

# II CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL ANALÍTICOS

JUS SCRIPTUMS  
INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW

a. 18 • v. 7 • dossiê • 2023

- 07 **Antonio Chaves**  
Limitações do modelo de legitimidade democrática na era da globalização econômica e a interdependência dos Estados
- 27 **Caio César Ovelheiro Menna Barreto**  
A invocação da responsabilidade internacional por violações a obrigações erga omnes e erga omnes partes perante a Corte Internacional de Justiça
- 60 **Fábio da Silva Santos e Gabriel Carvalho e Passos**  
Os precedentes judiciais e a pandemia do Covid-19: os impactos nos direitos fundamentais nas tomadas de decisão do poder público brasileiro
- 107 **Letícia Fernandes de Oliveira**  
Duplo benefício da litigância climática no Brasil: um potencial instrumento para garantia de direitos fundamentais?

## **Jus Scriptum's International Journal of Law**

Revista Internacional de Direito do Núcleo de Estudo Luso-Brasileiro da  
Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Ano 17 • Volume 7 • Edição Especial • 2023

Analíticos do II Congresso Internacional de Direito Constitucional

Periodicidade Trimestral

ISSN 1645-9024

### **Equipe Editorial**

#### **Diretor da Revista – Editor-In-Chief**

Cláudio Cardona

#### **Conselho Editorial – Editorial Board**

André Brito, Presidente do NELB

Cláudio Cardona, Diretor da JusScriptum

Jordano Paiva, Diretor Científico do NELB

Alysson Bezerra Miranda, Diretor Científico do NELB

Thiago Santos Rocha, Observador Externo

Caio Guimarães Fernandes

Camila Franco Henriques

Leonardo Castro de Bone

Maria Amélia Renó Casanova

Maria Vitória Galvan Momo

Paulo Gustavo Rodrigues

Samara Machado Sucar

Suelen Augusta da Cunha

#### **Conselho Científico – Scientific Advisory Board**

Ana Rita Gil, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)

André Saddy, Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (BRA)

Eduardo Vera-Cruz Pinto, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)

Edvaldo Brito, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (BRA)

Fernanda Martins, Universidade do Vale do Itajaí (BRA)

Francisco Rezek, Francisco Rezek Sociedade de Advogados (BRA)

Janaina Matida, Faculdade de Direito da Universidade Alberto Hurtado (CHI)

Lilian Márcia Balmant Emerique, Faculdade Nacional de Direito - UFRJ (BRA)  
Luciana Costa da Fonseca, Faculdade de Direito da UFPA e do CESUPA (BRA)  
Maria Cristina Carmignani, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (BRA)  
Maria João Estorninho, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Rosado Pereira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Paula Vaz Freire, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Pedro Romano Martinez, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Rute Saraiva, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)  
Sergio Torres Teixeira, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pernambuco (BRA)  
Susana Antas Videira, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (POR)

### **Corpo de Avaliadores – Review Board**

Anjuli Tostes Faria Melo  
Camila Franco Henriques  
Carla Valério  
Caroline Lima Ferraz  
César Fiuza  
Eduardo Alvares de Oliveira  
Francine Pinto da Silva Joseph  
Isaac Kofi Medeiros  
J. Eduardo Amorim  
José Antonio Cordeiro de Oliveira  
Leonardo Bruno Pereira de Moraes  
Leonardo Castro de Bone  
Marcelo Ribeiro de Oliveira  
Marcial Duarte de Sá Filho  
Maria Vitoria Galvan Momo  
Plínio Régis Baima de Almeida  
Rafael Vasconcellos de Araújo Pereira  
Rafaela Câmara Silva  
Renato Sedano Onofre  
Sílvia Gabriel Teixeira  
Thais Cirne  
Vânia dos Santos Simões

# LIMITAÇÕES DO MODELO DE LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E A INTERDEPENDÊNCIA DOS ESTADOS\*

*Limitations of The Model of Democratic Legitimacy in the Age of Economic Globalization and the Interdependence of States*

Antonio Chaves\*\*

Resumo: A legitimidade democrática em um contexto de políticas globais enfrenta problemas diversos daqueles internos, sobretudo na perspectiva do fenômeno da globalização econômica. A legitimidade se apresenta muitas vezes superada em razão da participação dos Estados nas organizações e fóruns mundiais, desconsiderando a real participação na tomada de decisões das políticas globais. O fato de as economias estarem cada vez mais interconectadas, aparece como fator de desequilíbrio em negociações e mostra até que ponto os Estados são dependentes uns dos outros. Desta forma, a interdependência dos Estados pode macular o processo de legitimação das políticas globais. Enquanto os Estados, bem como a sociedade global, não melhorar o processo de criação de políticas globais, a legitimidade continuará ausente.

Palavras-chaves: Legitimidade democrática; políticas globais; interdependência dos Estados.

Abstract: Democratic legitimacy in a context of global policies confront different problems from internal ones, especially from the perspective of the phenomenon of economic globalization. Legitimacy is often surpassed due to the participation of States in world organizations and forums, disregarding the real participation in global policy decision-making. The fact that economies are increasingly interconnected appears as a factor of imbalance in negotiations and shows the extent to which States are dependent on each other. In this way, the interdependence of States can tarnish the process of legitimizing global

---

\* O presente artigo é resultado da minha participação no II Congresso Internacional de Direito Constitucional promovido pelo Núcleo de Estudos Luso-Brasileiro da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa em junho de 2022.

\*\* Doutorando em Direito pela Universidade de Cádiz (sob baixa temporal), mestre em direito pela Universidade de Lisboa com período de pesquisas na Universidade Pablo de Olavide, especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Advogado e Consultor. E-mail: antonio.sousachaves@alum.uca.es.

policies. As long as States, as well as global society, do not improve the process of creating global policies, legitimacy will remain absent.

Keywords: Democratic legitimacy; global policies; interdependence of States.

Sumário: 1. Introdução; 2. Legitimidade Democrática; 2.1. Legitimidade; 2.2. Legitimidade democrática no contexto internacional; 2.3. Legitimidade formal e substancial ou material; 3. Globalização; 3.1. Política e soberania; 3.2. Órgãos internacionais e modelos de sociedades; 4. A Interdependência dos Estados; 4.1. Economia de mercado e sistema de cadeias de suprimentos e produção; 4.2. A economia de interesses; 4.3. Ausência de critérios legítimos na condução das políticas globais; 5. Considerações Finais; 6. Referências Bibliográficas.

## 1. Introdução

Em um mundo globalizado discorrer sobre democracia é tão árduo quanto estabelecer até que ponto a globalização chegou a todos os povos. Quando falamos em globalização somos induzidos a pensar, primeiramente, em desenvolvimento tecnológico e capitalismo, sem olvidar que o fenômeno da globalização é um processo complexo e que na maioria das vezes não é homogêneo em todas as sociedades. Ademais, é coerente com o status de progresso em mundo globalizado a correlação com a presença efetiva de um regime democrático.

Este pequeno manuscrito não tem a finalidade, e nem seria possível, discorrer exaustivamente sobre globalização e democracia<sup>1</sup>, mas sim contextualizar esses fenômenos dentro de um conjunto de fatores possíveis para demonstrar a

---

<sup>1</sup> Para este trabalho, entendemos o conceito de democracia além daquele tradicional (“*democracia como uma forma de Governo assente no consentimento popular, permitindo aos cidadãos participar nas decisões políticas ou eleger representantes nos órgãos governamentais*”, In.: FERNANDO DE SOUSA, *A democracia, face política da globalização?*, Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 49, n.º 1, 2006, p. 8), pois uma verdadeira democracia vai além de permitir a participação do cidadão no processo de representação, dando-lhe instrumentos necessários para alcançar os desejos e anseios de todos, ou seja, além da vontade geral, a vontade individual é considerada.

interdependência dos Estados. E como esse processo de dependência afeta o estabelecimento de políticas globais.

Ao não serem totalmente livres para estabelecerem suas políticas internas, os Estados acabam por replicarem normas e legislações internacionais que na maioria das vezes não atendem seus objetivos enquanto nação. Dentro deste contexto, se questiona até que ponto as democracias correspondem exatamente aos primados de livre escolha, soberania e mais que tudo, aos interesses do seu povo na adoção de políticas globais.

A legitimidade pode ser vista sob várias características, sobretudo, quanto ao processo de legitimação. Neste trabalho, estudaremos a ausência de legitimidade não por ausência de participação ou de representatividade no processo de tomada de decisão, mas sim, na própria criação das políticas globais em um estágio anterior, que é o estabelecimento de bases e princípios que àquelas são estabelecidas. E neste aspecto, talvez seja similar com o imperativo categórico kantiano, pois a legitimidade de qualquer política global deve ser sua própria estrutura, seus princípios e objetivos.

Acredita-se que essa visão poderia superar alguns déficits de legitimidade democrática no estabelecimento de políticas globais. Lógico, considerando o contexto econômico e o nível de poder político dos Estados envolvidos, pois falar em política global é falar em poder político, ou seja, de Estados desenvolvidos e de supremacia do progresso e estabilidade.

Assim, este pequeno artigo está organizado em três capítulos, de modo que cada um possa fornecer elementos para uma melhor compreensão do tema proposto, além desta introdução e das considerações finais.

## 2. Legitimidade Democrática

Quando falamos em legitimidade democrática automaticamente pressupomos que exista a participação de todos os envolvidos no processo de tomada de decisão que possam afetar a sociedade como um todo, seja de forma direta ou indireta. E ainda, que os interesses de todos estão sendo considerados no processo de tomada de decisão. Qualquer cidadão que possa ser afetado por um processo de tomada de decisão deve lhe ser permitido participar desse processo, sob pena de ausência de legitimidade ou ainda, sob pena daquele cidadão invocar o direito de não cumprir ou não seguir as diretrizes daquela tomada de decisão, haja vista que seus interesses foram ignorados no processo.

As democracias estabeleceram vários procedimentos para legitimar os processos de tomada de decisão em seu contexto interno. Em sua maioria estão previstos de forma escrita, em suas Constituições. Essas preveem os atos de tomada de decisão no campo político e judicial, de forma que, atendendo os procedimentos ali previstos, as decisões encabeçadas pelas instituições legítimas, serão consideradas como o produto do processo democrático.

No entanto, para além desse contexto de legitimidade democrática, que é visível internamente nos Estados, existem outras perspectivas de se olhar a legitimidade e até como deve ser encarada em certas situações. Afirmar que determinado processo de tomada de decisão em um contexto global é legítimo, pode acarretar implicações e resultados indesejados. O processo de legitimar determinado ato político carece de informações e avaliação do conteúdo, bem como até que ponto esse respeita os direitos dos povos.

Desta forma, diferenciar legitimidade formal de substancial é crucial para entender um conjunto de valores democráticos que estão por trás do processo de tomada de decisão de políticas globais.

## 2.1. *Legitimidade*<sup>2</sup>

Diferentemente da maioria das análises feitas sobre legitimidade que tem como foco as instituições e suas estruturas, prefere-se uma crítica sobre o procedimento para estabelecer legitimidade aos atos em si. Ou ainda, diferente da legitimação ser decorrente de pessoa ou instituição com atribuição legal para praticar determinado ato. A legitimidade geralmente aparece atrelada a dois significados: Validade e Legalidade. O primeiro significado compreende “*a qualidade de ser baseado em uma razão justa ou aceitável*”, enquanto o segundo significado envolve “*a qualidade de ser permitido e aceitável de acordo com a lei*”.<sup>3</sup>

Quanto ao significado de legalidade, para este trabalho não há grande relevância, ao passo que esse resta por conectado as duas primeiras situações, sendo certo que a ausência deste atributo a legitimidade remete para averiguações quanto a procedimentos formais e ligados a legalidade, que decerto demandariam outras investigações.

Por outro lado, o aspecto de validade da legitimidade pressupõe duas características ligadas ao conteúdo da norma<sup>4</sup>. A característica de *ser justo* ou

---

<sup>2</sup> Para uma definição, significado e conceito de legitimidade, Cf. PETER G. STILLMAN, *The Concept of Legitimacy*, Polity, Vol. 7, n.º 1, 1974, pp. 32-56.

<sup>3</sup> Oxford dictionary.

<sup>4</sup> Sempre que nos referirmos a normas neste contexto, estamos nos referindo a normas em um contexto abrangente, que engloba os conceitos de *soft law*.

*aceitável* demanda uma análise quanto ao conteúdo da norma e quanto ao destinatário. A análise quanto ao ser justo remete para as categorias de teoria da justiça. Este exame requer uma grande teorização e descrição de possíveis bases do que poderia ser considerado justo. Porém, se tomarmos como parâmetro o indivíduo destinatário da norma, poderíamos argumentar que sua ausência na tomada de decisão implicaria em uma grave injustiça. A razão para ser justa implica que, ainda que o destinatário não tenha participado do processo de tomada de decisão, seus interesses tenham sido levados em consideração no momento de elaboração da norma. É difícil procurarmos uma razão justa em processos políticos globais de elaboração de normas de impacto global quando ausente preocupações de cunho social, legal e cultural das várias culturas a serem afetadas.

Se determinada norma pode ser considerada legítima por ser baseada em uma razão aceitável pode desafiar ou contrapor, em certo ponto, a explicação anterior. Pois razão aceitável é um termo menos exigente do que uma razão justa, ainda que os dois sejam considerados abertos e passíveis de várias interpretações.

Considerando esses apontamentos, poderíamos dizer que existiria legitimidade objetiva e subjetiva. A primeira endossada no entendimento sobre a sua própria força normativa – padrões aceitáveis de arcabouços de governo, como autoridade, regra e poder. A segunda se baseia na aceitação da sociedade se determinado objeto é legítimo. Esta última pressupõe uma espécie de validade social, ou de legitimidade social<sup>5</sup>, como apontou Weber.

---

<sup>5</sup> Zurn e Tallberg chamam de legitimidade sociológica, descrevendo que aspectos normativos passam a fazer parte da estrutura de certo sistema social, estabelecendo crenças de legitimidade. In. MICHAEL ZURN, JONAS TALLBERG, The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework, *The Review of International Organizations*, Issue 14, 2019, p. 587.

Neste sentido, legitimidade é uma característica das normas adquirida apenas na presença de razões justas, englobando neste contexto as implicações de participação e consideração das realidades das várias sociedades globais – interesses globais<sup>6</sup>.

## *2.2. Legitimidade democrática no contexto internacional*

O modelo de produção das políticas globais parece suportar que a legitimidade é deixada em um segundo plano, carecendo do estabelecimento de contornos normativos que considere o real interesse dos afetados, que são os destinatários de referidas normas.

A necessidade de discussão da legitimidade democrática em um contexto global<sup>7</sup> nasce em razão da grande influência que as políticas desenvolvidas por certos atores internacionais têm sobre a vida de todos os povos. O impacto que as decisões tomadas por um pequeno grupo de Estados, que via de regra controlam aqueles atores, faz com que o tema ganhe contornos polêmicos e geralmente, revestido de interesses nada democrático.

A legitimidade democrática é mitigada por interesses econômicos e geopolíticos. Essa situação viola, a princípio, o direito dos povos em ter seus

---

<sup>6</sup> Falamos em interesses globais em contraponto a interesses universais e internacionais, haja vista que estes últimos podem induzir interesses homogêneos de todos os envolvidos e não considerar os interesses dos cidadãos internamente.

<sup>7</sup> O autor Zum considera que existam dois níveis de governança, um interno e outro global, partindo a diferenciação quanto a classificação em um e outro, como por exemplo uma cooperativa federalista estaria no nível um, enquanto o outro nível estaria em situações onde inexistiria uma coordenação entre as instituições envolvidas. In.: MICHAEL ZURN, Unravelling multi-level governance systems, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 22, Issue 4, 2020, p. 785.

interesses levado em consideração na formulação de políticas que possam influenciar seu modo de vida e sua própria existência de sociedade como tal.

Mesmo assim, diante dessas situações, o que torna inegável são os efeitos das decisões políticas tomadas por poucos atores internacionais, mesmo assim, ainda se questiona se é possível a existência de legitimidade democrática no estabelecimento dos objetivos das políticas globais<sup>8</sup>. Mais do que isso, importa para nós, delimitar, caso exista, que tipo de legitimidade e até que ponto isso condiz com uma sociedade democrática a nível global, se é possível neste tipo de sociedade.

Em uma estrutura de governança global onde as instituições à frente da tomada de decisão são usurpadas por interesses próprios das economias desenvolvidas, poderíamos dizer que a legitimidade está muito mais próxima da perspectiva objetiva, pois considera os padrões normativos de mera participação para estabelecer as políticas globais como premissa para as estruturas de governança global<sup>9</sup>. Esse fato deixa obsoleto os discursos de uma maior integralização e cooperação entre os vários Estados, preferindo ditar os caminhos que todos percorrerão.

### 2.3. *Legitimidade formal e substancial ou material*

Argumentamos que em um contexto internacional, existe apenas a presença da legitimidade formal, que considera legítima determinada instituição quando

---

<sup>8</sup> DANIEL INNERARITY, La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100, 2012, p. 14.

<sup>9</sup> MICHAEL ZURN, JONAS TALLBERG, The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework, *The Review of International Organizations*, Issue 14, 2019, pp. 586/587.

atende os requisitos formais de participação democrática, a mera participação é tida como requisito para que se considere legítima.

Quando passamos a delinear os contornos do que seria legitimidade substancial ou material, acreditamos que ela está ausente na tomada de decisão a nível global, pois essa considera legítima determinado ato quando os interesses são levados em consideração, tanto dos envolvidos como dos que serão afetados pelas decisões que serão tomadas. Neste sentido, essa forma de legitimidade restaria por implicar em conceitos de validade e justiça.

Nesta primeira parte, sobre legitimidade democrática em uma conjectura global, defendemos que só existirá legitimidade democrática quando os interesses de todos os afetados pelas decisões políticas forem levados em consideração, pois a mera participação nas discussões não garante que referidas políticas sejam legitimamente democráticas<sup>10</sup>.

### 3. Globalização

A globalização econômica trouxe para todo o globo, ainda que de forma desigual, uma expansão e oferecimento de bens e serviços que de outra forma não teríamos acesso. Muitas vezes o progresso não vem acompanhado de desenvolvimento e bem-estar para determinada sociedade, como acontece na maioria dos países do hemisfério sul.

---

<sup>10</sup> O autor Innerarity defende que a legitimidade fincada, tradicionalmente, em bases territoriais seja ultrapassada para dá lugar uma espécie de legitimidade funcional. In.: DANIEL INNERARITY, La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100, 2012, pp. 14-15.

Mesmo assim, todos os Estados participam e querem estar no círculo de poder global, aquém do real interesse de sua população local.

O fenômeno da globalização pode ser visto e sentido de várias formas no cotidiano dos cidadãos<sup>11</sup>. Muitas vezes isso se dá de forma negativa, como o aumento da fome, das doenças, das guerras, da miséria e de forma geral, ausência de um Estado que proteja seus cidadãos dos males que os assolam<sup>12</sup>. Não se advoga em favor de um Estado paternalista e que tudo provê, mas sim que supra as necessidades básicas de sua população.

Via de regra, uma pequena elite controla o poder político em vários Estados, até mesmo em democracias, onde quem governa são os interesses das corporações e dos políticos.

Porém, globalização gera mais efeitos benéficos<sup>13</sup> que maléficos. E é neste contexto que vimos o avanço substancial das culturas, a integralização e troca de conhecimento. Globalização pode ser decomposta em vários setores, como econômica, financeira, industrial e tecnológica. Para este trabalho preferimos usar ela em uma forma mais geral e de modo mais peculiar a econômica que pode englobar substratos de outros setores.

---

<sup>11</sup> FRANK RICHARD PFETSCH, Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização, Trad. Estevão Chaves de Rezende Martins, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, n.º 2, 1998, p. 106.

<sup>12</sup> FRANK RICHARD PFETSCH, Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização, Trad. Estevão Chaves de Rezende Martins, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, n.º 2, 1998, pp. 115-114.

<sup>13</sup> Para uma visão um pouco crítica do processo de globalização, Cf.: JORGE NEF, Globalization and the Crisis of Sovereignty, Legitimacy, and Democracy, *Latin American Perspectives*, Vol. 29, Issue 127, n.º 6, 2002, p. 63.

### 3.1. Política e soberania

Os Estados tendem a adotar políticas internacionais como diretrizes em suas economias. As recomendações e standards internacionais são instrumentos de governança global. A pressão sofrida por economias menores em adotar determinadas práticas enfraquecem o sistema de responsabilização por efeitos indesejados e carecem de legitimação<sup>14</sup>.

A perda crescente do poder político interno em determinar os rumos de sua sociedade interna, seja em assuntos econômicos, políticos ou sociais, ameaça a soberania que a tanto se orgulham de possuir. Pois segundo o nosso saudoso Miguel Reale a “*Soberania é o poder que tem uma Nação de se organizar-se livremente e de fazer valer dentro do seu território a universalidade de suas decisões para a realização do bem comum*”.<sup>15</sup> Assim, à medida que as interferências externas corroem o poder de direcionar os próprios rumos da sociedade interna, a soberania das nações fica enfraquecida<sup>16</sup>.

Essa ideia contrária, ainda que em termos factuais, a afirmação de Kelsen que “*a soberania de um Estado exclui a soberania de todos os outros Estados*”.<sup>17</sup> Pois nos dias atuais, cada vez mais a soberania é corroída ante a um sistema de governança global.

---

<sup>14</sup> JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ, La OCDE en la era de La globalización: desarrollo e influencia, *Revista de Derecho UNED*, n.º 19, 2016, p. 115.

<sup>15</sup> MIGUEL REALE, *Teoria do Direito e do Estado*, 5.ª ed. rev., São Paulo, Saraiva, 2000, p. 140.

<sup>16</sup> DANIEL INNERARITY, La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 100, 2012, p. 18.

<sup>17</sup> HANS KELSEN, *Teoria geral do direito e do Estado*, Trad. Luís Carlos Borges, 5.ª ed., São Paulo, Martins Fontes, 2016, p. 548.

Por outro lado, o fenômeno da globalização trouxe consigo alguns desafios, como já nos referimos. Habermas menciona três efeitos que a globalização trouxe para os Estados “a) à perda da capacidade de controle estatal; b) a crescentes déficits de legitimação no processo decisório; e c) à progressiva incapacidade de dar provas, com efeito legitimador, de ações de comando e de organização”.<sup>18</sup> O autor parece indicar que as decisões tomadas pelos Estados não são ideias suas, mas sim, da elite global, dentro de uma estrutura de governança que os beneficia.

Ainda sobre alguns aspectos que a globalização trouxe consigo para o modo de organização dos Estados, o surgimento de órgãos internacionais como verdadeiros legisladores de padrões normativos internacionais – *Soft Law*<sup>19</sup>.

### 3.2. Órgãos internacionais e modelos de sociedades

Os órgãos internacionais atuantes como atores protagonistas, como OCDE, UE, OMC, ONU, FMI e outros, tomam como adequado estabelecer padrões universais de acordo com o grupo de Estados que controlam esses órgãos. A sociedade global é refém, de certa forma, de um pequeno grupo e seus interesses<sup>20</sup>. É impossível descrever a estrutura de governança de todos esses órgãos neste trabalho, porém, gostaríamos de pontar obstáculos presentes em alguns que impedem ou prejudica a legitimidade de suas ações.

---

<sup>18</sup> JURGEN HABERMAS, *Nos Limites do Estado*, Trad. José Marcos Macedo, Jornal Folha de São Paulo, 5.º Caderno Mais, 1999, pp. 4-6.

<sup>19</sup> JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ, *La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia*, Revista de Derecho UNED, n.º 19, 2016, p. 140.

<sup>20</sup> Jorge Nef, *Globalization and the Crisis of Sovereignty, Legitimacy, and Democracy*, Latin American Perspectives, Vol. 29, Issue 127, n.º 6, 2002, p. 65.

A Organização das Nações Unidas – ONU é tido como um órgão máximo de participação global em torno de direcionar os objetivos da humanidade. No entanto, seu papel continua a suscitar suspeitas de negligência e apontamentos de ineficiência. A ONU foi incapaz de dar uma resposta adequada à muitas guerras, mais recentemente à Guerra na Ucrânia. O Conselho de Segurança da instituição possui como Estados chaves àqueles cinco que detêm o poder de veto em qualquer situação, mesmo quando a maioria dos Estados membros da organização são a favor de adotar determinada posição. Desta forma, a ONU só funciona até onde o grupo dos cinco deseja, não existe democracia, e muitos menos legitimidade, na tomada de decisão em política na ONU.

O FMI e Banco Mundial são instituições que atuam de forma similar. Muitos países só conseguem empréstimos junto a essas instituições quando aceitar fazer uma série de alterações impostas por eles, como por exemplo modelo de controle da inflação, câmbio, corrupção e abertura da economia. Sem essas alterações, os Estados não conseguem usufruir dos empréstimos concedidos por aqueles órgãos. De certo modo, até que são benéficas essas contrapartidas, haja vista muitos Estados, de outra forma não realizaria referidas alterações. No entanto, não passa despercebido o fato que algumas intromissões podem ameaçar a soberania dos Estados, como apontamos, por exemplo quando aqueles órgãos condicionam a modificação de regimes de tributação dentro dos Estados.

A organização conhecida como o grupo dos ricos, há muito tempo vem determinando os contornos da política fiscal mundial. A OCDE é uma organização

formada por países não apenas considerados ricos<sup>21</sup>, mas também que contenham outras características, como um compromisso com modelo democrático e Estado Democrático de Direito. Vários países são parceiros da OCDE e/ou manifestaram intenção de fazer parte da organização, como o Brasil. As investidas da organização no campo da tributação se fortaleceram ainda mais com a crise econômica de 2008, quando passou a receber apoio político do G-20 para identificar e recomendar várias alterações legislativas na área de tributação internacional com a finalidade de uma maior arrecadação por parte dos Estados.

Assim, sob o manto do poder político do G-20, a OCDE lançou o projeto *Base Erosion Profit Shifting – BEPS* que reuniu 15 ações que abrangeram praticamente todos os campos da tributação internacional<sup>22</sup>. Os relatórios finais foram lançados em 2015, onde constavam várias recomendações de alteração legislativas para que Estados realizassem em suas legislações internas e nos acordos de bitributação. Argumenta-se que sob a proteção do poder político do G-20 a OCDE diminuiria o déficit de participação democrática e o projeto BEPS seria resultado da vontade da maioria dos países.

No entanto, a mera participação dos Estados não se refletiu nas recomendações e standards resultantes das 15 ações, haja vista que continuam a beneficiar os Estados exportadores de capitais<sup>23</sup>. Isso demonstra que nosso argumento de mera participação nos organismos internacionais não garante o

---

<sup>21</sup> Ainda que nos últimos anos tenha perdido um pouco esse aspecto com a entrada da Colômbia, México, Turquia e Costa Rica.

<sup>22</sup> Para uma ideia completa sobre o projeto BEPS conferir por todos: Cf. YARIV BRAUNER, *What The BEPS?*, *Florida Tax Review*, Vol. 16. n.º 2. 2014, pp. 55-115

<sup>23</sup> TULIO ROSEMBUJ, *Principios Globales de Fiscalidad Internacional*, 2.ª Ed. Barcelona, El Fisco, 2013, p. 234; RAMÓN FALCÓN Y TELLA, ELVIRA PULIDO GUERRA, *Derecho Fiscal Internacional*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 40.

respeito e atenção aos interesses de todas as sociedades que serão afetadas pelas recomendações.

#### 4. A Interdependência Dos Estados

A interdependência dos Estados é enorme<sup>24</sup>. Economicamente, todos os Estados estão ligados pela rede de produção global. A cadeia de produção<sup>25</sup> se tornou tão diversificada, que hoje é impensável às multinacionais concentrar sua produção em um único país, seja por razões de logísticas, seja por razões de atendimento de mínimos de atenção ao consumidor<sup>26</sup>.

Essa situação afeta e distorce o modo como os Estados olham para seus pares, no afã de verem seus Estados prejudicados por alguma decisão política que tomem.

Assim, o fenômeno da globalização é capaz de prejudicar uma maior legitimidade nas decisões políticas, mesmo que esse efeito não seja desejado. A prática costuma ditar que os Estados de maior poder econômico interfiram significativamente no modo de condução dos trabalhos dos órgãos internacionais como apontado anteriormente. Sem que alguns Estados tenham poder para interferir neste processo.

---

<sup>24</sup> JORGE NEF, Globalization and the Crisis of Sovereignty, Legitimacy, and Democracy, *Latin American Perspectives*, Vol. 29, Issue 127, n.º 6, 2002, p. 67.

<sup>25</sup> PEDRO INFANTE MOTA, *A fragmentação internacional da produção*, Working Papers, n.º 1, CIDEEFF, 2016, p. 4.

<sup>26</sup> FERNANDO DE SOUSA, A democracia, face política da globalização?, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, n.º 1, 2006, pp. 9 e ss.

Depois, o modo como a economia está desenhada desordeiramente, mas dentro de uma estrutura de corporações e controle de grandes grupos econômicos, quase que sempre com sede em países do hemisfério norte, faz-nos questionar até que ponto essas estruturas afetam a tomada de decisão pelos governos nacionais, seja em termos de atração de investimentos, seja em termos de estruturação social e cultural da própria sociedade. A diversificação da economia e a busca por novos meios de desenvolvimento tecnológico poderiam contribuir para uma maior emancipação do Estado e da própria sociedade.

A criação de zonas de livre comércio, com uma série de benesses para atração de empresas, prejudica a concorrência e oculta os problemas de infraestrutura e falta de competitividade das economias nacionais. Muitas vezes, as isenções tributárias e os incentivos de investimento para atração de indústrias e empresas deixam o governo à mercê de um pequeno grupo.

#### 4.1. *Economia de mercado e sistema de cadeias de suprimentos e produção*

A globalização e a distribuição de cadeias de produção por vários Estados trouxeram benefícios e desafios: a oferta de emprego em vários Estados e a dependência desses para com as multinacionais, respectivamente<sup>27</sup>.

A maioria dos Estados vive sob a égide da economia de mercado, até países com regimes políticos ligados ao comunismo (como a China) praticam a livre concorrência no que diz respeito a economia. Esse sistema econômico é mercado pela concorrência acirrada, não só apenas entre empresas (internamente no sistema

---

<sup>27</sup> Para uma avaliação positiva do processo de fragmentação da produção, ainda que em termos econômicos: Cf.: PEDRO INFANTE MOTA, *A fragmentação internacional da produção*, Working Papers, n.º 1, CIDEEFF, 2016, pp. 9 e ss.

econômico), mas também entre os países, à medida que com a escassez de capital e alta procura por investimentos, a atração por investimentos estrangeiros condiciona os Estados a fazerem algumas concessões.

As grandes corporações, normalmente formadas por um grupo empresas, estabelecem seus centros de produção e distribuição em países estratégicos, mas que deixam esses países, prontamente, dependentes de componentes de produção de outros Estados. Essa interdependência entre os Estados que a economia de mercado os deixou, acaba por beneficiar as corporações.

Depois, essa estrutura de troca de mercadorias acomoda as economias a produzirem apenas os bens que lhe são solicitados, deixando os Estados em um contínuo campo de estagnação na corrida industrial e tecnológica. Pois, Estados que produzem matéria-prima (*commodities*) continuaram a produzir esses bens, enquanto os Estados industrializados continuam avançando tecnologicamente, com novos produtos revestidos de alta tecnologia. O ciclo pode se tornar contínuo, à medida que os Estados se tornam cada vez mais dependentes da exportação dessas *commodities*.

A dependência de tecnologia e desenvolvimento torna o ambiente político um campo perfeito para subversão de valores democráticos em troca do ciclo contínuo. Dessa forma, não só a legitimidade democrática em um contexto global restará prejudicada, mas principalmente a legitimidade interna, como bem apontou Habermas.

Ademais, muitas vezes a dependência é tão forte que impede muito países de tomarem decisões mais fortes contra outros, mesmo quando o jogo parece ser pesado demais. Isso pode ser observado mais recentemente com a Guerra da

Ucrânia, quando muitos países europeus não concordavam com as atitudes da Rússia, porém, ao mesmo tempo não poderiam ir longe demais nas sanções contra a Rússia, ao passo que suas economias eram dependentes de combustíveis russo. E mais ainda, para além da economia, sua população como um todo era dependente do gás russo, correndo o risco de milhares não suportar o inverno europeu sem o aquecimento que vinha de Moscou.

Ser dependente de bens e produtos estrangeiros tira dos Estados o poder político de desenhar sua própria política. Porquanto defendemos um regime democrático internamente, não olvidamos o que nossos vizinhos possam estar passando, ou ainda, sermos coniventes com estruturas que corrói o espírito da democracia, a liberdade.

#### *4.2. A economia de interesses*

A economia de determinado Estado vai bem enquanto ele se alinha aos interesses (políticos, econômicos) daqueles que detém o capital. Basta lembrar do recente caso do 5G da Huawei, quando os Estados Unidos advogaram fortemente contra a tecnologia da gigante chinesa, com ameaçam de sanções a países que optassem pela tecnologia asiática.

Usar o poder que se tem para impelir seus interesses sobre os outros não é pensar em uma sociedade globalmente justa ou que reflita os valores democráticos. No entanto, não podemos nos esquecer que a lei do mais forte sobre o mais fraco

vigora desde a antiguidade, enquanto alguns camuflam suas influências de acordo com seus interesses, outros mostram como é ter poder e controle<sup>28</sup>.

A economia de interesses pode ser ilustrada em situações de alinhamento político. Diferentemente de escalas de dependência de certas economias umas das outras, muitos Estados privilegiam aqueles que tem alinhamento político semelhantes aos seus, inclusive com imposições de sanções em casos de retóricas contrárias. Essa visão é ampliada com uma rede de investimentos que alguns países fazem em determinadas regiões com a finalidade de exercer, ainda que indiretamente, certa influência política, como por exemplo vários investimentos chineses em países africanos e latinos.

#### *4.3. Ausência de critérios legítimos na condução das políticas globais*

Não existe critérios legítimos na condução das políticas globais, mas sim, apenas interesses próprios, desconsiderando os efeitos que referidas políticas trazem para toda a sociedade global<sup>29</sup>.

Alguns argumentos podem inferir que os critérios existentes para direcionar as políticas globais, de forma geral, são os interesses do grupo de países exportadores de capitais. Quando o critério não é técnico, mas político, as políticas globais deixam de ser standards adequados para direcionar os Estados, permanecendo apenas interesses políticos alheios.

---

<sup>28</sup> NORBERTO BOBBIO, Democracia e sistema internacional, In. Norberto Bobbio, *O futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*, Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2020, p. 293.

<sup>29</sup> DAVID HELD, *Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?* In. Thomas Pogge, Darrel Moellendorf, GLOBAL JUSTICE: Seminal Essays, 1ª ed. St. Paul, Paragon House, 2008, p. 328.

Quando falamos em critérios, não é que queremos dizer que inexistem técnica por trás da tomada de decisão das políticas globais, mas sim que entre o técnico e o justo, essas beneficiam, primeiramente, apenas alguns Estados. Ou seja, o técnico não é revestido de legítimo, pois para ser legítimo, como já discorrido, considerações de valores<sup>30</sup> e razões justas devem ser observadas.

## 5. Considerações Finais

A legitimidade democrática pode ser superada se pensarmos em uma sociedade global e que as decisões políticas sejam tomadas por todos os Estados e levando em conta as relações sociais, econômicas e políticas de todos os envolvidos ou afetados.

A interdependência entre os Estados interfere significativamente na estrutura global de legitimidade nas decisões políticas de órgãos internacionais, seja na elaboração, na aceitação ou na implementação de referidas políticas.

Por outro lado, a globalização perpetrada de forma equânime entre as várias sociedades poderia ajudar a diminuir a dependência e melhorar as relações intergovernamentais.

As políticas globais para serem consideradas legítimas necessitam de razões justas para existirem, razões essas que só se adquirem com o olhar para o outro, com a empatia e a solidariedade pela busca de uma sociedade globalmente justa. A mera participação em organismos internacionais não garante a legitimidade necessária, enquanto os verdadeiros interesses são esquecidos.

---

<sup>30</sup> PETER G. STILLMAN, *The Concept of Legitimacy*, Polity, Vol. 7, n.º 1, 1974, p. 52.

## 6. Referências Bibliográficas

- BOBBIO, Norberto, Democracia e sistema internacional, In. BOBBIO, Norberto, *O futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo*, Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro/São Paulo, Paz e Terra, 2020, pp. 267-301.
- BRAUNER, Yariv, What The BEPS?, *Florida Tax Review*, Vol. 16. n.º 2. 2014. pp. 55-115.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel, La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia, *Revista de Derecho UNED*, n.º 19, 2016, pp. 111-149.
- HABERMAS, Jurgen, *Nos Limites do Estado*, Trad. José Marcos Macedo, Jornal Folha de São Paulo, 5.º Caderno Mais, 1999, pp. 4-6.
- HELD, David, Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?, In. POGGE, Thomas; MOELLENDORF, Darrel, *GLOBAL JUSTICE: Seminal Essays*, 1ª ed. St. Paul, Paragon House, 2008, pp. 311-354.
- INNERARITY, Daniel, La gobernanza global, de la soberanía a la responsabilidad, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 100, 2012, pp. 11-23.
- KELSEN, Hans, *Teoria geral do direito e do Estado*, Trad. Luís Carlos Borges, 5.ª ed. São Paulo, Martins Fontes, 2016.
- MOTA, Pedro Infante, *A fragmentação internacional da produção*, Working Papers, n.º 1, CIDEEFF, 2016.
- NEF, Jorge, Globalization and the Crisis of Sovereignty, Legitimacy, and Democracy, *Latin American Perspectives*, Vol. 29, Issue 127, n.º 6, 2002, pp. 59-69.
- PFETSCH, Frank Richard, Capacidade de atuar e legitimação do Estado democrático de direito na era da globalização, Trad. Estevão Chaves de Rezende Martins, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 41, n.º 2, 1998, pp. 102-117.
- REALE, Miguel, *Teoria do Direito e do Estado*, 5.ª ed. rev. São Paulo, Saraiva, 2000.
- ROSEMBUJ, Tulio, *Principios Globales de Fiscalidad Internacional*, 2.ª ed. Barcelona, El Fisco, 2013.
- SOUSA, Fernando de, A democracia, face política da globalização?, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 49, n.º 1, 2006, pp. 5-24.
- STILLMAN, Peter G, *The Concept of Legitimacy*, Polity, Vol. 7, n.º 1, 1974, pp. 32-56.
- TELLA, Ramón Falcón y; GUERRA, Elvira Pulido, *Derecho Fiscal Internacional*, 2.ª ed., Marcial Pons, Madrid, 2013.
- ZURN, Michael, Unravelling multi-level governance systems, *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 22, Issue 4, 2020, pp. 784–791.
- ZURN, Michael; TALLBERG, Jonas, The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework, *The Review of International Organizations*, Issue 14, 2019, pp. 581–606.