



## AS HERANÇAS DA UNASUL EM SAÚDE: REDES DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURANTES COMO INSTRUMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

### THE UNASUR'S HERITAGE IN HEALTH: NETWORKS OF STRUCTURING INSTITUTIONS AS AN INSTRUMENT OF CONTEMPORARY INTERNATIONAL LAW

Ademar Pozzatti Júnior<sup>1</sup>  
Luiza Witzel Farias<sup>2</sup>

#### RESUMO

Este artigo tem como objetivo argumentar acerca do papel das redes de instituições estruturantes de saúde da Unasul como um instrumento a serviço do direito internacional contemporâneo. Para tanto, os problemas abordados são, o que são essas redes e como elas atuam (1), o que elas podem significar para o direito internacional contemporâneo de maneira geral, e em um contexto onde as aspirações à integração regional competem com a busca por autonomia nacional (2), e também, como elas podem servir aos objetivos do cosmopolitismo pós-metafísico nesse contexto (3). Mediante revisão bibliográfica, foi possível verificar que as redes podem funcionar como formatos institucionais capazes de produzir a continuidade na efetivação de valores firmados por instituições que sejam extintas, representando não só uma forma pela qual o direito internacional consegue mobilizar instituições domésticas na busca de objetivos globais, mas também uma maneira de realizar interações democráticas e respeitar o multiculturalismo dos direitos humanos.

Palavras-chave: redes de instituições estruturantes; direito internacional; direitos humanos, Unasul.

#### ABSTRACT

This article intends to discuss the role of networks of health structuring institutions of Unasur as an instrument in the service of contemporary international law. To that end, the problems addressed are what these networks are and how they act (1), which can mean for contemporary international law in general and in a context in which the aspirations of international integration compete with the quest for national autonomy (2), and how they can serve the goals of post-metaphysical cosmopolitanism in this context (3). Through bibliographic review, it was possible to verify that the networks can function as institutional formats capable of producing continuity in the

<sup>1</sup>Professor dos Programas de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (CNPq/UFSM). Possui Mestrado e Doutorado em Direito das Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com estágio de pesquisa junto ao Institut d'Études Politiques de Paris (SciencesPo). [ademar.pozzatti@ufsm.br](mailto:ademar.pozzatti@ufsm.br)

<sup>2</sup>Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e membro do NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (CNPq/UFSM). [luwfarias@gmail.com](mailto:luwfarias@gmail.com)



implementation of the values signed by extinct international institutions, representing not only a mean by which international law can mobilize domestic institutions in the pursuit of global objectives, but also a way of achieving democratic interactions and respecting human rights multiculturalism.

Keywords: networks of structuring institutions; international law; human rights; Unasul.

## INTRODUÇÃO

No campo das Relações Internacionais, os teóricos que se ocupam da questão das instituições, se preocuparam primeiro, em demonstrar que “a cooperação internacional é extensa e altamente institucionalizada”<sup>3</sup>. Mais tarde, “os estudiosos das organizações internacionais mudaram sistematicamente seu foco das instituições internacionais para formas mais amplas de comportamento internacional institucionalizado”<sup>4</sup>, os regimes internacionais. E de maneira geral, pode-se elencar pelos menos dois desafios que tem movido os estudos sobre estes formatos institucionais, que em algum grau se complementam: (1) há a questão sobre a influência das instituições sobre o comportamento dos Estados<sup>5</sup>; e (2), há a crítica a este primeiro desafio, acerca da não consideração adequada sobre a variável do poder<sup>6</sup>.

Quando o comportamento que se espera produzir é a efetivação dos direitos humanos, o processo para atingi-lo envolve intensamente o direito internacional. Mas certamente não se esgota nesse ponto. Mesmo a ratificação dos tratados internacionais pode representar tanto “a iniciação, a culminação ou a reconfiguração de uma luta política doméstica”<sup>7</sup>. Isto porque, na atualidade, os problemas globais tem origem intraestatal, e nesse contexto, o direito internacional contemporâneo “deve ser capaz de influenciar as políticas domésticas dos Estados e aproveitar as instituições nacionais na busca de

<sup>3</sup> KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. Institutional Theory as Research Program. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. (Eds.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: The MIT Press, p. 71-107, 2003. p. 76.

<sup>4</sup> KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775. 1986. p. 753-754.

<sup>5</sup> KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. Institutional Theory as Research Program. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. (Eds.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: The MIT Press, p. 71-107, 2003.

<sup>6</sup> KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.

<sup>7</sup> GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. Measuring the Effects of Human Rights Treaties. **European Journal of International Law**, v. 14, n. 1, p. 171-183, 2003. p. 174.



objetivos globais”<sup>8</sup>.

Assim, o presente trabalho coloca como objeto de estudo as redes de instituições nacionais de saúde, existentes no seio da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), como formas institucionais com potência para agir no contexto apresentado acima. Essas redes estão inseridas em um cenário no qual, à formalização da saída do Brasil da Unasul, em abril de 2019, seguido por Argentina, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru, soma-se o fim do Instituto Sul-Americano de Governo em Saúde, cujo encerramento das atividades está marcado para o dia 30 de junho deste ano. E que juntos fazem emergir algumas questões, como sobre o papel das instituições dedicadas à efetivação dos direitos humanos, em regiões onde a política externa dos Estados é alterada conforme se alteram os presidentes, e em um mundo onde muitos dos problemas globais não se originam da ação interestatal, mas que provavelmente não podem ser resolvidos sem ela.

Dessa maneira, os problemas abordados em cada seção a seguir, são respectivamente, o que são essas redes e como elas atuam (1), o que elas podem significar para o direito internacional contemporâneo de maneira geral, e em um contexto onde as aspirações à integração regional competem com a busca por autonomia nacional (2), e também, como elas podem servir aos objetivos do cosmopolitismo pós-metafísico nesse contexto (3). As considerações finais buscam discutir os argumentos anteriores e buscar outros estudos possíveis que os corroborem.

## 1 REDES DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURANTES DE SAÚDE PÚBLICA NA AMÉRICA DO SUL: O QUE SÃO E COMO ATUAM

Afirmar a antecedência da cooperação estruturante em saúde promovida pelo Brasil, ou das redes de instituições estruturantes criadas pela Unasul demandaria extensa pesquisa política, e talvez não encontrasse tanta relevância para este trabalho, quanto compreender que elas se complementam. A cooperação estruturante em saúde é uma prática

<sup>8</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006. p. 328.



centrada no fortalecimento institucional dos sistemas de saúde dos países parceiros, combinando intervenções concretas com a construção de capacidades locais e a geração de conhecimento, e ainda promovendo o diálogo entre atores, de forma a possibilitar que eles assumam o protagonismo na liderança dos processos no setor saúde e promovam a formulação autônoma de uma agenda para o desenvolvimento futuro na saúde<sup>9</sup>

No ponto 2 da Resolução 07/2009 do Conselho de Saúde da Unasul, que resolve a conformação de redes de intercâmbio entre instituições que promovem a formação de pessoal para os sistemas de saúde dos países da Unasul, as instituições estruturantes, partícipes nesse intercâmbio, são definidas como

aqueles capazes de operacionalizar, de forma eficaz e sustentável, os sistemas e serviços de saúde, principalmente pela capacidade de autoridade sanitária e o desenvolvimento de recursos humanos, através de atividades de P & D e treinamento de pessoal, incluindo Institutos Nacionais de Saúde, Escolas Profissionais (medicina, enfermagem e odontologia), Escolas de Saúde Pública, Escolas Técnicas em Saúde e outras instituições congêneres<sup>10</sup>

E elas são definidas de forma muito semelhante por pesquisadores da Fundação Osvaldo Cruz (Fiocruz) no Brasil, para os quais elas são

aquelas que têm: capacidade de operacionalizar sistemas e serviços de saúde de maneira efetiva, eficiente e sustentável, em especial através do seu poder oficial; capacidade de gestão e de prestação de serviços de saúde (Ministérios da Saúde, por exemplo); e aptidão de treinamento de profissionais de saúde e geração de dados úteis para a tomada de decisão, através de P&D e do treinamento dos recursos humanos essenciais para o campo da saúde (institutos nacionais de saúde, escolas de saúde pública, escolas técnicas de saúde, outros institutos e escolas de graduação em saúde, por exemplo)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo Pires de; BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, p.25-35, mar., 2010. p. 28.

<sup>10</sup> “2. Reconocer como instituciones estructurantes de los sistemas de salud aquellas capaces operativizar de forma eficaz, eficiente y sustentable los sistemas y servicios de salud, principalmente por la capacidad de la autoridad sanitaria y desarrollo de recursos humanos, a través de actividades de P & D y de formación de personal, incluyendo Institutos Nacionales de Salud, Escuelas Profesionales (medicina, enfermería y odontología), Escuelas de Salud Pública, Escuelas Técnicas en Salud y otras instituciones congêneres;” UNASUR. Consejo de Salud. **Resolución 07/2009**. Guayaquil, Ecuador, 24 nov. 2009.

<sup>11</sup> BUSS, Paulo Marchiori.; FERREIRA, José Roberto. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul Saúde. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2699-2711, jun. 2011. p. 2706-2707.



Ainda, para os pesquisadores da Fiocruz, mesmo no caso da cooperação estruturante em saúde promovida a partir do Brasil, com parceiros da América do Sul, do restante da América Latina, ou da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) - os enfoques geográficos para cooperação no ano em que esse modelo cooperacional foi teorizado (2009) -, o objetivo final era que as instituições envolvidas nos esquemas de cooperação, fossem posteriormente conformadas em forma de redes. Segundo eles, “a proposta é que estas instituições atuem de forma conjunta em redes nacionais e regionais e apoiem os esforços de estruturação e fortalecimento dos sistemas de saúde de seus respectivos países”<sup>12</sup>.

Essa complementação possibilita utilizar o conceito de cooperação estruturante dos pesquisadores da Fiocruz para compreender como as redes devem operar na prática, ainda que entre as redes de instituições estruturantes existentes na Unasul, sejam buscados diferentes objetivos. Na atualidade, existem seis redes: Rede de Assessorias de Relações Internacionais e de Cooperação Internacional em Saúde (REDSSUR-ORIS), Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres (GRIDS), Rede de Escolas de Saúde Pública (RESP), Rede Internacional de Educação de Técnicos em Saúde (RETS), Rede dos Institutos Nacionais de Saúde (RINS), e Rede de Instituições Nacionais de Câncer (RINC). “Algumas dessas redes já existiam antes da conformação do Conselho de Saúde, como a RETS, criada em 1996 e incorporada posteriormente à Unasul; outras foram criadas apenas recentemente, como a Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres, instituída em 20 de abril de 2012”<sup>13</sup>.

Bueno, Faria, e Bermudez, dividem essas redes em dois subgrupos, dado que

[...] RINS, RETS, RINC e RESP, são constituídas de instituições públicas dos países-membros da Unasul. Já a REDSSUR-ORIS e a Rede de Gestão de Riscos e Mitigação de Desastres possuem uma estrutura diferenciada, são constituídas de funcionários dos Ministérios da Saúde dos países, indicados para representá-los nessas redes. Ou seja, se assemelham mais à estrutura

<sup>12</sup> ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo Pires de; BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, p.25-35, mar., 2010. p. 29.

<sup>13</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. p. 95.





dos Grupos Técnicos do Conselho do que, de fato, à estrutura das Redes Estruturantes, que pressupõem o intercâmbio institucional.<sup>14</sup>

Essas mesmas autoras trazem a classificação que Agranoff<sup>15</sup> faz das redes intergovernamentais, como Redes de Informação, Redes de Desenvolvimento, Redes de Divulgação e Redes de Ação, e facilitam o entendimento desta classificação informando que “cada rede pode ser definida por uma palavra, respectivamente: intercâmbio, capacitação, estratégia e decisão”<sup>16</sup>. Para elas, as redes estruturantes da Unasul

são, ao mesmo tempo, Redes de Desenvolvimento e Redes de Ação, ou seja, se dedicam à geração e ao intercâmbio de conhecimentos (e boas práticas), e realizam espaços que promovem essas trocas, como seminários, conferências e oficinas. Além disso, desenvolvem estratégias comuns, as quais os membros são incentivados a adotar e, em alguns casos, com a validação do Conselho - instância ministerial com poder decisório setorial -, formalizar ações colaborativas regionais/multilaterais<sup>17</sup>.

As redes da Unasul não se encaixam tão bem na condição de redes de intercâmbio, porque esse modelo, na classificação de Agranoff<sup>18</sup>, exclui produção conjunta, ou ações integradas, o que as autoras chamam de estratégias comuns. Apesar disso, esse aspecto das redes é certamente o que menos interessa a esse trabalho, aqui o que faz dessas redes serem também Redes de Desenvolvimento é talvez o aspecto promissor dessa forma de produzir ação institucional. Além disso, as autoras atentam para o fato de que “os resultados verificados pelos informes e relatórios produzidos por cada rede indicam um estágio bastante inicial”<sup>19</sup>, “algumas cooperações já se efetivaram no marco das Redes

<sup>14</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. P. 96.

<sup>15</sup> AGRANOFF, Robert. A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. **Seventh National Public Management Research Conference**, Georgetown University, 2003.

<sup>16</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. p. 91.

<sup>17</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. p. 95.

<sup>18</sup> AGRANOFF, Robert. A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. **Seventh National Public Management Research Conference**, Georgetown University, 2003.

<sup>19</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. p. 97.



Estruturantes do CSS; contudo, em geral, são ainda cooperações bilaterais, geradas no seio das redes, mas sem capacidade de atuação como rede de fato”<sup>20</sup>.

A produção de cooperação bilateral gerada pelo uso das redes como fórum é promissora quando se atenta para o fim da organização internacional que gere a sua atuação enquanto redes de ação. Para Mijares e Nolte<sup>21</sup>, a condição estrutural que teria suscitado o fim da Unasul é o paradoxo da autonomia:

O plano frouxo da organização, que serviu tanto para alcançar seu consenso inicial, finalmente prejudicou sua unidade e não pôde mais criar um tecido institucional supranacional capaz de ir além dos projetos governamentais transitórios. As autonomias nacionais tiveram a última palavra, de modo que foram sobrepostas à autonomia regional, e a América do Sul não mais conta como ator do sistema internacional<sup>22</sup>.

Nesse ponto é necessário tornar explícito com o que se preocupa neste trabalho. Pois, se o interesse é manter uma organização internacional, então o desenho institucional da Unasul, somado às condições políticas da região, foi falho. Mas se o interesse for a sobrevivência de um conjunto de ideias, que influenciam o comportamento dos atores, então talvez o “código genético” destas, continue sendo reproduzido, através das instituições estruturantes nacionais.

A agenda em saúde da Unasul, operacionalizada no Plano Quinquenal 2010-2015, conta com cinco eixos principais, que são também os temas dos cinco Grupos Técnicos do Conselho de Saúde, são eles: escudo epidemiológico, sistemas universais de saúde, acesso universal a medicamentos, promoção da saúde e determinantes sociais, e desenvolvimento e gestão de recursos humanos em saúde. A seção seguinte busca debater em que medida esses cinco eixos ou ideias centrais podem sobreviver ao desmonte da Unasul, através das redes, e o que isso significa, para o direito internacional, e para os desafios impostos pela busca de autonomia nacional pelos países da região. Aqui a autonomia é entendida como

<sup>20</sup> BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. p. 97.

<sup>21</sup> MIJARES, Víctor M.; NOLTE, Detlef. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018.

<sup>22</sup> “El diseño laxo de la organización, que tanto sirvió para lograr sus consensos iniciales, finalmente lastimó su unidad y ya no pudo crear un tejido institucional supranacional capaz de ir más allá de los transitorios proyectos gubernamentales. Las autonomías nacionales han tenido la última palabra, de manera que se han superpuesto a la autonomía regional, y Sudamérica ya no cuenta como actor del sistema internacional.” MIJARES, Víctor M.; NOLTE, Detlef. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018. p. 110.



parte do poder, que pode causar entraves à eficácias das instituições e regimes internacionais.

## 2. O DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO E A AUTONOMIA NACIONAL ATRAVÉS DAS REDES DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURANTES

Para Slaughter e Burke-White<sup>23</sup> o direito internacional contemporâneo lida com problemas globais que nascem mais do ambiente doméstico dos Estados, que da interação interestatal, e nesse contexto, se quiser ser eficaz na resolução destes problemas, ele deve conseguir mobilizar as instituições domésticas na busca de objetivos globais. Os autores elencam três formas pelas quais ele poderia fazer isso: fortalecendo, subsidiando, ou compelindo as instituições domésticas a agir. E nesse contexto, exemplificam uma forma pela qual ele já faz isso na atualidade, as diretivas da União Europeia (UE):

[...] o Conselho de Ministros da UE e a Comissão da UE emitem diretivas que especificam os fins e não os meios. Cabe aos legislativos e tribunais nacionais decidir precisamente como o Estado-Membro em questão cumprirá uma determinada diretiva. Uma vez que essas leis sejam aprovadas, as instituições da UE - a Corte e a Comissão - olham sobre os ombros nacionais para garantir que eles realmente façam o que se comprometem a fazer. Este direito europeu é precisamente o papel que postulamos para o direito internacional em geral em todo o mundo<sup>24</sup>.

Como dito anteriormente, para Mijares e Nolte (2018) o desgaste da Unasul tem como condição estrutural a competição entre a autonomia nacional, e a autonomia regional que a instituição objetivava produzir. E além disso, cinco causas conjunturais também podem ser observadas: “a falta de liderança regional, a competição geopolítica entre instituições intra-regionais, a ausência de consenso em interesses e valores comuns e

<sup>23</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006.

<sup>24</sup> “Note the precise way that European law works in this equation. For all the 80,000 pages of regulations, the EU Council of Ministers and the EU Commission issue directives that specify ends rather than means. It is up to national legislatures and courts to decide precisely how the member state in question will fulfill a particular directive. Once those laws are passed, EU institutions—the Court and the Commission—look over national shoulders to ensure that they actually do what they commit to do. This European way of law is precisely the role that we postulate for international law generally around the world.” SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006. p. 332.





a discordância em relação ao estabelecimento de uma burocracia e uma liderança supranacional”<sup>25</sup>.

De maneira geral, a ideia das diretivas, de compartilhar fins e desenvolver meios próprios a partir de cada contexto doméstico, respeita em grande parte aspirações por proteção de autonomia nacional, e de margem de apreciação nacional. Nesse contexto, pode-se imaginar que a conformação das redes de instituições estruturantes enquanto redes de desenvolvimento, e atuando segundo a ideia de cooperação estruturante, se assemelha a essa ideia. Isso porque as redes de desenvolvimento afirmam uma estrutura mais como um fórum que potencializa e fertiliza diversas estratégias na busca de um mesmo fim, que como um ator que reforça uma estratégia comum, que compete com a falta de vontade dos Estados nacionais de ceder soberania.

O que se argumenta é então o seguinte: ao firmarem uma agenda regional em matéria de saúde, os Estados nacionais concordaram com cinco objetivos, ou valores comuns, que pretendiam realizar - aqueles presentes no Plano Quinquenal. Ao se organizarem em redes de instituições estruturantes, eles concordaram em alinhar as instituições domésticas a esses objetivos - não só isso, mas também em criar uma cultura doméstica que não é alimentada apenas pela política interna, que é o tema da seção seguinte. E ao usarem essas redes como fóruns para construção de esquemas cooperacionais bilaterais entre estas instituições, eles produziram pelo menos, duas afirmações possíveis: primeiro, eles não estavam dispostos a ceder parte da sua soberania ao desenvolver ações integradas e homogêneas, e segundo, mesmo que a Unasul venha a deixar de existir, e isso envolve outros cinco fatores conjunturais - que são permeados em grande escala, por aspirações de poder - os esquemas bilaterais podem continuar, enquanto o que as instituições nacionais absorveram do intercâmbio, potencialmente irá durar mais tempo ainda.

Ainda, a questão da busca de autonomia nacional se mantém mesmo no contexto sul-americano em que as políticas externas são marcadas pelo presidencialismo. É “plausível considerar que, quanto mais centralizado for o processo decisório como, notadamente, no caso do presidencialismo plebiscitário, menor será a propensão em dividir capacidade regulatória, seja no sentido doméstico (ao Legislativo) seja no sentido

<sup>25</sup> MIJARES, Víctor M.; NOLTE, Detlef. Regionalismo posthegemónico en crisis. *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018. p. 108.



internacional (a instâncias supranacionais)”<sup>26</sup>. E

A preferência de regimes com presidencialismo forte por esquemas intergovernamentais explica em grande medida o estado da arte da integração sul-americana. Nenhum dos processos integrativos sub-regionais foi bem sucedido em adensar a institucionalização supranacional, responsável por garantir bases mínimas de estabilidade das decisões acordadas<sup>27</sup>.

No caso dos direitos humanos, na política interna, não parece haver essa constância quando da alteração da orientação ideológica do partido e do presidente no Governo, basta observar o contexto brasileiro, a partir da ascensão de Jair Bolsonaro ao poder. As afirmações ideológicas do presidente brasileiro atual levaram ao abandono de Cuba do Programa Mais Médicos, deixando milhares de pessoas em áreas vulneráveis do país, desassistidas até a redação deste artigo.

Assim, a questão aqui então é que, quando o direito internacional consegue penetrar membranas domésticas, ele finca raízes mais profundas, raízes que podem se reproduzir, mantendo o código genético, ou o valor inicial acordado, e mais do que isso, ele deixa de ser um acordo que finaliza, para ser um acordo que fertiliza. E essa possibilidade de fertilização pode se manter viva quando alcança instituições estruturantes, porque os recursos humanos não se alteram de maneira tão efêmera quanto no caso do âmbito presidencial. Mesmo quando se trata de Ministérios, ao alcançar quem desenha e efetiva os planos de ação de políticas públicas, os esquemas estão se referindo mais aos técnicos que os Ministros em si. Para Slaughter e Burke-White, na Europa, como o foco

[...] é cada vez mais a capacidade e vontade dos governos de agir de maneira prescrita em relação a seus próprios povos. O resultado é uma interação crescente entre o direito internacional e a política interna, de maneiras que têm implicações duradouras para ambos<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006. p. 151.

<sup>27</sup> ONUKI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006. p. 151.

<sup>28</sup> “As in Europe, the focus of a growing number of international rules is no longer interstate relations; it is increasingly governments’ capacity and will to act in prescribed ways toward their own peoples. The result is a growing interaction between international law and domestic politics, in ways that have lasting implications for both.” SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. *The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)*. *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006. p. 333.



A seção seguinte busca abordar esse potencial fertilizador do direito internacional via redes de instituições estruturantes, na busca dos fins do cosmopolitismo pós-metafísico.

### 3 AS REDES DE INSTITUIÇÕES ESTRUTURANTES A SERVIÇO DO COSMOPOLITISMO PÓS-METAFÍSICO

Seyla Benhabib<sup>29</sup> parte da insuficiência da estrutura corrente dos Estados-nação para lidar com a questão do pertencimento político e da cidadania na contemporaneidade. Isto porque nem todos os moradores do Estado-nação são cidadãos nacionais, com capacidade de produzir e possuir direitos. E nesse contexto emerge a função primordial de um cosmopolitismo que é pós-metafísico, e deve, portanto, se lançar na resolução dos problemas concretos que permeiam o conflito entre o universalismo da ética e a particularidade do direito positivo.

Para lidar com essa insuficiência a autora argumenta em favor da ampliação do pertencimento político através de interações democráticas. As interações democráticas, que podem ser de vários tipos, seriam capazes de flexibilizar as práticas soberanistas e fazer caber a ideia de que as leis do Estado-nação, não afetam apenas os cidadãos nacionais.

Como citado anteriormente, os países sul-americanos costumam relutar em ceder ou flexibilizar a sua soberania em privilégio de organizações internacionais de integração. E nessa seara, as redes de instituições estruturantes podem contribuir no alargamento do pertencimento político sem necessariamente representar um ataque à autonomia nacional. As redes podem atuar através da autonomia dos Estados, alterando a maneira de realizar projetos universais ou de resolver problemas globais, em função da interação entre instituições nacionais, que em última escala, representa a interação entre culturas políticas e jurídicas

<sup>29</sup> BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.



diferentes, que podem se fertilizar mutuamente. Para Pozzatti Júnior<sup>30</sup>, a abordagem kantiana versa sobre a capacidade humana racional de deliberação prática, e esta, impõe um dever de cooperação internacional para a realização do cosmopolitismo.

Castells<sup>31</sup>, ao abordar a questão de um mundo globalizado, o que ele chama de sociedade em rede, entende que essa suscita o surgimento de um Estado mais complexo do que os estados-nação mais simples da Era Industrial. Isto porque,

Como a sociedade em rede é global, o Estado da sociedade em rede não pode funcionar única ou primeiramente no contexto nacional. Está comprometido num processo de governação global mas sem um governo global. [...] Colocando a questão de forma simples, nem os actuais actores políticos nem a as pessoas em geral querem um governo mundial, portanto não irá acontecer. Mas uma vez que a governação global de algum tipo é uma necessidade funcional, os estados-nação estão a encontrar formas de fazer a gestão conjunta do processo global que afecta a maior parte dos assuntos relacionados com a prática governativa. Para o fazer, aumentaram a partilha de soberania enquanto continuam a agitar orgulhosamente as suas bandeiras<sup>32</sup>.

É possível que, ao substituir a ideia de integração regional pela ideia da cooperação entre instituições nacionais, essa partilha de soberania sugerida por Castells<sup>33</sup>, pareça muito mais suave. E talvez seja uma abordagem que alcance maior eficácia na busca da efetivação de direitos humanos na América do Sul, indisposta, após séculos de colonização, à ceder parte da sua autonomia política.

<sup>30</sup> POZZATTI JÚNIOR, Ademar. Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional? Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 17, p. 591-622, 2017.

<sup>31</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p. 17-30, 2005.

<sup>32</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p. 17-30, 2005, p. 25.

<sup>33</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p. 17-30, 2005.



Nessa seara, se para Pozzatti Júnior<sup>34</sup>, a realização dos cosmopolitismo esbarra frequentemente na gramática estatalista, talvez as redes de instituições estruturantes se mostrem como alternativa à esse desafio, alterando a gramática a partir de dentro.

Para além disso, como as redes de instituições estruturantes nascidas na Unasul se referem à efetivação do direito humano à saúde, cabe ressaltar que a questão do fortalecimento institucional faz parte tão mais de uma agenda de cooperação do países do Sul para os países do Sul, do que de uma agenda Norte-Sul que caminha muito mais na direção da resolução de epidemias, e em formas menos estruturais de resoluções de problemas.

Dessa forma, se as condições estruturais nas quais se encontram muitos países da América do Sul - leia-se a escassez de recursos materiais e humanos, por exemplo - encontram eco nos demais, é necessário compreender, analisar, e se fertilizar com os métodos pelos quais o direito humano à saúde pôde encontrar terra fértil nesses terrenos com tantas dificuldades. Ainda que seja importante ressaltar, que a interpretação sobre o que é e como se efetiva cada direito humano, costume ser diferente, aqui e lá. Sobre isso, Lucas<sup>35</sup> entende que o multiculturalismo não só cabe na ideia dos direitos humanos, como é o próprio diálogo intercultural, a residência da legitimidade ética e força política desses direitos. Para o autor

diálogo intercultural é indispensável para que as diferenças sobrevivam, mas sobretudo para que o diálogo entre a igualdade e diferença entre as culturas seja mediado por formas não arbitrárias e fundamentalistas de produzir a pertença e a identidade, como se os direitos humanos pudessem

<sup>34</sup> POZZATTI JÚNIOR, Ademar. Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional? Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, v. 17, p. 591-622, 2017.

<sup>35</sup> LUCAS, Douglas Cesar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da Interculturalidade dos Direitos Humanos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 30, n. 58, p. 101-130, jul. 2009.





ser completamente subjugados pelo direito de as culturas distintas fazerem o que desejarem internamente contra o seus componentes<sup>36</sup>.

Assim, o que se defende aqui é que na realização dos direitos humanos em Estados permeados por redes de todos os tipos, e que dificilmente podem fugir do contexto da globalização, as redes de instituições estruturantes emergem como desenhos para a ação institucional, que possibilitam a interação democrática proposta por Benhabib<sup>37</sup>, e também o diálogo intercultural citado por Lucas<sup>38</sup>, através da interação entre culturas políticas e jurídicas diferentes, que podem se fertilizar mutuamente, através das instituições estruturantes. Principalmente quando as redes são conduzidas como um desenho institucional voltado à produção de esquemas bilaterais, como fóruns. Servindo então, como instrumento do direito internacional contemporâneo na busca dos ideais do cosmopolitismo pós-metafísico, que busca ser efetivo através da membrana da soberania nacional.

## CONCLUSÃO

Primeiro, buscou-se analisar como as redes de instituições estruturantes poderiam dar continuidade aos ideais da Unasul, mesmo na ausência dessa estrutura institucional na qual nasceram. E concluiu-se que quando são redes de desenvolvimento, e mais ainda, quando são fóruns, essas redes garantem que o código genético da Unasul, não seja destruído com ela, mas encontre eco nas instituições nacionais.

Essas instituições nacionais, são precisamente o foco do direito internacional contemporâneo, que para resolver os problemas globais atuais, nascidos do âmbito doméstico dos Estados, precisam conseguir atuar através da soberania nacional e utilizar essas instituições na busca dos objetivos globais pelos quais ele é firmado. No caso da

<sup>36</sup>LUCAS, Douglas Cesar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da Interculturalidade dos Direitos Humanos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 30, n. 58, p. 101-130, jul. 2009. p. 125.

<sup>37</sup>BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>38</sup>LUCAS, Douglas Cesar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da Interculturalidade dos Direitos Humanos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 30, n. 58, p. 101-130, jul. 2009.



Unasul, a autonomia nacional não é algo facilmente cedido, e isso é claro quando observa-se o estado da arte dos projetos de integração sub-regionais. Nesse contexto, as redes por conservarem a autonomia nacional e trabalharem via cooperação internacional, parecem úteis nesse trabalho, de fazer resistirem acordos em torno de objetivos globais, em um contexto onde o Estado-nação também resiste.

Estados-nação cujas formas de abordar pertencimento político e cidadania, de fazer e de realizar direitos, pouco avançaram na dura tarefa de reconhecer que aqueles que fazem as leis no território nacional não são únicos afetados por elas. Nessa seara, as redes de instituições estruturantes parecem resolver bem as questões da interação democrática<sup>39</sup> e do diálogo intercultural<sup>40</sup>, que se apresentam como condições para a realização dos direitos humanos numa sociedade em rede<sup>41</sup>, que parece constituir o atual estágio da humanidade.

Ainda, algumas considerações precisam somar-se a essas, para que a potência das redes na resolução das tarefas citadas anteriormente possa ser compreendida com maior complexidade e fidelidade à realidade concreta. Isto é, aos argumentos anteriores poderiam ser somados estudos sobre o real estado da arte da cooperação bilateral nascida da utilização das redes como fóruns, sobre os níveis de monitoramento propostos por estes esquemas cooperacionais, tendo em vista que o direito internacional contemporâneo ainda precisa olhar através dos ombros nacionais<sup>42</sup>, bem como, estudos que verifiquem o grau de fertilização das políticas que são objeto de cooperação entre os Estados da América do Sul.

## REFERÊNCIAS

AGRANOFF, Robert. A new look at the value-adding functions of intergovernmental networks. **Seventh National Public Management Research Conference**, Georgetown University, 2003. Disponível em:

<sup>39</sup> BENHABIB, Seyla. *The Rights of Others*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

<sup>40</sup> LUCAS, Douglas Cesar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da Interculturalidade dos Direitos Humanos. *Revista Sequência*, Florianópolis, v. 30, n. 58, p. 101-130, jul. 2009.

<sup>41</sup> CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Ação Política*. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p. 17-30, 2005.

<sup>42</sup> SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). *Harvard International Law Journal*, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006.



<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.597.8261&rep=rep1&type=pdf> Acesso em: 05 jul. 2019.

ALMEIDA, Celia; CAMPOS, Rodrigo Pires de; BUSS, Paulo; FERREIRA, José Roberto; FONSECA, Luiz Eduardo. A concepção brasileira de cooperação Sul-Sul estruturante em saúde”. **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação e Inovação em Saúde**. Rio de Janeiro, v.4, p.25-35, mar., 2010. Disponível em: <https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/receis/article/download/696/1341> Acesso em: 05 jul. 2019.

BENHABIB, Seyla. **The Rights of Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BUENO, Flávia Thedim Costa; FARIA, Mariana; BERMUDEZ, Luana. A Cooperação Sul-Sul e as Redes Estruturantes do Conselho de Saúde da Unasul como instrumentos de desenvolvimento regional. **Cadernos de Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 12, p.83-100, 2013. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/159/157> Acesso em: 05 jul. 2019.

BUSS, Paulo Marchiori.; FERREIRA, José Roberto. Cooperação e integração regional em saúde na América do Sul: a contribuição da Unasul Saúde. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 6, p. 2699-2711, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n6/09.pdf> Acesso em: 05 jul. 2019.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política**. Imprensa Nacional - Casa da Moeda, p. 17-30, 2005. Disponível em: <http://eco.imooc.uab.pt/elgg/file/download/51670> Acesso em: 05 jul. 2019.

GOODMAN, Ryan; JINKS, Derek. Measuring the Effects of Human Rights Treaties. **European Journal of International Law**, v. 14, n. 1, p. 171-183, 2003. Disponível em: <http://www.ejil.org/pdfs/14/1/404.pdf> Acesso em: 05 jul. 2019.

KEOHANE, Robert; MARTIN, Lisa. Institutional Theory as Research Program. In: ELMAN, C.; ELMAN, M. (Eds.) **Progress in International Relations Theory: Appraising the Field**. Cambridge: The MIT Press, p. 71-107, 2003.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31815/20318> Acesso em: 05 jul. 2019.

LUCAS, Douglas Cesar. Multiculturalismo e o debate entre liberais e comunitaristas: em defesa da Interculturalidade dos Direitos Humanos. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 30, n. 58, p. 101-130, jul. 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2009v30n58p101/13609> Acesso em: 05 jul. 2019.

MIJARES, Víctor M.; NOLTE, Detlef. Regionalismo posthegemónico en crisis. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 18, n. 3, p. 105-112, 2018. Disponível em: <http://revistafal.com/numeros-antiores/fal-18-3/> Acesso em: 05 jul. 2019.

ONUKEI, Janina; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Eleições, política externa e integração regional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 27, p. 145-155, nov. 2006. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/8119/5736> Acesso em: 05 jul. 2019.



POZZATTI JÚNIOR, Ademar. Existe um fundamento para afirmar um dever de cooperação internacional? Ensaio sobre o direito internacional no quadro da ética prática kantiana. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. 17, p. 591-622, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v17/1870-4654-amdi-17-00591.pdf> Acesso em: 05 jul. 2019.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). **Harvard International Law Journal**, Cambridge, v. 47, n. 2, jun. 2006.

UNASUR. Consejo de Salud. **Resolución 07/2009**. Guayaquil, Ecuador, 24 nov. 2009. Disponível em: [http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/unasul-saude\\_res072009.pdf](http://www.rets.epsjv.fiocruz.br/sites/default/files/arquivos/unasul-saude_res072009.pdf) Acesso em: 05 jul. 2019.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International Organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775. 1986. Disponível em: [https://www.jstor.org/stable/2706828?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/2706828?origin=JSTOR-pdf&seq=1#page_scan_tab_contents) Acesso em: 05 jul. 2019.