

NOVAS PERSPECTIVAS PARA O TRATADO DE CÉUS ABERTOS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO COMBATE ÀS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS TRANSNACIONAIS E AO TERRORISMO

NEW PERSPECTIVES ON THE OPEN SKIES TREATY: AN ANALYSIS OF ITS ROLE IN
COMBATING TRANSNATIONAL CRIMINAL ORGANIZATIONS AND
TERRORISM

NUEVAS PERSPECTIVAS SOBRE EL TRATADO DE CIELOS ABIERTOS: UN ANÁLISIS
DESDE LA ÓPTICA DE LA LUCHA CONTRA LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES
TRANSNACIONALES Y EL TERRORISMO

Felipe Lopes Villela Nicolai¹

RESUMO: O Tratado de Céus Abertos, assinado em 1992 e em vigor desde 2002, constitui um dos mais relevantes instrumentos multilaterais voltados à promoção da transparência militar e da confiança mútua entre Estados signatários. Seu objetivo central é permitir voos desarmados de observação aérea sobre os territórios dos países signatários, criando um mecanismo institucionalizado de verificação que reduz incertezas estratégicas e fortalece a segurança cooperativa. A iniciativa, concebida no contexto pós-Guerra Fria, buscava transformar práticas de vigilância em instrumentos legítimos de monitoramento, evitando percepções hostis e contribuindo para a proteção dos territórios signatários e para a estabilidade internacional. Contudo, a implementação do Tratado enfrentou dificuldades crescentes, relacionadas à evolução tecnológica, às disputas sobre o uso das imagens coletadas e às acusações de violações por parte de alguns Estados. Estas tensões culminaram na retirada dos Estados Unidos em 2020 e da Rússia em 2021, dois atores centrais para a arquitetura de segurança internacional. A saída dessas potências fragilizou o alcance prático do acordo e evidenciou os limites da cooperação multilateral em um cenário marcado por rivalidades estratégicas e pela erosão de regimes de controle de armas. Neste cenário, o presente estudo contribui para compreender a tensão entre normas internacionais, as teorias das Relações Internacionais e a lógica de poder. Embora o Tratado de Céus Abertos não tenha sido originalmente concebido para o combate ao terrorismo ou às organizações criminosas transnacionais, seus mecanismos de observação, transparência e intercâmbio de informações podem apresentar utilidade complementar para a cooperação internacional diante dessas ameaças, desde que observadas suas limitações jurídicas, técnicas e operacionais.

Palavras-chave: Relações Internacionais. Tratado de Céus Abertos. Organizações criminosas transnacionais.

¹Doutorando em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra. Pesquisador do Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval - LSC/EGN (Cenários Prospectivos), na Linha de Pesquisa Futuros em Segurança Pública e Defesa.

ABSTRACT: The Treaty on Open Skies, signed in 1992 and in force since 2002, constitutes one of the most relevant multilateral instruments aimed at promoting military transparency and mutual confidence among signatory states. Its central objective is to allow unarmed observation flights over the territories of participating countries, creating an institutionalized verification mechanism that reduces strategic uncertainties and strengthens cooperative security. The initiative, conceived in the post-Cold War context, sought to transform surveillance practices into legitimate monitoring instruments, avoiding hostile perceptions and contributing to the protection of signatory territories and to international stability. However, the implementation of the Treaty faced growing difficulties related to technological developments, disputes over the use of collected imagery, and allegations of violations by certain states. These tensions culminated in the withdrawal of the United States in 2020 and Russia in 2021, two key actors in the international security architecture. The departure of these powers weakened the agreement's practical scope and highlighted the limitations of multilateral cooperation in a context marked by strategic rivalries and the erosion of arms control regimes. Within this context, this study contributes to an understanding of the tension between international norms, International Relations theories, and the logic of power. Although the Treaty on Open Skies was not originally designed to combat terrorism or transnational criminal organizations, its mechanisms of observation, transparency, and information exchange may offer complementary value for international cooperation in addressing these threats, provided that its legal, technical, and operational limitations are taken into account.

Keywords: International Relations. Open Skies Treaty. Transnational Criminal Organizations.

RESUMEN: El Tratado de Cielos Abiertos, firmado en 1992 y en vigor desde 2002, constituye uno de los instrumentos multilaterales más relevantes para la promoción de la transparencia militar y de la confianza mutua entre los Estados signatarios. Su principal objetivo es permitir vuelos de observación aérea no armados sobre los territorios de los países miembros, creando un mecanismo institucionalizado de verificación que reduzca las incertidumbres estratégicas y fortalezca la seguridad cooperativa. La iniciativa, concebida en el contexto de la posguerra fría, buscó transformar las prácticas de vigilancia en instrumentos legítimos de monitoreo, evitando percepciones hostiles y contribuyendo a la estabilidad internacional. Sin embargo, la implementación del Tratado enfrentó crecientes dificultades relacionadas con la evolución tecnológica, las disputas sobre el uso de las imágenes recolectadas y las acusaciones de violaciones por parte de algunos Estados. Estas tensiones culminaron con la retirada de Estados Unidos en 2020 y de Rusia en 2021, dos actores centrales de la arquitectura de seguridad internacional. La salida de estas potencias debilitó el alcance práctico del acuerdo y evidenció los límites de la cooperación multilateral en un escenario marcado por rivalidades estratégicas y por la erosión de los regímenes de control de armas. En este contexto, el presente estudio contribuye a la comprensión de la tensión entre las normas internacionales, las teorías de las Relaciones Internacionales y la lógica de poder. Aunque el Tratado de Cielos Abiertos no fue concebido originalmente para combatir el terrorismo ni las organizaciones criminales transnacionales, sus mecanismos de observación, transparencia e intercambio de información pueden presentar una utilidad complementaria para la cooperación internacional frente a dichas amenazas, siempre que se observen sus limitaciones jurídicas, técnicas y operativas.

Palabras clave: Relaciones Internacionales. Tratado de Cielos Abiertos. Organizaciones criminales transnacionales.

INTRODUÇÃO

O cenário internacional contemporâneo é marcado por desafios complexos à segurança global, dentre os quais o terrorismo vem ocupando posição de relevância. A multiplicidade de atores envolvidos, a transnacionalidade das organizações e a capacidade de adaptação exigem respostas que ultrapassem fronteiras nacionais e, por vezes, envolvem mecanismos de cooperação internacional. Nesse contexto, instrumentos jurídicos e políticos de diplomacia, como o Tratado de Céus Abertos, embora recentemente enfraquecido, ainda ganham relevância ao oferecer possível contribuição complementar para a cooperação diante dessas ameaças.

O Tratado de Céus Abertos foi firmado em Helsinque, Finlândia, em 1992 e está em vigor desde 2002, impondo regras ao tráfego de aviação militar sem armas no espaço aéreo soberano de outras nações. Foi concebido inicialmente como um mecanismo de verificação e monitoramento, permitindo que países signatários realizassem voos de observação sobre os territórios uns dos outros, objetivando minimizar hostilidades recíprocas (TREATY ON OPEN SKIES, 1992). Embora sua finalidade original estivesse vinculada à redução de tensões pós-Guerra Fria, sua lógica de transparência e fiscalização pode ser reinterpretada à luz das novas ameaças globais, como o aumento da criminalidade transnacional e o terrorismo. A possibilidade de monitoramento aéreo contribui para ampliar a capacidade de coleta de informações e fortalecer mecanismos de combate e cooperação internacional (GRAEF A, 2022).

3

Sob a ótica das Relações Internacionais, o Tratado de Céus Abertos pode ser analisado como um instrumento de segurança cooperativa, em que a confiança entre Estados é construída por meio do acesso a informações estratégicas. Essa perspectiva dialoga com teorias como o institucionalismo liberal, que enfatiza o papel das instituições internacionais na redução da incerteza e na promoção da estabilidade. Ao mesmo tempo, levanta questionamentos sobre a eficácia desses mecanismos diante de atores não estatais, como grupos terroristas, que não estão sujeitos às mesmas regras de transparência, apontando uma dificuldade real (REZEK F, 2016).

Muito embora os dois principais atores do Tratado tenham se retirado entre 2020 e 2021 (Estados Unidos e Rússia, respectivamente), o Tratado ainda pode proporcionar externalidades positivas entre as nações remanescentes. O fortalecimento da confiança entre Estados, a ampliação da capacidade de monitoramento e a criação de canais de cooperação podem contribuir para a prevenção de atividades ilícitas transnacionais, incluindo o terrorismo. Além disso, a utilização de tecnologias de observação aérea pode auxiliar na identificação de movimentações suspeitas em regiões de conflito ou instabilidade.

Dessa forma, este trabalho busca analisar em que medida os mecanismos de transparência, observação e cooperação previstos no Tratado de Céus Abertos podem apresentar utilidade complementar para o enfrentamento de ameaças transnacionais, considerando seus objetivos jurídicos originais e suas limitações contemporâneas. A pesquisa permite discutir os limites e possibilidades de tal instrumento, considerando tanto sua origem histórica quanto sua adaptação à recente saída dos atores principais (EUA e Rússia) frente às novas ameaças globais. Ao explorar essa interseção, pretende-se oferecer uma reflexão crítica sobre o papel das instituições internacionais e da diplomacia na construção de um sistema de segurança mais eficaz e cooperativo.

É fundamental destacar que a presente análise não pretende atribuir ao Tratado de Céus Abertos uma finalidade para a qual ele não foi originalmente concebido. O instrumento nasceu com o propósito de promover transparência e confiança mútua entre Estados signatários, por meio da observação aérea desarmada (TREATY ON OPEN SKIES, 1992). A proposta aqui apresentada constitui uma reflexão sobre a possibilidade de adaptação e utilização complementar de seus mecanismos – como a coleta de informações e o compartilhamento de dados – para o enfrentamento de ameaças transnacionais contemporâneas, notadamente o terrorismo e as organizações criminosas transnacionais. Trata-se, portanto, de uma hipótese de aplicação derivada², e não de uma obrigação jurídica ou finalidade precípua do Tratado.

4

Para evitar qualquer ambiguidade conceitual ou jurídica, importa distinguir com clareza dois planos analíticos distintos. No primeiro, situa-se a finalidade jurídica originalmente estabelecida pelo Tratado de Céus Abertos, qual seja, a promoção de transparência militar e confiança mútua entre Estados signatários, por meio da realização de voos desarmados de observação sobre os territórios das partes. Nesse plano, o Tratado não prevê, em nenhum de seus dispositivos, o combate ao terrorismo ou às organizações criminosas transnacionais, tampouco autoriza o uso dos dados coletados para fins de inteligência policial ou repressão criminal. No segundo plano, situa-se a hipótese de aplicação derivada, aqui examinada, que

² A distinção entre finalidade jurídica original e aplicação derivada é essencial para a precisão conceitual deste trabalho. No plano da finalidade original, o Tratado de Céus Abertos tem por objeto exclusivo a promoção de transparência militar e confiança mútua entre Estados signatários, por meio de voos desarmados de observação sobre os territórios das partes. Nenhum de seus dispositivos prevê o combate ao terrorismo ou às organizações criminosas transnacionais, tampouco autoriza o uso dos dados coletados para fins de inteligência policial. No plano da aplicação derivada, aqui examinada como hipótese, considera-se a possibilidade de que os mecanismos de observação, transparência e cooperação do Tratado venham a ser utilizados de forma complementar no enfrentamento de ameaças transnacionais. Essa hipótese não se confunde com a finalidade jurídica do instrumento, nem dela deriva automaticamente: trata-se de construção analítica condicionada à vontade política dos Estados remanescentes, à adaptação de seus mecanismos e à superação das limitações jurídicas, técnicas, institucionais e operacionais examinadas na seção 4.

consiste na possibilidade de que os mecanismos de observação, transparência e cooperação previstos no Tratado venham a ser utilizados de forma complementar no enfrentamento de ameaças transnacionais. Essa hipótese não se confunde com a finalidade jurídica do instrumento, nem dele deriva automaticamente: trata-se de construção analítica condicionada à vontade política dos Estados remanescentes, à adaptação de seus mecanismos e à superação das limitações jurídicas, técnicas, institucionais e operacionais adiante examinadas.

A pesquisa foi subdividida em quatro seções, além das considerações finais. Na primeira seção, apresenta-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa, contemplando sua abordagem qualitativa, natureza exploratória, procedimentos bibliográficos e documentais, e fontes consultadas. Na segunda seção, são discutidos os elementos da soberania no campo teórico e como esta se caracteriza como elemento formador do Estado. Na terceira seção, o foco é transferido para a questão do espaço aéreo e sua relação com a soberania, analisando os impactos da Convenção de Chicago sobre a aviação civil e militar. Na quarta seção, examina-se o contexto do pós-Guerra e o Tratado de Céus Abertos, interpretando o instrumento diplomático como indutor da cooperação entre Estados soberanos e discutindo suas potencialidades e limitações no combate ao terrorismo e às organizações criminosas transnacionais. Por fim, nas considerações finais, é apresentado um breve recorte dos pontos pesquisados e uma reflexão crítica do pesquisador.

I METODOLOGIA

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza exploratória e caráter analítico, desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica e documental. A investigação teve como finalidade analisar os limites e as possibilidades do Tratado de Céus Abertos no contexto das Relações Internacionais, considerando seus objetivos originais, os mecanismos de transparência e observação aérea nele estabelecidos, e sua possível contribuição complementar para o enfrentamento de ameaças transnacionais, especialmente o terrorismo e as organizações criminosas transnacionais.

Para a construção da análise, foram utilizadas fontes bibliográficas relacionadas ao Direito Internacional, às Relações Internacionais, à soberania estatal, à cooperação internacional, à segurança internacional e às teorias Realista e da Interdependência Complexa, e ao institucionalismo liberal, além de conceitos relacionados à soberania estatal, à cooperação internacional e à segurança internacional. A seleção das obras considerou sua pertinência

temática em relação ao objeto e aos objetivos da pesquisa, priorizando fontes que abordam a tensão entre soberania e cooperação no sistema internacional, os fundamentos teóricos das Relações Internacionais, os regimes de cooperação e segurança internacional e os desafios impostos pelas ameaças transnacionais. Também foram selecionadas obras e estudos especializados que contribuíssem diretamente para a compreensão do Tratado de Céus Abertos, de seus mecanismos de transparência e observação, de suas limitações e de sua possível utilização complementar diante do terrorismo e das organizações criminosas transnacionais. Entre os principais autores utilizados, destacam-se Accioly H (2009), Barroso LR (2022), Brown C (2015), Castro T (2012), Husek CR (2021), Jackson R e Sorensen G (2018), Keohane RO e Nye JS (2001), Morgenthau HJ (2003), Pecequillo CS (2012), Rezek F (2016) e Waltz KN (1979).

No âmbito documental, foram considerados instrumentos normativos e documentos institucionais relacionados à soberania, à aviação e à cooperação internacional, com destaque para a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 21.713/1946, e o Tratado de Céus Abertos (BRASIL, 1946; 1988; TREATY ON OPEN SKIES, 1992). Também foram utilizados estudos especializados sobre o funcionamento, as controvérsias e o processo de retirada dos Estados Unidos e da Federação Russa do Tratado, especialmente Graef (2022) e Moeller (2024).

O material selecionado foi analisado de forma interpretativa, por meio de leitura analítica e comparativa, buscando estabelecer relações entre os fundamentos jurídicos da soberania estatal, os pressupostos teóricos das Relações Internacionais e as características e limitações do Tratado de Céus Abertos. A análise considerou, como eixos principais, a função do Tratado como instrumento de transparência e construção de confiança entre Estados, as transformações do sistema internacional e os desafios decorrentes da atuação de atores não estatais e de ameaças de natureza transnacional.

A interpretação do material também buscou distinguir as finalidades jurídicas originalmente atribuídas ao Tratado de Céus Abertos das possibilidades de utilização ou adaptação de seus mecanismos diante de problemas contemporâneos de segurança internacional. Dessa forma, a possibilidade de contribuição do Tratado para o enfrentamento do terrorismo e das organizações criminosas transnacionais é examinada como hipótese de utilização complementar de seus mecanismos de observação, transparência e cooperação, e não como finalidade originalmente estabelecida pelo instrumento internacional.

A partir desse percurso metodológico, buscou-se confrontar os fundamentos teóricos e jurídicos examinados com as transformações do cenário internacional, permitindo uma análise crítica acerca da permanência, das limitações e das possíveis perspectivas do Tratado de Cúes Abertos no contexto contemporâneo.

2 A SOBERANIA COMO ELEMENTO FORMADOR DOS ESTADOS

Na história das Relações Internacionais, o nascimento do Estado Moderno com as primeiras características hoje reconhecidas como fundamentais, teve início no pós-Vestefália (1648)³, e traz de forma consensual noções e princípios como soberania estatal e Estado-nação. Com o esplendor da Revolução Francesa (1789), o conceito de soberania começou a ser concebido e, pouco a pouco, lapidado em uma evolução histórica.

Assim, as guerras que se seguiram à Revolução Francesa não mais tiveram como principal motivo a religião, mas passaram a convergir em torno de questões de Estado, tais como expansão de seus territórios e a busca por riquezas naturais. Neste sentido, inicia-se um processo de formação teórica do conceito moderno de Estado e soberania, unindo território físico e os interesses do povo, sob a tutela de um soberano herdeiro e vitalício ou de um líder aclamado pela maioria (CASTRO T, 2012).

Pensadores e juristas atuais advertem que o conceito de soberania pode ter infinitas interpretações. Para Luis Roberto Barroso (2022, p. 21), este conceito foi “forjado”, a duras penas, com violentas guerras e massacres de inocentes, e passa a receber o entendimento conhecido hoje a partir das obras de pensadores como Jean Bodin, Locke e Hobbes. Segundo Barroso LR (2022, p. 21),

[...] o Estado moderno surge no início do século XVI, ao final da Idade Média, sobre as ruínas do feudalismo. Nasce absolutista, por circunstância e necessidade, com seus monarcas ungidos por direito divino. O poder secular liberta-se progressivamente do poder religioso, mas sem lhe desprezar o potencial de legitimação. Soberania é o conceito da hora, concebida como absoluta e indivisível, atributo essencial do poder político estatal. Dela derivam as ideias de supremacia interna e independência externa, essenciais à afirmação do Estado nacional sobre os senhores feudais, no plano doméstico, e sobre a Igreja e o Império, no plano internacional.

A compreensão contemporânea da soberania também envolve a relação entre a autoridade estatal e o cenário internacional. Barroso LR (2022) destaca que a soberania constitui

³ Os Tratados de Paz ocorridos na Vestefália (atual Alemanha) colocaram um fim na Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), um conflito entre dinastias rivais de Bourbon (da França) e do império de Habsburgo pelo domínio do continente europeu. Nas raízes da guerra encontrava-se, porém, um conflito religioso entre católicos e protestantes (FRANCA FILHO MT, 2006).

atributo essencial do poder político estatal, relacionado tanto à supremacia no âmbito interno quanto à independência no plano internacional. No entanto, as transformações das relações internacionais modificaram os contornos tradicionais desse conceito. Segundo Pecequillo CS (2012), o sistema internacional passou por mudanças significativas, especialmente diante da ampliação da interdependência entre os Estados e da atuação de novos atores no cenário internacional.

Nesse sentido, a soberania pode ser compreendida a partir de duas dimensões complementares: a interna, relacionada à autoridade do Estado sobre seu território e sua população, e a externa, associada à sua autonomia perante os demais Estados. Embora essas dimensões permaneçam fundamentais para a caracterização do Estado soberano, sua aplicação passou a ser influenciada pelo aumento da cooperação internacional, pela celebração de tratados e pela atuação de organizações e atores transnacionais (HUSEK CR, 2021; BROWN C, 2015). Essa transformação não implica o desaparecimento da soberania estatal, mas evidencia sua adaptação às novas dinâmicas das Relações Internacionais.

Por fim, soberania é um elemento formador do Estado. É um conceito sócio/jurídico/político, indissociável e abstrato, que não existe sem povo e sem governo. No Brasil, este conceito está presente do artigo 1º da Constituição da República Federativa de 1988, nos seguintes termos: “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – (...)” (BRASIL, 1988, on-line).

A discussão sobre as manifestações da soberania e sua conexão com os entrelaces da aviação militar é objeto de análise na sequência. Contudo, é importante destacar que a capacidade coercitiva interna é independente da externa, servindo de elemento formador do Estado, concedendo-lhe a devida sustentação.

3 O ESPAÇO AÉREO E A QUESTÃO DA SOBERANIA

O exercício da soberania no âmbito interno é pleno. No entanto, existem casos que são regidos por acordos e tratados internacionais. Desde a Convenção de Chicago, realizada no ano de 1944, ficou pactuado que os países signatários não poderão interferir negativamente em aeronaves de transporte civil de passageiros (e/ou cargas), em navegação de cruzeiro, em passagem pelos céus de outro país. Ainda, de acordo com a Convenção, o país igualmente não

poderá interferir sobre aquelas que porventura venham a comunicar a necessidade de realizar uma escala técnica, sem desembarque programado de mercadorias/passageiros. Uma vez pactuado, essas ações não afetariam a soberania do Estado, pois trata-se de necessidade técnica inerente ao transporte aéreo. Ademais, este é o teor das duas primeiras “liberdades” da referida Convenção de Chicago, em vigor no Brasil desde 27 de agosto de 1946 (BRASIL, 1946).

Estas duas primeiras premissas da Convenção de Chicago se referem à aviação civil de passageiros e sofrem críticas severas por parte dos teóricos adeptos ao pensamento realista nas relações internacionais. Segundo estes, a despeito de outras questões, a perda da soberania pode ocorrer no ambiente econômico, via empresas transnacionais que passam a operar nestes mercados ou via bancos internacionais, podendo, inclusive, interferir na gestão interna dos governos. Trata-se, sob esta ótica, de uma perda relativa de soberania, no âmbito econômico e de gestão.

Ao contrário do pensamento idealista, a corrente realista entende que os Estados, quando não se subordinam a uma autoridade superior, vivem em constante conflito de preservação, buscando o máximo de poder possível, expandindo sua influência e atuação. Esse entendimento encontra guarida nas lições filosóficas de Maquiavel (1469-1527) e Hobbes (1588-1679), e seus principais expoentes são Edmund Carr (1939) e Hans Morgenthau (1948). No atual sistema internacional anárquico e hierárquico⁴, traduz-se um objetivo permanente: manter e expandir o poder. A este respeito, Morgenthau HJ (2003, p. 45) assim leciona:

Em um mundo em que a força motriz resulta da aspiração das nações soberanas por poder, a paz só poderá ser mantida por meio de dois instrumentos: o primeiro é o mecanismo autorregulador das forças sociais, que se manifesta sob a forma de luta em busca do poder na cena internacional, isto é, o equilíbrio de poder. O outro consiste nas limitações normativas dessa luta, sob a roupagem do direito internacional, da moralidade internacional e da opinião pública mundial.

Embora a indústria aeronáutica tenha se intensificado em paralelo e conforme o interesse da segurança nacional dos países, ficou evidente que a busca incessante por poder e expansão econômica não se restringia exclusivamente ao setor da aviação. Espaços de poder econômico tomaram lugar como as novas armas nesta batalha expansionista transnacional, iniciada com o final da Segunda Guerra Mundial. Este expansionismo capitalista dependente do Estado tem sua justificativa na característica evolutiva natural da sociedade (CERNY PG, 2019).

⁴ A anarquia é a ausência de poder público, quer seja por não existir, quer seja por não ser reconhecido como tal. Nas Relações Internacionais, anarquia se reveste na ausência de normas supranacionais que controlam os Estados. Já no que tange à hierarquia, apesar da igualdade jurídica formal, um desgaste na soberania ocasionado pela anarquia de poder ocasiona desnível entre as nações (REALE M, 2013; CIELO PFLD, 2013).

Desta forma, mudar o pêndulo da balança para uma ordem econômica em busca de vantagem competitiva (domínio do mercado) é de grande interesse neste cenário mais pacífico do pós-guerra. Como já apontado por Waltz KN (1979), ainda que os fluxos de capital, bens e pessoas não sejam algo novo na história da humanidade, intensificaram-se significativamente na segunda metade do século XX, caracterizando as novas relações entre os Estados soberanos (WALTZ KN, 1979; MORGENTHAU HJ, 2003).

Logo, a discussão a respeito da perda de soberania dos países (de forma ampliada) ganha destaque na perspectiva da contemporaneidade. Esta perda reflete em todos os setores, inclusive no transporte aéreo militar em tempos de paz. Contudo, é importante destacar que foi no período pós-Segunda Guerra Mundial que as temáticas de enfraquecimento estatal ganharam força e ocuparam os diversos cenários das relações comerciais e diplomáticas (WALTZ KN, 1979; MORGENTHAU HJ, 2003).

No entanto, novas temáticas com base nos direitos humanos e nas garantias individuais fizeram surgir uma nova era de acordos e tratados internacionais, buscando postergar corridas armamentistas e, na mesma leitura, a redução do terrorismo e da criminalidade transnacional, como será estudado a seguir.

4 PÓS-GUERRA E O TRATADO DE CÉUS ABERTOS

10

As transformações tecnológicas, com ênfase na comunicação e nos transportes, verificadas com maior intensidade a partir da Convenção de Chicago e do encontro de Bretton Woods⁵ (ambos em 1944), permitiram que surgissem novos atores transnacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), a Organização das Nações Unidas (ONU) e posteriormente a Organização Mundial do Comércio (OMC), entre outros.

No setor de transporte aéreo civil de passageiros e cargas não foi diferente. Com o fito de regulamentar este segmento e tendo em vista a criação de rotas comerciais internacionais, foi criada a ICAO⁶ (Organização da Aviação Civil Internacional), com a missão de gerenciar parâmetros e normativas, de amplitude global, para o setor de transporte aéreo internacional.

⁵ O acordo de Bretton Woods foi realizado na localidade homônima, no Estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, em julho de 1944, na presença de delegados de 44 países. Em resumo, o acordo definiu as bases financeiras e monetárias para encarar o desafio de reconstruir o capitalismo mundial no pós-Segunda Guerra Mundial (EICHENGREEN B, 2000).

⁶ A Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO, na sigla em inglês) é uma agência especializada da ONU, estabelecida ainda na vigência da Liga das Nações, em 1944, para coordenar a implantação, administração e governança da Convenção sobre Aviação Civil Internacional (Convenção de Chicago) (BRASIL, 2019).

Assim, com a vitória dos aliados na Segunda Guerra Mundial, fortaleceu-se a presença da diplomacia, dos acordos multilaterais de comércio e das entidades empresariais transnacionais, bem como o livre trânsito do capital financeiro via Banco Mundial. Aos poucos, as economias (até então fechadas ou protegidas) passaram a aceitar investimentos e a instalação de corporações multinacionais em seus territórios, independentemente de ações específicas de governos ou governantes (CIELO PFLD, 2013).

A respeito desta temática, que envolve as grandes corporações internacionais e seus relacionamentos com os governos locais, também chamada de transnacionalismo, o chanceler Celso Lafer (2018, p. 402) aponta:

A outra vertente que mina o conceito clássico de soberania é o transnacionalismo, isto é, aquelas relações que não transitam necessariamente pelos canais diplomáticos do Estado, mas que influem nas sociedades e revelam que nenhum Estado é uma totalidade autossuficiente. Classes, empresas, valores e ideias, partidos, associações profissionais, grupos de pressão, são todos protagonistas no campo das relações internacionais, que agem por formas e caminhos próprios, agregando, por isso mesmo, uma significativa dimensão transnacional às relações internacionais. (...) Um bom exemplo de transnacionalismo é a empresa multinacional, definida como aquela que possui inversões em diversos sistemas econômicos nacionais (...) que trabalha com uma dimensão mundial, atuando por meio de um Direito próprio, de natureza transnacional. É o que alguns autores denominam a nova *lex mercatoria*, ou seja, um Direito não estatal, elaborado pelas empresas multinacionais, que buscam reger as suas relações sem a interferência da lei interna ou internacional, através de contratos e da arbitragem (com supressões).

11

Desta forma, a Teoria Realista das Relações Internacionais permite entender a preocupação constante dos Estados com a segurança e manutenção do poder. Embora esta teoria não tenha sido completamente suplantada, os canhões, as tropas e as trincheiras de outrora deram espaço para os acordos, tratados e organismos transnacionais de regulação e financiamento. Neste contexto, a manutenção da soberania como construída na paz de Vestefália ou como concebida por Georg Jellinek, não tem mais o mesmo espaço que já obteve no passado (PECEQUILO CS, 2012).

Modernas teorias como a da Globalização e da Interdependência Complexa são mais ambientadas com a realidade transnacional e trazem uma nova lente (mais abrangente) para o entendimento da cooperação nas Relações Internacionais contemporâneas (KEOHANE RO e NYE JS, 2001; HELD D et al., 1999). A teoria da Interdependência Complexa, por exemplo, foi capitaneada pelos cientistas políticos norte-americanos Robert Keohane e Joseph Nye (2001)⁷,

⁷ Cientistas políticos norte-americanos, professores livres docentes e escritores. Dentre outras obras, foram os autores de dois *best-sellers*: “Transnational Relations” (1971), e “Power and Interdependence” (2001). Esta última obra instituiu as bases para a teoria da Interdependência Complexa, também conhecida como Teoria Neoliberal ou Teoria Liberal Institucionalista.

ainda nos anos 1970 do século passado. De forma resumida, esta teoria consegue assimilar o contexto da nova ordem econômica mundial, baseada no neoliberalismo, no crescimento conjunto (interligado) das economias e na presença de diversos atores privados (ou não) que atuam de forma cooperada, objetivando interesses comuns (PECEQUILO CS, 2012; JACKSON R e SORENSEN G, 2018).

Assim, pode-se compreender que ao longo dos anos houve significativa mudança no cenário mundial, afetando inclusive o conceito de soberania. Atualmente, os Estados vivem em uma sociedade internacional e, munidos de personalidade jurídica, reconhecem que tal soberania deve ser exercida de forma consciente e racional, com bases legais e em cooperação com os demais países e com os demais atores. Diante de suas necessidades políticas, econômicas e sociais, estes Estados soberanos veem-se obrigados a realizar adaptações, não só para sua sobrevivência, mas para a própria evolução social, econômica e do Direito Internacional (BROWN C, 2015; HUSEK CR, 2021).

Isto posto, concebe-se que a soberania é elemento essencial ao Estado, porém sua construção não possui os mesmos contornos do passado. O desenvolvimento tecnológico e a paz social do pós-guerra possibilitaram aumento do fluxo internacional de comércio e, paulatinamente, o foco dos tratados passou a regular a expansão bélica desordenada, bem como a atuação de corporações transnacionais, lícitas, e por vezes, ilícitas, como as organizações criminosas transnacionais (BROWN C, 2015; HUSEK CR, 2021).

No entanto, ainda que o conceito de soberania tenha se modificado, é preciso compreender que somente Estados soberanos podem compor tratados internacionais. Entende-se que o crescimento das organizações criminosas transnacionais e do terrorismo implicam em um novo (e complexo) cenário mundial, indicando que o modelo diplomático atual pode sofrer desafios. Por estarem inseridas em um contexto político-social, as relações diplomáticas são sensíveis e podem sofrer modificações, vindo a oportunizar caminhos mais efetivos para o enfrentamento destes novos desafios, como será visto a seguir (ACCIOLY H, 2009; PECEQUILO CS, 2012).

Assim, no contexto do encerramento da Guerra Fria, foi firmado, em 1992, na cidade de Helsinque, o Tratado de Céus Abertos, voltado à promoção da transparência e da confiança mútua entre os Estados participantes. O referido Tratado entrou em vigor em 1º de janeiro de 2002, autorizando voos de observação aérea desarmados sobre os territórios dos países participantes. Este Tratado, em sua extensão, poderia contribuir sobremaneira para a redução

do terrorismo e a ampliação dos acordos multilaterais, uma vez que ampliaria a confiança e a transparência entre as nações (GRAEF A, 2022).

Na realidade, passados 20 anos de sua implantação, a manutenção do Tratado de Céus Abertos tem enfrentado dificuldades significativas, sobretudo pela crescente desconfiança entre os Estados signatários e pelas tensões geopolíticas que fragilizam os mecanismos de cooperação internacional. Embora o Tratado tenha sido concebido para promover transparência e confiança mútua (por meio de voos militares desarmados de observação), divergências quanto ao uso das tecnologias de monitoramento, acusações mútuas de violações e preocupações com o compartilhamento de informações comerciais estratégicas, no conjunto, minaram sua eficácia (GRAEF A, 2022; MOELLER RR, 2024).

Os embates nos bastidores passaram a ser frequentes e as discordâncias estavam saindo do controle habitual da diplomacia. Em novembro de 2020, os Estados Unidos comunicaram sua saída do Tratado e, em janeiro de 2021, foi a vez da Rússia, cuja saída foi efetivada em dezembro daquele ano. Isso representou um duro golpe para a diplomacia mundial, afetando a credibilidade e a continuidade do Tratado, já que ambos eram atores centrais em sua arquitetura e na garantia da segurança internacional (GRAEF A, 2022).

De acordo com Moeller RR (2024), a retirada das duas potências não apenas reduziu o alcance prático do Tratado, mas também evidenciou os limites da cooperação multilateral em um cenário marcado por rivalidades estratégicas e pela dificuldade de conciliar interesses nacionais com compromissos coletivos e multilaterais. Os valores comuns (como a paz duradoura e o combate ao terrorismo e às organizações criminosas internacionais) não formaram motivos suficientes que justificassem a permanência dos Estados Unidos e da Federação Russa, pois ambos se desligaram do Tratado alegando motivações de resguardo dos interesses nacionais (soberania).

Diante desse cenário de enfraquecimento institucional, a proposição de utilizar os mecanismos do TCA para o combate a ameaças transnacionais deve ser qualificada por suas limitações intrínsecas, que podem ser organizadas em quatro dimensões complementares. Do ponto de vista jurídico, o Tratado não confere aos Estados-Partes o direito de empregar os dados coletados para fins de inteligência policial, o que restringe sua aplicação a uma interpretação política, e não a um mandato legal. Nenhum de seus dispositivos autoriza a utilização das informações obtidas para a repressão de atividades criminosas ou terroristas, de modo que qualquer adaptação nesse sentido exigiria emenda formal ao texto do Tratado ou a celebração

de protocolo adicional específico, o que, no atual contexto de desconfiança entre as potências, mostra-se altamente improvável (TREATY ON OPEN SKIES, 1992).

Os sensores ópticos e de vídeo previstos pelo Tratado possuem resolução terrestre de até 30 centímetros, característica que permite a observação de determinadas estruturas, equipamentos e padrões de atividade, mas impõe limitações à utilização dessas imagens para finalidades de identificação individual (TREATY ON OPEN SKIES, 1992). A identificação de alvos individuais, necessária para a repressão criminal, exigiria resolução muito superior, incompatível com os parâmetros técnicos estabelecidos no âmbito do Tratado.

Do ponto de vista institucional, a retirada dos Estados Unidos e da Rússia em 2020-2021 esvaziou o alcance prático do Tratado, uma vez que as áreas de maior interesse estratégico e criminal – como a Europa Oriental, o Ártico e as fronteiras da Federação Russa – permanecem inacessíveis aos signatários remanescentes. Os Estados que permanecem no regime não dispõem de capacidade de observação sobre essas regiões, o que reduz substancialmente a utilidade do instrumento para o monitoramento de ameaças transnacionais nelas sediadas.

Do ponto de vista operacional, os sensores e aeronaves utilizados no âmbito do Tratado são voltados para a observação militar de tropas e equipamentos, e não para a vigilância de fronteiras ou o monitoramento de atividades criminosas. A vigilância de fronteiras e o acompanhamento de fluxos ilícitos exigem plataformas e sensores distintos – como veículos aéreos não tripulados, satélites de alta resolução e sensores de movimento –, não previstos no Tratado. Assim, qualquer contribuição do TCA para o enfrentamento do terrorismo e do crime organizado deve ser compreendida não como uma solução viável, mas como uma possibilidade teórica e complementar, condicionada a uma reforma institucional profunda e a um improvável consenso político entre as potências remanescentes.

Por outro lado, o Tratado continua ativo entre as demais 32 nações signatárias, podendo proporcionar caminhos para novos acordos e trocas de informações entre elas. Este ambiente de cooperação oficial entre nações soberanas pode transpor dificuldades históricas no combate ao terrorismo e à criminalidade transnacional. A troca de informações, o treinamento conjunto de efetivos, a cooperação entre as polícias locais e ações coordenadas de patrulhamento e inteligência podem fazer a diferença, em especial no combate às organizações criminosas transnacionais e aos grupos terroristas (GRAEF A, 2022; MOELLER RR, 2024).

Situações de desconfianças mútuas que incidem na saída de países signatários de acordos e tratados não são tão incomuns e reforçam a tese de que a teoria política internacional (e das

relações internacionais) está em constante transformação, sofrendo interferências do mundo real. De acordo com Brown C (2015), este tipo de situação merece uma interpretação que leve em consideração a teoria normativa (o que deveria ser) com a realidade fática (o que realmente é), proporcionando uma conceituação mais sólida do ocorrido e um ambiente mais previsível do que representa a diplomacia e a política mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve por objetivo analisar em que medida os mecanismos de transparência, observação e cooperação previstos no Tratado de Céus Abertos podem apresentar utilidade complementar para o enfrentamento de ameaças transnacionais, considerando seus objetivos jurídicos originais e suas limitações contemporâneas. Para tanto, discutiu-se a evolução do conceito de soberania, a relação entre o espaço aéreo e a soberania estatal e o processo histórico de criação e crise do Tratado de Céus Abertos. A pesquisa, de natureza exploratória, permitiu identificar tanto as potencialidades quanto as fragilidades desse instrumento diplomático no cenário internacional contemporâneo.

A instabilidade inerente à diplomacia e ao Direito Internacional ficou bastante perceptível para a comunidade internacional com a recente ruptura dos Estados Unidos e da Rússia do Acordo de Helsinque – Tratado de Céus Abertos, em vigor desde 2002. Embora o Tratado pudesse proporcionar resultados benéficos para os Estados signatários, sucessivas desconfianças, boatos e interesses soberanos acabaram por minar anos de trabalhos diplomáticos, de um acordo que já estava proporcionando bons frutos. Esse episódio evidencia que, por mais que as modernas teorias das relações internacionais possam contribuir (e de fato contribuem), existem fatores entremeados no conceito moderno de soberania sobre os quais nada, ou muito pouco, pode ser feito.

A temática do espaço aéreo, como verificado neste estudo, sempre foi associada diretamente à soberania nacional, com passos importantes da diplomacia no sentido de abrir o espaço aéreo mundial para o livre trânsito de aeronaves civis (passageiros e cargas) e, posteriormente, aeronaves militares sem armamentos (Tratado de Céus Abertos). No entanto, este tema sempre foi de difícil consenso, pois envolve temas sensíveis aos países participantes.

O que foi possível constatar nesta breve pesquisa é que o conceito de soberania não é o mesmo do passado: flexibilizou, introduziu novas interpretações e, assim, adaptou-se aos novos tempos e ao ambiente de negócios – inclusive incluindo negócios militares. Não há mais espaço

para o poder absoluto das nações, como outrora era expoente o pensamento de Hobbes (2006). Blocos econômicos e associações para cooperação em interesses mútuos (nas mais diversas áreas) são realizadas diariamente pelos organismos diplomáticos em todo o mundo, representados nas Nações Unidas (entidade supranacional), num esforço para o bem comum dos povos e, assim, na busca da manutenção da paz mundial.

No entanto, a autonomia das lideranças políticas dos Estados (individualmente) ainda tem presença e é influente nestes tratados internacionais, sendo um resquício do poder absoluto de outrora. Como visto, basta um pequeno deslize, uma fragilidade, um desagravo que, sem aviso prévio, acordos trabalhados durante décadas podem ruir, esvaziar e até perder valor. Sabe-se que a soberania das nações é importante instrumento de liberdade dos povos, devendo ser respeitada, mesmo que venha a ensejar momentos pontuais de derrota no campo da diplomacia.

O Tratado de Céus Abertos ainda representa um importante instrumento que precisa ser repensado para não cair no caminho do descrédito e esquecimento. Embora tenha o objetivo inicial (velado) de proteger a Europa evitando o expansionismo bélico das duas grandes potências militares (Estados Unidos e Federação Russa), entende-se que o referido Tratado mostra potencial para objetivos secundários, não menos importantes, como o combate ao terrorismo e às organizações criminosas transnacionais. Contudo, é imperioso reconhecer que essa utilização enfrenta limitações significativas. Do ponto de vista jurídico, o Tratado não prevê explicitamente o combate ao terrorismo ou ao crime organizado transnacional, o que pode gerar controvérsias sobre a legalidade do uso de seus mecanismos para fins de inteligência policial. Do ponto de vista técnico e operacional, os sensores e aeronaves utilizados no âmbito do Tratado são voltados para a observação militar de tropas e equipamentos, e não para a vigilância de fronteiras ou o monitoramento de atividades criminosas. Além disso, a retirada dos Estados Unidos e da Rússia – os dois principais atores do regime – enfraqueceu substancialmente a capacidade de implementação e fiscalização do acordo, reduzindo o alcance de suas disposições.

Dessa forma, a contribuição do Tratado de Céus Abertos para o combate ao terrorismo e às organizações criminosas transnacionais deve ser compreendida como uma possibilidade teórica e complementar, condicionada à vontade política dos Estados remanescentes, à adaptação de seus mecanismos e à superação das limitações apontadas. Não se trata de uma solução automática ou de um resultado garantido, mas de um caminho que exige reflexão crítica, negociação diplomática e compromisso com a cooperação internacional. Qualquer utilização

dos mecanismos do Tratado para fins de inteligência policial ou repressão criminal exigiria, necessariamente, alteração formal de seu texto ou a celebração de instrumento jurídico adicional, não podendo ser inferida diretamente de suas disposições originais. Diante do exposto, conclui-se que, embora o Tratado de Céus Abertos não tenha sido concebido para o combate ao terrorismo e às organizações criminosas transnacionais, seus mecanismos podem oferecer uma contribuição complementar, desde que adaptados e condicionados à vontade política dos Estados remanescentes e à superação das limitações jurídicas, técnicas, institucionais e operacionais identificadas. Trata-se, portanto, de hipótese de aplicação derivada, e não de finalidade jurídica originalmente estabelecida pelo instrumento.

Retomando o objetivo proposto na Introdução, verifica-se que os mecanismos de transparência, observação e cooperação previstos no Tratado de Céus Abertos apresentam, de fato, utilidade complementar potencial para o enfrentamento de ameaças transnacionais, mas essa utilidade é condicionada por limitações jurídicas, técnicas, institucionais e operacionais que não podem ser desconsideradas. A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu identificar que o Tratado não foi concebido para essa finalidade, que seus dispositivos não autorizam o uso dos dados para fins policiais, que seus sensores são insuficientes para identificação individual, que a retirada dos EUA e da Rússia reduziu seu alcance prático e que suas plataformas são voltadas para observação militar, e não para vigilância criminal. Assim, a contribuição do Tratado para o combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional deve ser compreendida como possibilidade teórica e derivada, e não como solução automática ou finalidade jurídica do instrumento.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY H. Manual de Direito Internacional Público. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 916p.

BARROSO LR. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. 712p.

BRASIL. Decreto nº 21.713 de 27 de agosto de 1946. Promulga a Convenção sobre Aviação Civil Internacional, concluída em Chicago a 7 de dezembro de 1944 e firmada pelo Brasil, em Washington, a 29 de maio de 1945. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d21713.htm. Acesso em: 18 mai. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. ANAC (Agência Nacional de Aviação Civil). A Segurança de Voo no Sistema de Aviação Civil. 2019. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/segVoo/historico.asp>. Acesso em: 2 fev. 2026.

BROWN C. International society, global polity: an introduction to international political theory. 2015. Disponível em: https://sk.sagepub.com/book/mono/preview/international-society-global-polity.pdf#_. Acesso em: 18 jan. 2026.

CARR EH. The twenty years' crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations. Londres: Macmillan, 1939. 312p.

CASTRO T. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: FUNAG, 2012. 580p.

CERNY PG. From theory to practice: the paradox of neoliberal hegemony in twenty-first-century world politics. 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/336196995_From_Theory_to_Practice_The_Paradox_of_Neoliberal_Hegemony_in_21st_Century_World_Politics. Acesso em: 24 jan. 2026.

CIELO PFLD. Aspectos da soberania no direito internacional. **Revista Jus Navigandi**. Teresina, 2013; 18(3641): 14-21.

EICHENGREEN B. A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional. São Paulo: Editora 34, 2000. 288p.

FRANCA FILHO MT. História e Razão do Paradigma Vestefaliano. 2006. Disponível em: <https://corteidh.or.cr/tablas/r08047-32.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2026.

GRAEF A. The withdrawal of Russia from the Treaty on Open Skies. 2022. Disponível em: https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB22c13sIII.pdf?utm_source=copilot.com. Acesso em: 18 fev. 2026.

HELD D. et al. Global transformations: politics, economics and culture. Stanford: Stanford University Press, 1999. 515p.

HOBBS T. Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2006. 544p.

HUSEK CR. Curso de Direito Internacional Público. 16. ed. São Paulo: LTr, 2021. 408p.

JACKSON R., SORENSEN G. Introdução às Relações Internacionais. 3. ed. São Paulo: Editora Zahar, 2018. 480p.

KEOHANE RO, NYE JS. Power and interdependence. 3. ed. New York: Longman, 2001. 334p.

LAFER C. Relações Internacionais, Política Externa e Diplomacia Brasileira. Brasília: FUNAG, 2018. 1436p.

LISBOA ARF. Soberania e globalização – Evoluções históricas das relações internacionais. Âmbito Jurídico. Rio Grande, ano VIII, n. 22, 2005. Disponível em:

<https://ambitojuridico.com.br/soberania-e-globalizacao-evolucoes-historicas-das-relacoes-internacionais.com>. Acesso em: 10 fev. 2026.

MOELLER RR. Transparency in Arms Control: The Collapse and Future of the Open Skies Treaty. *Peace Review*, 2024; 36(4): 625-636.

MORGENTHAU HJ. *Politics among nations: the struggle for power and peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948. 504p.

MORGENTHAU HJ. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. São Paulo: Editora UnB, 2003. 1094p.

PECEQUILO CS. *Introdução às Relações Internacionais: Teorias e Abordagens*. 9. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2012. 248p.

REALE M. *Lições Preliminares de Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 424p.

REZEK F. *Direito Internacional Público*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. 472p.

TREATY ON OPEN SKIES. Helsinki, 24 Mar. 1992. Disponível em: <https://1997-2001.state.gov/global/arms/treaties/openskies/openskie.html>. Acesso em: 15 ago. 2026.

WALTZ KN. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979. 251p.