

AS METAMORFOSES DA SOBERANIA NUMA ÉPOCA DE TRANSIÇÃO*

Gian Mario Cazzaniga

Existe um desequilíbrio entre processos econômicos e tecnológicos supranacionais e a evolução cultural e institucional. A passagem das formas da soberania do “centro” para a “rede” não significa o desaparecimento de um centro decisório, mas a tendência à sua onidireção e ausência de transparência entre processos econômicos. Considero que seja útil contribuir para o encaminhamento de uma nova leitura da categoria de “soberania”, em relação à crise do Estado nacional e aos novos assentamentos que parecem aflorar no processo de globalização, mesmo estando ciente de que este último termo, apesar de uso recente, está hoje sobrecarregado de significados e conseqüências ideológicas as mais diversas, que o mergulham hegelianamente “na noite em que todos os gatos são pardos”, isto é, o tornam pobre de significado. Tenho a impressão de que o elemento novo na situação de hoje não é a liberdade crescente dos mercados e a redução conseqüente das possibilidades de controle sobre eles por parte dos Estados individuais, mas a constituição inicial de um sistema global de regras ainda não ligadas claramente entre si, nas quais emergem autonomias jurídicas mundiais não somente mercantis e tecnológicas. É precisamente a partir das metamorfoses da soberania, uma categoria do pensamento europeu moderno – que do “duplo chifre do rei” e do “Estado como deus mortal” parece hoje chegar a formas virtuais inéditas –, que podemos ser estimulados a interpretar novamente categorias como pessoa, norma, Estado, liberdade numa época em que o trabalho teórico nos parece ultrapassado pelo movimento histórico.

* Traduzido de *Crítica Marxista*, nº 4-5, 1999. Tradução de Giovanni Menegoz.

<https://doi.org/10.36311/0102-5864.16.v0n34.2183>

UMA FASE DE TRANSIÇÃO

Disso a história contemporânea européia é testemunha. A fase atual de unificação dos países da Europa ocidental vive uma contradição entre a velocidade dos processos de unificação monetária e de integração econômica, de um lado, e a lentidão da unificação institucional e cultural, de outro. Nem a constituição do Nafta nem as tentativas de organizar áreas como a Asean e o Mercosul mostram aspectos diferentes. Esses desequilíbrios caracterizam uma fase de transição em que as mudanças rápidas das formas de comunicação, de produção industrial e dos transportes acabam se antecipando às evoluções culturais e institucionais.

Como em todas as fases de transição, as tendências que aparecem não são homogêneas. Dois episódios recentes confirmam isso: o projeto de Acordo Multilateral (AMI) para investimentos no contexto da OCSE e a instituição de uma Corte Penal Internacional com sede na ONU.

O destaque no projeto AMI, que prefigura um redimensionamento das soberanias nacionais a favor da liberdade de investimento da empresa multinacional e uma elasticidade significativa na individualização das sedes controladoras do Acordo, não é tanto esse redimensionamento, que pode ser visto como um desdobramento do processo de formação de uma nova *lex mercatoria* com sedes mundiais de jurisdição próprias, quanto um lugar genético que encontra sua sede de decisão não na ONU-WTO, mas na OCSE, se identificando desta forma como jurisdição da soberania mundial, no (auto)reconhecimento da taxa de desenvolvimento. Entretanto, não é certo que esse projeto se torne realidade. Conforme observou o *Financial Time* em fevereiro

de 1998, não se compreende como um acordo, voltado sobretudo para proteger os investimentos das multinacionais nos países em desenvolvimento, possa ser assinado por esses países, excluídos da negociação do acordo.

Na instalação da Corte Penal Internacional de Haia, decidida em Roma em 17 de julho de 1998, que segue a instalação dos Tribunais de Haia para os crimes de guerra cometidos na ex-Iugoslávia e para crimes análogos cometidos pela Arusha (Tanzânia) em Ruanda, a discussão mostrou posições diferentes entre quem defendia a autonomia da jurisdição penal – posição que, depois, prevaleceu por grande maioria – e quem, pelo contrário, como Estados Unidos, Israel e China, queria subordiná-la ao Conselho de Segurança, o que, depois, acabou sendo atendido em parte, através de normas transitórias. É preciso mencionar que nessa Corte é retomada e desenvolvida a categoria de “delito contra a humanidade”, que vai além das situações de guerra e oferece novos instrumentos possíveis de tutela aos direitos da pessoa humana, consolidados a partir da Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Assembléia da ONU em dezembro de 1948.

Em ambos os episódios, no vaivém entre crise da soberania nacional, liberdade dos mercados e constituição de primeiras organizações mundiais, o que não fica claro é a individualização de um poder constituinte, a relação entre sujeitos delegantes e poder delegado, entre fontes normativas, organismos de controle e esfera de aplicação da atividade normativa. Parece que, junto com o Estado nacional, entra em crise sobretudo a relação soberania-territorialidade, a qual, nas teorias clássicas da soberania, como as de Hobbes, é tão forte que se torna implícita, abrindo mão de características distintivas tais como a irrevogabilidade, o absoluto, a indivisibilidade, características, aliás, também em discussão hoje.

SOBERANIA NACIONAL

Trata-se de uma relação que faz parte hoje do senso comum e que encontramos confirmação nos dicionários. Lemos assim no *Oli-Devoto* no verbete soberania: “Qualidade jurídica pertencente ao Estado, como poder originário e independente de qualquer outro poder”; e mais à frente, no verbete Estado: “Unidade territorial constituída em organismo político soberano”. Desse “senso comum” foi

recente testemunho o recurso de um grupo de docentes universitários junto à Corte constitucional da República Federal Alemã contra a introdução do euro, recurso amparado na violação do princípio de soberania nacional, contido na Constituição alemã-federal, princípio, aliás, já atingido ou pelo menos redimensionado tanto na RFA como nos outros Estados filiados ou em via de filiação à União Européia, a partir do voto que ratificou os acordos de Maastricht.

Mesmo que o recurso tenha sido obviamente rejeitado, seria um erro deduzir disso a confirmação do desaparecimento dessa fase histórica da soberania nacional. Se refletirmos sobre a dinâmica da pressão fiscal nessa última metade do século, não há dúvida de que – para além da identidade política dos governos – esta pressão cresceu, e continua crescendo, com uma oscilação atual entre 25-30% do PIB nos Estados Unidos e Japão e 40-50% para os países da Europa ocidental. Mesmo que seja preciso distinguir fiscalidade estatal, federal ou de órgãos supranacionais, não há dúvida de que pelo menos um atributo excelso da soberania, o poder legítimo de arrecadar riquezas, permanece solidamente em mãos estatais. Assistimos, na verdade, a um processo histórico não linear no qual a transferência de atribuições soberanas a organismos supranacionais acontece, pelo menos por parte dos Estados mais poderosos, não somente porque os Estados assim o decidem, mas ora mantendo formas paritárias de decisão, ora colocando reservas a respeito da revogabilidade da transferência de atribuições, que acaba assumindo, desse modo, o significado da delegação. Se refletirmos sobre acontecimentos recentes, como as intervenções da ONU no Iraque e na ex-Iugoslávia, resulta formalmente evidente que as intervenções militares ratificam uma decadência da soberania nacional no que diz respeito aos Estados alvos dessas

Tenho a impressão de que o elemento novo na situação de hoje não é a liberdade crescente dos mercados e a redução conseqüente das possibilidades de controle sobre eles por parte dos Estados individuais, mas a constituição inicial de um sistema global de regras ainda não ligadas claramente entre si, nas quais emergem autonomias jurídicas mundiais não somente mercantis e tecnológicas.

ações. Mas é duvidoso que nas decisões autônomas tomadas pelos Estados Unidos, em nome do Conselho de Segurança, possa ser vista uma decadência da soberania nacional norte-americana. Essa situação se reproduziu de outras formas no processo de unificação européia: as transferências de atribuições soberanas foram decididas, no que

Em ambos os episódios, no vaivém entre crise da soberania nacional, liberdade dos mercados e constituição de primeiras organizações mundiais, o que não fica claro é a individualização de um poder constituinte, a relação entre sujeitos delegantes e poder delegado, entre fontes normativas, organismos de controle e esfera de aplicação da atividade normativa.

diz respeito ao Estado italiano, em conformidade formal com o artigo 11 da Constituição, que reza: “A Itália permite, em condição de igualdade com outros Estados, limitações de soberania necessárias a uma ordem que garanta a paz e a justiça entre as nações”. É duvidoso, porém, que as políticas de caráter fiscal e monetárias, postas em prática nesses anos, desde o governo Amato ao governo Prodi, tenham sido decididas com plena autonomia e em condições de paridade com a República Federal Alemã, ou, melhor dizendo, com o Bundesbank.

Parece legítimo, portanto, falar de crise da soberania nacional como um processo

em curso que, de um lado, reestrutura as atribuições *de iure* da soberania em direção ao crescimento de organismos e jurisdições mundiais com poderes e competências específicas e, de outro, diferencia os poderes *de facto* na evolução das relações de força entre Estados no contexto regional e mundial.

A LIBERDADE NA ÉPOCA DA GLOBALIZAÇÃO

Essa crise não parece, entretanto, prejudicar necessariamente a vigência dos direitos de liberdade. Se a nação moderna constitui uma experiência de construção artificial da relação social baseada na cidadania, a crise atual do Estado nacional não coloca necessariamente em discussão os direitos individuais dos quais a cidadania se alimenta, mas tende a mantê-los, às vezes enfraquecidos, às vezes até fortalecidos, transferindo-os para um espaço virtual mais amplo,

numa espécie de cidadania supranacional sem Estado. É nesse contexto que se insere o debate, particularmente vivo na literatura alemã, sobre o “sujeito do direito”. Nascido em parceria com o Estado, como gênese do moderno e coroação do *ius publicum europaeum*, o “sujeito do direito” parece hoje se emancipar e iniciar uma vida autônoma própria. A própria individualização da humanidade como pessoa jurídica, reafirmada na constituição da Corte Penal Internacional, parece fazer parte dessa universalização dos direitos que prefigura uma ordem jurídica mundial no nascedouro. Tudo isso nos faz pensar que a fase histórica atual pode ser caracterizada como fase de dissociação entre soberania e jurisdições, como já aconteceu no passado nos momentos de crise do soberano e na formação de novas configurações espirituais do mundo. Vem disso o interesse de uma confrontação multidisciplinar cujos referenciais são a reflexão histórica e a elaboração teórica. Com efeito, ao mesmo tempo que a constituição de sedes jurídicas supranacionais e/ou mundiais é evidente, seja no desenvolvimento da vida da ONU e dos outros organismos a ela relacionados, seja nas fases que levaram à União Européia e a outras associações “regionais” supranacionais, seja, por fim, na evolução das relações econômicas e financeiras internacionais e relações de mercado que constituem o fundamento do espírito de nosso tempo, não é absolutamente evidente quais são as formas da soberania que vêm surgindo no tempo atual e no próximo vindouro.

Enquanto a globalização se fortalece, na fase atual, como liberdade dos fatores de produção (capitais, trabalho e inovação tecnológica), liberdade que se configura, por sua vez, como metavalor atual da decisão política, é evidente, porém, que, paralelamente a isso, estão em curso processos culturais que, de uma forma ou de outra, e não sem contradições, constituem a dimensão subjetiva organizada e solidária do aparecimento de um sistema-mundo: é só lembrar o aumento do diálogo interconfessional, a *Lumen Gentium*, constituição dogmática do Concílio Vaticano II, onde no mistério do Verbo Encarnado se afirma a unidade do gênero humano; o desenvolvimento de comunidades científicas independentes das relações entre Estados; a consolidação de uma comunidade mundial no setor esportivo; o desenvolvimento de linguagens musicais de difusão mundial e de forte identidade etária; o desenvolvimento de uma nova linguagem no mundo, uma espécie de

technical pidgin english, da qual a Internet é o centro irradiador atual. A própria Declaração Universal dos Direitos do Homem por parte da ONU, lembrada antes, reconhecendo a humanidade como pessoa e todos os seres humanos como detentores iguais de direitos, prefigurava uma ordem jurídica mundial que, mesmo não aplicada no meio século sucessivo à declaração, constituía e constitui hoje o ponto do qual deve-se partir de novo no debate jurídico e ético-político de hoje.

O século XX viu como confrontação principal o embate entre uma teoria do direito-sistema, baseada na racionalidade clássica e no direito natural, e uma teoria do direito-vontade, baseada no Estado de exceção, em um contexto histórico dialetizado entre Estado-nação e Estado imperial, dialética que já se expressou, com todas as contradições que vieram depois, pelo desenvolvimento do jacobinismo europeu e pela hegemonia napoleônica nos inícios do século XIX. A segunda metade do século XX viu ainda uma hegemonia do sistema imperial, antes com o duopólio Estados Unidos e União Soviética, depois com a hegemonia norte-americana após 1991. Mas precisamente essa hegemonia, unificando o mundo, também através do controle dos organismos internacionais sobre as políticas monetárias (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), choca-se com as necessidades espirituais do tempo atual que aspiram a ordens mundiais de cooperação e paz. Conferências mundiais recentes, como as sobre os direitos humanos ou o meio ambiente, testemunham o crescimento dessa contradição de época.

A confrontação teórica, exemplificada nos inícios do século XX pela polêmica entre Kelsen e Schmitt, manifestava a luta entre dois sistemas teóricos, filhos da forma moderna de soberania (o Estado como novo soberano *legibus solutus*) e ambos amarrados a uma teoria procedente da soberania. Amarração de um certo modo problemática, porque, se Kelsen almejava a afirmação de uma ordem jurídica mundial na qual a soberania viesse a desaparecer como tal, as implicações do decisionismo de Schmitt iam mais em direção a uma pluralidade de soberanias em um contexto de Estados imperiais em conflito entre si. Se a história dos Novecentos confirmou as implicações do segundo, as conclusões dessa história parecem, pelo contrário, dar nova vida, no século que se abre, às esperanças do primeiro. A situação histórica através da qual se abre o século XXI parece,

com efeito, estimular formas ascendentes de soberania, como as que se manifestaram nas teorias políticas e conciliares da baixa Idade Média e por ocasião da abertura da época moderna, com as teologias do Pacto, fundadoras das teorias políticas federalistas modernas e contemporâneas.

Na situação de hoje, o surgimento de sedes jurisdicionais supranacionais, seja as originadas nas instituições mundiais preexistentes (Organização Mundial da Saúde, Organização Internacional do Trabalho, AIEA, etc., até a instituição do Tribunal Penal Internacional de Haia), seja as originadas pela auto-organização internacional de instituições e associações, pelo Comitê Olímpico, pelo papel crescente das organizações não-governamentais poderia constituir a fase processual de uma gênese, de rumo ascendente, de novas formas de soberania, nas quais a pluralidade de jurisdições emergentes poderia prefigurar uma articulação da forma futura de soberania, ou prefigurar um sistema de contrapesos em uma futura articulação inédita dos poderes.

DO “CENTRO” PARA A “REDE”

Nesse quadro, começa a ficar claro o que morre, mas não o que está nascendo. As formas emergentes de soberania parecem se delinear em paralelo às novas formas tecnológicas, filhas da revolução microeletrônica: deslocalização, miniaturização, comunicação em tempo real, crescimento através de substituição/implementação, sistema em rede. Precisamente a necessidade técnica de controle nos setores de transporte e telecomunicação produziu e está fortalecendo uma rede mundial de normas e controles, que vai muito além da forma antiga da União Postal Internacional, uma rede que parece poder levar a conseqüências sistêmicas e não somente técnicas.

Parece legítimo, portanto, falar de crise da soberania nacional como um processo em curso que, de um lado, reestrutura as atribuições *de iure* da soberania em direção ao crescimento de organismos e jurisdições mundiais com poderes e competências específicas e, de outro, diferencia os poderes *de facto* na evolução das relações de força entre Estados no contexto regional e mundial.

A própria evolução da moeda como equivalente geral é símbolo da nova forma virtual do soberano: de um lado, a queda do sistema bimetálico, e depois do ouro em 1973, ratifica sua mera convencionalidade; de outro, a generalização crescente dos instrumentos eletrônicos nas transações fixa sua imaterialidade e, com o desenvolvimento vertiginoso dos mercados derivativos dos câmbios e títulos, acaba por esvaziar um dos símbolos por excelência da soberania, o poder de emitir moeda.

Esse é um aspecto atual do mercado mundial que acaba por exceder tanto a atividade institucional dos Estados nacionais como as atividades institucionais das organizações internacionais, sobre a importância crescente das quais seria útil uma reflexão teórica antes do que uma reflexão histórico-política.

Se considerarmos a liberdade crescente dos capitais nessa fase, que ao mesmo tempo constitui uma alavanca gigantesca para o desenvolvimento de novas economias industriais e uma ameaça contínua de crises não somente financeiras, eis que a passagem da forma do soberano do “centro” para a “rede” se revela viva e inquietante, em que a nova forma rede não significa ausência de centro decisório mas, mais precisamente, sua fluidez e impessoalidade, tendencialmente onidirecional e, ao mesmo tempo, ausente de transparência.

Essa metamorfose da soberania vê na situação presente um oscilar do direito, e portanto da própria soberania, entre ordem e factualidade, oscilação que parece não somente testemunhar uma crise da cultura jurídica ocidental mas também descobrir uma relação não resolvida entre culturas no interior do sistema-mundo, em que uma possível nova ordem jurídica mundial deve também ser resultado de um processo de integração das culturas do Ocidente com as culturas não-ocidentais, antes ainda da redefinição das relações de força entre nações e ordens sociais.

Trata-se de um processo nem curto, nem linear, nem ausente de contradições. Em particular, é preciso

destacar o crescimento não tanto dos fundamentalismos religiosos, que constituem reações violentas, mas contingentes, ao impacto da modernidade ocidental sobre tradições espirituais de origem pré-industrial, se resolvendo depois na formação de novas classes dirigentes nos países da semiperiferia, quanto de poderes supranacionais que operam sobre um terreno extra-institucional, onde é difícil traçar as fronteiras entre as operações financeiras menos transparentes, as operações econômicas mais importantes da criminalidade organizada e a presença, não só passiva, em muitas operações dos serviços secretos das grandes potências e de algumas sociedades “discretas”.

Esse é um aspecto atual do mercado mundial que acaba por exceder tanto a atividade institucional dos Estados nacionais como as atividades institucionais das organizações internacionais, sobre a importância crescente das quais seria útil uma reflexão teórica antes do que uma reflexão histórico-política.

A importância do entrelaçamento entre criminalidade e política, com efeito, não reside nas, mesmo assim, grandes dimensões do mercado das armas e dos lixos tóxicos, das drogas pesadas e das novas formas servis do trabalho, mas reside em seus fundamentos espirituais, nos velhos e novos sistemas de fraternidade artificial com seus vínculos hierárquicos correspondentes, verdadeira e própria esfera de soberania do indivíduo particular, que é fora da lei paralela ao do sujeito de direito, configurando assim uma espécie de relação artificial fundada no anti-soberano.

Destacamos como a reflexão teórica no contexto jurídico e econômico a respeito desses processos estruturais, nos quais, de um lado, se afirma a universalidade dos direitos e dignidade do ser humano como pessoa e, de outro, a pessoa, seja ela homem de negócios, de Estado ou cidadão-consumidor, aparece sempre mais agente impessoal de funções de mercado das quais é portador. Essa reflexão ainda é muito pobre, particularmente pobre no contexto da filosofia moral e política, confirmando que a ave de Minerva costuma levantar vôo somente após o pôr-do-sol.