibilidade de interpretações, fomenta os desejos de codificação, a fim de se resguardar os interesses dos mais fracos.³⁵⁵

³⁵² SEITENFUS, Ricardo. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p.32.

³⁵³ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 147.

³⁵⁴ CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necesaria?** La intervención humanitária em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 105.

³⁵⁵ SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 74-75.

Com relação ao “propósito humanitário”, a questão fundamental (em particular no que concerne às intervenções armadas por razões de humanidade) é justificar que se persegue realmente um objetivo humanitário. Além do que, o problema é formular paradigmas que sirvam para identificar na intervenção tal objetivo. Assim, os critérios que traçariam esse contraste seriam: a) analisa a ação militar do interventor, com a qual deverá buscar a suspensão da violação aos direitos humanos por parte do governo em questão. Inclui-se, nesse caso, a própria derrocada dos governos ditatoriais quando necessário for; b) direcionar os objetivos colaterais, não humanitários (como o desejo ou a preocupação pela segurança das fronteiras e a fortaleza das alianças), que não devem reduzir nem prejudicar o objetivo fundamental da intervenção, ou seja, a defesa dos direitos humanos; c) enfoca os meios utilizados, que devem sempre inspirar-se nos direitos humanos e devem ser compatíveis com os fins da ação.³⁵⁶

Outra questão de grande importância concernente ao limite da justificação da intervenção humanitária, é se ao se admitir que a violação grave de direitos fundamentais básicos constitua uma infração relevante de um dos objetivos primordiais da ONU, a mesma pode ser considerada motivo suficiente para justificar o uso da força. Dessa maneira não se coloca em perigo o objetivo fundamental da Organização, que seria manter a paz e a segurança? Apresenta-se, então, um paradoxo entre proteção dos direitos humanos, uso da força contra um terceiro Estado e manutenção da paz e da segurança.

Assim, o problema concerne à hierarquia de objetivos. Para um setor doutrinário, que segue sendo o dominante, manter a paz e a segurança internacionais continua sendo o objeto essencial, ao qual se devem subordinar todos os outros. Entretanto, há uma crescente importância direcionada à garantia dos direitos humanos. Nesse contexto, na medida em que se entende a Organização das Nações Unidas como legítimo representante da Comunidade Internacional, um argumento apresenta-se com maior força: se é a própria Organização que leva a cabo o uso da força em defesa ou garantia dos direitos humanos, certamente, com sua atuação, são menores os riscos de se colocar em perigo a paz e a segurança internacionais, do que no caso de uma intervenção unilateral de qualquer Estado.

De outro lado estão os opositores à inversão na hierarquia dos objetivos, que resumindo os riscos ou consequências, afirmam que, primeiramente, a admissão do uso da força por motivos humanitários suporia um aprofundamento da desigualdade real dos Estados; na realidade das coisas, só os Estados mais fortes poderiam prevalecer-se deste

³⁵⁶ CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necesaria?** La intervención humanitaria em Derecho Internacional. Madrid: Editorial Trotta, 1995, p. 108.

direito frente aos Estados mais débeis. A segunda consideração seria de que o risco de escalada no conflito, que pode comportar a intervenção de terceiro Estado, desaconselha admitir a licitude das ações de força por causa de humanidade. A paz e a segurança internacionais são hoje valores de importância primordial, porém de caráter frágil, e sua manutenção deve primar sobre qualquer outra consideração.

Quanto à adequação do recurso da força à defesa ou à garantia dos direitos humanos, certamente existem argumentos para justificá-lo, contanto que não violem ou suponham uma mudança no território ou na independência política do Estado afetado. Se dirigida a violações graves dos direitos humanos e se realizando de acordo com a regulação geral do uso da força (economia, duração adequada, proporcionalidade, cumprimento da legalidade em seu objetivo, etc), representa um cumprimento do Direito Internacional. Nesse sentido, o texto da Carta da Organização das Nações Unidas. A proibição indicada no artigo 2.4.,³⁵⁷ refere-se ao uso da força com fins ilegais especificados. Considerando-se que a proteção aos direitos humanos está fora do alcance de aplicação do artigo 2.7.,³⁵⁸ da Carta, não se considera violação ao princípio de não-intervenção, quando se alega a defesa dos direitos humanos como a justificação da intervenção.

A competência para intervir por razões de humanidade é, primordialmente, atribuída à Organização das Nações Unidas. Entende-se que o sistema da ONU, em particular, no que concerne ao uso da força, imporia o desaparecimento da intervenção unilateral. Assim, considerando-se ilícito o uso da força nas relações internacionais, por parte de qualquer Estado (salvo em caso de legítima defesa), tal prerrogativa é reservada à ação coletiva sob o controle da própria Organização, de acordo com o previsto nos art. 2.3, 2.4, 42, 51 e 53 da Carta da ONU.³⁵⁹

³⁵⁷ Carta da ONU, 2.4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas. SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 81.

³⁵⁸ Carta da ONU, 2.7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII. SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 81.

³⁵⁹ Carta da ONU, Artigos 2.3. Todos os membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais. 2.4. Todos os membros deverão evitar, em suas relações internacionais, a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado, ou qualquer ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas"; Artigo 42. "No caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no art. 41 seriam ou demonstram que são inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais..."; Artigo 51. "Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente da 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

Por fim, a análise da situação de urgência, ou da necessidade de urgência na intervenção, traz à arena a discussão sobre a legitimidade para atuar em crises humanitárias. Para Bettati, este é o cerne do processo de mutação da ordem internacional, pois é uma etapa suplementar na legitimação da intervenção humanitária. A urgência justifica tanto a ação coletiva da organização universal, da Organização das Nações Unidas, como a de Estados membros que a substituem na tarefa de proteção de auxílios.³⁶⁰

Por fim, pode-se dizer que as objeções fundamentais são de ordens distintas, mas igualmente derivadas de sua ambiguidade e de sua indefinição: a) as críticas nascidas do relativismo ético e cultural e a dificuldade de um acordo a respeito da justificação;³⁶¹ b) as dificuldades conceituais, de legitimidade (quem é competente para decidir efetivar uma intervenção por razões de humanidade) e de limites (do início e do final da ação, para que as atuações de força não causem danos ainda maiores àqueles a quem vêm em auxílio); c) a seletividade (o peso dos interesses nacionais na tomada de decisões daqueles que tem o poder para a ação ou a inação).

As manifestações da solidariedade internacional apresentam-se em questão: a atuação com o uso da força em nome dos direitos humanos, ou a inação diante das massivas violações. Evidencia-se a suplantação dos objetivos humanitários pelos interesses nacionais das potências que tem o poder de decidir, apesar dos esforços de cooperação da comunidade internacional. Repensar e rediscutir poderes e responsabilidades fez-se necessário para enfrentar os desafios humanitários que estão para além das possibilidades de enfrentamento pelos Estados.

4.2.2 Responsabilidade, Solidariedade e Segurança Humana

O século XXI começou marcado pelo ressentimento do que se esperava ter sido feito pela ONU, em sua missão de garantir a paz e a segurança internacionais e o respeito aos

tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança...”; Artigo 53. “1. O Conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança...”. SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 81-91 passim.

³⁶⁰ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência: Mutação na Ordem Internacional**. Lisboa: Piaget, 1996.

³⁶¹ Esse tipo de crítica acentua-se em um mundo caracterizado pela multiplicação das identidades culturais diversas, bem como pela reivindicação dessas diferenças e, portanto, pelo relativismo cultural. Se ele ocorre no âmbito interno, não poderia deixar de manifestar-se no internacional. PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010.

direitos humanos e as suas atuações tardias e insuficientes. Tais insucessos demonstraram a inabilidade das Nações Unidas para dar respostas rápidas a situações extremas. A lógica onusiana, na qual foi gerada a Organização, dificulta – inviabiliza por vezes – a tomada de decisões de forma assertiva, visando à efetivação de interesses do coletivo internacional, em detrimento dos interesses nacionais dos que detêm esse poder.

A intempestividade das ações até então presenciadas, os critérios de seletividade (ou a falta deles) apontaram para a necessidade de se repensar a intervenção humanitária e as atuações do Estado e da comunidade internacional às graves violações aos direitos humanos. Assim, em resposta ao desafio lançado por Kofi Annan, em setembro de 2000, o governo do Canadá propõe uma comissão para estudos acerca das atuações humanitárias. Estabeleceu-se, então, a *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS),³⁶² e, após dois anos de seminários e debates, apresenta um relatório intitulado “A Responsabilidade de Proteger” (*The Responsibility to Protect*).³⁶³

O Relatório da Comissão, que buscou trabalhar de forma a encontrar *valores compartilhados*, refletindo-os no documento, propôs uma mudança na Teoria da Intervenção Humanitária para a Teoria da Responsabilidade de Proteger, encerrou-se em agosto de 2001, sendo adotada pelas Nações Unidas em 2005.³⁶⁴ A proposta girou em torno do estabelecimento de normas para a utilização da força na proteção dos direitos humanos, transitando também por questões de princípio como a soberania e a responsabilidade.

A Comissão reconheceu desde o início que, para o seu parecer ser útil, tinha que ser não apenas intelectualmente satisfatório, mas também prático e politicamente compreensível: capaz de mobilizar o apoio tanto do Norte como do Sul e orientando e motivando, de fato, a ação. Para transpor a enorme diferença de atitudes dos países tinha que ser inovador, e não apenas reafirmar o familiar, mas inútil, estribilho acadêmico de que por vezes é preciso fazer opções difíceis entre o que é "legal" e o que é "legítimo". O caminho que escolhemos foi dar a volta ao debate e recharacterizá-lo, não como uma discussão acerca do "direito de intervir", mas, antes, acerca da "responsabilidade de proteger".³⁶⁵

³⁶² A ICISS foi composta por 12 especialistas de diferentes Estados, presidida pelo acadêmico australiano Gerath Evans e pelo diplomata argelino e Conselheiro Especial da ONU Mohamed Sahnoun. Foram organizadas mesas redondas em diversos países do mundo antes da publicação do relatório final. O formato das mesas redondas foi decisivo para o resultado do relatório, com a participação da sociedade civil (ONGs, acadêmicos).

³⁶³ As conclusões da Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado estão no relatório *The Responsibility to Protect*. ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁶⁴ ONU. Assembleia Geral. World Summit Outcome (A/RES/60/1) (2005). Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁶⁵ EVANS, Gerath. A Responsabilidade de Proteger. In: **Gerir as Crises**: notícias da OTAN. 2002. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

Quanto aos aspectos conceituais, as duas principais alterações propostas ocorreram em relação à soberania e a um direito ou dever de ingerência. A soberania entendida como controle, como um direito absoluto do Estado, deve passar a ser compreendida como um direito limitado no seu exercício: a soberania como responsabilidade. Imputa ao Estado a responsabilidade primária sobre os indivíduos que estão em seu território. Somente quando houver incapacidade estatal para impedir ou fizer cessar violações aos direitos humanos, recairá a responsabilidade de proteger sobre a comunidade internacional. A soberania, ainda que limitada, continua sendo uma norma de Direito Internacional e, por consequência, deve ser observada.³⁶⁶

O poder do Estado representa a sua responsabilidade primária sobre os direitos fundamentais da população que se encontra em seu território. As autoridades estatais são consideradas responsáveis pela vida, pela segurança e pelo bem-estar dos cidadãos. A proteção aos direitos humanos passa a ser o fundamento maior da soberania estatal e consiste no exercício dessa responsabilidade.³⁶⁷

Buscou-se fundamentar juridicamente a responsabilidade de proteger. No Relatório, invocaram-se os instrumentos internacionais e os princípios do direito natural contidos na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção das Nações Unidas para a Prevenção e Repressão do Genocídio, nas Convenções de Genebra de 1949, nos Protocolos Adicionais de 1977 e no Estatuto de Roma de 1998.³⁶⁸

Ainda, a Comissão prevê a substituição do termo *direito de intervenção* por *responsabilidade de proteger*, o que implicaria: a) na mudança de foco da ação (dos Estados que estão em meio à crise humanitária para os destinatários da proteção, ou seja, os indivíduos); b) na ampliação das modalidades de ações para a solução de crises, não somente durante a crise, mas para preveni-la e pós-conflitos (para resolver situações conflituosas complexas como as que se vivenciam); c) no debate em relação às ações, afastando os argumentos contrários embasados no princípio da não-intervenção, alegando a ilegalidade da intervenção humanitária.³⁶⁹

Além disso, a nova terminologia apresentada pela doutrina da “responsabilidade de proteger” traz à cena novos debates. A “intervenção humanitária” é, desde a sua origem,

³⁶⁶ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁶⁷BIERRENBACH, Ana Maria. **O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011, p. 129-130.

³⁶⁸ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013, p. 06.

³⁶⁹ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

geradora de dissenso por aliar as “razões de humanidade” ao uso da força. Uma vez substituída “intervenção humanitária” por “responsabilidade de proteger” (de reagir), esta deixa de ser a questão do debate e facilita o consenso até então não encontrado.³⁷⁰

O caminho que escolhemos foi dar a volta ao debate e recharacterizá-lo não como uma discussão acerca do "direito de intervir" mas, antes, acerca da "responsabilidade de proteger". [...] A questão está de novo onde sempre deveria ter estado: no dever de proteger as comunidades das execuções em massa, as mulheres da violação sistemática e as crianças da fome. Isto implica que a responsabilidade primária cabe ao país em causa e que apenas se este país é incapaz ou não quer assumir a responsabilidade de proteger ou é ele próprio o autor destes actos é que passa a ser responsabilidade da comunidade internacional actuar em seu lugar.³⁷¹

A Responsabilidade de Proteger não se exaure no uso da força pela comunidade internacional. São estabelecidos três tipos de responsabilidades para a atuação durante crises humanitárias, visando a uma ampliação nas ações e uma maior efetividade. Leva-se em conta o momento da crise vivenciada pelo Estado que demanda a Responsabilidade de Proteger por parte da comunidade internacional, bem como a complexidade das questões que compõem tais crises.

Assim, o primeiro momento da atuação da comunidade internacional estaria na “responsabilidade de evitar” (“responsibility to prevent”), implementando ações antes que uma crise humanitária se estabeleça. É a responsabilidade de impedir uma situação extrema. A prevenção é entendida pela Comissão como a dimensão mais importante da responsabilidade de proteger.³⁷²

Nesse momento, todos os mecanismos possíveis devem ser utilizados para reverter o quadro (considerando-o ainda incipiente): avisos prévios, mecanismos de análise, estudo das causas da crise, utilização dos meios pacíficos de solução de conflitos – mediação, bons ofícios e quaisquer outros meios que possibilitem o diálogo e a reconciliação.

Bettati trata das atuações preventivas, que auxiliariam no reconhecimento de alguns frágeis começos de realização, que é necessário observar, estudar, meditar, com vistas a eventuais transposições. De uma realização superior, os meios de prevenção podem ser aceitos sob a sua forma jurisdicional. Entende, assim, que mesmo sendo parciais e limitados,

³⁷⁰ EVANS, Gerath; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 6, nov. / dec. 2002.

³⁷¹ EVANS, Gerath. A Responsabilidade de Proteger. In: **Gerir as Crises: notícias da OTAN**. 2002. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

³⁷² “Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect”. INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013, p. 19.

eles visam a exercer uma função conservadora e dissuasória que, sem ser decisiva, não é negligenciável no que ela prefigura, como uma ingerência judiciária internacional contra os autores dos crimes de guerra contra a humanidade ou de genocídio.³⁷³

É o momento de prevenir e evitar o embate entre direitos humanos e o uso da força, pois a evidenciada “disposição das potências ocidentais em usar a força para objetivos aparentemente morais tornou-se uma característica central (e preocupante) do acordo Pós-Guerra Fria”.³⁷⁴

Quando a crise estiver instalada, surge a “responsabilidade de reagir” (“responsibility to react”), que implica a responsabilidade de agir/reagir em situações que exigem proteção humanitária. Quando o Estado no qual ocorrem as violações que reclamam as medidas de proteção for incapaz de implementá-las, a comunidade internacional tem a responsabilidade de fazê-lo. A ação pode ser uma imposição de sanção ou uma intervenção com o uso da força. As atuações coercitivas, que necessitam do uso de força, recebem atenção especial no relatório da Comissão. Afinal, o emprego da força para garantir fins humanitários, *tudo em nome dos direitos humanos*, desvela um cenário preocupante.

Assim, a Teoria da Responsabilidade de Proteger apregoa que a ação militar deve ser levada a cabo somente em casos extremos, como último recurso. Estabelece, pois, alguns critérios³⁷⁵: a) para o início da ação, deverá haver uma justa causa (danos graves e irreparáveis, ou na iminência de o ser, como a perda de vidas em larga escala, com ou sem um propósito genocida) que seja motivado por ação, negligência ou incapacidade de agir para evitar do Estado, ou em caso de Estado fracassado (*fail state*); e a limpeza étnica em larga escala, de forma efetiva ou receada, efetuada por massacres, expulsão forçada, atos de terror ou de violações);³⁷⁶ b) sobre os princípios precautórios: intenção correta (por fim ou evitar o

³⁷³ BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência**: Mutação na Ordem Internacional. Lisboa: Piaget, 1996, p. 251-258.

³⁷⁴ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 142-143.

³⁷⁵ Para iniciar os debates, a Comissão propôs alguns questionamentos: “Mas o que é um caso extremo? Onde devemos traçar a linha que define quando é que a intervenção militar é, *prima facie*, defensável? Que outras condições ou restrições, se algumas, se deverão aplicar para determinar se deverá haver intervenção e como? E, o mais difícil de tudo, quem toma todas estas decisões, quem é que tem a autoridade final para decidir se deverá proceder-se a uma intrusão num Estado soberano, envolvendo o emprego de força mortífera numa escala potencialmente maciça?” EVANS, Gerath. A Responsabilidade de Proteger. In: **Gerir as Crises**: notícias da OTAN. 2002. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

³⁷⁶ As análises partiram das manifestações de Intervenção Humanitária mais comuns, elencadas pela doutrina e vivenciadas na prática internacional, que se apresentam: na defesa dos direitos humanos violados massivamente em um terceiro Estado; na proteção de minorias religiosas ou minorias nacionais que são perseguidas ou se encontram ameaçadas por outro Estado; na proteção dos próprios nacionais ameaçados em um terceiro Estado; e na assistência humanitária aos povos que lutam por sua autodeterminação. Mas, quando se apresenta uma justa causa? Qual o momento para iniciar a utilização da força, a fim de fazer cessar uma violação aos direitos

sofrimento humano), último recurso (excepcionalidade do uso da força), autoridade adequada (as Nações Unidas, mais precisamente o Conselho de Segurança), princípios operacionais (estabelecendo normas para a ação³⁷⁷).³⁷⁸

A Comissão sugere que a obtenção das provas possa ser realizada por organizações não-governamentais. Esta seria, além de tudo, uma forma de incluir a sociedade civil no processo, o que daria mais legitimidade às ações que utilizam a força com propósitos humanitários.³⁷⁹ Tal sugestão vem ao encontro da crítica de Costas Douzinas, em relação ao monopólio destas ações nas mãos dos países que detêm o poder de decisão junto ao Conselho de Segurança.

Representantes das vítimas e ONGs em atuação na área de intervenção deveriam estar ativamente envolvidos na tomada de decisões. Os objetivos e métodos da missão deveriam ser retirados dos jogos de poder dos presidentes, primeiros-ministros e generais e focalizar na proteção aos indivíduos.³⁸⁰

Em vários momentos, o Relatório realoca o indivíduo no centro dos interesses da atuação. Apresenta-se aqui, mais uma vez, o “interesse humanitário”, tão discutido na clássica Intervenção Humanitária. A Responsabilidade de Proteger é construída considerando a

fundamentais do homem? Evans e Sahnoun afirmam que não houve qualquer tentativa de quantificação do termo *larga escala*, advertindo que uma ação militar só será legítima se for executada como resposta a uma manifesta situação de massacre ou de limpeza étnica em grande escala, que deverá ser precedida de prova. EVANS, Gerath; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 6, nov. / dec. 2002. Nas experiências já vivenciadas pela comunidade internacional, a urgência é característica presente na maioria dos casos que demandam uma intervenção humanitária. Daí a importância de se pensar nas ações por antecipação, afastando a possibilidade de se atuar tardiamente. Mas é possível articulá-las sem mora e sem danos? Como e em que tempo se dará a coleta das provas para a justificação de uma ação militar?

³⁷⁷ Os princípios operacionais que devem nortear as ações na responsabilidade de reagir, diferenciando-as das ações militares da clássica intervenção humanitária, demonstrando que esse tipo *sui generis* de atuação deve ter uma série de cuidados para que, mesmo utilizando meios militares, alcance fins humanitários. Para isso estabeleceu-se: 1) objetivos claros, mandatos objetivos e sem ambigüidade, além de recursos condizentes com os objetivos e os mandatos; 2) abordagem militar comum entre os partícipes da intervenção, com uma unidade de comando, com comunicações claras e inequívocas; 3) aceitação das limitações, do aumento e da graduação no uso da força, sendo o objetivo a proteção de uma população e não a derrota de um Estado; 4) regras de engajamento que caibam no conceito operacional, refletindo o princípio da proporcionalidade e com aderência total ao Direito Internacional Humanitário; 5) aceitação da ideia de que a proteção pela força não pode se transformar no objetivo principal e 6) máxima coordenação possível com organizações humanitárias. ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁷⁸ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁷⁹ ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2011.

³⁸⁰ DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 152.

coexistência de um interesse propriamente humanitário, o primeiro, e outros relativos aos interesses nacionais dos Estados partícipes da intervenção.³⁸¹

A segurança humana é questão central no debate. Reafirma-se a compreensão de Kofi Annan, explanada na 54ª Sessão da Assembleia Geral, para quem as questões de soberania e intervenção não são problemas que afetam direitos e prerrogativas dos Estados, mas dos indivíduos. Seus efeitos mais profundos envolvem os seres humanos individualmente, nas formas mais fundamentais. Afinal, compreendendo-se a segurança humana como o

[...] direito das pessoas de viverem em liberdade e com dignidade, livres da pobreza e do desamparo (...) e de todos os indivíduos, principalmente as pessoas vulneráveis, a serem livres do medo e da necessidade, com iguais oportunidades para gozarem de todos os seus direitos e desenvolverem inteiramente o seu potencial humano.³⁸²

Por isso, a atenção deve estar voltada às necessidades humanas em relação às quais se busca proteção ou assistência. Sob essa perspectiva, a ênfase na discussão sobre segurança, passa da segurança territorial, por meio de armamentos, para a segurança pelo desenvolvimento humano, com acesso à comida e emprego, e para a segurança ambiental.³⁸³

Os componentes fundamentais da segurança humana (a proteção das pessoas contra ameaças à vida, à saúde, à subsistência, à segurança pessoal e à dignidade humana) podem ser postos em risco por agressão externa, mas também por fatores internos, inclusive por “forças de segurança”.³⁸⁴ Assim, para a implementação de uma intervenção armada, deve haver a possibilidade considerável de se pôr fim às violações, ao sofrimento humano, por meio de uma ação militar, considerando a conjectura de que essa atuação seja mais benéfica às vítimas do que a inércia daquele que tem o poder para decidir pela ação.

A ação militar deve ser proporcional ao objetivo declarado da intervenção, ter a força suficiente para fazer cessar as causas das violações, cuja duração é estreitamente ditada pela necessidade. Portanto, uma intervenção armada deve ser limitada no tempo, no espaço em que é efetivada e aos objetivos a que se propõe. É a busca por maior sintonia entre meios e fins.

³⁸¹ “The primary purpose of the intervention, whatever other motives intervening states may have, must be to halt or avert human suffering”. ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁸² ONU. Assembleia Geral. World Summit Outcome (A/RES/60/1) (2005). Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

³⁸³ ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013, p. 15.

³⁸⁴ ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013, p. 16.

Só é aceitável a responsabilidade de reagir (a ação militar), quando todas as possibilidades oferecidas pela responsabilidade de evitar forem esgotadas, quando houver razões substanciais para acreditar que quaisquer outras medidas tenham malogrado. Contudo, não significa que, anteriormente a uma intervenção armada, todas as alternativas viabilizadas pela responsabilidade de evitar tenham sido tentadas e hajam falhado. Por vezes, não há espaço para as mesmas, dado o caráter de urgência do caso.³⁸⁵

Por fim, tem-se a “responsabilidade de reconstruir” (“responsibility to rebuild”), indicando a necessidade da cooperação da comunidade internacional para levar a efeito as ações pós-conflito a fim de estabilizar o território. Envolve a reconstrução – em alguns casos a construção – da paz, da segurança, do desenvolvimento, o auxílio na promoção da reconciliação, na reconstrução das instituições estatais e no restabelecimento (ou no estabelecimento) de um sistema democrático.

É o momento de (re) configurar o cenário estatal e todas as suas instituições, firmando a paz e a conciliação entre as partes em conflito. “Os agentes internacionais, em colaboração com as autoridades locais, terão de restaurar a segurança e a ordem pública com o objetivo de transferir progressivamente para ditas autoridades a responsabilidade e a autoridade de reconstruir”.³⁸⁶

Entretanto, não há no Relatório a sugestão de estratégias para serem utilizadas pela comunidade internacional, a fim de se efetivar a reconstrução e, logo, para o desenvolvimento e para a implementação de políticas públicas com esse objetivo. Há a indicação da necessidade de se trabalhar conjuntamente com a população/autoridades locais, buscando concretizar os objetivos da responsabilidade de reconstruir.

A nova teoria revisa, assim, conceitos já consolidados na construção histórica do Estado e das relações internacionais. Aponta, sobretudo, para a ressignificação de concepções fundamentais para o Estado diante das crises humanitárias vivenciadas por outros Estados e imprime um caráter de solidariedade necessária. Afinal, há atribuição de co-responsabilidade à comunidade internacional pelas graves violações aos direitos humanos nos territórios nacionais.

³⁸⁵ EVANS, Gerath; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 6, nov. / dec. 2002.

³⁸⁶ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The Responsibility to Protect*. 2001, p. 43. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

Para a Comissão, “as Nações Unidas são incontestavelmente a principal instituição para instituir, consolidar e usar a autoridade da comunidade internacional”.³⁸⁷ Constituindo-se, portanto, o seu legítimo representante. Por isso, a teoria da responsabilidade de proteger vem trazer propostas para aprimorar a atuação do Conselho de Segurança em crises humanitárias. Não há passagem no relatório em que se avenge a possibilidade de substituí-lo nessa missão. Mas questiona se é o único capaz de desempenhá-la – questão que há muito acompanha o tema “intervenção humanitária” e fortemente discutida no caso do Kosovo.³⁸⁸

Por fim, outro ponto interessante tocado pelo relatório, quanto à autoridade competente, é referente ao poder de veto dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Ao tratar das *Regras do Conselho de Segurança e Responsabilidade*,³⁸⁹ a Comissão aborda o tema *legitimidade e o veto*, questão delicada, genitora de inações que marcaram profundamente a comunidade internacional, que assistiu silente a inúmeras tragédias humanitárias.

Apesar de o Relatório apontar obstáculos impostos pelo *direito de veto*, sobretudo nas questões de massacre humano, é visível o esforço da Comissão em não afrontar a cúpula permanente do CS. O texto referido é uma solicitação, um *pedido de favor*, para que os cinco membros permanentes não utilizem o seu poder de veto para obstruir as resoluções que autorizam intervenções militares para fins de proteção humanitária, “nas matérias onde seus interesses vitais de Estado não estão envolvidos”.³⁹⁰

Todos esses apontamentos refletem as principais questões concernentes às decisões sobre ações em casos de massivas violações aos direitos humanos. O Relatório *The Responsibility to Protect*, apresentado à ONU pela ICISS em 2001, foi apreciado somente em 2005 e adotado em apenas alguns pontos pela comunidade internacional. Mas, o relatório vem ao encontro dos interesses dos Estados que, *prima facie*, possuem o poder decisório para autorizar as intervenções humanitárias?

A primeira manifestação de aceitação da teoria da responsabilidade de proteger se deu pelo próprio Kofi Annan, em 2005, em seu relatório *In larger Freedom - towards*

³⁸⁷ EVANS, Gerath. A Responsabilidade de Proteger. In: **Gerir as Crises**: notícias da OTAN. 2002. Disponível em: <<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html>>. Acesso realizado em: 15 maio 2011.

³⁸⁸ Como no caso do Kosovo em que a OTAN agiu sem a autorização da ONU. “O primeiro resultado do bombardeio da Iugoslávia foi justamente a catástrofe humanitária que o discurso da OTAN dizia querer prevenir”. FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilho. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o Conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004, p.110.

³⁸⁹ ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2011, p. 51-52.

³⁹⁰ ICISS – International Commission on Intervention and State Sovereignty. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 abr. 2011, p. XIII.

*development, security and human rights for all*³⁹¹ em que propõe uma série de ajustes para que a ONU possa enfrentar os desafios crescentes do sistema internacional e reafirma a teoria da responsabilidade de proteger. O texto que segue o título *Regra de Direito*, refere que a responsabilidade de proteger deve ser abraçada pelas Nações Unidas e, quando for necessário, deve-se agir de acordo com ela. Destaca, ainda, a responsabilidade de proteger como a base das ações do coletivo internacional.

No relatório, o Secretário-Geral: a) Confirma a responsabilidade primária do Estado de proteger todos os indivíduos que se encontrem em seu território, delegando à comunidade internacional a responsabilidade secundária nos termos do relatório da Comissão (ICISS); b) ratifica a competência do Conselho de Segurança para autorizar ações que utilizem o uso da força; c) destaca a prevenção.

Apesar de ater-se aos aspectos teóricos da responsabilidade de proteger, Kofi Annan, carregou-a como bandeira também na Cúpula Mundial de 2005, quando declarou que um dos resultados mais importantes do encontro foi a aceitação por parte de todos os Estados membros das Nações Unidas de que existe “uma *responsabilidade solidária* em proteger populações civis contra genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, com o compromisso de fazê-lo *por intermédio do Conselho de Segurança*” [Grifo meu]³⁹², quando as autoridades locais se mostrarem incapazes de fazê-lo.

Assim, a responsabilidade de proteger chega à Assembleia Geral, pelo Presidente e é contemplada no Documento Final da Cúpula Mundial, em 15 de outubro de 2005.³⁹³ A teoria fica expressa nos parágrafos 138 e 139³⁹⁴, com tratamento bastante similar ao dispensado pelo

³⁹¹ ANNAN, Kofi. **In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all**. a. 59, Sep. 2005. Disponível em: <www.un.org/largerfreedom>. Acesso em: 02 abr. 2011. Este relatório foi preparado para os debates na Assembleia Geral entre os chefes de Estado, em função das comemorações dos 60 anos da ONU.

³⁹² RICUPERO, Rubens. A Dificuldade de Construir Consenso numa Era de Extremos. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). **No Século XXI: perspectivas**. São Paulo: Desatino, 2006, p. 67-68.

³⁹³ ONU – Organização das Nações Unidas. **World Summit Outcome**. A/RES/60/1, 2005. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

³⁹⁴ Paragraph 138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability. Paragraph 139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect

Secretário-Geral. A Assembleia Geral concordou que a responsabilidade primária, sobre a população civil seja do Estado onde se encontra, e a comunidade internacional deve encorajar e ajudar os Estados a exercer essa responsabilidade. Entretanto, reconhece que a comunidade internacional tem a responsabilidade (secundária) de utilizar-se de todos os meios pacíficos previstos nos Capítulos VI e VIII³⁹⁵ da Carta da ONU,³⁹⁶ para auxiliar na proteção a populações civis de genocídio, de crimes de guerra, de limpeza étnica e de crimes contra a humanidade. Contudo, se os meios pacíficos se mostrarem insuficientes, os Estados membros reconhecerem a sua responsabilidade solidária para efetivar uma ação coletiva de acordo com o Capítulo VII da Carta, sob os auspícios do Conselho de Segurança, poderá ocorrer em coordenação com organizações regionais.

O Conselho de Segurança examinou apenas incidentalmente a questão, referindo-a na Resolução 1674/2006, sobre a proteção de civis e o controle do cessar-fogo. No preâmbulo desse documento, o Conselho de Segurança apenas reafirmou as provisões dos parágrafos 138 e 139, do documento final da Cúpula Mundial de 2005, relativamente à proteção de populações do genocídio, de crimes de guerra, de limpeza étnica e de crimes contra a humanidade.³⁹⁷

Logo, o órgão decisório deixa de analisar o Relatório da Responsabilidade de Proteger, bem como todas as questões fundamentais para a reformulação da intervenção humanitária. No Direito Internacional, *quem cala não consente*. O *silêncio* do CS aponta para a discordância com os termos propostos pela Comissão que afetam diretamente os seus arranjos cinquentenários.

populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out. ONU. **World Summit Outcome**. A/RES/60/1, 2005. Assembleia Geral. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

³⁹⁵ A ação de organizações regionais ou sub-regionais, nos termos do Capítulo VIII da Carta da ONU, dentro de suas jurisdições e sujeito à solicitação de uma autorização ulterior ao Conselho de Segurança. Desta forma se deram as intervenções na África Ocidental na década de 1990 (na Libéria, no início dos anos 90 e em Serra Leoa, em 1997).

³⁹⁶ Os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas preveem, respectivamente, a “Solução Pacífica de Controvérsias” e a “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”. Sendo que, no último, está instituído o uso legítimo da força pela comunidade internacional. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 15 maio 2011.

³⁹⁷ 4. *Reaffirms* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. ONU – Organização das Nações Unidas. **Resolução 1674/2006**. S/RES/1674, 2006. Conselho de Segurança. Disponível em: <<http://www.r2pasiapacific.org/documents/UN1674.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2011.

Assim, vê-se que o Secretário-Geral, a Assembleia-Geral e o Conselho de Segurança deixaram de trazer ao debate sobre a responsabilidade de proteger pontos fundamentais para uma real mudança de paradigma, o que repercutiu na sua prática.³⁹⁸ O não tratamento dos princípios acautelatórios e operacionais, da tripartição da responsabilidade (evitar, reagir e reconstruir), dos espaços decisórios alternativos e da limitação ao uso do veto, impossibilita repensar o modo de decidir e a operação da clássica intervenção humanitária.

O que se tem até agora é uma tangente tímida, que toca o grande círculo das crises humanitárias de forma bastante tênue. A ausência de uma discussão completa sobre o texto do Relatório traz à cena somente os pontos incontroversos e que não viabilizam uma mudança substancial na prática.

Apesar de configurarem normas sem mecanismos de implementação ou controle, a Responsabilidade de Proteger já representa um avanço para o Direito Internacional dos Direitos Humanos. Reafirmar a proteção dos indivíduos contra as violações aos direitos humanos, a partir da concepção de segurança humana, redimensionando conceitos como soberania e responsabilidade dos Estados e da comunidade internacional, significa revisar poderes e avançar na solidariedade.

³⁹⁸ Contudo, é importante salientar que a clara intencionalidade de compartilhar responsabilidades em questões humanitárias, traz consigo uma forte retórica, pois a sua prática da Responsabilidade de Proteger tem se mostrado limitada (como a adoção da teoria). No Oeste do Sudão, enquanto já se discutia e era reconhecida a nova Teoria, vivenciavam-se massacres bárbaros. Primeiramente, a UA estabeleceu, em 28 de maio de 2004, a Missão da União Africana no Sudão (AMIS), sendo que a ONU, em 24 de março de 2005, instituiu a UNAMIS (Missão das Nações Unidas no Sudão). A partir de uma solicitação da União Africana, em julho de 2007, pela Resolução 1769/2007, é estabelecida a UNAMID (Missão das Nações Unidas e União Africana em Darfur), com o mandato estendido pela Resolução 1828/2008, até 31 de julho de 2009. ONU. **Resolução 1769/2007**. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/res.html>>. Acesso em: 03 dez 2013. ONU. **Resolução 1828/2008**. Disponível em: <<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/res.html>>. Acesso em: 03 dez 2013. A Anistia Internacional é bastante explícita em apontar os patrocinadores das inações em tragédias passadas, como Ruanda e Darfur, além de frisar que o sucesso da responsabilidade de proteger está na vontade política dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança e da pressão a ser exercida pela Assembleia Geral. RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). **No Século XXI: perspectivas**. São Paulo: Desatino, 2006, p. 70.

TERCEIRA PARTE

**DOS POVOS À COMUNIDADE INTERNACIONAL: PARA UMA BASE INVERTIDA
DOS DIREITOS**

DOS POVOS À COMUNIDADE INTERNACIONAL: PARA UMA BASE ALTERADA DOS DIREITOS

Nós, os povos das Nações Unidas, resolvimos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla.³⁹⁹

5 COOPERAÇÃO E SOLIDARIEDADE: O COMPARTILHAMENTO DAS RESPONSABILIDADES PELOS ESTADOS E PELA COMUNIDADE INTERNACIONAL

Ao passo que o descongelamento das relações internacionais no cenário do Pós-Guerra Fria ensejaram fortes discussões sobre a existência de um direito (ou um dever) de ingerência, que culminaram com a formulação da teoria da Responsabilidade de Proteger, a expansão das temáticas humanitárias ressignificaram, além de conceitos, as atuações estatais e da comunidade internacional.

Da imposição de condutas aos Estados, as pautas morais acabaram por impor responsabilidades: ao Estado, na sua função primeira de patrocinar os direitos humanos e a sua não-violação no seu território, e à comunidade internacional, no fortalecimento das instituições de cooperação, para o assentamento de tais direitos nas normativas e condutas nacionais, revendo o uso da força para a sua preservação.

Verifica-se, assim, a dupla responsabilidade estatal: como ente soberano, responsável pela integridade dos direitos fundamentais dos indivíduos que estão em seu território, e como membro da comunidade internacional, responsável por cooperar com os demais Estados nos conteúdos aos quais se vincula.

³⁹⁹Eis o fundamento da criação das Nações Unidas, expresso no preâmbulo da sua carta constitutiva. ONU. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

A solidariedade internacional pode ser compreendida a partir daí como responsabilidade. A ampliação das temáticas humanitárias, especialmente após a Convenção de Viena de 1993, impuseram atuações positivas aos Estados e à comunidade internacional para assegurar direitos e frear as suas violações aos indivíduos do mundo, independentemente de nacionalidade.

A cooperação internacional passa a compor as práticas não só das potências, que detêm o poder decisório, mas permeiam as ações dos Estados, mormente os em via de desenvolvimento e dá novos sentidos aos espaços de cooperação. Da mesma forma, denota um implemento das normativas nacionais, inserindo o princípio da cooperação internacional como fundamento dos Estados democráticos de direito nas relações internacionais.

O alargamento das áreas de cooperação (tanto na ampliação das atuações das organizações internacionais, como dos Estados que oferecem e os que recebem as cooperações) solicitou (e segue solicitando) alterações nos mecanismos (formas, meios e agentes) para a sua efetivação. A complexificação dos cenários normativos internos e internacional, a mundialização do capitalismo e seus efeitos, a emergência de novas economias, a reivindicação de ampliação na participação política dos países em via de desenvolvimento, os novos lugares dos indivíduos, reconfiguraram as cooperações internacionais.

Entretanto, muito há que se discutir em relação às soluções encontradas pela comunidade internacional para implementar o desenvolvimento humano, especialmente em Estados imersos em crises humanitárias (conflitos armados, massivas violações aos direitos humanos, miséria extrema, ausência de instituições estáveis e democráticas). Como esses Estados, e seus direitos podem dar conta dos arranjos que colocam o próprio modelo estatal em xeque? Os mecanismos de cooperação dos quais dispõe a comunidade internacional oferecem as condições de possibilidade para (re) estruturar esses espaços?

Entre o que é imposto e o que é resultado de uma responsabilidade colaborativa existe uma fenda longa e obscura. Assim, verificar as possibilidades de independência e emancipação para o exercício de direitos, pelos Estados e seus indivíduos, após os processos de cooperação, sobretudo para a reconstrução estatal, é o objetivo da presente seção. Para tanto, analisa-se neste Capítulo a cooperação e a solidariedade internacionais em um contexto de compartilhamento das responsabilidades pelos Estados e pela comunidade internacional. Primeiramente confronta-se a ordem mundial no Pós-Segunda Guerra e o dever de cooperação, diante das dinâmicas da solidariedade global. Num segundo momento, busca-se

demonstrar quem são os Estados doadores e quem são os Estados receptores, verificando os diferentes lugares no que é concebido como universal.

5.1 A Ordem Mundial no Pós-Segunda Guerra e o Dever de Cooperação: as dinâmicas da solidariedade global

Dentro e fora das fronteiras estatais, a tônica dos discursos, dos textos normativos e das práticas nos Estados e na comunidade internacional, no final do século XX e início do século XXI, apresenta as feições de uma sociedade que avança em sua solidariedade. A responsabilidade que se assume de forma compartilhada em nome dos direitos humanos demandará nas formas de atuação, diante da complexidade das ações pelas quais se responsabiliza, especialmente as organizações internacionais.

Assim, o Estado, co-responsável por essas atuações, assenta em seu texto constitucional as possibilidades normativas para a sua vinculação interna aos desígnios da comunidade internacional que integra. O Estado assume o dever de cooperar com os demais Estados, especialmente aqueles imersos em situações de necessidades e incapacidades, que inviabilizam o assento das instituições estatais e dos direitos fundamentais. Pretende-se, nesse momento, analisar a dinâmica atual da cooperação internacional e seus sujeitos: a comunidade internacional, os Estados que cooperam (doadores) e os que recebem as cooperações (receptores).

5.1.1 Cooperação Internacional e Materialização da Solidariedade Internacional

A ideia de cooperação internacional acompanha o desenvolvimento da solidariedade internacional e da institucionalização da sociedade internacional. Desde os arranjos que produziram (e produzem) as temáticas que extrapolam as possibilidades de solução unilaterais por parte dos Estados, criam-se e recriam-se mecanismos que viabilizem a cooperação da comunidade internacional em relação aos Estados, bem como de Estados em relação a outros Estados.

A dinâmica da cooperação internacional ocorre em uma multiplicidade de planos: político, econômico, militar, cultural etc., sendo legitimadas pelas questões que ganham relevância nos foros internacionais, como a proteção aos direitos humanos, a democracia e todos os temas imbricados na questão do desenvolvimento. As temáticas da cooperação são múltiplas, bem como as formas de realizá-la. Dessa forma, observar o cenário das

manifestações da solidariedade internacional de forma fragmentada, tomando as atuações de forma isolada, somente pode oferecer uma percepção parcial e insuficiente do processo que com ela se institui.

Todos os grandes objetivos da sociedade internacional (sejam econômicos ou humanitários – se é que existe, na atualidade, a possibilidade de afirmar essa dicotomia –), traçados com pretensões de universalidade, orientam as atuações unilaterais ou coletivas no estabelecimento de projetos de cooperação internacional. Para além das relações lineares Norte – Sul, países ricos – países pobres, ou Estados desenvolvidos – Estados subdesenvolvidos, o “chamamento” internacional à solidariedade implica um direito e um dever: representa um direito dos Estados, ou de indivíduos em seus interior, que necessitam dela; e um dever dos demais para cooperarem a fim de suprir – ou mitigar – as incapacidades que inviabilizam a realização de direitos.

Pode-se falar em cooperação internacional, ajuda externa (sobretudo na literatura norte-americana) ou assistência internacional, por vezes de forma sinônima, mas existem distinções sutis entre estas expressões. Enquanto o termo “ajuda externa” significa assistência para o desenvolvimento e assistência militar, a “assistência internacional” assenta-se na ideia de uma relação desigual: a existência de um doador e um receptor, de um que dá e outro que recebe. Já a “cooperação internacional”⁴⁰⁰ refere-se não só ao objeto da atuação conjunta, como de uma iniciativa comum entre doador e receptor.⁴⁰¹

A cooperação internacional, em especial aos autores das relações internacionais, faz-se num pressuposto base de que a ação dos Estados, como atores dotados de soberania e vontade, está subordinada, antes de tudo a uma “ética de sobrevivência política”, embora em diferentes níveis entre aqueles que detêm mais poder militar e econômico-financeiro e os que detêm menos, num sistema internacional anárquico (ou atomístico) caracterizado, de um lado, pela ausência de um poder central e, por outro, pela aceitação, desde o início do século XX e em especial pós guerra de 1945, pelos Estados soberanos de instâncias de concertação multinacionais de caráter mais geral, como a Liga das Nações ou mais setoriais como o GATT. A lógica das alianças de curto prazo com objetivos definidos – em geral militares -

⁴⁰⁰ Apesar de ser frequente na literatura, sobretudo a norte-americana, o emprego do termo “ajuda externa”, no decorrer da tese utilizar-se-á, preferencialmente, “cooperação internacional”, pelo próprio significado do verbo “cooperar”. A sua origem tem origem latina (“cooperari”) indica o ato ou o resultado de um trabalho conjunto, em comum. Representa uma atividade desenvolvida por duas ou mais pessoas (aqui Estados e/ou organizações), na qual os resultados são compartilhados, devendo beneficiar a todos os envolvidos.

⁴⁰¹ LALLANDE, Juan Pablo Prado. El Impacto de la Cooperación Internacional en el Desarrollo de la Democracia y los Derechos Humanos. In: **Perfiles Latinoamericanos**. Vol. 17, n. 33. México, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2013.

foi-se transformando pela emergência dos acordos internacionais sobre o comércio e sobre o sistema financeiro internacional depois da Segunda Guerra Mundial, pela emergência de potências como os Estados Unidos e a União Soviética.⁴⁰²

Para Waltz, dentro dessa estrutura anárquica, marcada pela descentralização e pela ausência de especificação de funções, cada “átomo” deve buscar os seus objetivos próprios, ressaltando a segurança estatal. A lógica de autoajuda que permeia o sistema faz com que, em meio às tensões entre os interesses de um Estado e de um ou mais atores, a resolução tenda a se dar pela ação unilateral do Estado que possui interesse imediato. Assim, mesmo nas ações cooperativas, quando todos concordam com os objetivos e possuem interesse no projeto, para o autor, não se poderia confiar nos outros Estados.⁴⁰³

Apesar da relevância das concepções realistas de cooperação, a mesma é entendida no direito internacional como um dever, uma responsabilidade, um indicador à atuação dos Estados, representando os contornos da materialização da solidariedade. Apresenta-se nos textos constitutivos das organizações internacionais e regionais, refletindo também nas constituições dos Estados constitucionais, especialmente no Pós-Segunda Guerra Mundial.⁴⁰⁴ A cooperação tornou-se um imperativo a orientar os Estados em suas relações internacionais e, conseqüentemente, das suas políticas externas e internas.

O surgimento das Nações Unidas e a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos faz emergir uma série de valores compartilhados que pretendem permear as normativas e atuações dos Estados. A ONU objetiva conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades

⁴⁰² SANGREMAN, Carlos. **A Teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Estado da Arte da Cooperação Portuguesa**. Col. Documentos de Trabalho n° 80. Lisboa: CESA, 2009.

⁴⁰³ WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War: a theoretical analysis**. New York: Columbia University Press, 1959, p. 169-180 passim.

⁴⁰⁴ Com destaque à cooperação em matéria econômica, como pode-se verificar nos artigos 3.º, 7.º, 8.º, 9.º, 11.º, 17.º, da Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados de 1974. ONU. **Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados**. A/RES/29/3281. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2013. Da mesma forma, ainda de modo exemplificativo, pois não se exaurem nesses textos, o dever de cooperação é ressaltado na Carta das Nações Unidas (ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.), na Carta da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastrich**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html>. Acesso em: 04 jan. 2014.), Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 04 jan. 2014.), Carta da União Africana (UNIÃO AFRICANA. **Ato Constitutivo da União Africana**. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2014.), que têm como um dos pilares a cooperação entre os Estados.

fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.⁴⁰⁵ A não determinação de procedimentos institucionais para a realização dessa cooperação, possibilitou aos Estados vincularem-na às suas políticas internas e exteriores a partir dos seus interesses nacionais.

Assim, o sentido dos termos utilizados para definir tais atuações tendem a partir dos determinantes internos, especialmente dos Estados doadores sobre as políticas de ajuda que estão atreladas aos contextos nacionais e internacional, cada vez mais interdependentes. Isso significa que, mudando o cenário das políticas internas, muda o cenário da política internacional da mesma forma que as alterações nas conjunturas internacionais afetam o plano interno. Dessa forma, as políticas de ajuda externa são reformuladas para se adaptar ao novo conjunto de condições.

No interior dos contextos políticos nacionais, existe uma gama de fatores que podem influenciar na formulação (e reformulação) das políticas de auxílio externo. Essas forças políticas domésticas que interferem nas questões de ajuda externa, podem ser classificadas em quatro categorias (ideias, instituições políticas, interesses e organização da ajuda), conforme Lancaster.⁴⁰⁶ As ideias que moldam a ajuda – seus vários tipos – são "visões de mundo", produto de uma sociedade histórica que tem valores compartilhados com base em sua cultura, religião, ideologia e que indicam o certo e o errado. Essas visões de mundo são as origens das normas e crenças baseadas em princípios de uma sociedade.

As instituições políticas estabelecem as regras do "jogo político", que determinará quem define as questões da agenda, quem tem acesso aos tomadores de decisão, quem decide as políticas e quem pode vetar decisões. Os três aspectos principais de instituições políticas considerados por Lancaster são as regras eleitorais; o papel dos legisladores (tanto no sistemas presidencialista como no parlamentarista); e o papel dos governos locais e entidades "semipúblicas", como comitês de assessoramento e organizações não governamentais (ONGs) apoiadas pelo Estado.

Os grupos de interesse são uma força intensa e dinâmica na política, especialmente quando há o envolvimento de recursos públicos. Afinal, a ajuda externa acarreta uma gama de políticas e programas nos quais os governos empreendem gastos. Assim, em matéria de

⁴⁰⁵ Artigo 1º, c, da Carta das Nações Unidas. ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

⁴⁰⁶ LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 18-23. A presente obra é resultado de estudos desenvolvidos pela autora no plano da cooperação bilateral, não incluindo as políticas de ajuda multilaterais (ONU, Banco Mundial, União Europeia etc). Lancaster entende que, tanto nas cooperações bilaterais como nas multilaterais, são os propósitos e as motivações dos Estados que definem os efeitos da ajuda.

auxílios, há três principais categorias de interesse: a) grupos de interesse comercial (fabricantes e produtores de serviços agrícolas, que muitas vezes consideram a ajuda como um veículo para expandir seus mercados de exportação ou como um meio de melhorar o seu acesso a matérias-primas necessárias à importação); b) organizações não governamentais e grupos de interesse público (que trabalham na ajuda no desenvolvimento dos fins relacionados); e c) grupos que tenham uma afinidade com determinados países estrangeiros, como as associações religiosas, étnicas etc.⁴⁰⁷

Por fim, a organização da ajuda refere-se à maneira como é gerida dentro da estrutura de governo, especialmente se existe um ministério dedicado ao seu desenvolvimento ou um departamento dentro de outro(s) ministério(s). Para Lancaster, a organização da ajuda e as estruturas para operacionalizá-la, têm uma forte influência sobre os efeitos e os alcances de ajuda. Assim, apesar de a cooperação internacional figurar como um dever dos Estados, considerando toda a normativa e organismos que propulsionam a sua realização, a forma como as unidades internas estão arrançadas condiciona a ação dos Estados, podendo limitar a cooperação internacional.

Em meio à confluência de forças tão diversas, a importância relativa da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD),⁴⁰⁸ no conjunto de fluxos internacionais tem sido escassa, apesar de sua importância para alguns países ou regiões receptoras da mesma. O caráter minoritário da AOD para esses países demonstra-se mais relevante porque é bem conhecido que os países subdesenvolvidos não têm sido destino preferencial nem dos investimentos estrangeiros diretos, nem de empréstimos comerciais ou financeiros do sistema privado internacional.⁴⁰⁹

⁴⁰⁷Organizações específicas envolvidas em questões de ajuda externa podem incluir grupos de produtores agrícolas, câmaras de comércio, associações de negócios ou empresas individuais, sindicatos, igrejas, universidades, diásporas étnicas (dos quais existem muitos nos Estados Unidos), as comunidades linguísticas (mais evidente no Canadá, mas também na Bélgica), grupos de reflexão e redes informais de influência (mais evidente na França). Dentro destas categorias de interesses, haverá distintas preferências políticas e graus de acesso e influência (dependendo, em parte, das idéias e das instituições), podendo, esses grupos, competir por influência sobre os propósitos da ajuda. E qual é o papel da opinião pública? Ela pode moldar os propósitos da ajuda? A opinião pública tende a ser passiva e permissiva, mas pode influenciar as condições gerais de debate sobre a ajuda externa e construir amplas limitações na quantidade e direção da ajuda. Ela também pode ser manipulada por políticos e por meio de atividades de educação pública. LANCASTER, Carol. **Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics**. Chicago: The University of Chicago Press, 2007, p. 21.

⁴⁰⁸ Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) é configurada pelos fluxos econômicos que as agências oficiais, incluídos os governos estatais e locais, ou suas agências executivas, destinam aos países em via de desenvolvimento e às instituições multilaterais. O principal objetivo deve ser a promoção do desenvolvimento econômico e o bem-estar social dos países em vias de desenvolvimento. Os fluxos devem ter caráter concessional e um elemento de doação de ao menos 25%. A ajuda é de origem pública (Estados ou organizações multilaterais). AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 7.

⁴⁰⁹ Talvez com exceção dos últimos anos da década de 1970 e início da década de 1980. Contudo, logo adveio o problema da dívida externa. GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y

Apesar dessa circunstância, AOD estreita, de 1970 a 1992, tem oscilado entre um mínimo de 23,6% do total de ingressos financeiros dos países subdesenvolvidos em 1980 e um máximo de 43,9% em 1991, ainda que esteja clara uma significativa percentagem sobre o produto interno bruto de algumas regiões receptoras, tomando-se em conta o seu baixo nível de renda e as dificuldades para a geração de excedentes.⁴¹⁰

Contudo, o final do período de bipolaridade do Pós-Guerra, quando o cenário da cooperação é marcado pelas atuações de acordo com as áreas de influência das potências, novas possibilidades são desveladas, com uma série de novos compromissos firmados. Outras diretrizes serão eleitas para se figurar como um Estado receptor, o que auxiliará a reconfigurar a ordem mundial.

5.1.2 Os Conteúdos da Cooperação Internacional no Pós-Guerra Fria: o direito humano ao desenvolvimento e as mudanças na direção da cooperação internacional

O cenário desvelado com o final da Guerra-Fria insere o sistema internacional em um ambiente de cooperação bastante distinto do período anterior, pautado em uma agenda voltada ao desenvolvimento dos Estados. Um “sistema de *ajuda* internacional”, que anteriormente era dominado pela disputa de interesses no âmbito das duas potências (Estados Unidos e União Soviética), passou a compor a dinâmica das políticas de outros atores internacionais, indo além dos tradicionais Estados. Passa-se a incluir, e a reforçar, a atuação de organismos multilaterais, da sociedade civil, e ainda, das agências de cooperação internacional, criadas a partir de então. Essas últimas, inseridas mais recentemente e adquirindo importância crescente, pois surgem como uma espécie de administradoras da cooperação internacional.⁴¹¹

As práticas de alcance universal viriam ao encontro da promoção da democracia e dos direitos humanos e do combate à pobreza. Tais práticas, mormente na última década do século XX, se estabelecem no sentido de incentivar (e exigir) reformas econômicas e políticas dos agentes passivos da cooperação. A democracia e os direitos humanos, ao lado da boa governança e do incentivo ao livre comércio, passaram a ser diretrizes da cooperação

eficacia. In: GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 31.

⁴¹⁰ GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 31.

⁴¹¹ GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 30.

internacional e imperativos de uma política moralmente assentada e difundida nos discursos e documentos para a cooperação por Estados e instituições.⁴¹²

Outra questão importante do pós-Guerra Fria, foi a mudança no *mapa dos conflitos*. A concentração dos conflitos nos Estados do Sul demonstravam as fortes ligações entre os conflitos (ainda que intraestatais, com repercussões internacionais) e a miséria das populações por eles afetadas. Neste sentido, as Nações Unidas passam a entender que as causas de violência, tanto dentro como entre os Estados, poderiam ser reduzidas se as desigualdades e privações econômicas também o fossem. Reconhecem, assim, que a paz e a segurança duradouras só seriam se houvesse bem-estar econômico e social para todos.⁴¹³

Contudo, é importante ressaltar que a ideia de cooperação para o desenvolvimento não surge propriamente na década de 1990. O caráter ingerente nas questões econômicas e sociais das Nações Unidas vem marcado desde a sua carta constitutiva, já reconhecendo a interdependência entre os temas da paz e segurança internacionais com os econômicos, sociais e culturais. Assim, determina no seu artigo 55 que:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião.⁴¹⁴

O reordenamento das temáticas prioritárias e o reconhecimento de sua interdependência definem o nascimento de uma cooperação ao desenvolvimento. Sua estruturação, entretanto, se dará no quadro da Guerra Fria e do processo de descolonização, sendo que suas características são, em grande parte, o resultado de fatores condicionantes de

⁴¹² Essa política, entretanto, não se desenvolveu sem críticas, pois entre tantos motivos, está o de que o incentivo a esses preceitos não tem obedecido aos parâmetros elegidos/exigidos pela comunidade internacional. A pauta, especialmente no pós 11 de setembro, retorna às questões de segurança (relembrando o período da Guerra Fria), conferindo-lhe prioridade e abrindo caminho a intervenções, com o uso da força, para restabelecer as situações próprias à realização da democracia e aos direitos humanos. LALLANDE, Juan Pablo Prado. El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. In: **Perfiles Latinoamericanos**. Vol. 17, n. 33. México, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁴¹³ ONU. **Human Development Report 2001**. New York: Oxford University Press, 2001, p. 145. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

⁴¹⁴ ONU. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

tipo histórico dos últimos 60 anos.⁴¹⁵ “[...] na década de 1990, a cooperação internacional foi considerada (...) como um instrumento renovado e mais eficaz para promover o desenvolvimento mediante o impulso da democracia e dos direitos humanos,”⁴¹⁶ implicando a instituição de um direito ao desenvolvimento. Passou a constituir o que foi denominado como o "novo paradigma ortodoxo da ajuda."⁴¹⁷

As bases para as novas atuações dos Estados e do coletivo internacional foram revistas para se tornarem um instrumento eficaz a um desenvolvimento humano sustentável. Da mesma forma, para servir ao objetivo de atingir um modelo de relação Norte-Sul mais justo, a cooperação ao desenvolvimento teria de dar respostas aos desafios colocados pelo novo cenário internacional do Pós-Guerra Fria, dominado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais.⁴¹⁸

Dessa forma, o estabelecimento de um Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento (SICD), constituído por uma rede de instituições públicas e da sociedade civil que promovem ações de cooperação internacional ao desenvolvimento, não responde a um desenho ordenado e coerente nem a critérios supostamente racionais. A aparição da ajuda ao desenvolvimento e sua atual fisionomia é, portanto, o resultado das dinâmicas históricas que têm dado forma ao sistema internacional contemporâneo. Deriva-se, em primeiro lugar, à confrontação Leste-Oeste e à bipolaridade; em segundo lugar, ao processo de descolonização e o conflito Norte-Sul; e em terceiro lugar, às dinâmicas da globalização e à paulatina integração da economia mundial. Os três processos estão muito relacionados, sendo essas três dinâmicas a base da explicação da maior parte dos acontecimentos-chave na evolução da cooperação ao desenvolvimento. Como resultado desses processos simultâneos, a concessão de ajuda ao desenvolvimento se converteu num dos mecanismos de relação mais frequentes entre os países industrializados e os países em desenvolvimento.⁴¹⁹

⁴¹⁵ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 9.

⁴¹⁶ LALLANDE, Juan Pablo Prado. El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. In: *Perfiles Latinoamericanos*. Vol. 17, n. 33. México, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁴¹⁷ ARCHER, Robert. Markets and good government. *In: CLAYTON, Andy A. Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGO's?* Oxford: Intrac, 1994, p. 08.

⁴¹⁸ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 9.

⁴¹⁹ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 11.

A afirmação de um direito ao desenvolvimento, como um direito humano, vem assentada na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, confirmando os conteúdos dos Pactos Internacionais de 1966 sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Econômico, Social e Cultural, declarando em seu artigo primeiro:

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.⁴²⁰

O compromisso universal com o desenvolvimento e a reafirmação do dever de cooperação por todos os Estados estabelece a responsabilidade primária dos mesmos para criar as condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento. Nessa meta, os Estados deverão observar plenamente os princípios do direito internacional, concernentes às relações amistosas de cooperação entre os Estados e de acordo com a Carta das Nações Unidas. Estabelece também uma responsabilidade secundária à comunidade internacional, atribuindo a todos os Estados o dever de cooperar uns com os outros a fim de assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos à sua concretização em todos os espaços do globo.⁴²¹

Dessa forma, a cooperação ao desenvolvimento abrange um conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte. Tais atuações perseguem metas comuns baseadas em critérios de solidariedade, equidade, eficácia, interesse mútuo, sustentabilidade e coresponsabilidade. A finalidade primordial da cooperação ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza e da exclusão social e o incremento permanente dos níveis de

⁴²⁰ ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁴²¹ Disposições do artigo 3º, parágrafos 1º e 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul, produzindo um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos os habitantes do globo.⁴²²

Nesse sentido, os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações, orientados a promover uma nova ordem econômica internacional, baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados. A Declaração salienta o dever, individual e coletivo, dos Estados na adoção de medidas para formular as políticas internacionais de desenvolvimento e viabilizar a plena realização do direito ao desenvolvimento. Compreende a necessidade de ação permanente para promover um desenvolvimento mais rápido dos países em desenvolvimento, provendo-os de meios e facilidades apropriados para que se alcance esse fim, sendo, para isso, fundamental uma cooperação internacional efetiva.⁴²³

Contudo, apesar das dificuldades sentidas no plano global, de financiamento da ajuda internacional,⁴²⁴ diretamente relacionada com os seus objetivos e sua validade, como instrumento de desenvolvimento, houve o estabelecimento de uma nova agenda de cooperação para o desenvolvimento na última década de 1990. Estendeu-se a questões de liberalização e reforma econômica; democracia e direitos humanos; gestão pública; igualdade entre os sexos; meio ambiente; construção da paz e gestão da crise e, de modo central, a luta contra a pobreza.

Dessa forma, a partir do ano 2000, será firmada uma série de metas/medidas internacionais de desenvolvimento, que reforçaram os propósitos da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. Em setembro de 2000, foi assinada a Declaração do Milênio, refletindo a preocupação de 147 Chefes de Estado e de 191 Estados membros das Nações Unidas,⁴²⁵ passando a ser considerado o mais importante compromisso internacional em favor do desenvolvimento, da eliminação da pobreza e da fome no mundo.

Na Declaração, foram estabelecidos oito grandes objetivos para o bem da humanidade, que são: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) universalizar a educação primária; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher; 4) reduzir a mortalidade

⁴²² AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 8-10 passim.

⁴²³ Conforme o disposto no artigo 3º, parágrafo 3º, e no artigo 4º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁴²⁴ Considerando-se a redução na Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD): 30% menos em termos reais entre 1992 e 1998, segundo estimativas do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

⁴²⁵ ONU. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**. 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Tais objetivos se concretizam em dezoito metas quantitativas propostas para o período entre 1990 e 2015, além de vários indicadores de progresso para cada uma delas.⁴²⁶

Na aparição destes objetivos intervieram distintos atores e processos. Vários deles foram adotados nas Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Nações Unidas celebradas ao longo dos anos 90: sobre infância (Nova York, 1990); meio ambiente e desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992); direitos humanos (Viena, 1993); população e desenvolvimento (Cairo, 1994); mulher e desenvolvimento (Pequim, 1995); desenvolvimento social (Copenhague, 1995); e alimentação (Roma, 1996). Estas Cúpulas trataram de promover acordos globais sobre metas de desenvolvimento no contexto, mais favorável, do Pós-Guerra Fria e da crise da ideologia neoliberal.⁴²⁷

Assim, a Declaração do Milênio reproduz um novo consenso internacional sobre desenvolvimento, como superação do modelo econômico neoliberal estabelecido no *Consenso de Washington*, assumindo como principais objetivos: a luta contra a pobreza e o desenvolvimento social.⁴²⁸ Esse novo consenso foi confirmado pela Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento de 2002, cuja finalidade foi responder às dificuldades sentidas na cooperação para o desenvolvimento, especialmente na década anterior.

Os resultados dessa Conferência indicaram um novo paradigma para a cooperação para o desenvolvimento, estabelecendo o compromisso com: a) o aumento da mobilização dos recursos financeiros no interior dos países; b) o aumento dos fluxos de investimento privado internacional e a ampliação da sua distribuição geográfica; c) o alargamento do acesso aos mercados, assegurando regimes comerciais justos e equitativos; d) o reforço da ajuda pública

⁴²⁶ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Panorama Internacional**. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/metas-do-milenio/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

⁴²⁷ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 8-10 passim. Salienta, ainda o autor, que os vários foros paralelos referidos, representaram, ainda, o cenário da aparição do movimento transnacional de ONGs e outras organizações sociais, que desembocou nas mobilizações de Seattle em novembro de 1999 ante à reunião da Organização Mundial de Comércio. AYLLÓN, *loc. cit.*

⁴²⁸ A ordem econômica mundial estabelecida a partir do *Consenso de Washington* põe de lado as questões referentes às necessidades básicas das populações, em favor da estabilidade macroeconômica dos Estados. Tal estabilidade é conseguida ao aproximar as estruturas econômicas dos países subdesenvolvidos aos dos países desenvolvidos, o que se convencionou chamar de ajuste estrutural. Além disso, pela primeira vez, surge também uma redução dos fluxos financeiros, que por sua vez começam a ser distribuídos mais por instituições internacionais, como intermediários entre os Estados (cooperação multilateral) do que diretamente entre os Estados pala via da cooperação bilateral.

ao desenvolvimento; e) a resolução dos problemas difíceis da dívida dos países em desenvolvimento; f) o aumento da coerência das estruturas financeiras mundiais e regionais, promovendo a justa representação dos países em desenvolvimento no processo de tomada de decisões a nível internacional.⁴²⁹

Além disso, estabeleceu-se que os Estados receptores e as organizações não-governamentais (ONGs) devem atuar como parceiros dos países doadores, e não como meros receptores passivos de ajuda; os Objetivos do Milênio deverão ser os norteadores de toda a cooperação a nível mundial; torna-se necessária a coordenação de atuações, a partir da coerência e harmonização entre as políticas dos diferentes países e, a partir daí, a medida de avaliação da cooperação deve ser a sua eficácia.

Contudo, ausência de previsibilidade procedimental, ou seja, de um procedimento institucional para a realização da cooperação para o desenvolvimento, especialmente no plano das Nações Unidas, oferece a possibilidade aos Estados de cumprirem com o seu *dever de cooperar*, a partir de suas pautas internas. Dessa forma, o conceito de cooperação para o desenvolvimento não tem uma definição única, válida para todo tempo e lugar. A cooperação para o desenvolvimento tem adquirido e descartado conteúdos ao longo do tempo, de acordo com o pensamento e com os valores dominantes sobre o desenvolvimento e no sentido da corresponsabilidade dos países ricos em ajudar outros povos na busca pelo desenvolvimento.⁴³⁰

Outra tendência verificada foi a conformação de estruturas de cooperação Sul-Sul, tanto no sentido de os Estados em via de desenvolvimento de reafirmarem o cumprimento de suas obrigações internacionais, como uma estratégia de realocação de poderes e viabilizada por canais de diálogo entre os Estados ainda imersos em questões de dependência.

A cooperação busca relações mais justas e solidárias entre países e povos, não podendo desconhecer a sua posição dentro da trama global, nem a lógica concreta que domina a sua prática. Contudo, a dinâmica cooperativa, sua concretização e eficácia não está submetida somente aos seus aspectos quantitativos (objetivos e espaço de execução, recursos dispensados, critérios de atribuição), mas também às circunstâncias qualitativas, fundamentais à sua realização. Demonstra a forte reflexão recíproca dos fatores internos e externos, na leitura das temáticas que demandam a materialização da solidariedade internacional, que propulsionaram a institucionalização da cooperação internacional.

⁴²⁹ NAÇÕES UNIDAS. **Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento**. 2002. Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

⁴³⁰ DUBOIS, Alfonso. **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. 2013. Disponível em: <<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67>>. Acesso em: 29 dez. 2013.

5.2 Estados Cooperativos e Estados Cooperados: os diferentes lugares no que é universal.

O estabelecimento de uma ordem internacional pacífica e segura, assentada na coexistência de Estados democráticos que se comprometam com os direitos humanos, bem como com o respeito e auxílio mútuos, tem sido objetivo dos Estados que compõem a comunidade internacional. Encontrar formas de implementar um sistema que dê respostas eficazes às questões prioritárias da agenda internacional tornou-se discurso recorrente.

Desde os primeiros movimentos de institucionalização da comunidade internacional, e consequentemente da solidariedade, apresentam-se os germes dos processos de cooperação. Tais processos evidenciaram-se, especialmente, depois da Segunda Guerra Mundial, entre a gradual afirmação de direitos (a expansão da normativa de direito internacional dos direitos humanos e os movimentos dos novos Estados constitucionais) e o estabelecimento de instituições e mecanismos para além das fronteiras estatais. Contudo, a cooperação internacional ganha vulto e intensifica-se, tomando assento nos textos constitutivos (nacionais, regionais e universais), sobretudo, no cenário desvelado com o fim da Guerra Fria.

As implicações recíprocas das mudanças na agenda da segurança internacional e a ampliação dos temas e normativas de proteção humanitária vão requerer dos Estados e da comunidade internacional novos compromissos, novas solidariedades e novas responsabilidades. Apesar de essa tendência ser conduzida pelas potências, mormente as grandes, que estão à frente dos espaços decisórios internacionais, haverá um alargamento de sua prática, evidenciando as distinções e manifestações do(s) local (ais) no que é universal.

5.2.1 O Processo de Institucionalização e o Gerenciamento da Cooperação internacional

A ideia de cooperação envolve o respeito que um Estado deve ter em relação à existência e aos objetivos (bem como à autonomia de sua proposição) de outros Estados.⁴³¹ O desenvolvimento da cooperação internacional, na perspectiva de alteridade que dela se depreende, é possibilitado a partir do florescimento das ideias de independência e soberania, permitidas pelo sistema de equilíbrio de poder europeu, que restringiu as pretensões de um Estado hegemônico. Entre a busca por uma paz duradoura, como Kant e Abade de Sant

⁴³¹ MARCOVITCH, Jaques. Competição, Cooperação e Competitividade. MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 52.

Pierre, e os conflitos recorrentes, após a Primeira Guerra Mundial, a cooperação internacional assume força suficiente para traduzir-se em ação.⁴³²

O tumultuado período entre guerras manifestou o cenário que solapou os desígnios de cooperação para a paz mundial e deflagrou a Segunda Guerra Mundial em proporções ainda maiores do que a Primeira. Ao final desse novo período de conflitos, ressurgiu a ideia de cooperação e de paz duradoura. Vários tratados criaram instituições e firmaram uma teia de cooperação entre os Estados, sendo que, pela primeira vez, os temas econômicos assumem papel relevante.⁴³³

Apesar de a cooperação ser marcada desde o início por questões referentes à manutenção da paz, os temas econômicos (e posteriormente, de desenvolvimento) passam a ocupar um lugar privilegiado na pauta da comunidade internacional. Isso pode ser visto desde o final da Segunda Guerra Mundial, com as conferências da extinta Organização para a Cooperação Econômica (OECE), criada em 1948. A OECE tinha como objeto auxiliar na gestão do Plano Marshall para a reconstrução da Europa, que passou a ser entendido como o primeiro projeto de cooperação internacional para o desenvolvimento entre Estados soberanos.

Os processos de descolonização no período que se segue à Segunda Guerra Mundial, apresentam um cenário de conflitos, pobreza e dependência, fazendo com que o desenvolvimento figure nas questões de segurança internacional. As Nações Unidas firmaram o seu convencimento de que a manutenção do colonialismo impedia o desenvolvimento da cooperação internacional e freava o desenvolvimento social, cultural e econômico dos povos dependentes, contrariando o ideal de paz universal da Organização.⁴³⁴ A partir daí, era preciso dar conta do cenário que se desvelou após a descolonização: o predomínio, pelo menos quantitativamente, de países em desenvolvimento (ou subdesenvolvidos).⁴³⁵

⁴³² AMORIN, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da Cooperação Internacional*. MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 151-152 passim. Amorim faz referência à criação da Liga das Nações, em 1919, que enfrentou grandes obstáculos para o seu desenvolvimento, como os desarranjos proporcionados pela Grande Guerra, os anos de recessão e a crise e as profundas transformações sociais que refletiram mundialmente no início do século XX.

⁴³³ AMORIM, Celso Luiz Nunes. *Perspectivas da Cooperação Internacional*. MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994, p. 152-153 passim.

⁴³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Descolonização: Declaração sobre Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais**. Resolução n. 1.514 da Assembleia Geral da ONU, adotada em 14.12.1960. In: SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 145-147.

⁴³⁵ Alinham-se índices sobre as disparidades sociais, mortalidade infantil, escolaridade, nível de instrução, expectativa de vida, produto interno bruto, renda *per capita*, crescimento demográfico, pirâmide de idade, comércio exterior, divisão entre os setores de produção, saneamento básico, infra-estrutura dos serviços públicos, produção técnico-científica, registro de invenções e concessão de patentes, consumo de jornais, investimentos, serviços financeiros, formação de terceiro grau e outros itens de menor importância. SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 159.

Apesar de, no primeiro momento, evidenciarem-se os auxílios/cooperações meramente bilaterais, entre ex-colônias e ex-metrópoles, no período subsequente, são firmados tratados que visam a afirmar o dever de cooperação entre os Estados, bem como de institucionalizá-la. Há o trânsito para o âmbito multilateral, tanto nas organizações de caráter universal, como interestatais, intergovernamentais ou (inter)regionais, implicando a necessidade de identificar critérios objetivos para estabelecer a hierarquização socioeconômica dos Estados na sociedade internacional.

As concepções de um desenvolvimento equilibrado entre diferentes setores e os níveis de endividamento dos países em desenvolvimento resultantes dos empréstimos de capital deram origem à lógica dos projetos setoriais da ajuda que se diversificou e passou a incluir áreas tão diferentes como o controle de nascimentos, a introdução de tecnologias de alta intensidade de mão de obra, a atenção às atividades informais e à agricultura tradicional, programas de desenvolvimento de bairros de acolhimento de migrantes rurais, energia, transportes, infraestruturas, telecomunicações e projetos de desenvolvimento rural integrados, bem como projetos de melhoria habitacional, saneamento, educação e saúde etc.

A observação do quadro econômico de grande parte do mundo subdesenvolvido indicou que a situação econômica mundial, apesar dos progressos concretos na “Década do Desenvolvimento”,⁴³⁶ sinalizava o aumento da diferença entre as rendas *per capita* dos países industrializados e a dos países pobres. Tomou-se consciência da necessidade de se criar, no plano internacional, um mecanismo que facilitasse a transferência dos instrumentos e das técnicas criadas pela revolução científica para os países em desenvolvimento, bem como os capitais necessários para o seu pleno desenvolvimento.⁴³⁷

⁴³⁶ Conforme U Thant, 3º Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, a ONU, em cooperação com suas agências especializadas, chamou a década de 1960 de a “Década do Desenvolvimento das Nações Unidas”, a fim de impulsionar “um esforço em escala universal para mobilizar e concatenar a experiência e os recursos de toda a humanidade para um ataque sistemático aos problemas da pobreza, doença, fome e analfabetismo”. Tais problemas acompanham a ONU desde o seu surgimento, representado pautas em seus programas. Contudo o movimento de descolonização/independização dos Estados africanos agravaram em muito esse cenário (na década de 1960 muitas colônias se tornaram independentes: Argélia, Senegal, Gâmbia, Mali, Costa do Marfim, Togo, Burkina Fasso, Gabão, República Democrática do Congo (Congo Kinshasa), República Popular do Congo (Congo Brazaville), Benin (Daomé), República Centro Africana, Camarões, Níger, Burundi, Ruanda, etc., esperando-se que com a emancipação política viesse a emancipação econômica). Apesar dos resultados das atuações coletivas e bilaterais, com investimentos de grandes somas, o ritmo de desenvolvimento demonstrava-se muito longe de satisfazer às necessidades do momento, além das novas esperanças dos países que surgiam. U THANT, Maha Thray Sithu. A Década do Desenvolvimento. In: **Revista da Faculdade de Direito**. Conferências e Discursos. Vol. LVII, 1962, p. 179-194.

⁴³⁷ Cunha, Vasco Leitão da. XX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1965. CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, p. 208-209.

No âmbito universal, criou-se a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) ou UNCTAD,⁴³⁸ a fim de enfrentar os desafios do subdesenvolvimento da maioria dos Estados-membros. Define-se como uma instância representativa de todos os países que pretendem discutir caminhos cuja finalidade é estabelecer uma balança economia global mais equitativa.

A UNCTAD mantém-se no tempo, debate acerca das vias para o desenvolvimento, como o comércio internacional e sobre recomendações para a elaboração de políticas econômicas, objetivando reduzir as desigualdades econômicas globais para gerar desenvolvimento sustentável.⁴³⁹ Apesar da vasta gama de atuações, a ausência de coercitividade nas suas decisões/recomendações colabora sobremaneira para a baixa efetividade das mesmas junto aos Estados-membros, marcando o inexpressivo sucesso do organismo nos seus objetivos.

Ao mesmo tempo, discute-se e cria-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 22 de novembro de 1965, pela Resolução 2029 da XX Assembleia Geral das Nações Unidas. O PNUD é membro da rede de desenvolvimento global da Organização das Nações Unidas e atua em parceria com os Estados e a sociedade civil, almejando construir nações que possam resistir a crises, sustentando e conduzindo crescimento capaz de aumentar a qualidade de vida para todos.⁴⁴⁰⁴⁴¹

O PNUD busca operacionalizar e unificar as ajudas para o desenvolvimento já existentes. Propõe-se a racionalizar os programas multilaterais de pré-investimento, de cooperação técnica que tem como objetivos viabilizar as condições para a realização dos

⁴³⁸ A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento foi criada pela Resolução 1995 da XIX Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, tornando-se órgão permanente da ONU, a partir de 30 de dezembro de 1964, com sede na sua central europeia de Genebra, e conta hoje com 194 Estados-Membros. O seu primeiro Secretário-Geral foi Raúl Prebisch, sendo que a ideia central da UNCTAD consistia em tratar de forma diferenciada os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Ou seja, os países pobres teriam direitos preferenciais para o comércio e derrogações do direito internacional o GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), no mesmo ano, aceita a inclusão de um novo capítulo (IV) que concede um sistema de comércio exterior diferenciado para os países em desenvolvimento. SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 161.

⁴³⁹ UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Prosperity for All. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/AboutUs.aspx>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

⁴⁴⁰ O PNUD está vinculado à autoridade da Assembleia Geral e do ECOSOC (Conselho Econômico e Social), sendo dirigido por 48 Estados-membros (27 dos países em via de desenvolvimento e 21 dos países industrializados). Tem, à sua frente, um Diretor auxiliado pelo Secretário-Geral das NU e por um Escritório Consultivo, com representações dos organismos especializados da ONU e do Banco Mundial. PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html>. Acesso em: 07 jan. 2014.

⁴⁴¹ No Brasil, o PNUD está presente desde a década de 1960, criando e implementando projetos, buscando responder aos desafios e às demandas específicas do país através de uma visão integrada de desenvolvimento. Informações sobre projetos e atuações do PNUD no Brasil podem ser acessadas no sítio do Programa: <<http://www.pnud.org.br>>.

verdadeiros investimentos. Portanto, desenvolve e transfere tecnologia, forma recursos humanos, cria estruturas aptas a enfrentar os desafios de uma política de desenvolvimento e auxilia na identificação e no aumento dos recursos naturais dos países membros. Contudo, o PNUD não executa os seus programas de assistência técnica. Somente financia, coordena e avalia a institucionalização programática e a terceirização dos projetos.⁴⁴²

A institucionalização para a cooperação internacional não passa unicamente pelos organismos de caráter universal. Há uma série de arranjos e esforços de institucionalização interestatais/intergovernamentais, (inter) regionais ou mesmo não governamentais. No plano interestatal, o mais significativo organismo de cooperação para o desenvolvimento é a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sucessora da OECE, em 1961. Na atualidade, compõe-se de 34 países e desenvolve uma importante atividade junto aos Estados, especialmente nos que se encontram em via de desenvolvimento. A OECD vem atuando com os (e nos) países membros, bem como naqueles que figuram nas modalidades de participantes plenos e/ou observadores regulares, em relação aos quais faz vincular as suas diretrizes.⁴⁴³ Estabelece, como diretrizes aos Estados, reafirmando compromissos no Relatório dos seus 50 anos de atividades,

- Em primeiro lugar, os governos precisam restaurar a confiança nos mercados e as instituições e empresas que os fazem funcionar. Isso vai exigir uma melhor regulação e governação mais eficaz em todos os níveis da vida política e empresarial.

⁴⁴² SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 162-163.

⁴⁴³ A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), é uma organização internacional e intergovernamental, cuja sede é em Paris, França. A OCDE foi fundada em 14 de dezembro de 1961, sucedendo a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada em 16 de abril de 1948, para operacionalizar o Plano Marshall, financiamento dos Estados Unidos para a reconstrução do continente Europeu no Pós-Segunda Guerra Mundial. Desde 1º de junho de 2006, seu Secretário-Geral é o mexicano José Ángel Gurría Treviño. A OCDE é uma instituição que reúne os países mais industrializados e também alguns emergentes como México, Chile e Turquia. Por meio da OCDE, os representantes se reúnem para trocar informações e alinhar políticas com o objetivo de potencializar seu crescimento econômico e colaborar com o desenvolvimento de todos os demais países membros. A estrutura da OCDE compreende Secretariado Técnico, Agências, Centros de Pesquisa e cerca de 30 Comitês intergovernamentais especializados em temas diversos da economia internacional e das políticas públicas (comércio, investimentos, finanças, tributação, energia, siderurgia, serviços, economia do trabalho, política ambiental e etc.), dentro de um universo de aproximadamente 200 órgãos. São membros da OCDE: Alemanha (1961); Austrália (1971); Áustria (1961); Bélgica (1961); Canadá (1961); Chile (2010); Coreia do Sul (1996); Dinamarca (1961); Eslováquia (2000); Eslovênia (2010); Espanha (1961); Estados Unidos (1961); Estônia (2010); Finlândia (1969); França (1961); Grécia (1961); Hungria (1996); Irlanda (1961); Islândia (1961); Israel (2010); Itália (1962); Japão (1964); Luxemburgo (1961); México (1994); Noruega (1961); Nova Zelândia (1973); Países Baixos (1961); Polônia (1996); Portugal (1961); Reino Unido (1961); República Tcheca (1995); Suécia (1961); Suíça (1961); e Turquia (1961). Além dos Estados membros, são firmadas parcerias com vários outros Estados que figuram como participantes plenos e/ou observadores regulares que aceitam os instrumentos da OCDE, adequando-se às suas diretrizes. Eis o caso do Brasil, que figura em ambas as modalidades, o que pode ser verificado no site do Ponto de Controle Nacional para as Diretrizes da OCDE - PCN: <http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/oque.asp>.

- Em segundo lugar, os governos devem restabelecer finanças públicas saudáveis, como base para o futuro crescimento econômico sustentável.
- Paralelamente, estamos procurando maneiras de promover e apoiar novas fontes de crescimento através da inovação, estratégias ambientalmente amigáveis, "crescimento verde" e o desenvolvimento de economias emergentes.
- Para apoiar a inovação e o crescimento, é preciso garantir que as pessoas de todas as idades possam desenvolver as habilidades necessárias para trabalhar de forma produtiva e satisfatória nos empregos de amanhã.
- Por fim, é preciso promover o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável em países emergentes e em desenvolvimento para um futuro em que nenhum país vai depender da ajuda.⁴⁴⁴

No coração da OCDE está o Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD ou DAC, Development Assistance Committee), que passou a fazer parte da mesma em 23 de Julho de 1961. É o único fórum internacional composto por muitos dos maiores financiadores da ajuda, possuindo o CAD 29 membros.⁴⁴⁵ O Banco Mundial, o FMI e o PNUD participam como observadores. Tem por objetivos fornecer competências técnicas para a OCDE e ajudar a construir um consenso entre os seus membros e para ampliar e melhorar a eficácia do desenvolvimento.

As atuações do CAD estão pautadas no financiamento para o desenvolvimento, monitorando e compartilhando estatísticas, bem como informações sobre a arquitetura de assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) e outros fluxos de financiamento ao desenvolvimento para ajudar a garantir a transparência e eficácia. Busca reforçar a prestação da ajuda, avaliando programas de desenvolvimento e conduzindo avaliação pelos pares em cooperação para o desenvolvimento para aguçar processos e gestão, e aconselhar sobre questões de política de desenvolvimento, como ajuda ao comércio, conflito e fragilidade, meio ambiente, igualdade de gênero, governança e a redução da pobreza. Além disso, visa a construir parcerias de grande alcance, envolvendo além dos membros do DAC, para alavancar o *know-how* coletivo e facilitar abordagens inovadoras e integradas para o desenvolvimento, com vistas a um desenvolvimento global.⁴⁴⁶

⁴⁴⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). **Better policies for better lives.** The OECD at 50 and beyond. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/47747755.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2013, p. 09.

⁴⁴⁵ Alemanha; Austrália; Áustria; Bélgica; Canadá; Coreia; Dinamarca; Eslováquia; Eslovênia; Espanha; Estados Unidos; Finlândia; França; Grécia; Irlanda; Islândia; Itália; Japão; Luxemburgo; Noruega; Nova Zelândia; Países Baixos; Polônia; Portugal; Reino Unido; República Tcheca; Suécia; Suíça; e União Europeia. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). **Development Co-operation Directorate (DCD-DAC).** Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

⁴⁴⁶ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD). **Development Co-operation Directorate (DCD-DAC).** Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

Contudo, o desenvolvimento dos programas do CAD, composto no seu período de existência, têm sido postos em questão por serem apontados como mecanismos que se prestariam a manobras “perversas” por parte dos seus membros, como o impulso e a cobertura do comércio de armas. Além disso, se demonstram falseadores da competência, quando os interesses econômicos e comerciais dos Estados doadores se convertem em determinantes dos processos de ajuda.⁴⁴⁷

Durante a Crise do Petróleo de 1973, tornou-se evidente a interdependência econômica entre os Estados e o volume de dívidas externas cresceu sobremaneira, as quais resultaram em grande descontentamento por parte dos países subdesenvolvidos, refletindo no surgimento de um novo modelo de desenvolvimento econômico. A crise da dívida externa alterou completamente esta evolução e as subidas do preço do petróleo tornaram as teses neoliberais, que privilegiam a economia como força motriz e condição necessária e suficiente para o desenvolvimento, como as mais credíveis.⁴⁴⁸

A primeira prioridade da cooperação internacional (especialmente ao desenvolvimento) tornou-se o equilíbrio macroeconômico e financeiro com medidas de estabilização, de ajustamento estrutural e a partir de 1990 da boa governança, para permitir, pelo menos, que os países em desenvolvimento não mais se endividassem e que o sistema bancário ocidental absorvesse o impacto dos créditos não cobrados. A teoria e a metodologia da ajuda são dominadas pela lógica econômica e financeira com execução através de programas feitos pelos técnicos das instituições internacionais. Além disso, o condicionalismo *ex-post* passou a determinar a evolução de toda a ajuda, tendo os pareceres anuais do FMI e do Banco Mundial sobre a situação econômica dos países. O chamado Consenso de Washington⁴⁴⁹ passa a determinar o conteúdo da cooperação internacional para o

⁴⁴⁷ GONÇÁLVEZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVEZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 30.

⁴⁴⁸ SANGREMAN, Carlos. **A Teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Estado da Arte da Cooperação Portuguesa**. Col. Documentos de Trabalho nº 80. Lisboa: CESA, 2009, p. 10.

⁴⁴⁹ Consenso de Washington é um conjunto de medidas - que se compõe de dez regras básicas - formulado em novembro de 1989 por economistas de instituições financeiras situadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, fundamentadas num texto do economista John Williamson, do *International Institute for Economy*, e que se tornou a política oficial do FMI em 1990, quando passou a ser *receitado* para promover o *ajustamento macroeconômico* dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. WILLIAMSON, John. **What should the bank think about the Washington Consensus?** July, 1999. Disponível em: <http://scienzepolitiche.unipg.it/tutor/uploads/williamson_on_washington_consensus_002.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

desenvolvimento, suas regras passam a funcionar como balizadores para atestar o bom ou o mau comportamento perante financiadores de todo o mundo, públicos ou privados.⁴⁵⁰

Desde que se coloca em pauta o subdesenvolvimento (ou a questão do desenvolvimento) como um ponto fundamental na agenda internacional, outras instituições são criadas para enfrentar essa temática. Articulados aos objetivos universais de erradicação das condições que impõem obstáculos ao desenvolvimento dos povos, os organismos de caráter regional e inter-regional, tomaram proporções intercontinentais.⁴⁵¹ Além disso, chama à responsabilidade os Estados para atuarem no auxílio à erradicação das condições que perpetuam as desigualdades de fato entre os pares no cenário internacional, bem como impõem a uma grande parcela da população mundial a permanecer imersa em condições abaixo da linha da pobreza.

Certo também que à frente dessas organizações internacionais, ou figurando como líderes na política internacional, estão os países industrializados, ou desenvolvidos, que atuam de forma a auxiliar (nem sempre de forma cooperativa) o desenvolvimento econômico e social de Estados em desenvolvimento. A implicação de novas temáticas amplia o seu leque de atuação, define novos desafios e cria novas normativas (ainda que sejam um *soft law*), redefinindo e determinando as condutas dos Estados, que deverão ser cooperativos a partir dessas demandas.

Entre as necessidades, possibilidades e interesses de cooperação estão as direções e coordenações de políticas nacionais e internacionais. A construção jurídico-constitucional de pressupostos e diretrizes extranacionais. A ampliação do cenário de interdependência e das questões de interesses compartilhados globalmente faz surgir a figura do “Estado cooperativo”. Assim, fundamental, nesse momento do trabalho, analisar “de que Estado se fala”.

5.2.2 Estado Constitucional Cooperativo de Peter Häberle: de que Estado se fala?

⁴⁵⁰ SANGREMAN, Carlos. **A Teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Estado da Arte da Cooperação Portuguesa**. Col. Documentos de Trabalho nº 80. Lisboa: CESA, 2009, p. 11.

⁴⁵¹ A OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) voltada à promoção da democracia e do liberalismo Econômico na Europa. Teve origem na CSCE (Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa), realizada em Helsinque em 1975. Atualmente é formada por 56 membros, todos da Europa, da Ásia Central e da América do Norte. Também importantes as estratégias para o desenvolvimento e o seu financiamento na América do Sul, que podem ser verificadas em CASTRO, Augusto César Batista de. **Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

Desde os arranjos normativos do Pós-Segunda Guerra, coloca-se na pauta internacional a cooperação como instrumento para a realização de uma série de propósitos estabelecidos pela comunidade internacional nos vários pactos e *consensos* firmados ao longo da segunda metade do século XX. Além disso, a instituições de organizações regionais nos diversos continentes, reafirmam o dever de cooperar dos Estados.

As matérias de cooperação, inicialmente, estiveram nos planos da paz e segurança internacionais, no seio das Nações Unidas, e econômico, com a instituição do *Plano Marshall*, Europa e Estados Unidos cooperam para a reconstrução do espaço europeu Pós-Guerra. Mas o ponto de convergência de todos os espaços do mundo.

Durante o período da Guerra Fria, apesar da bipolaridade entre as potências, irão se configurar importantes esforços de cooperação, necessária a aplacar os reflexos das ordens econômicas posterior e do período. Significa dizer que a ordem econômica estabelecida no Pós-Guerra esteve diante: dos processos de descolonização, apoiada nas teorias do crescimento econômico keynesiana e da modernização, com apoio a projetos de industrialização e infraestrutura nos países recém formados; da crise do petróleo e da dívida, na década de 1970, que refletiu em forte crise nos Estados em desenvolvimento, agora dependentes do petróleo para garantir o funcionamento da economia e com grandes dívidas derivadas dos projetos de modernização.

O cenário complexo que se verificou no período, inter-relacionando segurança, economia, direitos humanos e democracia, apresentando a conexão global entre eles, fez com que se disseminasse a concepção de que

[...] se os temas abordados eram globais, o que ocorresse numa área afetaria as outras. A indução lógica poderia levar também a uma interpretação político-jurídica se não kantiana, de imperativos éticos categóricos, pelo menos grociana, de interesses compartilhados: num mundo efetivamente globalizado, o interesse de todos seria o interesse de cada um; as diferenças individuais de enfoques podem e devem ser administradas pelo Direito. Em lugar da abstenção perante as jurisdições nacionais, as conferências propunham esforços abrangentes, de todos os atores influentes. Por isso, para a adoção de documentos, em lugar de decisões por voto, podem dar lugar à desvinculação daqueles que votam em contrário, essas conferências seguiram com denodo – e surpreendente sucesso diplomático – a regra do consenso.⁴⁵² (grifo da autora)

Assim, no contexto de uma interdependência complexa, os Estados constitucionais, forjados no constitucionalismo contemporâneo do Pós-Guerra, necessitavam ajustar-se

⁴⁵² ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais**. A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001, p. 291.

internamente para dar respostas suficientes ao que se desvelava. A proliferação normativa em matéria de direitos humanos, tanto na seara universal como nas regionais (Comissão Europeia de Direitos Humanos e os Sistemas Interamericano e Africano de Direitos Humanos), clamavam por uma *abertura do Estado constitucional*⁴⁵³ aos elementos conformadores de uma ordem pluralista. O reconhecimento do *acontecer* de uma nova fase para o Estado constitucional do direito internacional, com o entrelaçamento das relações internacionais, indicou a necessidade de reação do Estado, propondo-se o conceito de *Estado Constitucional Cooperativo*.⁴⁵⁴

“Estado Constitucional Cooperativo” é o Estado que justamente encontra a sua identidade também no Direito Internacional, no entrelaçamento das relações internacionais e supranacionais, na percepção da cooperação e responsabilidade internacional, assim como no campo da solidariedade. Ele corresponde, com isso, à necessidade internacional de políticas de paz.⁴⁵⁵

O Estado constitucional a que Häberle aqui se refere, é aquele em que o poder público é juridicamente constituído e limitado por meio de princípios constitucionais materiais e formais. Os direitos fundamentais, o Estado social de direito, a divisão de poderes, a independência dos tribunais fazem parte do controle pluralista e democrático do Estado. Consiste, o Estado constitucional, como o tipo ideal de Estado da “sociedade aberta”, cuja abertura tem, também, uma crescente dimensão internacional ou supranacional, que compõe a sua responsabilidade.⁴⁵⁶ Häberle faz referência, enquanto oposto ao tipo ideal do Estado constitucional cooperativo, “[...] o Estado constitucional “egoísta”, individualista e, para fora, “agressivo”; externamente a esse espectro, o Estado Totalitário com “sociedade fechada” (ex-União Soviética) e/ou o Estado “selvagem” (países em desenvolvimento como Uganda).”⁴⁵⁷

O Estado constitucional cooperativo tem nas relações internacionais (com outros Estados e instituições inter/supranacionais) e no direito delas derivado, importante questão. A

⁴⁵³ Häberle identifica o Estado Constitucional ocidental como *tipo* atual, e a sua existência *como tal* é que permite modificações em uma extensão consideravelmente variável: decisiva é sua estrutura *constituída*, ou seja, juridicamente delimitada, e decisiva é sua estrutura *aberta* – tanto para dentro como para fora. Ela é garantida pela democracia pluralista, por direitos fundamentais, por elementos da divisão dos poderes que devem ser ampliados no âmbito da sociedade, e um Poder Judiciário independente. HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedade aberta. Madrid: Tecnos, 2002, p. 256-257.

⁴⁵⁴ Nesse sentido, Häberle refere que o reconhecimento dessa interrelação foi objeto do Simpósio de Direito Constitucional na Basiléia em 1977, e ganhou intensidade, extensão e profundidade, de forma que o Estado Constitucional ocidental precisou reagir adequadamente. HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 1-2.

⁴⁵⁵ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 4.

⁴⁵⁶ HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedade aberta. Madrid: Tecnos, 2002, p. 256-257.

⁴⁵⁷ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 7.

sua “abertura ao meio” é uma “abertura ao mundo”. Foi a resposta *interna* do *Estado constitucional ocidental livre e democrático* à *mudança* no direito internacional e ao seu desafio que levou a formas de cooperação. Ele constituiria uma mudança constitucional “de fora”, se essa ideia não fosse duvidosa em razão de seu esquema interno/externo. Estados Constitucionais e Direito Internacional ou relações internacionais influenciam-se hoje, também, mutuamente, em suas mudanças – a doutrina dos “dois mundos” ou dos “dois reinos” tornara-se questionável⁴⁵⁸ – e ambos são, simultaneamente, sujeito e objeto dessa mudança. Para Häberle, o Estado constitucional aberto somente pode existir, a longo prazo, enquanto um Estado cooperativo, ou não pode ser entendido como um Estado “Constitucional”. A abertura para fora se chama cooperação, realizada política e juridicamente, representando um momento de configuração correspondente ao desenvolvimento de um *direito internacional cooperativo*.⁴⁵⁹

Dessa forma, a ampliação das atuações dos Estados nos organismos internacionais, com a forte institucionalização, e as transformações sofridas no direito internacional, especialmente em razão dos desafios impostos pelo subdesenvolvimento, e dos temas interconectados, assumidos como objetivos pelo coletivo internacional impuseram aos Estados a necessidade de cooperação e foram fundamentais à construção do conceito de Estado constitucional cooperativo.⁴⁶⁰

Ele assume responsabilidades com outros Estados, como, por exemplo, o “diálogo entre Norte-Sul”, para uma ação global, sem querer ou deixar ocultar sua responsabilidade individual. Ele desenvolve, antes de tudo, - já textualmente – processos, competências e estruturas “internas” e se impõe tarefas que fazem jus à cooperação com “forças externas”, e ele se abre a elas de tal maneira que se põe em questão a distinção entre “externo” e “interno”, a ideologia da impermeabilidade e do monopólio das fontes do direito. Ele trabalha no desenvolvimento de um “Direito Internacional cooperativo”: a caminho de um “Direito Comum de Cooperação.”⁴⁶¹

Não haverá o reconhecimento, pelo Estado constitucional cooperativo de uma primazia do direito constitucional sobre o direito internacional, ou vice e versa. O efeito recíproco entre as relações do direito interno com o direito internacional implica o desenvolvimento conjunto de ambos. Nesse sentido, para Häberle, está correta a ideia de

⁴⁵⁸ O que se verifica claramente nas construções de Delmas-Marty. DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004. DELMAS-MARTY, Mireille. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

⁴⁵⁹ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 6.

⁴⁶⁰ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 10 -12 passim.

⁴⁶¹ “Assim, por fim, deságua o direito de coexistência em um direito de cooperação harmônico”. HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 9-10.

caracterizar tratados internacionais de direitos humanos, em relação à Lei Fundamental, como direito internacional *para-constitucional* (*völkerrechtliche Nebenverfassung*). Essa Constituição paralela (*Neben-Verfassung*), não se encontra apenas “ao lado” da Constituição do Estado, mas é parte integrante da mesma.⁴⁶²

As fortes inter-relações entre o Estado constitucional e as relações internacionais, tanto econômica como sociais, indicam os complexos motivos e os pressupostos do desenvolvimento do Estado constitucional cooperativo. A interdependência das econômicas dos Estados (constitucionais) determina a necessidade de cooperação entre os mesmos, realizando-se por essas inter-relações econômicas e efetivando-as conjuntamente. Além disso, o Estado constitucional cooperativo tem em seus pressupostos os direitos fundamentais e os direitos humanos, partes de sua construção. A *sociedade aberta* adquire esse predicado somente quando também o for *internacionalmente*, que remete o Estado e os seus cidadãos ao “outro”, ou seja, a outros Estados com suas sociedades e com seus cidadãos. Assim, o Estado constitucional cooperativo tem *consciência* de cooperação. A mundialização da sociedade, da economia e do direito, a opinião pública mundial, as demonstrações com temas de política externa, dão a tônica das *necessidades* de cooperação no plano econômico, social e humanitário.⁴⁶³

Dessa forma, configura-se como próprio do Estado constitucional cooperativo:

- Abertura para relações internacionais com efeito de impor medidas eficientes no âmbito interno (permeabilidade), também no acento da abertura global dos direitos humanos (não mais cerrados no domínio reservado) e de sua realização “cooperativa”.
- Potencial constitucional ativo voltado ao objetivo (e elementos isolados nivelados) de realização internacional “conjunta” das tarefas como sendo da comunidade dos Estados, de forma processual e material.
- Solidariedade estatal de prestação, disposição de cooperação para além das fronteiras: assistência ao desenvolvimento, proteção ao meio ambiente, combate aos terroristas, fomento à cooperação internacional também a nível jurídico privado (Cruz Vermelha, Anistia Internacional).⁴⁶⁴

A realização Cooperativa dos Direitos Fundamentais é apresentada como reação automática do Estado Constitucional Cooperativo e se coloca como tarefa desse Estado. Mas não há receitas e fórmulas de patente, nem para os Direitos Fundamentais isoladamente, nem para as suas formas de aplicação. Assim, a defesa jurídica dos Direitos Humanos é um lado, mas não o único da liberdade do Direito Fundamental que o Estado Constitucional

⁴⁶² HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 13-15.

⁴⁶³ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 18-19 passim.

⁴⁶⁴ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 70-71.

Cooperativo baseia-se para guiar sua atuação, pois a ele são acrescidos outros lados do direito fundamental. Atividades de Direitos Humanos praticadas no âmbito interno são igualmente importantes para a Cooperação efetiva dos Direitos Humanos.⁴⁶⁵

A cooperação dos Estados constitucionais nas organizações internacionais, o desenvolvimento conjunto de obras amplas de codificação que regulam forma e procedimento de sua cooperação e a extensão de sua jurisdição internacional, formam o fundamento de uma influência recíproca da ordem jurídica nacional e internacional. Estruturas jurídicas e ideias de justiça dos diversos Estados da comunidade jurídica internacional influem no processo de formação do direito internacional; princípios e regras isoladas do direito internacional colocam, por sua vez, medidas para o desenvolvimento jurídico interno do Estado, bem como o desenvolvimento da proteção dos direitos humanos, podem ser utilizados de exemplo.⁴⁶⁶

Dessa forma, os pactos internacionais/regionais de direitos humanos, além de serem elementos que configuram a *abertura para fora* do *Estado constitucional cooperativo*, são também indicadores do surgimento do que se poderia denominar de uma *comunidade internacional de Estados constitucionais*, entendido no sentido kantiano e independentemente de algumas práticas estatais. Afinal, o Estado constitucional (especialmente o europeu) apresenta-se, hoje, condicionado a uma série de normativas supraestatais.⁴⁶⁷

Häberle assume que nem todos os Estados podem ser entendidos como Estados constitucionais cooperativos e aponta para a impossibilidade de sua consolidação diante de Estados autoritários. Contudo, Häberle não analisa propriamente a questão dos Estados constitucionais que conduzem as suas atuações externas a partir de um paradigma realista, como os Estados Unidos, que partem de uma perspectiva imperialista, hegemônica e intervencionista, nas suas relações internacionais, exercendo o seu poder externo, mas que se demonstram em permanente cooperação.

Não há, também, a leitura acerca da Ajuda Externa pautada em políticas internas, nos interesses nacionais de Estados que, por sua força política, econômica e militar, estendem a pauta da sua agenda interna à da agenda internacional, especialmente em questões de segurança e dos *consensos* econômicos. Contudo, o autor aponta que, em muitos aspectos, o Estado constitucional cooperativo não chegou a ser uma realidade completa, especialmente na

⁴⁶⁵ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 65 e ss.

⁴⁶⁶ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.62.

⁴⁶⁷ HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedade aberta. Madrid: Tecnos, 2002, p.124-125.

estrutura, processos, tarefas e competências cooperativas, são reconhecidas apenas nuances, formações fragmentárias ou arriscadas e precárias.⁴⁶⁸

O Estado constitucional cooperativo coloca-se no lugar do Estado constitucional nacional. Ele é a resposta jurídico-constitucional à mudança do Direito Internacional de direito de coexistência para o direito de cooperação na comunidade (não mais sociedade) de Estados, cada vez mais imbricada e constituída, e desenvolve com ela e nela o “direito comum de cooperação”. Coloca, dessa forma, o Estado constitucional cooperativo como condição de possibilidade para a concretização de direitos, indo para além dos limites e pressupostos estatais e colocando o indivíduo no ponto central da atuação do Estado e da comunidade internacional para uma realização cooperativa dos direitos fundamentais.

⁴⁶⁸ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 8.

6 COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO E SOLIDARIEDADE COLABORATIVA: UM DIREITO HUMANO À COOPERAÇÃO SOLIDÁRIA PARA A EMANCIPAÇÃO (NO/DO) LOCAL

O estabelecimento dos laços de solidariedade na sociedade internacional sempre foi marcado pela convergência de interesses ou os esforços mútuos determinados para alcançarem-se determinados fins. A perspectiva mecânica dessa solidariedade alimenta as possibilidades de sua imposição e afasta as construções orgânicas comunitárias.

O não reconhecimento das solidariedades locais tendem a esvaziar de sentido uma série de políticas implementadas pelos processos de cooperação, especialmente para o desenvolvimento dos povos. Conflita, por vezes, com os próprios pressupostos da autodeterminação dos mesmos e com as contingências de realização dos interesses e necessidades locais.

Dessa forma, a dinâmica das cooperações, sem a apresentação de laços colaborativos com os indivíduos aos quais se destinam, vez que tais processos tendem a se dar entre os entes estatais, seja por via da comunidade internacional ou bilateralmente, partindo e retornando ao Estado. Nesse ponto reside o debate do presente capítulo, que questiona o afastamento dos indivíduos (dos povos) dos processos de cooperação ao desenvolvimento e analisa as possibilidades de aproximação, de inserção dos indivíduos nas dinâmicas cooperativas, pensando-se a partir de uma perspectiva dialógica.

Para isso, esse capítulo vem discutir a cooperação para o desenvolvimento e as possibilidades de uma solidariedade colaborativa, perquirindo a viabilidade um direito humano cooperativo para a emancipação (no/do) local. Dividiu-se, assim, em duas subseções: primeiramente, analisa-se a cooperação para o desenvolvimento e o direito à solidariedade, identificando os esforços para ressignificar os seus conteúdos, em confronto com as práticas de cooperação e o *enquadramento* dos Estados receptores. Num segundo momento, busca-se analisar as possibilidades de se propor uma base alterada no estabelecimento das conexões da cooperação internacional, realocando os indivíduos nos processos cooperativos.

6.1 A Cooperação para o Desenvolvimento e o Direito à solidariedade: entre a busca pelo novo e a persistência do mesmo

A sociedade internacional avançou em institucionalização e em busca da construção de uma comunidade internacional,⁴⁶⁹ que remonta à ideia de uma obrigação fraterna, de partilhar as vantagens entre seus membros, independentemente de sua capacidade contributiva para os fins. Ao denominarem-se comunidade, os Estados assumem uma série de valores morais que passam a permear suas políticas internas e externas.

Os caminhos da formação de uma comunidade de entes soberanos, com todos os atributos advindos dessa caracterização, entretanto, passa mais pela necessidade de compô-la (seja pelo equilíbrio do poder, ou limitação do poder entre os Estados, seja pela busca de poder), do que pelo estabelecimento de laços próprios de solidariedade. Os reflexos dessa política, na prática das relações internacionais, têm evidenciado a utilização da cooperação internacional para criar as condições adequadas ao exercício de poder das potências (político, militar ou/e, sobretudo, econômico), o que já se verificou no capítulo anterior.

Assim, é fundamental a análise das dinâmicas cooperativas ao desenvolvimento e sua relação com o exercício da solidariedade internacional, bem como o *enquadramento* das atuações dos Estados receptores como respostas necessárias à cooperação. Mas como vem sendo pensado o conteúdo e o exercício da solidariedade pela comunidade internacional? Como o direito à solidariedade tem dirigido as ações do Estado e da comunidade internacional?

⁴⁶⁹ Não se pretende aqui adentrar nas discussões das ciências sociais que diferem sociedade de comunidade, pois extrapolaria os objetivos traçados na investigação. Contudo, é importante ressaltar a distinção entre as solidariedades verificadas no interior da sociedade. Durkheim buscou estabelecer, a partir da divisão do trabalho, os vínculos de solidariedade existentes nas sociedades, bem como a sua coesão social, a partir do grau de consenso produzido entre os indivíduos, sendo tal consenso compreendido por ele como a própria solidariedade. Para Durkheim existem dois tipos de solidariedade: a mecânica e a orgânica. A solidariedade mecânica seria típica de sociedades ditas *primitivas* ou *arcaicas* (como agrupamentos humanos tribais, formado por clãs), onde os indivíduos compartilham das mesmas noções e valores sociais, tanto no que se refere às crenças religiosas como em relação aos interesses materiais necessários à subsistência do grupo. É essa correspondência de valores que irá assegurar a coesão social. Já na solidariedade orgânica, que predominaria nas sociedades ditas *modernas* ou *complexas*, nas sociedades capitalistas, com uma maior diferenciação individual e social, os interesses individuais são bastante distintos e a consciência de cada indivíduo é mais acentuada. Possui um sistema de órgãos diferentes e interdependentes entre si, com funções próprias e partes diferenciadas. DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do Trabalho Social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 165-175. Bonavides traz a ideia de comunidade na visão organicista e de sociedade na visão mecanicista. A sociedade é vista como um grupo derivado um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter-se pelos esforços isolados dos indivíduos, dentro da qual imperaria a solidariedade mecânica. Já a comunidade é compreendida como o conjunto de relações, mediante as quais, vários indivíduos vivem e atuam solidariamente em ordem a formar uma entidade nova e superior, a partir de uma solidariedade orgânica. BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 57-65.

6.1.1 Desenvolvimento, Dinâmica Cooperativa e Sufocamento da Solidariedade: os Estados receptores e as amarras da cooperação

A cooperação internacional ao desenvolvimento cresceu inserida na lógica do sistema de alianças estabelecida pelas duas potências hegemônicas, do sistema internacional da última metade do século XX. No contexto bipolar, a cooperação internacional disseminou-se em um esquema estratégico para a reconstrução da Europa, bem como foi utilizada para promover os interesses dos Estados Unidos e da União Soviética. O globo foi dividido em zonas de influência, cujas adesões eram disputadas entre Oeste e Leste, transformando os Estados receptores em aliados.⁴⁷⁰

Antes de 1945, as políticas de ajuda não existiam como tais no sistema internacional. Sua evolução desde o fim da Segunda Guerra Mundial responde em grande medida às transformações que experimentou o mesmo sistema. Desde o surgimento da Organização das Nações Unidas, os Estados e a comunidade internacional assumem o dever de cooperação como um dos propósitos para possibilitar a realização dos seus objetivos.⁴⁷¹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reforça o dever de cooperação, inserindo-o nos textos que orientam a conduta dos Estados na proteção aos direitos humanos. As políticas de ajuda externa e a cooperação internacional para o desenvolvimento têm sido um dos elementos constitutivos do sistema internacional de Pós-Guerra, e também um traço histórico singular do mesmo.

Dessa forma, a crescente institucionalização das relações internacionais, com a ampliação das organizações internacionais e da participação dos Estados dentro delas, favorece e é favorecida pelos processos de cooperação e pelas invocações à solidariedade. Contudo, mesmo avançando-se do paradigma da ajuda externa para o da cooperação

⁴⁷⁰ MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones**: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986, p. 608. O autor traz a complexidade dos efeitos da relação entre doador e receptor: “[...] o que cria a lealdade política por parte dos receptores não é a ajuda como tal ou seus benéficos resultados, mas a relação positiva que se estabelece na mente do receptor entre a ajuda e seus resultados benéficos, por um lado, com a filosofia política, o sistema político e os objetivos do doador, por outro. É dizer que se o receptor continua negando-se à filosofia política, o sistema político e os objetivos do doador, pese a ajuda que dele recebeu, se perdem os efeitos políticos dessa ajuda. Igual afirmação pode se fazer se se mostra impermeável ao argumento de que a ajuda recebida é uma manifestação natural, se não inevitável, da filosofia política, o sistema e os objetivos do doador. (...) Para os efeitos de simplificar e limitar o argumento a seus aspectos políticos essenciais, supomos aqui que a assistência econômica e técnica necessariamente serão recebidas como um “bem” por parte dos receptores. Na realidade tal assistência bem pode provocar grandes tensões psicológicas e desloques sociais que podem criar no curto prazo mais problemas dos que pretendia resolver e, por outro lado, pode chegar a ser rechaçada antes que bem-vinda.”

⁴⁷¹ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 11.

internacional, a dinâmica cooperativa nem sempre se desenvolve de forma transparente, transitando entre manifestações solidárias, de cooperação a Estados imersos em situações de pobreza, até as ingerências para o ajuste das políticas internas de Estados em desenvolvimento à ordem global.

O estabelecimento da lógica entre doadores e receptores, desde as primeiras manifestações da ideia de “ajuda internacional” e a conseqüente configuração do atual sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento, resultam das dinâmicas históricas que dão forma ao sistema internacional contemporâneo. A bipolaridade da Guerra Fria; o processo de descolonização e o conflito Norte-Sul; as dinâmicas da globalização e a paulatina integração da economia mundial são processos inter-relacionados e que compõem a base da explicação da maior parte dos acontecimentos-chave na evolução da cooperação ao desenvolvimento. Tais processos simultâneos fizeram com que a concessão de ajuda ao desenvolvimento se convertesse num dos mecanismos mais frequentes de relação entre os países industrializados e os países em desenvolvimento.⁴⁷²

Além disso, a ajuda ao desenvolvimento tem figurado como questão importante nas pautas da política exterior dos Estados doadores, bem como de receptores, que perseguem legitimamente seus interesses nacionais. Dessa forma, o dever de cooperação insere-se não somente como uma obrigação por parte da comunidade internacional, mas também uma possibilidade de ditar as diretrizes para o estabelecimento de uma ordem mundial mais adequada aos interesses das economias dominantes, em meio a um cenário em transformação.

Os processos de cooperação ao desenvolvimento, desde o seu início, estão dispostos mais do Norte para o Sul (cooperação Norte-Sul ou CNS) e há um importante movimento do Sul para o Sul (cooperação Sul-Sul) que apresenta uma reconvergência de interesses e troca de experiências para o desenvolvimento.⁴⁷³ Uma série de países tem se engajado na cooperação Sul-Sul: Brasil, China, Índia, Indonésia, México, África do Sul, Turquia, Cuba, Equador, Uruguai que passam a *investir* e a figurar como *doadores emergentes*, qualitativa e quantitativamente em vários setores do desenvolvimento, como saúde pública, educação

⁴⁷² AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 11.

⁴⁷³ LEITE, Patrícia Soares. **O Brasil e a Cooperação Sul-Sul em Três Momentos da Política Externa**: os governos Jânio Quadros/João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011. Veja-se também em PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

formal e cooperação universitária, educação informal, projetos de assistência técnica, agricultura etc.).⁴⁷⁴

Contudo, há uma forte distinção nas atuações dos Estados receptores, do Norte e do Sul. Na OECE, os Estados reconstruídos, que hoje compõem expressiva parte da riqueza do mundo, participaram ativamente das deliberações sobre as bases de sua reconstrução. Os reconstruídos de outrora compõem o CAD (Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento, ou DAC, Development Assistance Committee) de hoje. O *clube de países ricos* tem o Comitê como um árbitro que tenta ordenar a utilização de instrumentos concebidos para a cooperação e desenvolvimento econômicos.⁴⁷⁵

Paralelamente, os Estados europeus instituíram um processo de cooperação (por meio da integração econômica) para fortalecer e (re) estruturar economicamente a região, instituindo parâmetros e instituições para uma paz duradoura.⁴⁷⁶ É de se atentar à conjuntura que oferece as condições para o estabelecimento das instituições que inaugurarão uma nova forma de manifestação da solidariedade internacional, coadunada com os imperativos humanitários e econômicos adotados para a reordenação da sociedade internacional, após a Segunda Guerra Mundial, como já discutido na primeira parte do trabalho.

A afirmação de Estados constitucionais cooperativos (ainda que não propriamente identificados na prática), com a aderência da maior parte dos países do mundo às normativas internacionais que indicam o dever de cooperação, e sua inserção nos textos constitucionais,

⁴⁷⁴ MILANI, Carlos R. S.; ECHART MUÑOZ, Enara. Does the South challenge the Geopolitics of International Development Cooperation? **Geopolítica(s)**. Revista de estudios sobre espacio y poder, vol. 4, núm. 1, p. 35-41, 2013, p. 38.

⁴⁷⁵ GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVES-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 30.

⁴⁷⁶ Após a Segunda Guerra Mundial, um conjunto de movimentos promoveu a necessidade de criação de um espaço público europeu. Estes movimentos eram uma amálgama de diferentes tendências políticas e projetos. Por isso estabeleceu-se, em 1947, um Comitê Internacional para a Coordenação dos Movimentos de Unidade Europeia, que defendia a criação de organizações europeias intergovernamentais e afirmava a necessidade de um caminho de integração que conduzisse ao federalismo europeu. No Congresso de Haia, de 1948, foi aprovada uma moção final, que propunha: a) a reunião de uma Assembleia Europeia designada pelos parlamentos nacionais (que deveria analisar as propostas para a criação de uma União ou de uma Federação); b) a instituição de um Supremo Tribunal e de uma Corte Europeia de Direitos Humanos; c) a abolição de restrições quantitativas ao comércio, a conversão da moeda, o planejamento de recursos, a mobilidade de trabalhadores, a coordenação das políticas econômicas e a promoção do pleno emprego. A história da União Europeia está disponível em: <http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/1948/index_pt.htm>. Entre os antecedentes, as Organizações intergovernamentais criadas (BENELUX – Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo –, em 1947, e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), pelo Tratado de Paris, em 1951), ampliam o ambiente para a integração. Em 25 de Março de 1957, é firmado o Tratado de Roma, criando a Comunidade Econômica Europeia (CEE), que estabeleceu um **mercado comum** com regras aplicáveis a todas as atividades econômicas, liberdades de circulação dos factores de produção e políticas comuns (como a comercial, a agrícola e a da concorrência). Criou também a Comunidade Econômica da Energia Atômica, a fim de promover a solidariedade setorial neste âmbito. OCAMPO, Raul Enrique Granillo. **Direito Internacional Público da Integração**. Rio de Janeiro: Campus, 2009. VENTURA, Deisy. **As assimetrias entre o MERCOSUL e a União Européia: os desafios de uma integração interregional**. Manole: Barueri, 2003.

colabora, sobremaneira, para o ambiente cooperativo que se tem assentado, especialmente nos sessenta anos subsequentes. Apesar de tudo, o sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento não se demonstra exatamente ordenado e coerente, nem aponta critérios racionais no estabelecimento de suas dinâmicas. Não há, assim, uma coordenação na atuação dos doadores, impondo-se, contudo, aos receptores uma série de regulações para ajustes estatais à cooperação e à sua eficácia.

O que se espera dos processos e dinâmicas de cooperação ao desenvolvimento? Espera-se que seja um instrumento eficaz ao desenvolvimento, que possibilite um modelo de relação Norte-Sul mais justo e contribua para a construção de um contexto internacional mais estável, pacífico e seguro para todos os habitantes do mundo. Contudo, deve oferecer respostas suficientes aos desafios de um cenário internacional pressionado pelas forças da globalização e pela emergência de novos e complexos problemas transnacionais. Para isso, a cooperação ao desenvolvimento abrange o conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte.⁴⁷⁷

Aos Estados de modo geral, doadores e receptores, as Nações Unidas, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, em seu artigo 2º, §3º, estabelecem que todos

Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.⁴⁷⁸

Mas ainda, aos Estados receptores, é formulada uma série de diretrizes para que se alcancem os objetivos do sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento. Especialmente no contexto globalizado do Pós-Guerra Fria, o sistema internacional tem reivindicado, dos Estados receptores, de modo geral, respeito à democracia, aos direitos humanos, ao livre comércio e à observação de práticas de boa governança, contribuindo para um ambiente internacional estável e seguro.

⁴⁷⁷ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. In: **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 9.

⁴⁷⁸ ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

Fala-se aqui, sobretudo, de Estados em desenvolvimento,⁴⁷⁹ que seguem sendo os principais receptores da cooperação ao desenvolvimento. A sua condição é apontada por uma série de indicadores internacionais que compõem o chamado “Indicadores Mundiais de Desenvolvimento” e analisam a correlação entre a situação econômica do país e sua capacidade de oferecer bem-estar aos seus cidadãos.⁴⁸⁰ Dentre os vários índices têm ganhado espaço aqueles que medem a dimensão social do desenvolvimento, como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), utilizado pelo PNUD desde 1993. O IDH mede três componentes essenciais: 1) saúde e expectativa de vida; 2) educação, medida pela taxa de alfabetização e escolarização primária, secundária e terciária; 3) qualidade de vida.⁴⁸¹

Contudo, independentemente dos indicadores e listagens, os doadores têm o direito de estabelecer definições e escolher para quem irão doar (ou com quem irão cooperar), criando listas autônomas. Os critérios e os métodos são variados e dependem dos doadores. No âmbito multilateral, em sede de organizações internacionais, normalmente, usam critérios objetivos, como é o caso do Banco Mundial,⁴⁸² sendo bastante relevantes as atuações dos *doadores coletivos*, inserindo-se aí, sobretudo, a OCDE e as Nações Unidas.

As estratégias para a eficácia da ajuda ou do desenvolvimento, normalmente estão vinculadas aos valores disponibilizados pelos doadores. Mas os critérios e os procedimentos nem sempre são claros, o que pode acarretar sérios riscos (adicionais) à legitimidade do sistema. A agenda oculta que pode acompanhar as manifestações cooperativas: como o aumento da ajuda reembolsável através da evacuação da AOD a organismos multilaterais financeiros e a recuperação do *mix* dos anos cinquenta por meio da combinação de doações e de empréstimos; a incorporação mais ativa do setor privado e fundações (ajuda filantrópica) e empresas (ajuda corporativa) em detrimento da política pública; a apelação ao fomento da cooperação Sul-Sul, não por uma interiorização da associação global para o desenvolvimento (o objetivo instrumental dos ODM) ou o diálogo de políticas baseado na promoção da coerência das mesmas, senão como argúcia para desvincular-se de compromissos financeiros em um contexto de progressiva perda de peso econômico dos países desenvolvidos. São todos

⁴⁷⁹ Frisa-se aqui a importância desse conceito para o direito internacional, que regula a atuação de instituições internacionais tendo em conta o grau de desenvolvimento dos Estados, como é o caso da OMC (antigo GATT), da UNCTAD, entre outros.

⁴⁸⁰ DANN, Philipp. **The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany.** Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 203.

⁴⁸¹ PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html>. Acesso em: 07 jan. 2014.

⁴⁸² DANN, Philipp. **The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany.** Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 205.

indicativos dos desgastes na credibilidade do sistema de ajuda, ou mesmo a *chave* da crise de identidade do mesmo.⁴⁸³

Estão patentes as tensões entre economia e direitos humanos no campo da cooperação internacional ao desenvolvimento. O estabelecimento de cooperação entre os Estados para estabelecer diretrizes, como recomendações conjuntas, estabelecem princípios e padrões de boa prática, consistentes com a legislação aplicável e os padrões reconhecidos internacionalmente.⁴⁸⁴ O cumprimento das *Diretrizes* pelas empresas é voluntário e não é legalmente exigível (apesar de algumas questões abrangidas pelas *Diretrizes* também podem ser reguladas pela legislação nacional ou compromissos internacionais).⁴⁸⁵

Já aos Estados que aderem às *Diretrizes*, é atribuído o dever de implementá-las, não podendo utilizá-las como práticas protecionistas, em relação às empresas nacionais.⁴⁸⁶ As empresas multinacionais têm, assim, um ambiente favorável à abertura de novos espaços para as suas atividades, com meras recomendações da OCDE, mas auxiliadas pelos institutos obrigacionais do direito internacional e pelas normativas estatais que resvalam na observação dos direitos humanos.

A atuação dos Estados em cooperação procura fornecer respostas às necessidades e às incapacidades dos espaços locais. Para isso foi fundamental o reconhecimento da inter-relação umbilical das temáticas afetas ao desenvolvimento econômico, social e humano, consequentemente. Dessa forma, a interdependência dos fatores impulsiona atuações compartilhadas, mas não determina a sua realização. Pois apesar da interdependência, Keohane e Nye entendem que a margem de manobra da qual dispõem os Estados para modificá-los ainda é expressiva. Entendem que, diante da interdependência complexa, ainda há uma necessidade, e uma possibilidade, de opção por parte dos Estados. Não é preciso abdicar dos interesses próprios em prol dos interesses comuns. A cooperação mostra-se

⁴⁸³ DOMÍNGUEZ, Rafael. **La Crisis de Identidad del Sistema de Ayuda**. Disponível em: <http://www.ciberoamericana.com/pdf/NPFC_Dominguez_Mayo11.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2013.

⁴⁸⁴ Refere-se aqui, inclusive, normativas de proteção aos direitos humanos aplicáveis às atividades da empresa. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais**. Edição de 2011. Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/diretrizes.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2013, p. 13.

⁴⁸⁵ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais**. Edição de 2011. Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/diretrizes.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2013, p.12.

⁴⁸⁶ I. Conceitos e Princípios. 7. Os governos aderentes às *Diretrizes* não devem servir-se delas para fins protecionistas, nem aplicá-las de maneira a pôr em questão as vantagens comparativas de qualquer país onde as empresas multinacionais realizem investimentos. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE para as Empresas Multinacionais**. Edição de 2011. Disponível em: <<http://www1.fazenda.gov.br/sain/pcn/PCN/diretrizes.asp>>. Acesso em: 26 dez. 2013, p.12.

possível, e até mesmo desejável, pois pode reduzir os custos da interdependência a alguns países.⁴⁸⁷

Vislumbra-se, assim, que em meio às demandas de ajuda externa, os países podem escolher e alterar políticas ao desenvolverem instituições e práticas, por vezes desviando a responsabilidade comum. As tarefas solidárias, compartilhadas de comunidade, da humanidade ampliaram-se, e seguem se ampliando, para além dos Estados como unidades autônomas.

[...] nos anos mais recentes, têm aparecido desafios globais que emergem com enorme força ao diluírem-se os derivados da guerra fria. Parte dos velhos problemas de pobreza, população, alimentos, enfermidades, que sempre estiveram presentes nos países pobres, parecem reconverter-se em desafios integrais de dimensão mundial, junto a outros de mais recente percepção, vinculados aos novos pulsões migratórios, o narcotráfico ou o meio ambiente. Todos necessitados em seu tratamento – com frequência como condição necessária ainda que insuficiente – de grandes massas de recursos, todos solicitantes de cooperação e ajuda.⁴⁸⁸

Correspondendo a esta perspectiva, muitos Estados, na sua compreensão própria, assentada nas construções políticas e científicas (dogmático-jurídica) e nos seus textos constitucionais, por vezes apresentam somente “confissões superficiais de cooperação”. Mas, em geral, tendem a se reportar a atributos estatais (estatalistas) como a soberania e o domínio reservado de seus assuntos internos para justificarem as suas atuações (ou inações).⁴⁸⁹

Dessa forma, o SICD, sobretudo a CNS, passa pela revisão crítica sob vários aspectos: à forma como se encontram associadas ao modo capitalista de produção, à sua lógica de acumulação e à legitimação do multilateralismo liberal; ao viés etnocêntrico na definição dos valores e normas do desenvolvimento como promessa ocidental, ressaltando a origem histórica e os objetivos universalizantes da modernização aplicados a diferentes realidades sociais, culturais e contextos históricos; à impossibilidade do caráter universal do desenvolvimento, ressaltando a natureza essencialmente plural do desenvolvimento que deveria desenhar-se de forma sensivelmente diferente no Norte e no Sul.⁴⁹⁰

⁴⁸⁷ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3. ed. Boston: Longman, 2001, p. 21-31.

⁴⁸⁸ GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 31.

⁴⁸⁹ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. São Paulo: Renovar, 2007, p. 71-72.

⁴⁹⁰ AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. In: **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 12.

A generalização da CID possibilita aos implicados descobrirem que doar não é uma liberalidade inócua. Afinal, os receptores da ajuda começam a ter opinião sobre a mesma e passam a manifestá-la nos foros internacionais. Os doadores, dessa forma, acabam por perceber que somente respeitando as *regras do jogo* pode impedir que a cooperação se desvirtue, convertendo-se em um fator de concorrência desleal em um mundo que apostou na multilateralidade dos intercâmbios e que busca a abertura das fronteiras e o aumento do comércio mundial.⁴⁹¹

As muitas facetas dos processos de ajuda implementadas unilateral ou coletivamente, contribuem para a manifestação do uso da força nos temas prevalentes da agenda internacional e, de modo especial, de alguns Estados europeus e o estadunidense. Democracia, direitos humanos, desenvolvimento, são pautas fundamentais e inter-relacionadas, objetos de cooperação que demandam diversas formas procedimentais propostas em vários níveis de atuação. Assistência humanitária, intervenções humanitárias e econômicas, cooperação técnica bilateral, financiamentos internacionais, entre tantos outros, demonstram a complexidade da problemática.

Os limites à solidariedade internacional, que se amplia e se compartilha cada vez mais nas manifestações políticas e normativas, nos cenários nacionais e internacionais, poderá ser verificada na prática dos Estados e das organizações internacionais governamentais. Os interesses que permeiam o ideário estatal e da comunidade internacional, nem sempre estão compassados, ou terminam por compassarem-se a partir das influências recíprocas que impulsionam os mecanismos de cooperação.

6.1.2 A Busca pelo Resignificado da Solidariedade: os esforços da comunidade internacional

Discutir acerca da cooperação indica a necessidade de se discutir sobre a solidariedade e o(s) seu(s) significado(s), no contexto da dinâmica das relações entre os Estados e, destes, no seio das organizações internacionais. Os esforços da comunidade internacional ocorrem no sentido de estabelecer um *direito* à solidariedade, que passaria pela atuação conjunta da mesma e/ou dos Estados separadamente, cuja obrigação é a de cooperar em determinadas temáticas como o desenvolvimento. Mas afinal, no que consiste o direito de solidariedade proposto pela comunidade internacional? Quais são os postulados jurídicos que assentam esse

⁴⁹¹ GONÇÁLVEZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVEZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 30.

direito? Quais os conteúdos de sua compreensão? Por que a solidariedade não pode ser um sentimento de mão única?

Singer afirma que, sendo possível, ou estando “[...] a nosso alcance impedir que um mal terrível aconteça, sem que precisemos sacrificar algo com significado moral semelhante, então devemos fazê-lo.”⁴⁹² Nesse sentido pode-se pensar o dever de prestar auxílio aos Estados imersos em situações de vulnerabilidade, ou mesmo a cooperação ao desenvolvimento.

A solidariedade, historicamente, ligava-se à ideia de fraternidade, propugnada na Revolução Francesa. Com efeito, no ano de 1790, a ajuda a cidadãos pobres foi declarada como um direito fundamental na França, sendo, em 1793, editado ato normativo que garantia ao cidadão o direito a receber auxílio caso fosse necessário. Aproximando-se a solidariedade, assim, da ideia de caridade ou de filantropia, demonstrando as diferenças econômicas e/ou sociais entre os implicados.⁴⁹³

Na atualidade, a noção de solidariedade pressupõe igualdade entre doador e receptor, que participam de uma relação horizontal, na qual a ajuda é vista não mais como ato de caridade, mas como direito do cidadão. Para Dann, atualmente a solidariedade tem o objetivo de assegurar a autonomia de cada indivíduo como membro de uma comunidade que busca fins comuns relacionados ao desenvolvimento da humanidade. Nesse sentido, a ajuda ao outro fundamenta-se em uma relação com obrigações recíprocas a fim de alcançar um fim comum. Trata-se de expressão com profundo traço evolutivo, pois compreende a humanidade como um conjunto de seres humanos que são iguais, justamente por serem humanos e que, por isso, podem caminhar juntos em busca de objetivos comuns a toda a humanidade. A ajuda mútua se dá não por caridade, mas para que esses objetivos sejam alcançados com maior rapidez e facilidade. O próprio termo “solidariedade” remete à ideia de algo comum a todos aqueles que estão nela envolvidos.⁴⁹⁴

A ideia de uma solidariedade da humanidade afirma-se, segundo Höffe, na perspectiva de todos os indivíduos serem vulneráveis que podem sofrer ações, mas também podem ajudar-se mutuamente. Além disso, a causa geradora da vulnerabilidade não é fruto de uma culpa inequivocamente alheia, nem tampouco do próprio indivíduo. A condição adicional característica da solidariedade é a constituição de uma comunidade de destino global, na qual

⁴⁹² SINGER, Peter. **Ética Prática**. São Paulo: Martins Fontes, 2012, p. 229.

⁴⁹³ DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Institutional Development Cooperation. *In*: PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 74.

⁴⁹⁴ DANN, Philipp. Solidarity and the Law of Institutional Development Cooperation. *In*: PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 74.

a interdependência dos fatores que vinculam a vida dos indivíduos se revela na vida de cada um, sem que uma parte tenha que assumir a responsabilidade exclusiva, ou principal. Assim, a ideia de ajuda, no contexto dessa solidariedade, deve ser baseada na reciprocidade.⁴⁹⁵

Já na década de 1970, Karel Vasak, nomina os direitos de solidariedade como uma nova categoria de direitos humanos, reinserindo a dimensão humana em áreas nas quais haviam se perdido, como o desenvolvimento. O reforço mútuo e complementar da solidariedade internacional e do direito ao desenvolvimento, faz com que a primeira seja um componente indispensável à realização do segundo. Tal complementariedade pode diminuir o fosso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento por justaposição retórica e declarações com ações concretas.

A solidariedade internacional é um conceito complicado, e especialmente difícil a sua definição, o que o torna quase abstrato. Mas onde quer que ela exista, permeando pensamento e ação, e seus efeitos são evidentes. Höffe insere a solidariedade entre os deveres genuínos (como o dever de prestar alimentos à *população faminta do Terceiro Mundo*) e os deveres-virtudes meritórios.⁴⁹⁶

Reconhece-se que alguns direitos nas esferas nacionais de Estados não desenvolvidos, somente podem ser concretizados pela atuação solidária com os demais Estados. Dessa forma, as Nações Unidas atribuíram a Especialistas Independentes em direitos humanos e solidariedade internacional, cargo ocupado atualmente por Virginia B. Dandan,⁴⁹⁷ a tarefa de elaborar normas e padrões para a construção da *declaração do direito dos povos e dos indivíduos à solidariedade internacional*. Para tanto, Dandan propõe o diálogo com Estados, com a ONU e outros órgãos internacionais, e com o maior número possível de indivíduos/partes envolvidos (as).⁴⁹⁸

A comunidade internacional tem se empenhado para difundir a ideia de um direito à solidariedade internacional e verificar a atuação solidária dos Estados, por meio de observação e publicação de relatórios. Para Dandan, é imperativo que sejam levadas em

⁴⁹⁵ HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 492.

⁴⁹⁶ HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 491.

⁴⁹⁷ A Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas estabeleceu, na Resolução 2005/55, o mandato de Experto Independente em direitos humanos e solidariedade internacional, com o propósito de estudar a questão dos direitos humanos e da solidariedade internacional, preparando um esboço de declaração de direito das pessoas à solidariedade internacional, a partir de diversos encontros internacionais e da visão de um grande número de parceiros governamentais e não governamentais. O mandato é de três anos, renovável duas vezes, pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, que sucedeu a Comissão de Direitos Humanos. Rudi Muhammad Rizki foi o primeiro Experto Independente do mandato, exercido na atualidade por Virginia B. Dandan.

⁴⁹⁸ DANDAN, Virginia B. **Relatório ao conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. 2012. Disponível em: < <http://www.ong-ngo.org/pt/relatorio-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-solidariedade-internacional/> >. Acesso em: 28 dez. 2013, p. 5.

consideração as políticas e as práticas atuais dos Estados, que são canais essenciais da solidariedade e da cooperação internacional. Aponta que a maneira mais efetiva e apropriada de se entender as políticas e práticas de solidariedade internacional são os métodos empíricos de estudo e observação em campo.⁴⁹⁹

Os estudos preliminares denominam o direito de solidariedade como sendo um direito humano em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm direito a desfrutar igualmente o benefício de uma sociedade internacional harmoniosa com uma ordem política e econômica internacional justa e equitativa, em que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados. Todos os povos, e cada ser humano, sem distinção de raça, cor, sexo, orientação sexual, língua, religião, nacionalidade, origem étnica, familiar, econômica ou condição social, nível de educação ou convicção política ou outra, deve ter o direito de viver com dignidade e de liberdade e gozam do direito de solidariedade internacional que deve, por sua vez, contribuir para isso.⁵⁰⁰

A solidariedade internacional é um dever comum de todos os povos e Estados e não se limita à assistência e à cooperação internacional, auxílio, caridade ou assistência humanitária; é um conceito mais amplo e princípio que inclui: sustentabilidade e respeito igual para todos os Estados soberanos e povos nas relações internacionais (especialmente as relações econômicas internacionais); a coexistência pacífica de todos os membros da comunidade internacional; a distribuição equitativa dos benefícios e encargos; o direito dos povos à paz; e a preservação da ecologia dos sistemas.⁵⁰¹

Como quadro normativo para a regulação do direito à solidariedade, tem-se que o direito internacional e dos direitos humanos devem defender a solidariedade internacional. Já há um quadro normativo que pauta os estudos acerca do direito à solidariedade. Na Carta das Nações Unidas, inseriu-se o conceito de solidariedade como o propósito central das Nações Unidas desde a sua criação, o que reclamou dos povos e das nações do mundo a atuação conjunta para promover a paz, direitos humanos e desenvolvimento social e econômico. Nesse sentido, a solidariedade deve pautar as atuações dos Estados e da Organização “[...]”

⁴⁹⁹ DANDAN, Virginia B. **Relatório ao conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. 2012. Disponível em: < <http://www.ong-ngo.org/pt/relatorio-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-solidariedade-internacional/> >. Acesso em: 28 dez. 2013.

⁵⁰⁰ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf >. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 2.

⁵⁰¹ DANDAN, Virginia B. **Statement by Ms. Virginia Dandan Independent Expert on Human Rights and International Solidarity**. 68th session of the General Assembly. Third Committee. 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703640/statement-by-ms-virginia-dandan-item-69.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014, p. 2-3.

para conseguir a cooperação internacional a fim de resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos” (artigo 1º.1), e “[...] para ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a realização desses objetivos comuns” (artigo 1º.4).⁵⁰²

O valor fundamental da solidariedade apresenta-se, também, expresso no preâmbulo da Declaração de Viena e no Programa de Ação, considerando as grandes mudanças que estão ocorrendo no cenário internacional e as aspirações de todos os povos para uma ordem internacional baseada nos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas. Incluem-se nesses auspícios: a promoção e o incentivo do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos; do respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos; da paz; da democracia; da justiça; da igualdade; do Estado de direito; do pluralismo; do desenvolvimento; das melhores condições para viver e de solidariedade. Tudo com a finalidade de dar novos passos no compromisso da comunidade internacional, com vistas a alcançar progressos substanciais nos direitos humanos, por um esforço acrescido e sustentado da cooperação internacional e da solidariedade.⁵⁰³

Por fim, na Declaração do Milênio, a Assembleia Geral reafirmou valores e princípios fundamentais, essenciais para as relações internacionais no século XXI, incluindo “[...] uma responsabilidade coletiva de defender os princípios da dignidade humana, igualdade e equidade a nível global [...]”⁵⁰⁴, bem como o princípio da solidariedade internacional, indicando que “[...] os desafios globais devem ser geridos de uma forma que distribua os

⁵⁰² NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 3. Veja-se também em: NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

⁵⁰³ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 3. Veja-se também em: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e o Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

⁵⁰⁴ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 3. Veja-se também em: NAÇÕES UNIDAS. **Declaração e o Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 01 nov. 2013.

custos e encargos de acordo com os princípios básicos de equidade e justiça social. Aqueles que sofrem ou que se beneficiam menos, merecem a ajuda dos que se beneficiam mais.”⁵⁰⁵

Tais ações da comunidade internacional têm confirmado a tendência demonstrada ao longo deste século: a ampliação das concepções maximalistas, ou solidaristas de maior alcance, que envolvem esquemas mais extensivos de cooperação, a fim de salvaguardar a paz e a segurança, promover o desenvolvimento econômico, solucionar problemas comuns e garantir valores compartilhados.

Dessa forma, projeta-se a importância de um direito à solidariedade internacional, que se demonstra fundamental para a realização dos objetivos das Nações Unidas, da comunidade internacional. O princípio da solidariedade internacional é indispensável para atender desafios comuns da humanidade no mundo contemporâneo. Observada a interdependência entre as pessoas em todo o mundo, existe a necessidade de se estabelecer ligações novas, equitativas e globais de parceria e solidariedade intrageracional, exigindo que os Estados atuem com responsabilidades comuns, mas diferenciadas, tendo em conta as suas vantagens históricas.⁵⁰⁶

Dessa forma, a afirmação de uma governança global nas temáticas interdependentes que se forjaram desde a segunda metade do século XX, reforçando-se de forma crescente no pós-Guerra Fria, evidenciam novos desafios, mas também novas possibilidades à solidariedade internacional e à religação dos laços globais de solidariedade nos locais de sua manifestação.

6.2 Direito Humano à Cooperação Solidária ao Desenvolvimento: para uma base alterada no estabelecimento das conexões internacionais

Por mais que se reconheça que a solidariedade internacional não necessita ocorrer de forma tão intensa quanto na família ou em um círculo de amigos; nem mesmo tão forte como se dá entre os cidadãos de um mesmo país, ela ainda representa como um dever moral. Ela é derivada de uma obrigação comunitária e deve ser entendida como a responsabilidade que cada Estado tem em relação aos outros, à coletividade à qual pertence e de cuja manutenção se beneficia, reconhecendo o seu vínculo de interdependência. Contudo, para que a

⁵⁰⁵ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 3.

⁵⁰⁶ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 4.

solidariedade torne-se uma realidade e não unicamente um imperativo moral, é preciso que se estabeleçam as tarefas globais que possibilitem formar uma comunidade de destino⁵⁰⁷ global.

Mas como pensar em uma comunidade de destino global? Como a ideia de comunidade de destino pode ser transposta para esferas extraestatais (internacionais, intergovernamentais, transnacionais, supranacionais)? Para Morin, é possível pensar em uma comunidade planetária, a partir de uma consciência e uma vontade de destino comum, forjada desde a Segunda Guerra Mundial.⁵⁰⁸ A construção de uma identidade histórico-cultural em relação aos direitos humanos teria se iniciado aí, em resposta ao *Holocausto*, que feriu a consciência da humanidade e representou uma de ruptura paradigmática. Nesse momento, a humanidade passa a se assumir como tal, conectada pelo princípio da dignidade humana e pelas memórias, em face das provocações e transformações daquele marco. Tal tragédia conduziu a uma nova reivindicação humanista, que fez do reconhecimento desta barbárie uma possibilidade para uma nova consciência.⁵⁰⁹

Esses elementos oferecem a possibilidade de refletir sobre uma comunidade de destino pós-nacional, não necessariamente planetária, mas em espaços que comunguem, além de em uma identidade humana comum, dos objetivos de enfrentamento de desafios/ameaças humanitários (as) comuns. Tais reflexões oferecem argumentos para repensar a(s) comunidade(s) que surge(m) com essa tomada de consciência humanitária, na(s) qual (is) o Estado está inserido, partindo dos fundamentos humanitários que a(s) constitui(em) para buscar novos resultados nas searas internas.

A comunidade internacional se projetou (e vem sendo construída) no Pós-Segunda Guerra a partir de um processo histórico de afirmação dos direitos humanos, assentado em princípios,⁵¹⁰ regras e valores conjugados (por vezes com marcada retórica que esvazia de

⁵⁰⁷ Nossas reflexões primeiras partiram da concepção de comunidade de destino, apresentada por Morin a partir de Otto Bauer. Primeiramente, pensa-se em relação ao espaço nacional, com caráter cultural (valores, usos e costume, normas e crenças comuns) e histórico (construções e desconstruções no tempo). Esse destino comum, marcado pela cultura e pela história, tem na sua identificação com o passado o seu próprio presente. MORIN, Edgar. **A Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 67.

⁵⁰⁸ MORIN, Edgar. **A Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 72.

⁵⁰⁹ MORIN, Edgar. **Cultura e Barbárie Europeias**. Trad. Daniela Cerdeira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009, p. 105.

⁵¹⁰ Desde já se apresenta a distinção entre Regras e Princípios feita por Dworkin: “A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica (...). As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão.” DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 39. Princípio é “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou de equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.” DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 37.

sentido os objetivos da comunidade). Estabeleceu-se aí o binômio Estado-nacional/comunidade internacional. O estabelecimento de uma comunidade de destino global que passa, não somente pela aceitação dos seus propósitos norteadores, mas pela atuação efetivamente conjunta e solidária de seus membros.⁵¹¹

O presente momento do trabalho se dedica a analisar as condições de possibilidade oferecidas pela solidariedade internacional à cooperação ao desenvolvimento, analisando as dinâmicas globais e as perspectivas locais para a realização de direitos humanos fundamentais aos povos e aos Estados que dependem do auxílio externo para viabilizá-los.

6.2.1 Solidariedade internacional e cooperação ao desenvolvimento: entre as dinâmicas da governança global e do local

Estabelecer um direito humano à solidariedade, invocando o dever dos Estados e da comunidade internacional de desenvolvimento de estratégias conjuntas para a construção de uma sociedade internacional equalizada, é suficiente para o afastamento das desigualdades de fato entre os diversos povos do mundo? Como a comunidade internacional tem pensado a realização do direito à solidariedade?

O objetivo central do direito à solidariedade internacional para a criação de um ambiente propício à realização dos direitos humanos só pode ser alcançado através da ação coletiva dos Estados. Para essa atuação, foram elaborados (reafirmados) uma série de princípios e de diretrizes para conduzir/reger a dinâmica solidariedade internacional. Deverá ter como fundamento os seguintes princípios:

- O respeito pela dignidade e valor da pessoa humana, bem como a promoção de todos os direitos humanos e justiça social a nível mundial;
- a adesão aos princípios de justiça, equidade, coexistência pacífica, não-interferência, a autodeterminação, o respeito mútuo, a confiança mútua e de solidariedade humana em relações internacionais;

⁵¹¹ Nesse ponto vale referir os três modelos de comunidade traçados por Dworkin: no primeiro os membros tratam a sua associação como um “acidente de *fato*” histórico e geográfico, ou como uma entidade associativa que não é verdadeira; uma comunidade de circunstância. O segundo indica membros que aceitam o compromisso geral das regras estabelecidas pela comunidade, ignorando o convencionalismo da sua produção (promoção da concepção de justiça e equidade de algumas pessoas, mediante a negociação e o acordo); uma comunidade de regras. E o terceiro, é o modelo de princípio que aponta para a aceitação, por parte dos membros da comunidade, de um sistema de princípios que regerá a sua vida e as decisões de suas instituições. DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 252-255 passim.

- a eliminação de todas as formas de desigualdade, a exploração dos povos e indivíduos, o colonialismo e o racismo, e todas as outras políticas e ideologias que se opõem à propósitos e princípios da Carta;
- a cooperação de todos os Estados na realização plena do direito ao desenvolvimento e à eliminação de obstáculos ao desenvolvimento, bem como a realização de os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;
- a eliminação de todas as formas de discriminação (contra os povos indígenas, as minorias, os trabalhadores migrantes, as crianças, os idosos e as pessoas com deficiência, e, em particular, a discriminação contra as mulheres e da igualdade de gênero em todos os aspectos de esforços humanos);
- a eliminação da pobreza e a garantia de uma melhoria constante na padrões de vida e bem-estar de toda a humanidade;
- o desenvolvimento econômico e social sustentável, em particular no desenvolvimento equitativo dos países e as relações econômicas internacionais não-discriminatórias do comércio internacional;
- a partilha equitativa dos avanços científicos e tecnológicos por países desenvolvidos e países em desenvolvimento e um aumento constante no uso da ciência e tecnologia para a criação de padrões de vida;
- a promoção do comportamento ético por parte dos políticos, das empresas e das pessoas em geral no combate à corrupção, que mina desenvolvimento;
- o esforço para o desarmamento e para a canalização de liberalização progressiva de recursos para o desenvolvimento econômico e social;
- o reconhecimento do interesse comum de todas as nações na exploração, conservação e uso, exclusivamente para fins pacíficos e no interesse da toda a humanidade, dos espaços internacionais, de acordo com a propósitos e princípios da Carta e as convenções relevantes;
- a adoção de medidas eficazes, nos níveis regional e internacional, para combater o crime transnacional e crimes contra a humanidade, para levar à justiça os responsáveis por tais crimes e proporcionar reparação às vítimas, seja direta ou indiretamente.⁵¹²

A comunidade internacional afirma que todos os Estados e povos devem aderir ao princípio de solidariedade internacional, com vontade política e compromisso para o completo

⁵¹² NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 5-6.

cumprimento dos propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, com “verdadeiro espírito de solidariedade e harmonia”, tomando-se por diretrizes básicas: a independência nacional baseada no direito dos povos à autodeterminação; o princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados; o respeito à soberania e à integridade territorial dos Estados; a soberania permanente de cada nação sobre a sua própria riqueza natural e recursos; o direito e a responsabilidade de cada Estado e de cada nação e povo de determinar livremente seus próprios objetivos de coesão social e desenvolvimento, para definir as suas próprias prioridades e decidir, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, os meios e os métodos de sua realização, sem qualquer interferência externa; a coexistência pacífica, paz, relações de amizade e cooperação entre os Estados, independentemente das diferenças em seus sistemas sociais, econômicos ou políticos; a solução pacífica de controvérsias internacionais, sem recorrer a ou ameaçar o uso da força; e a convivência harmoniosa e o avanço progressivo de todas as civilizações e Religiões.⁵¹³ Ressalta-se a retomada (ou a reafirmação) dos princípios do direito internacional clássico para orientar os Estados nas manifestações da solidariedade internacional dos Estados.

A comunidade internacional estabeleceu, também, uma série de medidas e ações para promover a realização do direito à solidariedade internacional. Os Estados e os povos devem aderir à solidariedade internacional, cumprir os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas, respeitar os princípios de justiça, equidade, coexistência pacífica, não-interferência, autodeterminação, o respeito e confiança mútuos e de solidariedade humana nas relações internacionais. Para tanto, a solidariedade deve ser posta como o pilar central da cooperação internacional em matéria de assistência internacional, a ajuda oficial ao desenvolvimento e outras formas de cooperação internacional em consonância com as circunstâncias atuais da globalização e do crescimento da interdependência. Em resposta a ameaças globais, com a solidariedade internacional, devem-se buscar formas para garantir o desenvolvimento econômico sustentável e o progresso social, bem como o aumento internacional da cooperação em matéria de proteção ambiental e de socorro. Ressalta-se, ainda, a necessidade de reforço às atividades das Nações Unidas na promoção da cooperação internacional e da solidariedade, contribuindo para o Fundo Mundial de Solidariedade.⁵¹⁴

⁵¹³ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 4-5.

⁵¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 6-7.

Essa construção normativa indica que a comunidade internacional estabelece a cooperação internacional como mecanismo fundamental para a realização do direito à solidariedade internacional. A relação dinâmica, e intrínseca entre ambos dá as condições para complementar e melhorar as suas aplicações, sendo que a cooperação internacional fornece conteúdo importante para o direito à solidariedade internacional. O direito à solidariedade internacional também dá conteúdo à prática da cooperação internacional, afinal, ele supõe um tipo específico de cooperação internacional por parte dos Estados.⁵¹⁵

A abordagem da cooperação internacional deve estar baseada nos direitos humanos e nas parcerias globais para responder aos desafios globais. Nesse sentido, a) os acordos resultantes da cooperação internacional devem ser totalmente compatíveis com as obrigações de direitos humanos; b) os Estados são obrigados a abster-se, em suas ações de cooperação internacional, de impor condições que impessam a realização dos direitos humanos; e c) a cooperação internacional é baseada em parcerias iguais, em compromissos e obrigações recíprocas, e responsabilidade mútua.⁵¹⁶

De toda a forma, são ressaltados os meios para a realização do direito à solidariedade (a cooperação internacional), mas não estão indicados os parâmetros para a execução dos projetos de cooperação, que poderiam garantir os princípios desse direito em construção. O que pode se colocar como um obstáculo à concretização de ambos e um retorno *ao mesmo*. Afinal, apesar da pretensão universalizante desse direito, o conceito de desenvolvimento não pode ser definido de maneira atemporal, uma vez que se encontra relacionado a conteúdos históricos. Cada sociedade e cada época têm sua própria formulação do que é o desenvolvimento, a qual corresponderá às convicções, expectativas e possibilidades que nelas predominam.

Atuar de forma solidária em meio a um cenário de governança global conduz à reflexão de como serão articuladas as suas temáticas no *locus* da aplicação dos projetos de cooperação ao desenvolvimento. Por que as dinâmicas da governança global podem apresentar novas possibilidades ao local? Para Rosenau, a governança oferece possibilidades de ventilar as práticas das relações internacionais, pois abrangendo instituições governamentais, e também mecanismos informais de caráter não governamental, podem

⁵¹⁵ DANDAN, Virginia B. **Statement by Ms. Virginia Dandan Independent Expert on Human Rights and International Solidarity**. 68th session of the General Assembly. Third Committee. 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703640/statement-by-ms-virginia-dandan-item-69.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014, p. 4.

⁵¹⁶ DANDAN, Virginia B. **Statement by Ms. Virginia Dandan Independent Expert on Human Rights and International Solidarity**. 68th session of the General Assembly. Third Committee. 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703640/statement-by-ms-virginia-dandan-item-69.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014, p. 4.

fornecer outros meios para a participação dos indivíduos nas temáticas globais, reforçando outras modalidades de *governança sem governo*, podem viabilizar uma governança global cooperativa.⁵¹⁷

Assim, a comunidade de destino da cooperação, em sua acepção local, também deve ser considerada. Afinal, o binômio Estado/comunidade acompanha o nascimento das unidades políticas modernas, demonstrando que a comunidade pode existir sem o Estado, mas o Estado não pode existir sem a comunidade.⁵¹⁸ Dessa forma, cada comunidade guarda as suas singularidades e necessidades, indicando que “As diferenças sociais não são simplesmente dadas à experiência através de uma tradição já autenticada; elas são signos da emergência da comunidade concebida como projeto – ao mesmo tempo uma visão e uma construção – [...]”. As necessidades e as projeções do local são fundamentais para o desenvolvimento dos povos e dos indivíduos. “[...] a fronteira se torna o lugar a partir do qual *algo começa a se fazer presente* [...]”.⁵¹⁹

Como se pensar em desenvolvimento, enquanto um direito humano, articulado a partir da solidariedade, outro direito humano, se os mesmos são concebidos fora do seu objeto, o ser humano? As questões são globais, a interdependência é patente, mas o local *sofre*, para o bem e para o mal, as influências dos processos de cooperação para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, é preciso refletir sobre as possibilidades de contribuição e *co-laboração* do/no local para avançar-se na construção de um direito humano ao desenvolvimento realmente solidário.

6.2.2 Entre Cooperação e *Co-laboração* para o desenvolvimento: alterando as bases para a construção de um direito humano à cooperação solidária

O dever dos Estados em relação ao seu próprio desenvolvimento é de, no espaço nacional, adotar todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento. Para tanto deverá assegurar igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda, com medidas efetivas para assegurar às mulheres um papel ativo no processo de desenvolvimento. Além disso, devem promover reformas econômicas e sociais adequadas à erradicação de todas as injustiças sociais, bem como encorajar a participação

⁵¹⁷ ROSENAU, James N. A Cidadania em uma Ordem Mundial em Mutação. ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000, p. 392.

⁵¹⁸ RESTA, Eligio. **O Direito Fraternal**. Trad. Sandra Regina Martini Vial. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 86-87.

⁵¹⁹ BHABHA, Homi K. **O Local da Cultura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010, p. 21-22 e 24.

popular em todas as esferas, como fator importante ao desenvolvimento e à plena realização de todos os direitos humanos.⁵²⁰

Mas, se a pessoa é o sujeito principal do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário direto do desenvolvimento;⁵²¹ se todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, tanto individual como coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento,⁵²² por que os processos de cooperação internacional para o desenvolvimento estão centrados nos Estados? Em que medida os esforços da comunidade internacional na construção de um direito à solidariedade têm oferecido outras possibilidades ao seu exercício no campo da cooperação internacional ao desenvolvimento?

Apesar do reconhecimento de a solidariedade internacional ser decorrente do valor compartilhado de todos os seres humanos, expressando a mútua preocupação com o bem-estar dos outros, indicando uma resposta consciente ao sofrimento dos outros; de o objetivo não ser apenas aliviar o sofrimento, mas remover os obstáculos ou encargos que excluem os outros de participar e desfrutar dos direitos fundamentais a que todos os seres humanos têm direito,⁵²³ os meios e medidas seguem destinados aos Estados que *deverão* atuar de forma solidária e cooperativa.

Se a cultura é o terreno da política, onde o poder é produzido e disputado, empregado e contestado, e compreendido não somente em termos de dominação, mas de negociação,⁵²⁴ não seria o local (o espaço receptor), por meio de seus indivíduos, o *locus* da negociação da cooperação? Não caberia negociação na cooperação? A resposta é sim! Todas as construções

⁵²⁰ De acordo com o artigo 8º, parágrafos 1º e 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁵²¹ De acordo com o artigo 2º, parágrafo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁵²² Conforme o artigo 2º, parágrafo 2º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

⁵²³ NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66.** Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 4.

⁵²⁴ BHABHA, Homi K. **O Local da Cultura.** Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010, p. 181.

normativas da comunidade internacional são no sentido de inserir os indivíduos na cooperação, de incentivar a sua participação, no maior grau possível, como se viu na seção anterior. Quais os caminhos possíveis para isso? Seria possível a criação de espaços dialógicos e colaborativos em meio a um processo de cooperação ao desenvolvimento?

Direito humano à cooperação solidária deve ser entendido a partir do direito dos povos e dos indivíduos a autonomia do local. Trata-se da *co-laboração* entre “diferentes” que se organizam para unir esforços na elaboração de estratégias que viabilizem a resolução de problemas vivenciados por uma parte dos sujeitos que participam do próprio processo de cooperação. Neste contexto, convém observar ainda que “solidariedade” não é (nem pode ser) entendida como simplesmente um “auxílio” a uma situação difícil, o que conduz pensar em “assistencialismo”, prática recorrente em projetos *travestidos* de cooperação. O assistencialismo é uma forma de ação que retira do indivíduo as condições “à consecução de uma das necessidades fundamentais de sua alma — a responsabilidade”. A satisfação dessa necessidade exige que o indivíduo tenha de tomar decisões em problemas, grandes ou pequenos, que afetam interesses alheios e seus próprios, com os quais, porém, se sente comprometido. É, nesse sentido, a responsabilidade um dado existencial, não podendo ser ela incorporada ao homem intelectualmente, mas vivencialmente. Não há responsabilidade no assistencialismo, nem decisão. “Só há gestos que revelam passividade e *domesticação* do homem” e dos espaços.⁵²⁵

Essa falta de oportunidade para a decisão e para a responsabilidade participante do indivíduo, característica do assistencialismo, que leva suas soluções implementadas a contradizer a própria vocação da pessoa em ser sujeito e de se autodeterminar, não lhe possibilitando ingressar em processos democráticos e emancipatórios. É necessário chamar os indivíduos e grupos para o debate permanente “Sentar-se a uma mesa (de forma simbólica) e discutir tudo é a melhor forma de superar intolerâncias e violências. Enquanto houver debate não haverá violência. Sem dúvida, esta estratégia é muito mais eficaz do que intervenções armadas com supostas razões humanitárias [...]”,⁵²⁶ bem como a imposições e violências veladas por projetos de ajuda externa. Viabilizar aos sujeitos/grupos dos projetos de cooperação internacional participar das discussões, oportunizando-lhes colaborar nos seus

⁵²⁵ FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a, p. 66.

⁵²⁶ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; SANTOS, Reinaldo Silva Pimentel. **Comunidades tradicionais, plurinacionalidade e democracia étnica e cultural**. Considerações acerca da proteção territorial das comunidades de remanescentes de quilombos brasileiras a partir da ADI nº 3.239. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14141/comunidades-tradicionais-plurinacionalidade-e-democracia-etnica-e-cultural#ixzz34Rfo3c54>>. Acesso em 02 fev. 2014.

destinos, é condição de possibilidade para redimensionar a responsabilidades dos indivíduos, representando “Soluções (...) com o povo e nunca sobre ou simplesmente para ele.”

Dessa forma, ao optar-se por um direito humano à cooperação solidária, assume-se a cooperação como ato de unir esforços, para a resolução das situações-problema que repercutem nas incapacidades e necessidades locais, entre os elementos do grupo social e da comunidade internacional. Tais esforços devem ocorrer diante de atuações solidárias, compreendidas como uma responsabilidade recíproca, ou uma responsabilidade *co-laborativa*, conforme Freire. Entende-se uma responsabilidade de *mão dupla*, onde os sujeitos nativos dos espaços da realização dos projetos de cooperação, que vivenciam tais processos, são tão responsáveis pela elaboração e implementação das ações quanto os Estados ou a comunidade internacional que se solidariza(m) para colaborar na reconstrução. Neste sentido, diálogo, escuta e comprometimento são peças fundamentais.

Colocar em discussão como podem ou poderiam ser constituídos, ou ainda quais seriam os elementos que comporiam a base destes espaços dialógicos - onde a *co-laboração* e a solidariedade são elementos fundantes – com o objetivo de atender aos interesses, diretrizes e condições de uma cooperação internacional ao desenvolvimento, estabelecendo fios que conectem essa reflexão, representa um esforço na superação de entendimentos que transitam no sentido de que uma cooperação é apenas *sofrida* (ou recebida) por um Estado. O Estado é essencialmente seus homens, mulheres e crianças, e são estes que, em última análise, sentem os reflexos de uma cooperação internacional. Daí a importância de se pensar em espaços dialógicos que recoloquem o indivíduo nos cenários da solidariedade internacional.

Um *espaço dialógico* não implica estruturas físicas, mas tão somente a disposição de *estar aberto* ao diálogo com o outro, enquanto prática especificamente humana. O entendimento teórico a respeito do que sejam espaços dialógicos viabilizadores da construção da cooperação e solidariedade de que trata essa Tese, fundamenta-se principalmente nas ideias de Paulo Freire, o que já se constitui, *a priori*, um desafio. Compreender dentro deste contexto o que significa o diálogo é fundamental, vez que é o principal elemento constitutivo da dinâmica proposta. Espaço este entendido como *encontro* de indivíduos, que movidos e mediatizados por situações-problemas, se unem em um esforço colaborativo e solidário para a superação de tais situações.

De acordo com Freire, se é a construção de um espaço dialógico, solidário e *co-laborativo* que se busca é necessário que se criem condições para o *diálogo verdadeiro* entre os sujeitos que em determinado momento se encontram não como um ato de conquista, em que uns são detentores da verdade, enquanto os dominados nada sabem. O diálogo verdadeiro

não aceita a dicotomia entre os indivíduos, pois se funda no reconhecimento de uma *inquebrantável solidariedade* entre eles.⁵²⁷

O diálogo deve manter-se no e pelo reconhecimento do outro entre os sujeitos cooperados. Afinal, “A verdadeira mudança na ‘consciência’ de pertença comum é devida (...) ao reconhecimento que altera cada consciência precedente e constitui mundos.”⁵²⁸ É a constituição de *mundos* que viabilizará o reconhecimento de cada local como único, particular que, por meio do diálogo, manifestará suas necessidades e desejos.

O diálogo, fundado na teoria da ação dialógica, possui como característica a *co-laboração* que implica a convergência dos “[...] sujeitos dialógicos se voltam sobre a realidade mediatizadora que, problematizada, os desafia. A resposta aos desafios da realidade problematizada é já a ação dos sujeitos dialógicos sobre ela, para transformá-la.”⁵²⁹

Nesta direção, a *co-laboração* que se funda na comunicação entre os homens, tem como objetivo último a união com vistas à problematização e à superação de uma situação que oprime os homens. Contudo, o trabalho colaborativo constitui grande desafio pois, para sua concretização, colocam-se diversos obstáculos, dentre os quais é possível citar: o interesse nacional tanto dos entes que têm o poder de decidir pela efetivação de uma cooperação internacional, como os interesses daqueles que recebem a cooperação em seus territórios.

É neste sentido que a *co-laboração* entendida por Freire como *co-laboro*, ou como trabalho conjunto, demanda que as diferentes partes que se organizam e se unem com o fim de superar situações de incapacidade e subdesenvolvimento que oprimem (e por vezes massacram) uma população, tenham igual poder de decisão e estejam igualmente comprometidas para este fim.⁵³⁰

Neste contexto, ao assegurar o desenvolvimento (ou a reconstrução) de uma sociedade imersa em situações de necessidades, é também responsabilidade do povo que a compõe. Mas é possível pensar-se em desenvolvimento sem indivíduos autônomos? Para Amartya Sen, o “Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento”,⁵³¹ indicando que a intensidade das necessidades econômicas tende a aumentar a urgência das liberdades políticas.

O desenvolvimento guarda em si não apenas questões técnicas ou de política puramente econômica, mas traz consigo a passagem para outra mentalidade. Implica liberdade

⁵²⁷ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

⁵²⁸ RESTA, Eligio. **O Direito Fraternal**. Trad. Sandra Regina Martini Vial. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 23.

⁵²⁹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 167.

⁵³⁰ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

⁵³¹ SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 207.

e autonomia para decidir, e responsabilidade política e social.⁵³² Nesse sentido, a importância do estabelecimento de um sistema democrático residiria em três virtudes distintas: a) sua relevância direta à vida humana, associada a capacidades básicas, como a capacidade de participação política e social; b) seu papel instrumental de aumentar as possibilidades das pessoas de serem ouvidas ao expressarem as suas reivindicações, como as de necessidades econômicas; c) seu papel construtivo na qualificação de necessidades, como das necessidades econômicas em um contexto social. Dessa forma, viabiliza-se aos sujeitos, dotados de liberdade, a envolverem-se nos processos de tomada de decisão com oportunidades de obter os resultados mais valiosos ao local.⁵³³

Uma das tarefas mais importantes no processo de cooperação é propiciar as condições em que os sujeitos e suas relações uns com os outros, e entre estes e a comunidade internacional, ou outros entes de cooperação, vivenciam a experiência profunda de “[...] como ser pensante, comunicante, transformador, criador, realizador de sonhos [...]”,⁵³⁴ atuar no processo de cooperação como autores de sua própria história, de seu próprio desenvolvimento. E por viverem o processo como autores, tornam-se capazes de reais implementações que são vividas, com o passar do tempo, autônoma e democraticamente.

A liberdade implica responsabilidade, da mesma forma que a responsabilidade representa liberdade. Responsabilizar eticamente os sujeitos partícipes de uma cooperação internacional, significa viabilizar-lhes a liberdade de decidir na sua própria construção social e humana, viabilizando que se reconheçam em um tempo de possibilidades e não apenas de determinismos. Entendem-se como sujeitos e como grupo social que intervêm, capazes de transformar sua própria condição, constatando, comparando, avaliando, decidindo, rompendo. E é justamente “no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção, que se instaura a necessidade da ética e se impõe a responsabilidade.”⁵³⁵

Esses são os caminhos para estabelecer-se um direito humano à cooperação solidária e para pensar-se em solidariedade como sendo um direito humano, por meio de processos de cooperação, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm direito a desfrutar igualmente o benefício de uma ordem política, econômica e social interna e internacional justa e equitativa. Para isso, todos os povos, e cada ser humano, sem distinção de raça, cor, sexo, orientação sexual, língua, religião, nacionalidade, origem étnica, familiar, econômica ou

⁵³²FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a, p. 95-96 passim.

⁵³³SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 195 e 370.

⁵³⁴FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996b, p. 41.

⁵³⁵FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a, p. 66.

condição social, nível de educação ou convicção política, têm o direito de viver com dignidade e liberdade, gozando de um direito humano à cooperação solidária. Devem os indivíduos acessar as oportunidades para participarem de forma autônoma e democrática de seu próprio desenvolvimento e do seu espaço, responsabilizando-se pela construção desse cenário.

CONCLUSÃO

As intrínsecas relações entre o Estado, a concretização de direitos e as relações internacionais, involucradas pelas questões do poder, estão evidenciadas na dinâmica das atuações dentro e fora dos espaços nacionais. Os elementos dessa dinâmica colocam-se em constante cooperação e conflito diante do que é: interno-externo, nacional-internacional, local-global, capacidade-incapacidade, particular-universal, coexistência-imposição, indiferença-solidariedade, dependência-independência-interdependência.

A dialética das relações aí estabelecidas permearam as reflexões e construções da presente Tese. Discutir-se acerca das condições de possibilidade oferecidas pelas dinâmicas das relações internacionais à prática da cooperação ao desenvolvimento e a articulação de seus mecanismos com as instituições/indivíduos dos Estados receptores, marcadamente as políticas evidenciadas no período do Pós-Guerra Fria, propondo a inversão das bases da solidariedade internacional para a construção de um direito humano à cooperação solidária para o desenvolvimento no/do local, implica verificar os movimentos dialéticos das relações do(no) Estado, do(na) sociedade internacional e do(no) local da cooperação.

Para isso, objetivando-se sistematizar alguns entendimentos conclusivos dentro da presente pesquisa, ainda que provisórios, pois são relativos a um objeto que está em movimento, que passa por rupturas e permanências, destacam-se alguns pontos fundamentais à verificação das hipóteses levantadas. O intento é problematizar elementos que estão, de alguma maneira, circundando a teia de relações que compõem a Tese, ainda que extrapolem o espaço-tempo aqui propostos, pois poderão gerar novas pesquisas. Esta pontuação não significa, contudo, uma fragmentação do objeto, mas uma forma de destacar as principais questões referentes à problemática assumida.

- a) O estabelecimento de uma sociedade internacional para o exercício dos poderes soberanos dos Estados.

O enredo dessa evolução vai se explicitar, primeiramente, dentro da Europa, especialmente a partir do Período Medieval e, posteriormente, será ampliado para regular as relações entre os Estados europeus e os demais (colônias europeias). Assim, marcam esse direito as características que compõem a tradição europeia e as suas necessidades no tempo. Os demais Estados que virão a surgir terão um direito internacional já estabelecido. Mas ainda assim, será possível verificar as contribuições (reivindicações) dos Estados decolonizados/independizados para a evolução desse direito.

Os arranjos que emergiram com a pacificação da Europa no final do século XV, bem como os que compõem o cenário que os antecedem, ofereceram as possibilidades à construção dos paradigmas modernos que passariam a ordenar as relações dentro das unidades políticas e entre elas. O surgimento do Estado, da sociedade internacional clássica e do direito internacional, entre os séculos XV e XVIII, foram fundamentais para a compreensão e delimitação dos poderes estatais e do concerto para a coexistência de entidades soberanas.

O cenário político dos territórios europeus passou a constituir-se de um determinado número de Estados soberanos, juridicamente independentes e que não admitiam qualquer autoridade secular sobre eles. Contudo, as atitudes individualistas e nacionalistas, resultantes da interpretação e da aplicação dos Tratados de Westfália, protagonizadas pelo absolutismo real, demonstraram-se incompatíveis com uma ordem comum. As monarquias absolutas, especialmente a francesa, favorecidas pelos Tratados para a preponderância na Europa, imprimiram a marca da guerra como elemento constante das relações entre os Estados nesse período.

Apesar de os primeiros dois séculos do período absolutista, terem se pautado pela constante busca da *glória* e do prestígio pelos monarcas absolutos, os esforços teóricos se deram também no sentido de demonstrar que as relações entre os Estados não poderiam se pautar unicamente na força e na imposição ilimitada das soberanias estatais, como se viu em Grotius.⁵³⁶ Assim, o estabelecimento da sociedade interestatal europeia, assentada nos *direitos fundamentais* dos Estados soberanos, como direito à igualdade, direito à independência, direito à conservação de seu território, direito ao respeito, direito ao comércio internacional, deu as bases a um direito público europeu (*jus publicum Europaeum*) e ofereceu as condições para a afirmação do direito internacional moderno.

O cenário reclamava mecanismos de equilíbrio de poder. O principal desafio interno à sociedade internacional europeia entre o século XVI e início do século XIX, foi o de equilibrar as relações internas ao sistema, diante da estrutura descentralizada da sociedade internacional. A propensão para a hegemonia, na sucessão constante de uma potência após a outra, demandou a elaboração de regras limitadas de coexistência entre os pares, sendo o princípio westfaliano da independência das nações, o primeiro mecanismo jurídico para o equilíbrio entre as mesmas. Dessa forma, o papel do direito internacional foi fundamental para assentar os primeiros limites jurídicos externos às forças estatais, apesar de sua própria

⁵³⁶GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Trad. Ciro Mioranza. Vol. 1. Ijuí: Unijuí, 2004. Cap. 1, 4.

existência ser ditada por fatores também de caráter descentralizado: interesses idênticos ou complementares dos Estados e a distribuição do poder entre eles.

A construção da ordem objetivava o reconhecimento mútuo da soberania e a criação de certas regras, entendimentos e instituições minimalistas, planejados para restringir o conflito inevitável a ser esperado num sistema político pluralista e fragmentado. Objetivou-se estabelecer uma estrutura de coexistência, baseada no reconhecimento mútuo de Estados, independentes e associados, com direitos iguais, utilizando-se dos recursos à autopreservação e à autoajuda, e na liberdade de promover seus assuntos particulares com o mínimo de ingerências.

O exercício do poder dos (e entre os) Estados europeus, de forma concertada, ofereceu um cenário de equilíbrio, assegurando-se a nova ordem europeia. O sistema de equilíbrio de múltiplas independências do século XVIII possibilitou à Europa um período de tranquilidade e expansão. O direito internacional tornou-se secular e racional, concedendo traços universalistas à sociedade internacional europeia, que passou a basear-se em interesses comuns, nos valores compartilhados e também na realidade política do poder do sistema estatal: de um lado, em termos do equilíbrio do poder e, de outro, em função de fatores de ordem positivos presentes na desigualdade entre as Grandes Potências. Esse compartilhamento de crenças e valores comuns impôs limitações efetivas aos fins e aos meios que as nações europeias empregaram na luta pelo poder, entre elas.

Para fora, as estratégias de política externa foram pautadas em princípios e práticas pressionados por uma rede de interesses econômicos, políticos e estratégicos, com grande unidade cultural, sendo, para isso, fundamental o Concerto Europeu. A sociedade internacional europeia traçou rotas e mecanismos de expansão dos territórios e das economias dos Estados-Nação, levando consigo os reflexos políticos e normativos desenvolvidos nos primeiros séculos de sua existência.

A reorganização do poder no interior dos Estados europeus, especialmente a partir de 1789, foi fundamental para a estratégia de expansão da sociedade internacional no início do século XIX, apresentará as condições para um sistema único global de relações internacionais. As potências que concentrarão a hegemonia do período estarão assentadas no liberalismo econômico que propulsionará a Revolução Industrial e, conseqüentemente, a determinação dos novos domínios para a inserção dos produtos dela derivados. A sociedade internacional que fez novos adeptos determinou as estruturas internas e as relações entre Estados, as normas jurídicas, os modos de viver, de pensar, de produzir e de comerciar.

Pode-se afirmar que esses movimentos internos e externos ao(do) continente europeu, resultantes, e resultados, das profundas e sucessivas transformação (política, jurídicas, técnica, industriais, beligerantes, diplomáticas, econômicas), levaram à persistência do Estado e do sistema interestatal/internacional, retratando as tensões, oposições e conflitos no assento das soberanias e do poder dos Estados.

A ampliação do número de Estados que passaram a compor o cenário das relações internacionais e o surgimento de novas potências colocaram em xeque, desde o final do século XIX a ordem concertada europeia e ofereceram uma nova cena de (des)equilíbrios e hegemonias. O novo imperialismo caracterizado pela dominação das potências europeias (bem como dos Estados Unidos e do Japão) sobre o Sul do planeta, tanto diretamente, com a conquista territorial e subjugando os povos, como de forma indireta, por meio de relações econômicas e políticas assimétricas, completou a rede global de relações econômicas, estratégicas e políticas.

Ao mesmo tempo, a descolonização nas Américas e as investidas imperialistas norte-americanas apresentaram os movimentos de resistência e inserção de elementos americanos na construção do direito internacional, até então, marcadamente europeu: os princípios da autodeterminação dos povos, e da não intervenção, que acompanharam a afirmação dos novos Estados.

Outra consequência importante dos processos de colonização e de descolonização foi a expansão dos modelos europeus (político, econômico e jurídico) ao resto do mundo. O Estado passa a ser compreendido como a única forma possível de organização para o reconhecimento das unidades políticas na seara internacional; e o direito internacional, originalmente formado para regular as demandas de poder nas relações entre os Estados europeus, são projeções de um tempo e um lugar que se universalizaram.

b) A complexificação do sistema internacional no século XX: uma comunidade internacional, muitos Estados e domínios interdependentes

O panorama delineado no século XIX foi aprofundado no início do século XX. As duas Guerras Mundiais e seus reflexos, definitivamente, impuseram a necessidade de cooperação e de esforço coletivo ao evidenciarem a existência de interesses comuns em quase todos os domínios. Diante de uma nova ordem, solicitou-se o desenvolvimento do direito internacional e de instituições, a fim de darem conta dos problemas de interesse comum dos Estados.

Contudo, tanto na Primeira, como na Segunda Guerra mundiais, verificou-se que as instituições internacionais criadas, bem como o seu direito, estiveram estreitamente atrelados

aos interesses das nações vencedoras dos conflitos. Assim, o estabelecimento dos Pactos que institucionalizam a solidariedade na Sociedade das Nações e na Organização das Nações Unidas são resultados das deliberações que assentam as lógicas do poder no seio do coletivo internacional em cada um dos momentos de suas manifestações.⁵³⁷

A *tomada de consciência* que acompanha o surgimento da necessidade de cooperação em torno de objetivos e interesses comuns não se afasta da lógica do exercício do poder, refletindo na construção de instituições e do direito internacional para a sua manutenção. Nessa dinâmica, a manifestação da solidariedade internacional (por e entre os Estados), que tem visado à coexistência estatal (nem sempre pacífica), dentro de uma pluralidade de interesses, tem também possibilitado que cada ente possa seguir atuando na busca de seus próprios interesses, independentemente dos limites normativos e institucionais. Certo é também, que essa máxima não se aplica a todos os Estados, mas àqueles que propulsionam a dinâmica do poder no sistema internacional e que ocuparam (e ocupam) de forma privilegiada os espaços decisórios. Essa dinâmica é marcada não somente pela política internacional, mas pelas próprias discontinuidades do modelo estatal e pela ausência de um poder central capaz de impor o direito internacional aos Estados.

A Liga das Nações demonstrou-se débil, constitucional, estrutural e politicamente, e fraca no alcance de suas decisões diante das práticas da diplomacia secreta e o predomínio dos interesses nacionais, não suportando o desconcerto internacional econômico e político, acentuado pós-1933, bem como o forte reflexo dos nacionalismos nas relações intereuropeias. A eclosão da 2ª Guerra Mundial e o estabelecimento de uma nova ordem internacional com o seu término (e mesmo antes) reconhece as ligações intrínsecas entre segurança e economia, afirmando novos paradigmas e *consensos*.

A criação das Nações Unidas e os concertos de Bretton Woods redesenharam os planos jurídico-econômicos, a partir da força dos vencedores. As Nações Unidas centraram as principais decisões (e o uso da força) no Conselho de Segurança, mas ainda assim será evidenciada a busca pela implantação de uma verdadeira ordem mundial com categorias jurídicas e políticas a orientarem as relações entre os Estados. A afirmação jurídica do fim do grande ciclo de predominância da sociedade internacional europeia foi um dos pontos marcantes da Carta das Nações Unidas, encerrando a regra da unanimidade e simbolizando a emergência de uma nova balança de poder no mundo.

⁵³⁷ Conforme se verificou no Capítulo 2, 2.2.1 e 2.2.2.

A criação das Nações Unidas e de suas agências especializadas com os novos pactos e instituições de alcance universal forja uma normativa além e acima dos Estados nas questões de segurança e direitos humanos. A nova tentativa de organização privilegia os aspectos políticos, confiando verdadeiros poderes de decisão e de atuação às instituições criadas. Contudo, as preocupações dos governos vencedores da 2ª Guerra, no tocante ao seu realismo e à sua eficácia, faz com que reconheçam na Organização uma posição privilegiada às grandes potências e a interdependência dos problemas econômicos, técnicos e da manutenção da paz.

Contudo, o universalismo da Carta encobre o *consórcio* das superpotências e a emergência de novos sistemas de dominação internacional por ela possibilitado. O monopólio do uso da força, com os mecanismos legitimadores das atuações, *na medida da vontade* das potências permanente do CS, e o intervencionismo nos domínios social e econômico, com a previsão de instrumentos concretos e de instituições de cooperação, proporcionaram condições para que a comunidade internacional que se projetou pudesse ditar os valores e impor a sua realização.

No tocante ao exercício do poder, os governos das duas superpotências que se afirmaram no Pós-Segunda Guerra, Estados Unidos e União Soviética, aceitaram a distribuição global de forças, e o equilíbrio de poder desigual. O princípio de não-intervenção parece assentar-se definitivamente como pilar da nova organização mundial e das relações internacionais, apesar dos frequentes atos de intervenção das grandes potências nas suas áreas de influência.

Os processos de descolonização que se deram no período, fundamentaram-se na Carta da ONU e tiveram o apoio da maioria das Nações Unidas, anticolonialista, que criaram os instrumentos jurídicos necessários à legitimidade dos povos coloniais à independência. O princípio do direito dos povos à autodeterminação ganha importância e possibilita a um grande número de unidades políticas a ascenderem a condição de Estados, em paridade (ainda que formal) com os demais. O desequilíbrio, ou a manifestação desigual do poder, bem como a inserção de novos Estados recém-independentes no sistema internacional, enfraqueceram a lógica onusiana e seu direito. Dificultaram o exercício do poder, solicitando a redemocratização das estruturas, por um lado, e clamando por soluções suficientes e adequadas aos desafios do subdesenvolvimento e dos novos conflitos surgidos no Sul, por outro.

Somam-se ao quadro os novos arranjos políticos, econômicos e culturais, não somente de origem estatal que influenciaram de forma crescente as relações internacionais no Pós-Guerra Fria, impulsionaram o reconhecimento da interdependência complexa. As produções

normativas internacionais (e institucionais) ampliaram-se para dar conta dos fenômenos que se demonstraram para além das dinâmicas de poder entre os Estados e indicaram uma série de temáticas que demandariam uma governança global.

Nesse cenário, é possível afirmar que a institucionalização da sociedade internacional, necessariamente repercute em estruturas que privilegiem ou favoreçam o interesse nacional de alguns Estados, mantendo a lógica de poder que define o sistema internacional? Ainda que a política internacional seja “[...] necessariamente a política do poder”⁵³⁸, o direito internacional não pode se eximir de sua missão de limitar o seu exercício de poder, para mitigar os seus efeitos. O desenvolvimento do direito internacional acompanha esta lógica. A defesa dos princípios da soberania e da igualdade entre os Estados, que acompanham os ideários estatais e pautam suas relações desde o seu surgimento, serão mantidos com o desenvolvimento das instituições e do direito internacional.

Contudo, o reconhecimento das desigualdades de fato, diante de cenários que se complexificam, do crescente número de Estados e dos desafios que surgem em um contexto de progressiva interdependência, indicam a necessidade de superação do direito internacional como concebido na sua acepção clássica. Vários são os fatores identificados nesse contexto: a internacionalização dos direitos humanos e a constitucionalização do direito internacional, a globalização econômica e as crises econômico-financeiras, as descolonizações e o importante aumento no número de Estados, imersos em condições de subdesenvolvimento, na segunda metade do século XX; os novos cenários para o exercício do poder e da hegemonia estatal; a pressão dos Estados em via de desenvolvimento por espaços decisórios na sociedade internacional; a governança global.

A ausência de uma linearidade nas relações, bem como a inserção de questões que extrapolam, em muito, as possibilidades de atuações isoladas, marcarão novos tempos para o exercício do poder e sujeitarão o direito internacional à política, à economia, à segurança de forma hiper-relacionada. A coordenação entre as políticas nacionais e internacionais demonstra-se fundamental ao funcionamento do sistema de interdependência complexa, colocando o Estado diante da crise do direito internacional e de sua própria crise.

Entretanto, esse contexto viabiliza tanto esforços cooperativos e de manifesta solidariedade internacional, como práticas impositivas a partir das pautas de governança global (normalmente estruturadas pelos Estados desenvolvidos e os em via de desenvolvimento em ascensão). Além disso, aos Estados que mantêm suas políticas externas

⁵³⁸ ARON, Ramond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002, p. 723.

fulcradas em estratégias realistas, as questões globais têm servido à retórica política e à prática da hegemonia na determinação das diretrizes das mesmas, especialmente aos países em via de desenvolvimento.

Dessa forma, os pontos suscitados nas alíneas *a* e *b* demonstram a confirmação da primeira hipótese estabelecida na Tese, pois a lógica do poder que rege as relações internacionais, os concertos, os (des) equilíbrios e as hegemonias dos (e entre os) Estados, desde o estabelecimento do paradigma estatal e da sociedade internacional clássica, tem sido fundamental para a criação e desenvolvimento do direito internacional e de suas instituições, auxiliando na sua manutenção. Nessa dinâmica, o reconhecimento de objetivos comuns, demandando atuações a partir de uma solidariedade internacional, tem visado mais à coexistência dos Estados, do que a construção de atuações conjuntas para os fins comuns. Os interesses nacionais marcam a dinâmica das relações que, dentro de uma pluralidade de interesses, mormente os econômico, tendem a se sobrepor.

Ainda, o estabelecimento de uma ordem global permeada por questões econômicas transnacionais e uma *moralidade universal*, tem possibilitado práticas impositivas, em nome dos direitos humanos, da democracia e/ou da boa governança. Além disso, o caráter interdependente das questões pressupõe atividades estabelecidas a partir de objetivos comuns, solicita a coordenação das atividades e dos objetivos, orientados pelas diretrizes globais de cada área de atuação. Se observado o cenário da governança, mormente no setor econômico, os *consensos* são ditados pelos Estados desenvolvidos e a direção das políticas internas dos Estados, sobretudo os em via de desenvolvimento, são orientados a partir daí. Isso reflete especialmente na demanda por uma revitalização nos mecanismos da cooperação internacional, um dever dos Estados dirigido (e dirigente) pelas (das) políticas tanto estatais como internacionais.

Afirmar-se que esse cenário “tem possibilitado”, não leva, contudo, à conclusão de que “todas” as práticas estejam nesse compasso. Afinal, seria desconsiderar as partes desse conjunto complexo. Para Rosenau, a governança oferece possibilidades de ventilar as práticas das relações internacionais, pois abrangendo instituições governamentais, mas também em mecanismos informais de caráter não governamental, podem fornecer outros meios para a participação dos indivíduos nas temáticas globais, reforçando outras modalidades de *governança sem governo*, podem viabilizar uma governança global cooperativa.⁵³⁹

⁵³⁹ ROSENAU, James N. A Cidadania em uma Ordem Mundial em Mutação. ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000, p. 392.

- c) Os propósitos da cooperação internacional: entre os interesses nacionais dos Estados doadores e o reconhecimento local dos receptores.

A cooperação internacional surge impregnada da ideia de solidariedade internacional e acompanha o desenvolvimento da institucionalização da sociedade internacional. Nasce dentro da lógica e da dinâmica das relações internacionais, assentada (nas poucas regulações) no direito internacional clássico.

Desde os arranjos que produziram(em) as temáticas globais, que extrapolam as possibilidades de solução unilaterais por parte dos Estados, criam-se e recriam-se mecanismos que viabilizem a cooperação da comunidade internacional em relação aos Estados, bem como de Estados em relação a outros Estados, em uma ampla variedade de planos e de formas de realização. Apresenta-se como um dever, uma responsabilidade, um indicador à atuação dos Estados, representando os contornos da materialização da solidariedade internacional, inserida nos textos normativos internacionais e nacionais.

Contudo, apesar do reconhecimento jurídico, a ausência de previsão dos mecanismos ou procedimentos institucionais para as atuações cooperativas possibilitou aos Estados vincularem-na às suas políticas internas e exteriores, a partir dos seus interesses nacionais. Assim, o sentido dos termos utilizados para definirem tais atuações tendem a partir dos determinantes internos, especialmente dos Estados doadores, sobre as políticas de ajuda que estão atreladas aos contextos nacionais e internacional, cada vez mais interdependentes. Isso significa que, mudando o cenário das políticas internas, muda o cenário da política internacional, da mesma forma que as alterações na conjuntura internacional afetam os planos internos.

Nesse sentido, as cooperações tendem a se demonstrar uma funcionalidade subsidiária, lenitiva e simples beneficência humanitária, sem interessar-se pelas causas que originam as situações de necessidade pode limitar-se ao tratamento *a posteriori* dos resultados, assumindo de pronto e contrário às aparências, uma responsabilidade objetiva em sua reprodução.⁵⁴⁰ Afinal, pautadas nos cenários e interesses dos Estados “doadores” e não dos “receptores”.

O que se verifica é que as práticas atuais de cooperação internacional apontam para a ausência de condições para assentar projetos com autonomia no/do local. O afastamento dos indivíduos que estão imersos nesses processos dos espaços de decisão sobre os projetos a serem implantados, indicam a sua baixa efetividade. A eficácia dos projetos de cooperação,

⁵⁴⁰ GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial, 1995, p. 17-18.

especialmente em espaços de baixo nível de desenvolvimento que demandam, conseqüentemente, uma maior atuação da comunidade internacional, tem se demonstrado baixa, apesar de necessária. Como se poderia explicar essa contradição?

Para Boussaguet, Jacquot e Ravinet a percepção das políticas públicas pelos seus destinatários está diretamente relacionada com a sua efetividade, por desconhecerem aquela política ou por oporem resistência em relação à mesma, possivelmente por entendê-la desarticulada de suas prioridades.⁵⁴¹ Dessa forma, os indivíduos pertencentes ao local da cooperação acabam por não assumir a sua responsabilidade nos projetos. Esse quadro é facilmente pintado quando se ignoram as particularidades de um povo no desenvolvimento de políticas para o qual se destina.

O esvaziamento das políticas e projetos de cooperação construídos sem compartilhamento com o local demonstra-se um dos maiores obstáculos à consecução dos objetivos dos projetos cooperativos. Afinal, a dinâmica de sua realização tende a demonstrar os seus fundamentos: estão mais para dentro dos Estados “doadores” do que dos Estados “receptores”. Assim, retirar/afastar as questões de “ajuda externa” das pautas e condições internas para o estabelecimento das estratégias e projetos de cooperação, faz-se fundamental à mudança nos termos e prioridades de sua dinâmica.

- d) A cooperação internacional e as possibilidades de se forjar espaços colaborativos:
a necessária revisão dos termos da cooperação

O contexto das políticas destinadas à cooperação internacional traz as contradições desde a sua origem e com a afirmação de seus termos. O estabelecimento da lógica entre doadores e receptores, a partir das primeiras manifestações da ideia de “ajuda internacional”, e a conseqüente configuração do atual sistema internacional de cooperação ao desenvolvimento, resultam das dinâmicas históricas que dão forma ao sistema internacional contemporâneo. A bipolaridade da Guerra Fria; os processos de descolonização e o conflito Norte-Sul; as dinâmicas da globalização e a paulatina integração da economia mundial são processos inter-relacionados e que compõem a base da explicação da maior parte dos acontecimentos-chave na evolução da cooperação ao desenvolvimento. Tais processos simultâneos fizeram com que a concessão de ajuda ao desenvolvimento se convertesse num

⁵⁴¹BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (dir.). **Dictionnaire des politiques publiques**. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

dos mecanismos mais frequentes de relação entre os países industrializados e os países em desenvolvimento.⁵⁴²

Apesar de se haver frisado desde o início a utilização sinônima pela comunidade internacional de ajuda ou cooperação ao desenvolvimento, bem como a preferência pelo termo “ajuda internacional”, há uma evidente distinção entre eles.⁵⁴³ A ajuda, compreendida como um favor, um auxílio, uma contribuição para que outrem façam alguma coisa; a cooperação remete, contudo, à atuação ou à operação de forma simultânea ou coletiva, de forma colaborativa. Dessa forma, os termos que permeiam a cooperação internacional demonstram-se equivocados.

Primeiramente, o Estado que ajuda pode ser denominado “doador”, e no mesmo sentido, o Estado que recebe a ajuda pode ser denominado “receptor”. Contudo, os Estados que atuam em cooperação, não podem ser concebidos na lógica “doador-receptor”. Essa dinâmica demonstra as desigualdades de fato no cenário das cooperações, apontando para o equívoco terminológico, mas que representa a compreensão dos Estados em relação à cooperação internacional: um ato unilateral de sua solidariedade.

Os Estados assumiram, desde o início, o princípio da igualdade como balizador de suas relações. Mas sabe-se também que o mesmo sempre foi assumido na perspectiva formal. Materialmente, os Estados buscam exercer seus poderes, disputando a hegemonia, cientes de suas desigualdades. Ao mesmo tempo, desde o estabelecimento da sociedade internacional clássica, o equilíbrio do poder foi fonte de preocupação e de regulação. O avanço da institucionalização da sociedade internacional ampliou também o desenvolvimento do direito internacional, com o conseqüente alargamento das obrigações e limitações internacionais aos Estados. A assunção de valores comuns a nortear as normativas, e políticas, internas e externas, especialmente a partir do final da 2ª Guerra Mundial contribuiu sobremaneira para esse quadro.

As desigualdades de fato têm repercutido, contudo, no reconhecimento de maior responsabilidade por determinados Estados, que se manifestam a cada situação de conflito, em regiões específicas. Nesse sentido, os Estados Unidos nas questões do oriente médio, da Europa oriental, demonstrando a evidente relação de sua solidariedade internacional com as questões geopolíticas nacionais. Tal atuação tem relação direta com a orientação realista de

⁵⁴² AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In: Revista de Economia e Relações Internacionais*. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p. 11.

⁵⁴³ Veja-se no Capítulo 5, subseção 5.1.1 Cooperação Internacional e Materialização da Solidariedade Internacional.

sua política externa, que tem importantes resultados nas relações internacionais e na produção e efetividade do direito internacional.

Falar em mudança nos termos da cooperação implica aceitar a mudança na sua prática. A presente Tese, ao colocar a ideia (e a necessidade) de um direito humano à cooperação solidária, solicita a compreensão das dinâmicas cooperativas a partir de outras bases: atuações conjuntas e colaborativas. Para isso, é preciso reconhecer que a criação de espaços laborativos, de mera execução das determinações dos projetos de cooperação formulados por outros Estados ou pela comunidade internacional, sem se pensar em *co-laboração*⁵⁴⁴, e logo, em diálogo, levam a meros cumprimentos de obrigação internacional, a partir das políticas nacionais dos Estados “doadores”. É preciso compreender dentro desse contexto o que significa o diálogo é fundamental, vez que é o elemento de possibilidade para a constituição de espaços cooperativos. Espaços que devem reconhecer-se como “encontro” de indivíduos (mais do que de Estados) que, movidos e mediatizados por situações-problemas, unem-se em esforço cooperativo e solidário para a superação de tais situações.

Dessa forma, a elaboração dos projetos de cooperação internacional deve ocorrer a partir do local e com o local. A solidariedade internacional deve partir do reconhecimento mútuo do objeto e dos mecanismos da cooperação. Assim, o conhecimento das formas econômicas de cooperação e sua “aplicação” em conceitos, processos e competências jurídicas adequadas exige, além da interligação a métodos e objeto da “Teoria do Estado”, uma *consciência* de cooperação (internacionalização da sociedade, da rede de dados, opinião pública mundial, das demonstrações com temas de política externa, legitimação etc.)⁵⁴⁵, que se concretize para além do próprio Estado.

A instituição de Estados constitucionais cooperativos, na concepção proposta por Peter Häberle, pode também significar uma possibilidade à realização de um direito humano à cooperação solidária, pois o Estado constitucional cooperativo tem nas relações internacionais (com outros Estado e instituições inter/supranacionais) e no direito delas derivado, ponto fundamental à sua constituição: “abertura ao meio” e “abertura ao mundo”. A *abertura para fora* se chama cooperação, realizada política e juridicamente, representa um momento de configuração correspondente ao desenvolvimento de um *direito internacional cooperativo*.⁵⁴⁶ Contudo, o Estado constitucional cooperativo não deve atuar de forma assistencial, mas

⁵⁴⁴ Freire ao tratar da teoria dialógica da ação, lembra que “...na *co-laboração*, exigida pela teoria dialógica da ação, os sujeitos dialógicos se voltam sobre a realidade mediatizadora que, problematizada, os desafia. A resposta aos desafios da realidade problematizada é já a ação dos sujeitos dialógicos sobre ela, para transformá-la”. FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 167.

⁵⁴⁵ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 19.

⁵⁴⁶ HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 6.

compartilhando sentidos comuns com os demais Estados cooperativos que, a partir dos direitos humanos, operam de forma colaborativa, respeitando autodeterminação dos pares.

Dessa forma, as reflexões das alíneas *c* e *d* apontam para a confirmação da segunda hipótese levantada na Tese, indicando que as manifestações da solidariedade internacional, ou de um direito à solidariedade, não têm se mostrado capazes de promover processos colaborativos dentro da lógica que move os propósitos das cooperação desde as suas primeiras manifestações. A demonstração da forte presença dos interesses nacionais dos Estados “doadores” na elaboração e implementação dos projetos de cooperação auxiliam no esvaziamento da autonomia da constituição dos espaços de cooperação para assentarem as suas instituições/necessidades locais.

Além disso, as políticas de cooperação internacional, que visam a afirmar as liberdades fundamentais e as instituições democráticas, como objetivos primordiais, para não serem esvaziadas de sentido, necessitam de reconhecimento no/do local para que possam representar práticas efetivas. Ainda que se reconheça o sucesso em setores pontuais da sociedade, que viabilizam um crescimento setorial, não se pode afirmar que os objetivos da cooperação têm se demonstrado efetivos. Afinal, somente com o reconhecimento dos indivíduos do local, forjando espaços colaborativos, com resultados projetados a partir dos desejos e necessidade locais, a cooperação poderá ser eficaz, buscando-se um desenvolvimento dos povos, respeitando-se a sua autodeterminação.

Não se pode afirmar desenvolvimento sem a possibilidade de autodeterminação. Apesar de um dogma do direito internacional, o direito à autodeterminação dos povos, fundamental ao seu desenvolvimento, também encontra obstáculos à sua concretização. E considerando-se a cooperação internacional como um mecanismo da comunidade internacional para materializar a sua solidariedade em torno do direito a desenvolverem-se de todos os povos, é preciso encontrar caminhos para a sua concretização. Afastar os indivíduos desse processo é afastá-los de sua própria determinação como povo.

e) Direito humano à (qual) solidariedade?

Esforços coletivos e a solidariedade internacional são a condição prévia para realizar os objetivos comuns da humanidade, tais como: a manutenção da paz internacional; as respostas para os conflitos regionais; o desenvolvimento sustentável; a luta contra o terrorismo e os extremistas internacional; a erradicação da pobreza; proteção ao meio ambiente comum e luta contra as catástrofes naturais e provocadas pelo homem; as respostas

às crises econômicas e financeiras globais; luta contra o VIH/AIDS e outras doenças graves; respostas às emergências internacionais⁵⁴⁷

Nesse cenário, a solidariedade internacional coloca-se como um dever comum de todos os povos e Estados e não se limita à assistência e à cooperação internacional, auxílio, caridade ou assistência humanitária. A solidariedade decorre do valor compartilhado de todos os seres humanos, expressa a mútua preocupação com o bem-estar dos outros, indica uma resposta consciente ao sofrimento dos outros. O objetivo não é apenas aliviar o sofrimento, mas remover os obstáculos ou encargos que excluem os outros de participar e desfrutar dos direitos fundamentais a que todos os seres humanos têm direito.⁵⁴⁸

Deve, portanto, a solidariedade internacional ser compreendida como um conceito mais amplo e princípio que inclui sustentabilidade e respeito igual para todos os Estados e povos soberanos nas relações internacionais, especialmente as relações econômicas internacionais, a coexistência pacífica de todos os membros da comunidade internacional, parcerias iguais e da distribuição equitativa dos benefícios e encargos, o direito dos povos à paz e preservação da ecologia dos sistemas.⁵⁴⁹

Os esforços da comunidade internacional para a construção de um direito humano à solidariedade têm ocorrido no sentido de todos os Estados e os povos aderirem ao princípio de solidariedade internacional, com vontade política e compromisso. A solidariedade internacional deve ser exercida pelos Estados e pela comunidade internacional respeitando-se todos os princípios que fundamentaram o desenvolvimento do direito internacional clássico (a independência nacional, o direito dos povos à autodeterminação, o princípio da não-ingerência; soberania e integridade territorial dos Estados, a coexistência pacífica e cooperação entre os Estados), ressaltando-se o direito e a responsabilidade de cada Estado, nação e povo, de determinar livremente seus próprios objetivos de coesão social e desenvolvimento, bem como definir as suas próprias prioridades e decidir, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, os meios e os métodos de sua realização, sem qualquer interferência externa.

⁵⁴⁷NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 4.

⁵⁴⁸NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: < http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014, p. 4.

⁵⁴⁹DANDAN, Virginia B. **Statement by Ms. Virginia Dandan Independent Expert on Human Rights and International Solidarity**. 68th session of the General Assembly. Third Committee. 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703640/statement-by-ms-virginia-dandan-item-69.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014, p. 2-3.

Mas o assento de direito humano à solidariedade a partir dos fundamentos do direito internacional clássico, pode mostrar-se suficiente? Os mecanismos para a implementação desse direito ainda se mostram sem a devida formulação. É possível pensar-se em obrigação internacional sem um foro adequado às suas violações? O desenvolvimento de uma jurisdição internacional para além das vontades do Estado é imprescindível, tanto quanto de instrumentos para a sua realização.

Dentre as propostas de um direito humano à solidariedade que vêm sendo formuladas pela comunidade internacional com a *Declaração do Direito dos Povos e dos Indivíduos à Solidariedade Internacional*, ainda não há a previsão de mecanismos de realização do mesmo (e tudo indica que não serão determinados). Apenas coloca-se a cooperação internacional como o principal instrumento de que dispõe a comunidade internacional para a sua materialização.

Dessa forma, a realização do direito humano à solidariedade segue (e tende a seguir) sujeita à dinâmica das relações internacionais, ou seja, às relações de poder entre os Estados, cujas pressões sobre os outros países indicam um grande desafio à cooperação internacional.⁵⁵⁰ Por isso, fundamental repensar-se os seus mecanismos, afinal a cooperação para a afirmação do direito ao desenvolvimento pode favorecer não só o avanço nos arranjos econômico e sociais globais, mas também no sentido de solidariedade humana entre todos os povos.

Outro ponto fundamental refere-se às verificações locais utilizadas pelas Nações Unidas para as constatações empíricas acerca da construção das diversas experiências estatais de solidariedade internacional. Ou podem ser compreendidas como a *averiguação da medida da solidariedade* dos Estados (especialmente os emergentes)?⁵⁵¹ A questão refere-se à análise das *práticas solidárias* dos Estados, mas deixam em aberto as diretrizes para a cooperação internacional. Não há análise da adequada conduta dos Estados em relação aos locais que recebem seus projetos de cooperação. Por que as constatações empíricas não passam pela análise dos laços de solidariedade locais para a transposição ao cenário internacional? Por que

⁵⁵⁰ DANDAN, Virginia B. **International Solidarity, the Right to Development and the Millennium Development Goals**. Disponível em: <<http://en.apg23.org/en/TheCommunity/UnitedNations/IntSolidarity/SideEvent2?action=AttachFile&do=get&target=VirginiaDandanSpeech.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

⁵⁵¹ Tais questões podem ser verificadas no relatório apresentado por Virginia Dandan, Experta Independente em Direitos Humanos e Solidariedade Internacional, da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, após a sua Missão de Estudos no Brasil e análise das políticas de cooperação e da Diplomacia Solidária brasileira. DANDAN, Virginia B. **Relatório ao conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. 2012. Disponível em: <<http://www.ong-ngo.org/pt/relatorio-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-solidariedade-internacional/>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

as manifestações da solidariedade local não passam a servir de base para a construção de novas formas de manifestação da solidariedade internacional?

Acumulam-se hoje, mundialmente, as *tarefas de comunidade* da humanidade, que se demonstram para além dos Estados como unidades autônomas. O reconhecimento, sobretudo retórico dessas tarefas, fez com que muitos Estados, em sua compreensão própria, em sua literatura política e científica (dogmático-jurídica) e nos seus textos constitucionais, apresentassem somente “confissões superficiais de cooperação”, mas, em geral, reportam-se à soberania e assuntos internos para desviarem-se da responsabilidade comum.⁵⁵²

Dessa forma, por mais que os esforços da comunidade internacional pareçam estar na *contra-mão* dos acontecimentos do capitalismo transnacionalizado, buscando impor aos Estados (em nome da comunidade), o dever de agir conjunto para superar determinadas situações de incapacidade, independente de seus interesses nacionais, afastar a dinâmica da solidariedade e da cooperação internacional da lógica de poder dos Estados segue sendo um desafio importante. Discutir-se acerca de uma cooperação internacional que seja solidária, como um direito humano, representa a busca pela aproximação com o local, legitimando as manifestações locais como fonte para um novo direito internacional, ou ao menos estabelecer novas/outras bases para a concretização de direitos.

f) Como pensar em um direito humano à cooperação solidária?

Direito humano à cooperação solidária deve ser entendido a partir do direito dos povos e dos indivíduos à autonomia do local. É preciso que sejam pensados e articulados a partir do imprescindível reconhecimento e respeito ao outro, pois “[...] os direitos humanos representam (...) a concretização da outra pessoa e do meu dever, e minha liberdade, antes de ser antagônica à de outros, é a liberdade da responsabilidade e da fraternidade.”⁵⁵³ É preciso, pois, concebê-los não a partir da universalização de direitos e valores, que nada representam aos povos que não os reconhecem como válidos e legítimos, como ocorre hoje com diversos direitos humanos.⁵⁵⁴

Dessa forma, um direito humano à cooperação solidária afirma-se a partir do local, reconhecido internacionalmente. Trata-se da *co-laboração* entre *diferentes* que se organizam para unir esforços na elaboração de estratégias que viabilizem a resolução de problemas vivenciados por uma parte dos sujeitos que participam do próprio processo de cooperação

⁵⁵²HÄBERLE, Peter. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 71-72.

⁵⁵³DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009, p. 357.

⁵⁵⁴TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. **Teoria Pluriversalista do Direito Internacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2011, p. 300.

(protagonizando esse processo). Neste contexto, reafirma-se que solidariedade não é (nem pode ser) entendida como simplesmente um “auxílio” a uma situação difícil, o que conduz pensar em “assistencialismo”, prática recorrente em projetos *travestidos* de cooperação.

Para forjar um direito humano à cooperação solidária, torna-se imperativo afastar o assistencialismo, pois implica furtar dos assistidos a necessária exigência que o indivíduo tem de tomar decisões em problemas, grandes ou pequenos, que afetam interesses alheios aos seus próprios, com os quais, porém, se sente comprometido. Não há responsabilidade no assistencialismo, nem decisão. “Só há gestos que revelam passividade e *domesticação* do homem”⁵⁵⁵ e dos espaços.

Essa falta de oportunidade para a decisão e para a responsabilidade participante do indivíduo, característica do assistencialismo, que leva a suas soluções implementadas a partir do afastamento dos indivíduos dos espaços decisoriais de interferirem no seu futuro e de seu local. Contudo, não será com soluções dessa ordem, internas ou externas, que se oferecerá ao país uma destinação democrática.

Ao contrário, ao optar-se por um direito humano à cooperação solidária, assume-se a cooperação como ato de unir esforços, para a resolução das situações-problema que repercutem nas incapacidades e necessidades locais, entre os elementos do grupo social e da comunidade internacional. Tais esforços devem manifestar-se diante de atuações solidárias, compreendidas como uma responsabilidade recíproca, ou uma responsabilidade “*colaborativa*”, conforme Freire. Entende-se uma responsabilidade de *mão dupla*, onde os sujeitos nativos dos espaços da realização dos projetos de cooperação, que vivenciam tais processos, são tão responsáveis pela elaboração e implementação das ações quanto os Estados ou a comunidade internacional que se solidariza(m) para colaborar na reconstrução. Neste sentido, diálogo, escuta e comprometimento são peças fundamentais.

Pensar solidariedade como sendo um direito humano, por meio de processos de cooperação, em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos têm direito a desfrutar igualmente o benefício de uma sociedade internacional harmoniosa com uma ordem política e econômica internacional justa e equitativa, em que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados, é o que se faz necessário. Para isso, todos os povos, e cada ser humano, sem distinção de raça, cor, sexo, sexual orientação, língua, religião, nacionalidade, origem étnica, familiar, econômica ou condição social, nível de educação ou convicção política, deve ter o direito de viver com dignidade e liberdade e gozar do direito de

⁵⁵⁵ FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a, p. 66.

solidariedade internacional que deve, por sua vez, contribuir para isso, responsabilizando-se com a construção desse cenário.

Neste contexto, assegura-se que a reconstrução de uma sociedade imersa em situações de necessidades é também responsabilidade do povo que a compõe. Significa responsabilizá-los eticamente na sua própria construção social e humana, possibilitando que se reconheçam em um tempo de possibilidades e não apenas de determinismos, sendo capazes de entenderem-se como sujeitos e como grupo social que intervêm, que transformam sua própria condição, que constata, que comparam, que avaliam, que decidem, que rompem. E é justamente “no domínio da decisão, da avaliação, da liberdade, da ruptura, da opção, que se instaura a necessidade da ética e se impõe a responsabilidade.”⁵⁵⁶

Compartilhar responsabilidades de forma recíproca no processo de cooperação significa que todas as ações planejadas e empreendidas no contexto local recaem em igual nível de responsabilidade sobre os sujeitos locais ou nativos, comunidade internacional e Estados. Assim, os contextos de reconstrução precisam ser planejados a partir da escuta honesta e democrática das experiências dos sujeitos nativos que vivenciam a cooperação, vez que os outros que cooperam não possuem o mesmo entendimento histórico e cultural das necessidades, relações e espaços locais, estabelecendo o diálogo como instrumento chave para a reorganização em padrões de *co-laboração*.

Contudo, o diálogo, a *co-laboração* e as relações de comprometimento com a transformação são incompatíveis com posturas autoritárias que engessam e desprezam o modo de viver histórica e culturalmente construído pelo povo que vive a cooperação, vez que onde as estratégias de cooperação são impostas. Dessa forma, as relações que se fortalecem não poderão ser colaborativas, mas constituem mero auxílio de imposições laborativas, onde uns fazem que prestam inestimável favor ajudando e outros simulam receber inestimável ajuda, que têm se demonstrado paliativas e insuficientes nas práticas internacionais.

Não se pretende afastar aqui os direitos humanos construídos e afirmados historicamente, advoga-se por uma oxigenação nos direitos a partir das necessidades dos locais da cooperação: um direito humano à cooperação solidária, que com alteridade reconheça o espaço e os sujeitos locais, viabilizando a discussão e o *co-laboro*. Respeitar o que há de universal no local, possibilitando utilizar-se das experiências locais para o global.

⁵⁵⁶FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a, p. 66.

Afinal, “[...] um direito que efetivamente deve ser universalizado é a existência de espaços permanentes de discussão.”⁵⁵⁷

Assim, propõe-se a revisão das bases da cooperação internacional, identificando-se as comunicações necessárias com os elementos locais, reconhecendo e reconhecidos pelo local, podem oferecer as possibilidades à construção de um direito humano à cooperação solidária. Logo, a cooperação internacional não pode ser um “pacote” pronto. É preciso reconhecer não só a interdependência das temáticas entre o global e o local, mas as discontinuidades do local, e dos próprios modelos estatal e de cooperação, que sofrem inflexões do local e refletem sobre as estratégias internacionais.

Por fim, as alíneas *e* e *f* oferecem as reflexões à confirmação da terceira hipótese da Tese, assumindo que o direito à solidariedade internacional, se pretendido como um direito humano, deve estar (e ir) para além das “vontades” dos Estados e não pode assentar-se na lógica da ajuda/intervenção externa, que resulta em imposições para sanar as incapacidades ou as necessidades do local, independente do que é (deve ser) reconhecido pelos espaços que recebem os projetos de cooperação.

O estabelecimento de um direito humano à cooperação solidária, que busque superar a dicotomia entre o universal/universalizante e o local, que tenha a porosidade necessária e suficiente para, a partir dos direitos humanos assentados historicamente, afirmar direitos fundamentais em (e aos) espaços em cooperação pode significar uma inversão das bases para assentar tanto a solidariedade internacional como a cooperação internacional. Contudo, somente a partir de uma perspectiva colaborativa, dialógica e de compartilhamento de responsabilidades será possível pensar em cooperação solidária, capaz de gerar o desenvolvimento dos Estados e dos indivíduos, invertendo as bases (d)e conexões da solidariedade internacional.

⁵⁵⁷MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; SANTOS, Reinaldo Silva Pimentel. **Comunidades tradicionais, plurinacionalidade e democracia étnica e cultural**. Considerações acerca da proteção territorial das comunidades de remanescentes de quilombos brasileiras a partir da ADI nº 3.239. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14141/comunidades-tradicionais-plurinacionalidade-e-democracia-etnica-e-cultural#ixzz34Rfo3c54>>. Acesso em 02 fev. 2014.

REFERÊNCIAS

ACCOLY e SILVA, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 1996.

AMORIN, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

ALLARD, Julie; GARAPON, Antonie. **Os Juízes na Mundialização**. A Nova Revolução no Direito. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais**. A Década das Conferências. Brasília: IBRI, 2001.

ANNAN, Kofi. **In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all**. a. 59, Sep. 2005. Disponível em: <www.un.org/largerfreedom>. Acesso em: 02 abr. 2011.

ARCHER, Robert. Markets and good government. *In*: CLAYTON, Andy A. **Governance, Democracy and Conditionality: What Role for NGO's?** Oxford: Intrac, 1994.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. 8. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

ARON, Ramond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

AYLLÓN, Bruno. O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu Estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. *In*: **Revista de Economia e Relações Internacionais**. Vol. 5, n. 8. São Paulo: FEC-FAAP, 2005, p.5-23.

BARRETO, Vicente de Paulo. **O Fetiche dos Direitos Humanos e Outros Temas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Unisinos – Renovar, 2006.

BEDIN, Gilmar Antônio. **A Sociedade Internacional Clássica**. Aspectos Históricos e Teóricos. Ijuí: Unijuí, 2011.

_____. **A Sociedade Internacional e o Século XXI**: em busca da construção de uma ordem judicial justa e solidária. Ijuí: Unijuí, 2001.

BENTHAM, Jeremy. **An Introduction to the Principle of Moral and Legislation**. Batoche Books, 2000. Disponível em: <<http://www.efm.bris.ac.uk/het/bentham/morals.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BERMANN, Harold J. **Direito e Revolução**: a formação da tradição jurídica ocidental. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

_____. **La Formación de la Tradición Jurídica del Occidente**. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

BETTATI, Mario. **O Direito de Ingerência**: Mutação na Ordem Internacional. Lisboa: Piaget, 1996.

BIELEFELDT, Heiner. **Filosofia dos Direitos Humanos**. Trad. Dankwart Bernsmüller. São Leopoldo: UNISINOS, 2000.

BIERRENBACH, Ana Maria. **O Conceito de Responsabilidade de Proteger e o Direito Internacional Humanitário**. Brasília: Funda o Alexandre de Gusmão, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**. Para uma teoria geral da política. Tradu o Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

_____. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2000.

BODIN, Jean. **Los Seis Libros de la República**. Tecnos: Madrid, 1997.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **As Crises do Estado e da Constituição e a Transformação Espaço-Temporal dos Direitos Humanos**. Col. Estado e Constituição - 1. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis; ESPINDOLA, Ângela Araújo da Silveira. O Estado e seus Limites: reflexões em torno dos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988. BOLZAN DE MORAIS, Jose Luis. **Estado Constitucional, Direitos Fundamentais: limites e possibilidades**. Porto Alegre: TRF – 4ª Região, 2008 (Caderno de Direito Constitucional: módulo 5).

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; NASCIMENTO, Valéria Ribas do. **Constitucionalismo e Cidadania**: por uma jurisdição constitucional democrática. Col. Estado e Constituição - 10. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 10.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Do Estado liberal ao Estado social**. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. **Teoria do Estado**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. **Panorama Internacional**. 2000. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/temas-multilaterais/direitos-humanos-e-temas-sociais/metas-do-milenio/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>>. Acesso em: 29 jan. 2014.

BULL, Heddley. **A Sociedade Anárquica**. Um Estudo da Ordem na Política Mundial. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos de Crise: 1919-1939**. Uma Introdução ao Estudo das Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

CATTONI, Marcelo. **Direito constitucional**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CASTRO, Augusto César Batista de. **Os Bancos de Desenvolvimento e a Integração da América do Sul**: bases para uma política de cooperação. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Hegemonia Coletiva e Equilíbrio: a construção do mundo liberal (1815 – 1871)*. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. **A Instabilidade Internacional (1919-1939)**. SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHEVALIER, Jacques. **O Estado Pós-Moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHORNET, Consuelo Ramón. **Violência Necessária? La intervención humanitária en Derecho Internacional**. Madrid: Editorial Trotta, 1995.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 7. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

CUNHA, Vasco Leitão da. XX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas 1965. CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

DANDAN, Virginia B. **Statement by Ms. Virginia Dandan Independent Expert on Human Rights and International Solidarity**. 68th session of the General Assembly. Third Committee. 2013. Disponível em: <<https://papersmart.unmeetings.org/media2/703640/statement-by-ms-virginia-dandan-item-69.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

_____. **International Solidarity, the Right to Development and the Millennium Development Goals**. Disponível em: <<http://en.apg23.org/en/TheCommunity/UnitedNations/IntSolidarity/SideEvent2?action=AttachFile&do=get&target=Viginia+Dandan+Speech.pdf>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. **Relatório ao conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**. 2012. Disponível em: < <http://www.ong-ngo.org/pt/relatorio-da-onu-sobre-direitos-humanos-e-solidariedade-internacional/> >. Acesso em: 28 dez. 2013.

DANN, Philipp. **The Law of Development Cooperation: A Comparative Analysis of the World Bank, the EU and Germany**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

_____. Solidarity and the Law of Institutional Development Cooperation. *In*: PIOVESAN, Flávia. SOARES, Inês Virgínia Prado (Coord.). **Direito ao Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DELMAS-MARTY, Mireille. **Les Forces Imaginantes du Droit (III)**. La Refondation des Pouvoirs. Paris: Seuil, 2007.

_____. **Por um Direito Comum**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

_____. **Três Desafios para um Direito Mundial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

DIAS, Maria Clara. Direitos Humanos. In BARRETTO, Vicente. **Dicionário de Filosofia do Direito**. São Leopoldo: Unisinos – Renovar, 2006.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DÖPCKER, Wolfgang. Apogeu e Colapso do Sistema Internacional Europeu (1871-1918). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DOUZINAS, Costas. **O Fim dos Direitos Humanos**. Traduzido por Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DUBOIS, Alfonso. **Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo**. 2013. Disponível em: < <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67> >. Acesso em: 29 dez. 2013.

DUSSEL, Enrique. **1492: o encobrimento do outro: a origem do mito da modernidade**. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA; REINO UNIDO. **Carta do Atlântico**. 1941.

Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-Internacionais-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-1919-a-1945/carta-do-atlantico-1941.html>>.

Acesso em: 21 jan. 2014.

EVANS, Gerath. A Responsabilidade de Proteger. In: **Gerir as Crises**: notícias da OTAN.

2002. Disponível em: <[http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/](http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/portuguese/analysis.html)

portuguese/analysis.html>. Acesso em: 15 nov. 2013.

EVANS, Gerath; SAHNOUN, Mohamed. The Responsibility to Protect. **Foreign Affairs**, v. 81, n. 6, nov. / dec. 2002.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FINNIS, John. **Lei Natural e Direitos Naturais**. Coleção *Díke*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2006.

FOISNEAU, Luc. **Governo e Soberania**. O pensamento político moderno de Maquiavel a Rousseau. Porto Alegre: Linus, 2009.

FRANÇA, Paulo Roberto Caminha de Castilho. **A Guerra do Kosovo, a OTAN e o Conceito de “Intervenção Humanitária”**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FREIRE, Paulo. **Educação como Prática da Liberdade**. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996a.

_____. **Pedagogia da Autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996b.

_____. **Pedagogia do Oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **Cadernos do CHDD**, Ano I, Nº 2. Centro de História e Documentação Diplomática. Brasília - DF, 2003. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/172-Cadernos_do_CHDD_N_02.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2014.

GARAPON, Antonie. **O guardador de Promessas**. Justiça e Democracia. Lisboa: Piaget, 1996.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. **As transformações do Estado Contemporâneo**. Trad. Agassiz Almeida Filho. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial.

_____. Cooperación: historia, caracterización y eficacia. In: GONÇÁLVIZ-TABLAS, Ángel Martínez (Coord.). **Visión Global de la Cooperación para el Desarrollo**. La Experiencia Internacional y el Caso Español. Madrid: Icaria Editorial.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: UNijuí, 2004.

HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución**. Estudios de Teoría Constitucional de la sociedade aberta. Madrid: Tecnos, 2002.

_____. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: Ensaio políticos**. São Paulo: Litera Mundi, 2001.

_____. O Estado-nação Europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. São Paulo, *Novos Estudos Cebrap*, n. 43, nov. 1995.

HARDT, Michel; NEGRI, Antonio. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2005.

HOBBS, Thomas. **Leviatã, ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil**. Trad. Alex Martins. São Paulo: Martin Claret, 2007.

_____. **The Elements of Law Natural and Politic**. Electronic Text Center: University of Virginia Library. Disponível em:
<<http://web.archive.org/web/20130903164407/http://etext.lib.virginia.edu/etcbn/toccer-new2?id=Hob2Ele.sgm&images=images/modeng&data=/texts/english/modeng/parsed&tag=public&part=19&division=div2>>. Acesso em: 12 out. 2013.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos**. O Breve Século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **A Era dos Impérios, 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1992.

_____. **Nações e Nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1990.

HÖFFE, Otfried. **A Democracia no Mundo de Hoje**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HURRELL, Andrew. Sociedade Internacional e Governança Global. *In: Lua Nova*, n. 46, São Paulo, 1999, p. 56-75.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. **The Responsibility to Protect**. 2001. Disponível em: <<http://www.iciss.ca/report-en.asp>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

IVANIAN, Eduard; TROFIMENKO, Guenrikh. “Expansionismo, uma Arma do Imperialismo Americano”. *In: GONTCHARUK, M. et alii. (Org.). A História das Intervenções Armadas Americanas*. Moscovo: Ciências Sociais Contemporâneas, 1981, v. 1, p. 10-34.

JACKSON, Robert H. *Quasi-States: sovereignty, international relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Pp.: 164-166.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. **Constitucionalismo em Tempos de Globalização**. Trad. José Luiz Bolzan de Moraes, Valéria Ribas do Nascimento. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

KANT, Immanuel. **Sobre la paz perpetua**. Editorial Tecnos, S.A: Madrid, 1996.

KELSEN, Hans. **Derecho y paz en las relaciones internacionales**. 2. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

KEYNES, John Maynard. **As Conseqüências Econômicas da Paz**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KRITSH, Raquel. Maquiavel e a Construção da Política. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 53, São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452001000200009>. Acesso em: 10 out. 2013.

_____. Rumo ao Estado Moderno: as raízes medievais de alguns de seus elementos formadores. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 103-114, nov. 2004.

KUNDERA, Milan. **A Insustentável Leveza do Ser**. São Paulo: Círculo do Livro, 1984.

LALLANDE, Juan Pablo Prado. El impacto de la cooperación internacional en el desarrollo de la democracia y los derechos humanos. In: **Perfiles Latinoamericanos**. Vol. 17, n. 33. México, jan./jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532009000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2013.

LITRENTO, Oliveiros. **Curso de Direito Internacional Público**. 3^a. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MACRIDIS, Roy C. **Ideologias Políticas Contemporâneas: movimentos e regimes**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; SANTOS, Reinaldo Silva Pimentel. **Comunidades tradicionais, plurinacionalidade e democracia étnica e cultural**. Considerações acerca da proteção territorial das comunidades de remanescentes de quilombos brasileiras a partir da ADI nº 3.239. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/14141/comunidades-tradicionais-plurinacionalidade-e-democracia-etnica-e-cultural#ixzz34Rfo3c54>>. Acesso em 02 fev. 2014.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. Identidades e identificações: da possibilidade de construção de uma ética universal. In: *Veredas do Direito*, vol.5, no. 9/10, jan./dez. 2008.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Trad. Antônio Caruccio-Caparole. Porto Alegre: L&PM, 2011.

MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

_____. Competição, Cooperação e Competitividade. MARCOVITCH, Jaques (Org.). **Cooperação Internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: EDUSP, 1994.

MATIAS, Estevão C. de Resende. **Relações Internacionais: cultura e poder**. Brasília: IBRI, 2005.

MATTEI, Ugo. A Theory of Imperial Law: A Study on U.S. Hegemony and the Latin Resistance. **Indiana Journal of Global Studies**. Volume 10. Issue 1. 2003. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1260&context=ijgls>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Tratados Internacionais de Direitos Humanos e Direito Interno**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Direitos Humanos e Conflitos Armados**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MILL, John Stuart. **On Liberty** (1859). Kitchener: Batoche Books, 2001.

MORGENTHAU, Hans J. **Política entre las Naciones: la lucha por el poder y la paz**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

MORIN, Edgar. **Cultura e Barbárie Europeias**. Trad. Daniela Cerdeira. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. **A Cabeça Bem-Feita: repensar a reforma, reformar o pensamento**. 8.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: VMF Martins Fontes, 2009.

NUSSBAUM, Martha C. **Las Fronteras de la Justicia**. Consideraciones sobre la exclusión. Brelona: Paiós, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **A/HRC/21/66**. Final Paper on Human Rights and International Solidarity. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session21/A-HRC-21-66_en.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2014.

_____. **Conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento**. 2002. Disponível em: <www.onu.org.br/rio20/img/2012/07/unced2002.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

_____. **Declaração e o Programa de Ação de Viena.** 1993. Disponível em:
<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>.
Acesso em: 01 nov. 2013.

_____. **Resolução 1828/2008.** Disponível em:
<<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/res.html>>. Acesso em: 03 dez 2013.

_____. **Resolução 1769/2007.** Disponível em:
<<http://www.un.org/depts/dpko/missions/unamid/res.html>>. Acesso em: 03 dez 2013.

_____. **World Summit Outcome.** A/RES/60/1. Disponível em:
<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>
Acesso em: 02 nov. 2013.

_____. **Resolução 688/1991.** Disponível em:
<<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/597/50/IMG/NR059750.pdf?OpenElement>>. Acesso realizado em: 23 jan. 2014.

_____. **Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.** A/RES/29/3281.
Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a29r3281.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.** 1986. Disponível em:
<<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **Declaração do Milênio das Nações Unidas.** 2000. Disponível em:
<<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.** 1966. Resolução n. 2200-A (XXI). Disponível em:
<<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** 1966. Resolução n. 2200-A (XXI). Disponível em:
<<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20os%20Direitos%20Econ%C3%B3micos,%20Sociais%20e%20Culturais.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. **Descolonização: Declaração sobre Outorga de Independência aos Países e Povos Coloniais.** Resolução n. 1.514 da Assembleia Geral da ONU, adotada em 14.12.1960. In: SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional.** Barueri, SP: Manole, 2004, p. 145-147.

_____. **Carta das Nações Unidas.** Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dpi/portugues/charter/index.htm>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **Human Development Report 2001.** New York: Oxford University Press, 2001, p. 145. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2014.

OPPENHEIM, L. **International Law.** A Treatise. Vol. 1. Londres: Longmans, Green and Company, 1905.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos.** Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Acesso em: 04 jan. 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Development Co-operation Directorate (DCD-DAC).** Disponível em: <<http://www.oecd.org/dac/>>. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. **Better policies for better lives.** The OECD at 50 and beyond. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/47747755.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2013

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 11. ed. ver. e atual. São Paulo: Max Limonad, 2010.

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional:** um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Max Limonad, 2003.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/about_us.html>. Acesso em: 07 jan. 2014.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. **A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento da política externa**: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005. Brasília: FUNAG, 2010.

RESEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

RESTA, Eligio. **O Direito Fraternal**. Trad. Sandra Regina Martini Vial. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

RICUPERO, Rubens. A dificuldade de construir consenso numa era de extremos. In: RODRIGUES, Thiago; ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). **No Século XXI**: perspectivas. São Paulo: Desatino, 2006.

RODRIGUES, Simone Martins. **Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ROUGIER, Antoine. **La théorie de l'intervention d'humanité**. Paris: A. Pedone, 1910.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: UNB, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996

SANGREMAN, Carlos. **A Teoria da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e o Estado da Arte da Cooperação Portuguesa**. Col. Documentos de Trabalho nº 80. Lisboa: CESA, 2009.

SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. A Agonia Europeia e a Geração da Nova Ordem Internacional (1939-1947). SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do Século XIX à era da globalização. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. (org) **A Globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. **Legislação Internacional**. Barueri, SP: Manole, 2004.

_____. Ingerência: direito ou dever. In VENTURA, Deisy. **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996, p. 11-35.

SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4ª ed. rev. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMMA, Bruno; ALSTON Philip. **The Sources of Human Rights Law: custom, jus cogens, and general principles**. Disponível em: <<http://www.austlii.edu.au/au/journals/AUYrBkIntLaw/1989/5.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2013.

SLAUGHTER, Anne-Marie. **The New Word Order**. Princeton: Princeton University Press, 2004.

_____. The Real New Word Order. **Foreign Affairs**, 76 (5), sep./oct., 1997, p. 183-197. Disponível em: www.columbia.edu/itc/real_new_slaughter.pdf. Acesso em: 01 dez. 2013.

STAYER, Joseph R. **As Origens Medievais do Estado Moderno**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1969.

STRECK, Lênio Luiz; BOLZAN DE MORAIS, José Luis. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

TILLY, Charles. **Coerção, Capital e Estados Europeus: 1990-1992**. São Paulo: EDUSP, 1996.

TRATADO DE PAZ DE VERSALLES. 1919. Disponível em: <<http://www.dipublico.com.ar/instrumentos/8esp.html>>. Acesso em: 13 jan. 2014.

U THANT, Maha Thray Sithu. A Década do Desenvolvimento. In: **Revista da Faculdade de Direito**. Conferências e Discursos. Vol. LVII, 1962, p. 179-194.

UNCTAD. United Nations Conference on Trade and Development. Prosperity for All. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/AboutUs.aspx>>. Acesso em: 07 jan. 2014.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastrich**. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html>. Acesso em: 04 jan. 2014.

VAN CREVELD, Martin. **Ascensão e Declínio do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes**. Trad. Vicente Marotta Rangel. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2004.

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

VIOTTI, Aurélio Romanini de Abranches. **Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança**: entre a Cruz Vermelha e Clauzewitz. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

VISSCHER, Charles de. **Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público**. Barcelona: BOSCH, 1962.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A nova ordem global**: relações internacionais do século 20. 2ª ed. Porto Alegre : Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O Universalismo Europeu**: a retórica do poder. São Paulo: Boitempo, 2007.

WALTZ, Kenneth. **Man, the State and War**: a theoretical analysis. New York: Columbia University Press, 1959.

WATSON, Adam. **The Evolution of International Society**. A Comparative Historical Analysis. London, New York: Routledge, 1992.

WEIS, Carlos. **Direitos Humanos Contemporâneos**. São Paulo: Malheiros, 1999.

WILLIAMSON, John. **What should the bank think about the Washington Consensus?**

July, 1999. Disponível em:

<http://scienzepolitiche.unipg.it/tutor/uploads/williamson_on_washington_consensus_002.pdf

>. Acesso em: 12 fev. 2014.

ZACHER, Mark W. Os Pilares em ruína do Templo de Westfália: implicações para a governança global e a ordem internacional. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernest-Otto. **Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: UNB, 2000.