

# A SEGURANÇA HUMANA E O NOVO CONCEITO DE SOBERANIA

Flávia Rodrigues de Castro<sup>1</sup>  
Frederico Carlos de Sá Costa<sup>2</sup>

## RESUMO

Este artigo visa contribuir com a discussão que envolve a segurança humana como fator a ser exigido do conceito e prática da soberania. A partir de uma análise da soberania, o trabalho procura compreender a influência da dimensão humana da segurança, com ênfase nos indivíduos, na soberania dos Estados ou, em outras palavras, se é possível identificar alguma mudança substantiva na compreensão da soberania como poder perpétuo e absoluto dentro de um determinado território a partir da concentração da preocupação da segurança no

---

1 Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança – Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Endereço profissional: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (ICHF). Campus Valonguinho, Centro, Niterói, RJ – Brasil. Telefone: (21) 26292859 Fax: (21) 26292856 URL da Homepage: <http://www.uff.br/ppgest>. Endereço eletrônico: [flaviacastro.uff@gmail.com](mailto:flaviacastro.uff@gmail.com)

2 Doutor em Ciência Política, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF). Endereço profissional: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia (ICHF). Campus Valonguinho, Centro, Niterói, RJ – Brasil. Telefone: (21) 26292859 Fax: (21) 26292856 URL da Homepage: <http://www.uff.br/ppgest>. Endereço eletrônico: [fcarlos@id.uff.br](mailto:fcarlos@id.uff.br)

indivíduo. Bem se sabe que a soberania não é um conceito de significado único no tempo e no espaço, podendo ser melhor compreendida como uma prática discursiva que envolve e sustenta o Estado moderno. Apesar disso, uma dada interpretação dessa prática discursiva persistiu no tempo, tendendo a identificar nos Estados instituições com direitos e necessidades que precedem os direitos e necessidades dos seres humanos. A conclusão aponta a identificação de um novo entendimento da soberania, que crescentemente deixa de ser vista como poder que demanda dos indivíduos para ser entendida como poder que tem responsabilidade para com o indivíduo.

**Palavras-chave:** Soberania; Estado; Segurança Humana.

## HUMAN SECURITY AND THE NEW CONCEPT OF SOVEREIGNTY

### ABSTRACT

The main goal of this article is to contribute to the discussion that involves human security as a factor to be demanded of the concept and political practice of sovereignty. Beginning with an analysis of the concept of sovereignty, this work seeks to understand the influence of the human dimension on the issue of state security and sovereignty (with emphasis on individuals), or, in other words, if it is possible to identify any significant change in sovereignty's understanding as a perpetual and absolute power within a given territory considering the main concern on the individual. It is well known that sovereignty is not a concept that brings with itself a single meaning in time and space, on the contrary, it is best understood as an argumentative resource that surrounds and sustains the modern State. Nevertheless, a given definition of this argumentative resource persisted over time, tending to identify States as institutions with rights and needs that precede human beings' rights and needs. We must conclude that the understanding of sovereignty

cannot be apprehended by some kind of demanding egocentric power, but, instead, as an accountable power attached to the individuals.

**Key words:** Sovereignty; State; Human Security.

## INTRODUÇÃO

Anne Peters (2009, p. 543) afirma que “the old concept of sovereignty has been thoroughly transformed by the much more recent concept of human rights<sup>3</sup>”. A autora, na verdade, demonstra como o conceito de soberania está intimamente ligado à preservação da vida dos constituintes da comunidade política e que, de fato, a soberania em si não é um componente do sistema legal internacional, mas sim seu corolário, a não-intervenção. Esse é um bom ponto de partida para que se discuta, em função da boa identificação da separação, paralelismo ou congruência entre os atributos da soberania e os da segurança humana, o próprio significado do conceito e sua corrente utilidade na organização da prática política entre e intra Estrados.

Como ferramenta de estudo, a análise da expansão da agenda dos Estudos de Segurança Internacional, que pensa a agenda estadocêntrica militar como problemática do ponto de vista analítico, político e normativo, será útil para cotejar a assim chamada visão tradicionalista com a “nova” visão da soberania. A alteração no ambiente de segurança internacional após a década de 1990 revela esforços coesos de transferência da soberania situada nos Estados para o seu estabelecimento nos indivíduos, implicando no fortalecimento de princípios que dotam o Estado de responsabilidade diante de seus cidadãos – responsabilidade que é transferida para a comunidade internacional em caso de não-cumprimento por parte do Estado em questão. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho está diretamente relacionado à análise desse ambiente em transformação e de suas implicações sobre a compreensão da soberania.

É nesse cenário de ampliação dos temas de segurança que se desenvolve a abordagem da Segurança Humana, que parte do pressuposto de que o desenvolvimento e a preservação individuais devem ser incluídos nas considerações e políticas de segurança. Assim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994 lança as bases para a ampliação da chamada “lógica da segurança”, apontando a necessidade de não se

---

3 Traduzindo livremente: “o antigo conceito de soberania foi completamente transformado pelo muito mais recente conceito de direitos humanos”.

restringir a segurança aos interesses nacionais e à dissuasão nuclear, mas sim que é fundamental que se inclua os assim chamados “interesses universais” e prevenir conflitos, com ênfase no esforço global cooperativo para erradicar a pobreza e o subdesenvolvimento (PNUD, 1994, p. 22).

A partir dessa nova dimensão da segurança, o foco deixa de estar nos Estados e passa a se concentrar nos indivíduos. A adoção da abordagem da Segurança Humana por países como Canadá e Noruega, principalmente, passou a ser relacionada aos “valores progressistas preeminentes dos anos 1990: direitos humanos, direito internacional humanitário e desenvolvimento socioeconômico baseado na equidade” (Suhrke, 1999, p. 266). Dessa forma, a Segurança Humana passou a desempenhar papel fundamental na “política externa humanitária”, de cunho intervencionista, passando também a alimentar o questionamento relativo às formas de pensar a soberania estatal.

### **SOBERANIA: CONCEITO E PRÁTICA EM TRANSFORMAÇÃO**

Toma-se o conceito de soberania como tendo um significado dado e resolvido desde sempre, entretanto, mister se faz dissolver o senso comum e afirmar que tal conceito nunca apresentou conteúdo universalmente aceito, definido e praticado, legal ou politicamente falando. O que se pode apresentar como evidência é a correlação entre Estado moderno e soberania: só se compreende o Estado moderno como estado soberano, são sinônimos.

Algumas características do conceito de soberania: a) a territorialidade, que garante aos Estados, fronteiras definidas e reconhecidas; b) nessas fronteiras há, por parte do Estado, exclusividade no exercício da dominação; c) autonomia, ou garantia de não-intervenção; d) a legalidade, não-sujeição de um Estado soberano a nenhuma lei que não seja por ele mesmo reconhecida. (McGREW, 1997, p. 3). Outro autor, Stephen Krasner (1999, p. 3-4), propõe quatro categorias para se compreender ou classificar a soberania. Soberania internacional legal, prática de reconhecimento mútuo; soberania de Westphalia, baseada na exclusão de atores externos nas estruturas internas de poder; soberania doméstica, ou a organização formal da autoridade política em seus limites fronteiriços; soberania interdependente, a capacidade de um Estado controlar os fluxos de bens, pessoas, capital, ou de qualquer outra natureza, que atravessam suas fronteiras.

A análise pioneira de Bodin (1992) ainda pauta as discussões sobre o conceito e a prática da soberania. Temos, nesse sentido, a afirmação categórica de que soberania é o poder perpétuo e absoluto de uma comunidade política, exercido por um monarca que é a própria imagem de Deus na Terra. O poder assim exercido não encontra limites senão na lei natural e na vontade de Deus. O monarca não é responsável sequer pela lei que ele próprio profere, seu poder não é pautado pelas características racionais e legais que, séculos depois, Weber identificaria como constitutivas do Estado moderno nos moldes liberais. A soberania se concentra na lei, mas a lei é a palavra do rei, é a interpretação que o monarca faz da vontade divina: à população não se solicita consentimento e/ou legitimidade, o que forma o cidadão é a obediência e a crença de que a palavra do rei é a imagem da justiça divina na Terra.

É reconhecido que há muitos recônditos nessas características comuns, muitos deles servindo como escudo para práticas de poder absolutistas e predatórias ou ainda como ferramentas para perpetuação de técnicas governativas restritivas das liberdades dos cidadãos ou súditos de um Estado. Nada disso obscurece, no entanto, o lugar central que a soberania ocupa em qualquer teoria do Estado, bem como, mais profundamente, em qualquer consideração que se faça sobre o exercício de poder sobre ou a partir de comunidades políticas. Temos, assim, que soberania pode ser entendida como um tipo de sinônimo para atividade política.

Sumária exposição permite identificar a solidez dessa percepção na teoria política: a) em Maquiavel, a relação entre homem e cidade é de profunda intimidade. O homem só se entende a partir da condição da cidade, e tem consciência de que sua vida depende da soberania da cidade (liberdade e independência política): a *virtù* do cidadão se exerce em função das necessidades da *civitas* (ou razões de Estado), e é tão importante quanto a *virtù* do governante para a preservação da cidade; b) os três grandes autores contratualistas, Hobbes, Locke e Rousseau, apesar das diferenças profundas que guardam entre si, convergem na identificação da sociedade civil a organização dos homens numa *polis*, *civitas* ou comunidade política – como única forma de organização capaz de, por meio de uma instituição capaz de manter o homem afastado da natureza, garantir condições propícias à manutenção da vida; c) os séculos XIX e XX conheceram o triunfo da ideia do Estado-nação, da organização política que se ergue em torno e em função da proteção de uma nacionalidade que demonstrou conseguir reunir condições necessárias para institucionalizar

de forma complexa sua organização política; d) a teoria democrática, que ressurge a partir do século XVIII, crescentemente sublinha a democracia como uma forma de organização política territorial, ou, em outras palavras, a democracia como melhor forma de governo que legitima a dominação em um determinado espaço circunscrito por fronteiras.

No começo do século XX, Carl Schmitt (1985) tenta sintetizar o conceito de soberania de modo a resgatar para o momento político a forma de ação estatal mais típica: a ação destinada à sua própria sobrevivência, ação soberana e, precisamente por ser soberana, detentora da capacidade de se travestir de excepcionalidade. Essa síntese se, por um lado, anexa com firmeza o Estado à soberania, oferece um caminho privilegiado para a própria crítica da soberania. A definição, sucinta e clássica, é “Soberano é aquele que decide nos momentos de exceção” (SCHMITT, op.cit., p. 5). A ênfase está colocada nas crises pelas quais um Estado pode passar, fazendo ser indispensável a presença do elemento da soberania e seu poder de caráter excepcional, responsável pela manutenção da integridade, ordem e estabilidade do Estado. A exceção é o momento que não se encontra previsto, ou inteiramente previsto, na norma legal e só pode ser resolvida pela soberania. A ordem legal residiria numa decisão política, qual seja, em que momento é possível sobrepor-se à lei sem, contudo, romper com o senso de justiça que ainda deve existir, mesmo que não da forma usual: “possuir esses poderes significa ser soberano” (SCHMITT, op.cit., p. 10-12).

Assim como há toda uma construção teórica e histórica do conceito de soberania, há, igualmente, tentativas de invalidar e desconstruir o conceito. Duas propostas vigorosas de desconstrução do conceito de soberania podem ser apresentadas para ilustrar esse ponto.

Em Krasner (2001a, In: COSTA, 2011), encontram-se os questionamentos: a) a iminência da morte do Estado Soberano: a resposta é negativa, pois a soberania permanece muito atraente aos Estados, apesar da globalização; b) a soberania como sinônimo de autoridade final: se algum dia tal sinônimo existiu, não existe mais; c) a paz de Westphalia como matriz do Estado soberano: o Estado Soberano surgiu depois de Westphalia já que, para Krasner, o Tratado foi, antes de tudo, uma nova constituição para o Sacro Império Romano e um conjunto de regras estabelecendo a tolerância religiosa para os territórios germânicos.

Prosseguindo, direitos humanos universais não seriam um desafio novo à soberania, pois tratativas e esforços para obrigar governantes estrangeiros a tratar seus cidadãos de determinadas formas existem há muito tempo (VATTEL, 2004), quando indica possibilidades para

intervenção: a existência de uma nação “inquieta e maléfica”, ou de “tirania insuportável”, por exemplo: não é novidade Estados fortes impõem padrões de conduta aos Estados fracos que, por razões óbvias, obedecem. Uma pergunta que aflige vários estadistas de hoje: a globalização abala ou mina o controle estatal? A resposta de Krasner é surpreendente em dois sentidos, pois afirma, primeiro, que o poder estatal nunca pôde ser tido como dado, e em seguida, que os avanços tecnológicos da globalização fazem com que o Estado responda melhor, e não pior, aos fluxos transnacionais de capitais e ideias, o que seria impossível nas controvérsias políticas e religiosas dos séculos XVI e XVII. Dois conjuntos de questões recebem respostas condicionais. Se organizações não governamentais (ONG's) ocupam espaço a expensas da soberania nacional e se a soberania bloqueia a resolução de conflitos. Quanto às ONG's, em alguma medida afetam a soberania doméstica, ou interferem na autonomia das decisões internas de um Estado, mas, geralmente, os Estados fracos estão mais propensos a tal interferência. Também em alguma medida a soberania dificulta a resolução de conflitos, pois seu núcleo duro pode colocar obstáculos a acordos que exijam algum tipo de compartilhamento ou atenuação de soberania. O último questionamento levantado pelo autor nos remete à União Europeia, indicando que tal estrutura institucional é um modelo de governança supra-estatal, porém apenas para os europeus.

Krasner (2001b, In: COSTA, 2011) acrescenta ainda que o conceito de soberania derivado de Westphalia é um roteiro cognitivo, e nas relações internacionais, prevalecem a hipocrisia organizada e a lógica das consequências. A soberania de Westphalia seria um roteiro cognitivo e não um dado incontestável. As frequentes violações dos princípios da não-intervenção e da independência demonstram a fragilidade de sua existência histórica, mas sua constante evocação demonstra seu caráter útil de roteiro cognitivo para a inteligibilidade das relações internacionais. O modelo de estado soberano é um roteiro cognitivo caracterizado pela hipocrisia organizada. A hipocrisia organizada ocorre quando normas são desemparelhadas das ações: ações apontam para uma direção e produzem efeitos em outra direção. No ambiente internacional isso ocorre, por exemplo, quando atores endossam normas que podem ser mutuamente inconsistentes, como os direitos humanos universais e a não intervenção.

Krasner (2007) desenvolve em outro momento o tema da “soberania compartilhada”. Em muitos países a soberania convencional foi abortada, morreu. Suas sociedades estão perturbadas porque sofrem sob estruturas de autoridade nacional falidas, fracas ou abusivas. Os desafios colocados

por sociedades turbulentas não podem ser adequadamente equacionados se as regras convencionais da soberania forem honradas ([http://un-globalsecurity.org/pdf/Krasner\\_paper\\_shared\\_sovereignty.pdf](http://un-globalsecurity.org/pdf/Krasner_paper_shared_sovereignty.pdf)). O autor já inicia o debate apontando para a falência natural da “soberania convencional” em muitos países: os países falidos ou predatórios de seus próprios habitantes. Se falência de soberania já seria grave, falência natural é ainda pior, pois remete a uma incapacidade também natural de alguns Estados proverem a seus habitantes benefícios da soberania como bem-estar, sensação de segurança interna e externa, certeza jurídica, direitos humanos ou *accountability* de seus agentes, por exemplo. Tais Estados, no século XIX nem sequer gozariam do status de reconhecimento externo, detêm-no a partir do fim da 2ª Guerra Mundial, quando o princípio da não-intervenção tornou-se inviolável e extensível a todos os Estados. Krasner apresenta três áreas que seriam prioritárias para uma política de soberania compartilhada: recursos naturais, justiça e economia (COSTA, 2011).

Uma segunda poderosa via para a desconstrução do conceito de soberania aponta para o Estado como uma instituição que precisa, necessariamente, ser responsável, quer seja perante seus cidadãos, executando suas ações não em prol de sua própria segurança, mas das populações, quer seja perante a comunidade internacional, demonstrando capacidade de impor a dominação em um dado território, assim como oferecer aos cidadãos um conjunto de direitos inalienáveis.

Anne Peters (2009) afirma que há um processo em andamento que complementa e substitui a soberania, com nova fundação normativa advinda do direito internacional. Nessa direção, observa-se que os Estados seriam apenas instrumentos cuja função seria servir aos interesses dos cidadãos, bem como garantir-lhes a vigência dos direitos humanos. Subjaz ao raciocínio a premissa de que a soberania precisa ser justificada, não pode simplesmente existir em função de si mesma ou do Estado, mas assumindo uma posição decisiva em favor dos seres humanos.

Se se pensar essa discussão em termos do depositário definitivo da soberania, temos que, se num dado momento e/ou dada conjuntura teórica o Estado ocupa a posição central do fazer político, em outro instante e/ou conjuntura teórica, o indivíduo ocupa a posição central do fazer político, podendo-se inclusive ver na soberania um conceito que sequestra do indivíduo a capacidade de ação na *polis* (MARTEL, 2012).

O Estado soberano deve ser capaz de prestar contas ao público interno (manutenção da ordem e segurança, proporcionar bem-estar e

direitos humanos) bem como ao público internacional (demonstrar ser capaz de manter a ordem e a segurança, bem como bem-estar e direitos humanos), sob risco de não ter sua soberania reconhecida e, assim, colocar-se à mercê de intervenções internacionais militares.

A lição ensinada por Maquiavel nos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*, ainda se faz útil: o estado normal das coisas humanas é a transição. Todas as ações e construções teóricas realizadas por seres humanos padecem dos efeitos próprios da história: a transformação, desintegração, reformulação. Assim se dá com as formas de organização política complexa, que conheceram experiências sucessivas e concomitantes como repúblicas livres, feudos, Estados modernos, califados, impérios e tribos.

A marca da transição permite identificar na soberania algo anterior à sua apresentação como conceito jurídico, permite que se identifique a soberania como prática argumentativa e lógica da política, como um discurso organizador das relações de poder dentro e fora de fronteiras delimitadas e, além disso, contingenciada pela história de cada Estado ou comunidade política. Assim, mais do que um conceito em que se procura buscar validade, a soberania é uma prática de compor e recompor estilhaços de poder em constante mutação e espalhados num ambiente imprevisível (a história).

Não é, portanto, uma surpresa considerar a soberania como um conceito ou prática fragmentada, jamais inteiriço e, mesmo assim, central para a organização do político. O político assim organizado não se subtrai da fragmentação do conceito e da prática da soberania: Estados modernos são produtos históricos e, como tal, instituições em transição.

Torna-se contestável, dessa forma, indicar como uma novidade a preocupação em se transportar o núcleo da soberania, do Estado para os seres humanos (no mínimo desde Vattel esse debate já se apresenta). O que se pode considerar como novidade seria: a) a extensão dessa preocupação, impulsionada pela expansão da democracia liberal; b) a capacidade internacional de projetar e implementar intervenções militares humanitárias em qualquer lugar do planeta, quer seja sob a chancela de uma organização internacional legítima, como a ONU, quer seja sob a pressão das armas, com o apoio de organizações como a OTAN.

Apesar de ser reconhecido o fato de que a democracia liberal não é um mero produto exportável e implementável segundo o padrão anglo-saxônico em qualquer parte do mundo, sabe-se, entretanto, que tornou-se um modelo, um padrão de boa conduta internacional. A democracia

liberal alcançou o *status* de desiderato internacional e de elemento de identificação de um Estado como membro legítimo da comunidade internacional: mesmo Estados autoritários tentam anexar a si mesmos algum verniz de democracia ou legitimidade popular, a fim de serem reconhecidos internacionalmente e, assim, poderem realizar negócios ou colocarem-se a salvo de intervenções militares.

A articulação entre Estados e o avanço tecnológico militar permite, em escala inédita, lançar missões de intervenção em qualquer lugar do mundo em tempo muito curto. Uma vez que se tome a decisão, uma intervenção produz resultados concretos em poucas semanas, e o país hospedeiro, querendo ou não, sente esses efeitos instantaneamente.

Casos muito diferentes entre si expõem nitidamente o terreno movediço em que se situa a soberania. Haiti e Somália são exemplos de Estado que não conseguem responder às exigências da soberania nem para dentro nem para fora. A União Europeia é o exemplo de experimentação política mais consistente na direção da criação de uma forma soberana nova e não-estatal — ou supra-estatal. Em ambos os casos, não se foge das considerações que fundamentam este artigo: os seres humanos do Haiti, Somália e União Europeia exigem proteção contra a falência ou o abuso do Estado.

A fim de que a transformação da soberania, como conceito e prática, possa ser devidamente compreendida, abordar-se-á a alteração no sistema de Estados soberanos a partir da emergência de novas formas de pensar a segurança internacional. O surgimento da abordagem da segurança humana revela, nesse contexto, a transposição do indivíduo para o centro dos debates sobre segurança, destacando a importância do tratamento concedido pelos Estados aos seus cidadãos.

### **O NOVO AMBIENTE DE SEGURANÇA INTERNACIONAL: A SEGURANÇA HUMANA EM EVIDÊNCIA**

Com o fim da Guerra Fria, novas tentativas foram feitas no sentido de explicar o que faz com que os indivíduos se sintam seguros. A assertiva básica presente nos Estudos Estratégicos, por exemplo, de que Estados são os provedores exclusivos de segurança, não é mais suficiente para a compreensão da temática. Isso porque questões relativas ao meio ambiente, à produção e distribuição de alimentos e às pandemias estão situadas dentro e fora da esfera estatal, sendo entretanto fundamentais para a análise da sensação de insegurança presente nas sociedades, independentemente da

existência dos Estados. Esses, ainda que seguros em relação às fronteiras, por exemplo, ainda podem ser habitados por indivíduos inseguros em relação à própria sobrevivência. Isso revela, portanto, a insuficiência de lidar com a questão da segurança nos moldes clássicos, focados na defesa do território e nos interesses nacionais. Alguns autores possuem uma visão extremamente pessimista, na qual os Estados são os próprios geradores de insegurança em vez de estabilidade e prosperidade.

Historicamente, a segurança era entendida em termos de ameaças à soberania estatal e ao território (THOMAS e TOW, 2002). Porém, no decorrer dos anos 1990, novas abordagens da questão da segurança tiveram seu surgimento condicionado pelas preocupações com o acesso aos alimentos, a qualidade do meio ambiente e o bem-estar econômico das populações (principalmente nos países em desenvolvimento). Assim, o conceito de Segurança Humana se desenvolveu em oposição àquele da Segurança Nacional (ou Estatal), dirigindo as atenções para uma gama de novos e abrangentes problemas de segurança. O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH), elaborado em 1994 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e intitulado de “Novas Dimensões da Segurança Humana”, incorporou uma série de novas categorias acerca desta problemática, sendo algumas delas: economia, meio ambiente, alimentos e saúde. Esse foi, portanto, um marco no avanço da ampliação e do aprofundamento da abordagem de segurança.

O entendimento comum entre os teóricos é, precisamente, de que o conceito de segurança humana surgiu na agenda internacional com a publicação pelo PNUD de seu Relatório, no qual foi defendida a adoção pelos Estados do novo conceito de segurança, passando “da exclusiva ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população” (PNUD, 1994, p. 22). O relatório produzido pelo PNUD trouxe para o centro do debate duas balizas ao novo conceito de segurança, seriam elas: “*freedom from want*” (“livre das necessidades”), a qual se relaciona às necessidades econômicas, sociais, ambientais e na área da saúde; e “*freedom from fear*” (“livre do medo”), a qual está ligada à tentativa de remover a ameaça do uso da força e a violência do dia-a-dia das pessoas (FABER, In: Den Boer e De Wilde, 2008). A segurança do ser humano individual seria composta, nessa visão, pela atuação conjunta desses dois lemas descritos — “livre das necessidades” e “livre do medo”.

Ressaltando que a segurança deve englobar os dois lemas propostos pelo PNUD — “*freedom from want*” e “*freedom from fear*” — os

autores Den Boer e De Wilde (2008) acrescentam que a abordagem da segurança humana propõe um afastamento do enfoque estritamente militar da segurança ao tratar de novas questões, como o desenvolvimento econômico, respeito pelos direitos humanos, proteção ambiental, entre outras. Conforme apontam esses autores, na teoria e na prática, a segurança humana revela uma alteração substancial no principal objeto de referência da segurança. Não é mais o Estado o centro das preocupações (como na segurança nacional ou estatal), nem mais a guerra tradicional (como na segurança militar). Assim, a segurança nesse novo cenário deve preocupar-se com a humanidade em cada nível e em cada escala: indivíduos, pequenos grupos, população global (DEN BOER; DE WILDE, 2008).

A visão desenvolvida pelos autores Den Boer e De Wilde está, assim, em sintonia com a definição de segurança humana proposta pelo relatório do PNUD, que ressalta que o conceito de segurança foi por muito tempo interpretado de forma estreita, indicando essencialmente a preocupação com a segurança do território estatal diante de agressões externas. Dessa forma, de acordo com o RDH de 1994, a segurança tem sido erroneamente relacionada mais aos Estados do que às pessoas.

A Segurança Humana refere-se, assim, à segurança diária dos indivíduos e comunidades nas quais eles vivem, abandonando a ênfase na segurança dos Estados e fronteiras (THOMAS; TOW, 2002). Assim, a abordagem transpõe a separação entre o nível doméstico e o internacional, tratando-se, segundo Mary Kaldor (2011), de uma forma global de pensar a segurança baseada no paradigma da lei e não mais da guerra. A junção entre os dois níveis (doméstico e internacional) está relacionada, em grande medida, ao fato de que as preocupações com a segurança derivam de eventos que transcendem a fronteira estatal, uma vez que há impactos diretos em outras sociedades, como é o caso do terrorismo, da poluição e dos refugiados, por exemplo. Dessa forma, um evento ou uma crise torna-se um verdadeiro problema de segurança humana quando seus impactos não estão limitados à fronteira de um Estado, afetando, assim, outras sociedades e indivíduos. Essa perspectiva, portanto, torna a soberania tradicional não apenas ultrapassada, mas também um empecilho no que tange à resolução de questões transnacionais.

Um dos princípios desse novo paradigma, apontado por Kaldor (2011), é a primazia dos direitos humanos, que seria o fator que nos permite diferenciar essa abordagem das outras tradicionais e “estadocêntricas”. Há uma preocupação visível não só com a proteção dos civis em meio a um conflito militar, mas também com os direitos econômicos, sociais, políticos

e civis dos cidadãos independentemente de sua inserção em determinado Estado. Isso nos leva a um conceito já amplamente difundido nos círculos acadêmicos e governamentais e diretamente ligado à nova forma de pensar as questões de segurança — a Responsabilidade de Proteger (*Responsibility to Protect* – “R2P”). Esse conceito desenvolve a ideia de que a comunidade internacional possui não apenas o direito, mas o dever (a responsabilidade) de proteger as pessoas ameaçadas por violações de direitos humanos quando o Estado falha naquela que é considerada sua tarefa primordial: prover a segurança (aqui é entendida não apenas a segurança do próprio Estado, mas também a de seus cidadãos).

A Segurança Humana tem se tornado, portanto, uma abordagem muito útil para explicar e justificar as chamadas intervenções humanitárias (THOMAS; TOW, op.cit.). Por meio da (re) afirmação de uma série de direitos humanos, independentes da inserção do indivíduo em determinado aparelho estatal, e de prerrogativas (como o “R2P”) que responsabilizam a comunidade internacional pela proteção desses direitos, o paradigma torna-se um ponto-chave do “pensamento intervencionista”, com a adoção por parte de alguns Estados dessa retórica da segurança, que servirá como justificativa para a implementação de uma política externa aparentemente pautada em preocupações humanitárias, disposta a intervir em prol delas e, portanto, colocando em risco a soberania dos Estados (ao menos em sua forma tradicional).

Apesar de as justificativas para as intervenções militares internacionais poderem contar com o embasamento de um conjunto de normas e princípios que defendem a proteção dos direitos humanos como responsabilidade dos Estados, estas mesmas intervenções podem revelar interesses outros, como a projeção de poder sobre países pobres ou considerados “falidos”, porém de grande relevância estratégica. A definição dos interesses nacionais, como salientado por Rodrigues (2012), pode não ocorrer sob a forma tradicional, mas pode acontecer em busca, por exemplo, do gerenciamento dos fluxos internacionais de capital, do acesso a fontes de matéria-prima e/ou fontes de energia, bem como na tentativa de manter a estabilidade política de regiões consideradas estratégicas para as trocas comerciais.

A grande questão que emerge das discussões acerca da intervenção militar internacional é se a chamada comunidade internacional possui o “direito” de intervir em resposta ao sofrimento humano ou à instabilidade política, com ou sem a autorização do governo do país que poderá sofrer a intervenção (LYONS; MASTANDUNO, 1995). Outra questão importante é quem determina que um Estado não seja capaz de cumprir suas obrigações de

ente soberano, podendo ser classificado como “falido”. O que essas questões evidenciam, na verdade, é um processo efetivo de transformação do caráter e significado da soberania e o conseqüente constrangimento exercido sobre o comportamento estatal, que agora envolve, em maior medida, a postura dos Estados diante de seus cidadãos, territórios ou economias, e não apenas o comportamento estatal diante dos outros Estados (COSTA, 2011).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As novas formas de pensar a segurança, mais preocupadas com as questões que ameaçam os indivíduos, independente de sua inserção em determinado Estado, oferecem certos constrangimentos à compreensão estadocêntrica da soberania. Como fica explicitado no conceito já abordado de “Responsabilidade de Proteger”, a mobilização da comunidade internacional para garantir normas internacionais de proteção humanitária dos indivíduos ao redor do planeta torna-se uma forte ameaça aos modos tradicionais de pensar a soberania. Não se trata de afirmar, porém, que este é um conceito em vias de desaparecer, mas apenas não pode mais ser analisado como uma forma de constrangimento contra intervenções (especialmente se estas forem de caráter humanitário).

As considerações em relação ao conceito de soberania, expostas nas obras de autores como Vattel e Krasner, abrem espaço para novos questionamentos diretamente ligados à preocupação com questões de cunho humanitário e à responsabilidade que a “comunidade internacional” possuiria diante dos indivíduos de outros Estados, quando estes não são considerados capazes de prover a segurança de seu povo. É precisamente nesse espaço aberto por tais questionamentos que se inserem os novos paradigmas de segurança, como a Segurança Humana que, ao estarem interessados em lidar com questões que pretensamente transcenderiam os privilégios estatais ajudariam a transformar o modo como a soberania dos Estados é vista, contribuindo para que haja uma quebra da mesma nos moldes clássicos e, assim, acabam também por abrir um espaço ainda maior para questionamentos em relação ao futuro da soberania como o princípio organizador dominante das relações internacionais.

Ao fim e ao cabo pode-se concluir que, apesar do discurso predominante, a preocupação de se imputar ao conceito e prática da soberania uma responsabilidade em relação aos constituintes da comunidade política não é nova, mas, pelo contrário, surge já nos primeiros

esforços de sistematização da prática política estatal. Talvez o que possa ser apontado como novo, e mais marcante ainda do que enunciado na seção anterior, seja a disposição das populações de cobrar e exigir dos Estados o atendimento das necessidades que são precipuamente requeridas para o bom viver humano, como segurança pessoal, estabilidade econômica, social e jurídica, bem como a manutenção de um ambiente que permita o máximo de liberdade individual e cívica.

Nesse sentido, deve-se enquadrar a soberania mais como uma prática política do que como um conceito jurídico. As práticas políticas são sensíveis à História, à ação humana. As transformações que se aceleram com a Revolução Francesa colocam os povos no protagonismo da *civitas* e, lá estando, exigem que se atendam aos direitos conquistados e consolidados pelos movimentos que impuseram aos regimes absolutistas as formas governativas parlamentares e/ou democráticas. Fácil é entender que, se não é mais possível governar ignorando os interesses dos seres humanos organizados democraticamente, não é, pela mesma razão, possível entender a conceituação e a prática da soberania apenas a partir dos interesses do Estado.

Tais perspectivas não são, bem se vê, um prenúncio de dissolução da ordem internacional, bem como nacional, vigente. É preciso voltar à lição de Maquiavel e entender o mundo como obra incompleta e em transição. As formas políticas são um gerúndio transitivo com a história, o que não implica em vislumbrar um futuro de entropia, mas apenas um futuro com formas organizativas do político que contemplem, antes de uma instituição abstrata, aqueles que têm vidas reais e as emprestam para a consolidação do Estado: os seres humanos. Em suma, o rumo da transição vigente indica a crescente e institucionalizada compreensão da soberania não como manifestação de poder que demanda sacrifício e imolação dos indivíduos em prol do Estado, mas como poder que, emanando do indivíduo, tem responsabilidade para com ele e lhe deve prestar contas em termos da construção e manutenção de instrumentos e medidas que garantam a vida e a segurança dos indivíduos e das populações.

## REFERÊNCIAS

BODIN, Jean. *On Sovereignty*. New York: Cambridge University Press, 1992.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. *A evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Ed. Unesp, 2012.

COSTA, Frederico Carlos de Sá . Soberania e Estudos Estratégicos: por uma agenda de pesquisa. In: ALVES, Vagner Camilo; MOREIRA, William de Souza; ARIAS NETO, José Miguel. (Orgs.). *A defesa e a segurança na América do Sul*. Campinas: Mercado de letras, 2011.

\_\_\_\_\_. Estudos Estratégicos no Século XXI: Soberania e Intervenção. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED), 5., 2011, Fortaleza. **Anais ...** Fortaleza, ABED, 2011. p 1-22. Disponível em: <[http://www.academia.edu/2496955/Soberania\\_e\\_intervencao](http://www.academia.edu/2496955/Soberania_e_intervencao)> Acesso em: 12 set. 2014.

DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Human Security. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Eds.) *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 9-18.

FABER, Mient Jan. Human Security from Below: Freedom from Fear and Lifeline Operations. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Eds.) *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 149-178.

KALDOR, Mary. Human Security in Complex Operations. *PRISM*, v. 2, n. 2, p. 3-14. Mar. 2011.

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

\_\_\_\_\_. Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. *International Security*, Cambridge, v. 29, n. 2, p. 85-120, 2004.

\_\_\_\_\_. Sovereignty. *Foreign Policy*, Washington, n. 122, p. 20-29, Jan./Feb., 2001a.

\_\_\_\_\_. Rethinking the sovereign state model. *Review of International Studies*, Cambridge, n. 27, p. 17-42, 2001b.

\_\_\_\_\_. Failed states and shared sovereignty. Disponível em: <[http://unglobalsecurity.org/pdf/Krasner\\_paper\\_shared\\_sovereignty.pdf](http://unglobalsecurity.org/pdf/Krasner_paper_shared_sovereignty.pdf)>. Acesso em: 19 fev. 2007.

LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In: LYONS, Gene M.; MASTANDUNO, Michael. (Org.). *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995. p. 1-20.

MARTEL, James R. *Divine Violence: Walter Benjamin and the Eschatology of Sovereignty*. New York: Routledge, 2012.

McGREW, Anthony (ed.). *The transformation of democracy?* Malden: Blackwell Publishers Inc., 1997.

PETERS, Anne. Humanity as the A and  $\Omega$  of Sovereignty. *The European Journal of International Law*, Firenze, v. 20, n. 3, p. 513-544, 2009.

RODRIGUES, Thiago. Segurança planetária: entre o climático e o humano. *Ecopolitica*, São Paulo, n. 3, p. 5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SCHMITT, Carl. *Political Theology*. Cambridge: MIT Press, 1985.

SUHRKE, Astri. Human Security and the Interest of States. *Security Dialogue*, v. 30, n. 3, p. 265-276, Sept. 1999.

THOMAS, Nicholas; TOW, William T. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, v. 33, n. 2, p. 177-192. Jun. 2002.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP), *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

VATTEL, Emer De. *O Direito Das Gentes*. Brasília: IPRI, 2004.

Recebido em: 15/02/2015

Aceito em: 10/04/2015