A Ordem Injusta

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim

Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

INSTITUTO RIO BRANCO (IRBr)

Diretor Embaixador Fernando Guimarães Reis

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br

Alexandre Guido Lopes Parola

A Ordem Injusta

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Brasília, 2007

Direitos de publicação reservados à

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Capa:
Descampado *Wide Open Land*
Paria, 1949.
Óleo s/tela, 97 x 130cm.
Coleção particular, Paris.

Equipe Técnica

Coordenação:
Eliane Miranda Paiva

Assistente de Coordenação e Produção:
Arapuã de Souza Brito

Programação Visual e Diagramação:
Cláudia Capella e Paulo Pedersolli

Impresso no Brasil 2007

Parola, Alexandre Guido Lopes. A ordem injusta / Alexandre Guido Lopes Parola. - Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

508 p.

ISBN 978-85-7631-087-7

1. Política internacional. 2. Política externa - Brasil. I. Parola, Alexandre Guido Lopes. II. Título.

CDU: 341:327(81)

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Decreto n° 1.825 de 20.12.1907

Sumário

Prefácio **7**
Georges Lamazière

Introdução **19**

Notas sobre o Método **31**

I. O discurso da ordem: o olhar realista sobre o mundo **79**

I.1. O realismo na defensiva *83*
I.2. Doutrina Bush e o realismo *125*
I.3. De volta ao passado: elementos para uma crítica ao realismo *146*
I.4. Conclusão *181*

II. A crítica ao realismo: a perspectiva dos valores **185**

II.1. O difícil equilíbrio de uma "sociedade anárquica" *207*
II.2. As lógicas da anarquia: o construtivismo e o papel das idéias *235*
II.3. Rawls e O Direito dos Povos. *270*
II.4. Habermas: as constelações pós-nacionais *324*
II.5. Conclusão *357*

III. A busca da justiça e da ordem na práxis diplomática brasileira. Perspectivas da crítica da ordem injusta para a diplomacia brasileira: discurso e prática **363**

III.1. Pode um Estado nacional não ser realista? *366*
III.2. O Pragmatismo Democrático *419*

Conclusão **463**

Bibliografia **469**

Prefácio

Prefácio

Georges Lamazière

A Ordem Injusta, de Alexandre Guido Lopes Parola, é publicada na coleção "Curso de Altos Estudos" por todos os títulos. Trata-se de obra que combina, com rara felicidade, erudição filosófica**,** reflexão teórica e um agudo retrato dos períodos mais recentes de nossa política externa.

O trabalho abre-se com citação da famosa passagem de Tucídides que reproduziria a posição do emissário ateniense em sua exposição aos Mélios: "De nossa parte, não usaremos frases bonitas, pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem."

Frase impressionante, que o autor, com razão, coloca na origem da tradição realista. Frase ao mesmo tempo ingênua, em que o forte desnuda a convicção de seu poder e sua concepção da justiça como mero acessório do poder. Em nossos dias, distantes do nascimento da História e da Política, o mais comum é que o poder apresente-se como mero acessório da justiça.

Erguida a cena ao gosto do realista, pela sentença inaugural, o autor conclui corretamente que "o caminho natural aberto aos formuladores de política externa de países ´sem excedentes de poder` (...) seria quase necessariamente o de orientar-se pela busca de tais excedentes a fim de superar, ou reduzir, a assimetria que os condena à submissão."

Este poderia ser o mais natural, mas não é o único caminho:

> "Em sua crítica ao realismo na passagem citada em epígrafe, o ex-Ministro Araújo Castro refuta os termos desse paradoxo e afirma a crítica da ordem injusta como traço distintivo do discurso diplomático brasileiro. Desenhado de modo claro, pelo menos desde os anos 60, esse traço revela-se na preocupação do ex-Ministro San Tiago Dantas de contribuir para ´a construção de uma ordem internacional pacífica e justa` e estende-se sob a forma dos três Ds e a crítica ao congelamento do poder mundial denunciada por Araújo Castro."

As duas posições, em sua interação, sinalizam um dilema potencial a ser enfrentado por países como o Brasil:

> "A investigação tem por ponto de partida um dilema que parece confrontar países emergentes em busca de um ordenamento internacional menos assimétrico: se tentarem superar as desigualdades por meio de políticas de ampliação de seus recursos de poder tal como concebidos pelo realismo, estarão legitimando, ainda que de modo implícito, a práxis realista; se, por outro lado, pretenderem aproximar intenção e gesto, com a adoção de práticas de natureza cosmopolita – a alternativa teórica mais intuitivamente oposta ao realismo –, passarão a operar em um registro discursivo para o qual o Estado é apenas um ator a mais, nem sempre protagônico, que influencia a construção da ordem."

A Introdução coloca, assim, a questão central deste instigante trabalho: os Estados emergentes estariam condenados a optar entre a contradição – simultaneamente criticar e praticar o realismo – e a irrelevância – dupla, no plano conceitual pelo abandono do "estadocentrismo" na visão cosmopolita; e no plano concreto pela

elevada probabilidade de que os demais atores estatais continuem operando no registro realista, tanto os mantenedores do *statu quo*, quanto os "revisionistas".

Observadores céticos ou cínicos — ou seja, "realistas" — diriam certamente que o custo da contradição é potencialmente menos significativo do que o da irrelevância, sobretudo aquela a ocorrer no mundo real. O autor, contudo, está o tempo todo consciente do exercício de equilibrismo que deve, como pensador e como diplomata, levar a cabo para evitar uma queda perigosa de qualquer dos lados do dilema proposto.

No Capítulo III, retoma a disjuntiva anunciada na Introdução, formulando ainda mais precisamente sua primeira parte:

> "Qual o caminho a ser percorrido por potências médias em sua defesa de um ordenamento internacional menos assimétrico? Se buscarem fazê-lo por meio de políticas realistas, não estarão implicitamente legitimando um conjunto de práticas amparadas no entendimento de que a desigualdade é parte das ´coisas como elas são`?"

Um exemplo claro dessa possibilidade seriam as políticas externas revisionistas:

> "As políticas externas revisionistas ilustram claramente a primeira dessas possibilidades. Nesse caso, a crítica daqueles fora do círculo das grandes potências que se reservam a prerrogativa de fixar "as regras do jogo" volta-se antes para uma dada configuração da ordem internacional, do que para o processo mediante o qual se estabelece e se legitima tal configuração. Em outros termos, a crítica que move a potência revisionista não é ao fato de que o poder seja a autoridade última na anarquia, mas simplesmente à sua não inclusão entre os mais poderosos."

Claro está, e o autor não ignora esse fato, que a entrada de novos atores no círculo daqueles que têm maior peso na fixação das "regras do jogo" não é ética ou politicamente neutra. Ou seja, não se terá mais do mesmo. Na verdade, tal movimento permitirá, conjuntamente, limitar eventuais excessos "legiferantes" do círculo menor, e mais antigo, de *decision makers* e trazer à tona os anseios da maioria dos Estados, que têm maior afinidades com os Estados ditos revisionistas e podem sentir-se por eles representados.

Com efeito, aí mais uma vez a ordem internacional mimetiza, imperfeitamente, sem dúvida, o que se passou ou se passa na ordem interna. A chegada a cargos legislativos e executivos de representantes de classes antes afastadas do exercício do poder teve efeitos claros e determinantes na construção das agendas nacionais, como se viu ao longo dos séculos XIX e XX na Europa e na América Latina, e como ocorre até hoje.

O autor, no entanto, não opta nem recomenda a opção por uma política não realista, apenas explora as suas condições de possibilidade:

> "O conceito-chave na frase que precede, o qual me permite passar à segunda das partes a serem analisadas na composição da pergunta de que trata a presente seção, reside na noção de 'possibilidade'. De fato, a questão procura estabelecer se um Estado 'pode' não ser realista; não sendo seu propósito determinar, algo muito mais rigoroso, se um Estado 'deve' não sê-lo."

Na verdade, o autor faz assim do realismo, como ele mesmo sublinha, um caso particular, uma das possibilidades no cardápio de política externa de um Estado determinado:

> "Em contraste a isso, ao limitar-me a sustentar a possibilidade de políticas não-realistas, entendo que se obtém um importante

> ganho teórico de vez que ofereço marco analítico do qual não está excluída a priori a conveniência de que se venha a adotar, justamente, políticas realistas. A política externa de cada país será sempre a resultante de uma diversidade de fatores que abrange, entre outros, circunstâncias geográficas, laços históricos de amizade, arranjos políticos internos, formas de inserção na economia internacional e, claro, a presença ou não dos "excedentes de poder" já mencionados. (...) O corolário, entretanto, não é a vitória da ortodoxia realista, mas seu entendimento como a teoria de um caso especial no universo de uma teoria geral de políticas externas."

Tem-se aí o desenho sutil e engenhoso de um novo arcabouço, ao mesmo tempo teórico e prático, para entender e operar políticas externas. A especulação nos permite, no entanto, invertê-lo, pelo menos para fins de reflexão. Se, ao contrário do tempo de Tucídides, os poderosos dizem hoje exercer o poder – e mesmo mais abertamente a força – em nome da justiça, não seria antes a vertente idealista, de algum modo presente em qualquer política externa, um caso especial de uma teoria geral de políticas externas de matiz realista? Feita a provocação, cabe registrar que, mais uma vez, o autor não está desatento a outras possibilidades que aquelas que privilegia, como indica o trecho abaixo, ainda que restrito à chamada Doutrina Bush:

> "À luz dessas considerações, na segunda seção do capítulo analiso os pontos centrais da Doutrina Bush e sustento que, não obstante a presença de aspectos normativos em sua apresentação, seus traços centrais a situam dentro dos marcos conceituais do realismo. Nessa perspectiva, enfatizo que as referências idealistas nela contidas estão subordinadas ao propósito de defesa da hegemonia norte-americana e da busca do poder em um mundo percebido como essencialmente hostil."

Retomando a reflexão acima, talvez seja mais fácil desenredar os fios do realismo e do idealismo se atentarmos para o fato de que o poder define-se, cada vez mais, como a capacidade de promover valores, normas e mecanismos institucionais que sejam aceitos pela comunidade internacional. Nessa construção e promoção dos chamados regimes internacionais, os países desenvolvidos levam vantagem óbvia, ao terem os recursos requeridos, em abundância, para ambas as fases: a de elaboração de regimes, por intermédio de suas universidades, institutos de pesquisa, organizações não-governamentais, etc.; e a de divulgação, por seu predomínio maciço nos meios de comunicação de impacto global, seja imprensa escrita, televisão, ou Internet.

Ao terem tal superioridade em termos de recursos e quase sempre a capacidade de iniciativa, deixam os países em desenvolvimento em uma permanente atitude defensiva, que torna elusivo um eventual credenciamento destes Estados no contexto de parâmetros sempre cambiantes e sempre mais exigentes, ou especiosos, de conduta, seja na área ambiental, seja na laboral, seja em temas como não-proliferação ou direitos humanos, entre muitos outros. Como o não-credenciamento sempre trará resultados concretos em termos de não-acesso a mercados ou a conhecimentos científico-tecnológicos, e simetricamente em termos de protecionismo ou concentração de poder, verifica-se com facilidade o reencontro mais do que oportuno de valores e interesses.

Por isso mesmo, como indica Alexandre Parola, a busca de credenciais deixa de ser considerada tema principal da política externa brasileira à medida em que as promessas do pós-Guerra Fria não se confirmam, sobretudo a partir de 11 de setembro de 2001. Pode-se arriscar que isso ocorre por uma dupla razão: as credenciais exigidas revelam-se um alvo móvel, como já apontado; e demonstra-se, crescentemente, que faltam credenciais aos que supostamente as demandavam.

A primeira situação não é sem lembrar o célebre argumento do filósofo pré-socrático Zenão de Eléa contra o movimento, o de que Aquiles, o corredor mais veloz, não conseguiria jamais alcançar o animal

mais lento, a tartaruga, caso esta partisse na frente. Tal como reproduzido por Aristóteles, o paradoxo radica em que o perseguidor deve primeiramente chegar ao ponto em que o perseguido começou, e assim em seguida, o que faria, hipoteticamente, com que o mais vagaroso sempre conservasse uma vantagem, ainda que cada vez menor. Na verdade, normas e parâmetros cobrados dos países em desenvolvimento muitas vezes mostram-se ao longo do tempo etapas de um infindável esforço de conformidade (*compliance*), para não dizer de conformismo.

Parafraseando Marx, poder-se-ia dizer que os países desenvolvidos só colocam, na agenda internacional, os problemas que podem resolver — ou que já resolveram. E aos países em desenvolvimento cabe correr atrás, esquecendo-se, uns e outros, do restante da frase do filosófo alemão, no sentido de que os problemas só surgem quando as condições materiais para sua solução estão presentes ou pelo menos em curso de formação[1]. Freqüentemente, aliás, a solução que tem sido proposta para tal inadequação é a venda, pelos primeiros, das tecnologias que permitirão aos segundos estar em dia com os padrões estabelecidos... pelos primeiros.

A segunda situação – a da perda de credenciais daqueles que pareciam fixar-lhes os requisitos com grande rigor — não carece de maiores desenvolvimentos, bastando recordar a não-adesão, ao longo dos anos 90, a alguns dos principais acordos multilaterais nas áreas de desarmamento e não-proliferação de armas de destruição em massa; meio ambiente; e direitos humanos por parte de atores centrais do sistema internacional.

[1] Eis a frase completa: "É por isso que a humanidade só levanta os problemas que é capaz de resolver e assim, numa observação atenta, descobrir-se-á que o próprio problema só surgiu quando as condições materiais para o resolver já existiam ou estavam, pelo menos, em vias de aparecer." Prefácio, *Crítica da Economia Política*, tradução de Maria Helena Barreiros Alves, Editorial Estampa, Lisboa, 1971.

Para tentar esboçar um término, não uma conclusão, pois a obra que segue provocaria ainda infindáveis reflexões, recorro à literatura, com o aval de Borges, que dizia que a história universal talvez fosse a história de algumas metáforas.

É conhecida a *parábola do guarda*, do Capítulo IX de O Processo, de Franz Kafka, capítulo intitulado *Na Catedral*. Na verdade, aquela seção chegou a ser publicada em separado, em vida do autor, sob o título *Diante da Lei* – como se sabe, o romance como um todo foi publicado apenas postumamente. O cerne da questão é indicado logo de início:

> "Diante da lei está postado um guarda. Até ele se chega um homem do campo que lhe pede que o deixe entrar na lei. Mas o sentinela diz que nesse momento não é permitido entrar. O homem reflete e depois pergunta se mais tarde lhe será permitido entrar. "É possível", diz o guarda, "mas agora não"[2].

O homem nem tenta entrar, nem desiste de todo. Permanece lá por anos a fio, à espera de uma oportunidade de entrada. Pouco antes de morrer, as lembranças e os pensamentos de todo aquele tempo concentram-se em uma pergunta que nunca havia formulado ao sentinela:

> "Dize-me", diz o homem, "se todos desejam entrar na lei, como se explica que em tantos anos ninguém, além de mim, tenha pretendido fazê-lo?" O guarda percebe que o homem está já às portas da morte, de modo que para alcançar o seu ouvido moribundo ruge sobre ele: "Ninguém senão tu podia entrar aqui,

[2] Kafka, Franz, 1883-1924, O processo, tradução de Torrieri Guimarães, São Paulo, Abril Cultural, 1979 (pág.229).

pois esta entrada estava destinada apenas para ti. Agora eu me vou e a fecho."[3]

A Ordem Injusta, de Alexandre Guido Lopes Parola, é dessas obras que nos ajudam a pensar. Após sua leitura, vê-se que talvez a solução para o homem da parábola kafkiana tivesse sido perguntar ao guarda, estabelecendo um verdadeiro diálogo racional, quais eram suas credenciais, e também que regras lhe impediam a entrada. É isso que o tem feito a política externa brasileira, em sua crítica à ordem internacional.

Brasília, 17 de dezembro de 2007

[3] Idem,Pág.230.

INTRODUÇÃO

Introdução

O poder não trouxe segurança completa para qualquer país, por mais poderoso ou superpoderoso. Se a força e o poder não conseguiram assegurar o objetivo desejado – segurança – não há motivo para não explorarmos outros caminhos, os caminhos da justiça e da igualdade. O realismo fracassou e tornou iminente a possibilidade da destruição. Não há razão para deixar de tentar agora o idealismo, por mais utópico que possa parecer. Em São Francisco, esquecemos que o caminho mais seguro para a paz e a harmonia entre as nações é o da justiça, não o do poder. Não cometamos o mesmo erro em nossa próxima tentativa, quando a Carta for revista – como deve ser revista, o mais prontamente possível.[4]

"De nossa parte, não usaremos frases bonitas, pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem".[5] O juízo célebre expresso pelo emissário ateniense coloca em movimento o debate entre poder e justiça que se conclui, em Tucídides, com o massacre dos Mélios e oferece um dos primeiros registros de

[4] Declaração apresentada perante a Primeira Comissão das Nações Unidas sobre fortalecimento da segurança internacional, em 13 de outubro de 1969. Rodrigo Amado, ed., Araújo Castro (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982), pp. 106-7.

[5] Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, trad. Mario da Gama Kury, Clássicos IPRI (Brasília: Editora Universidade de Brasília/Edições Imprensa Oficial de São Paulo/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1987), V. 98, p. 348.

entendimento que viria a consolidar-se ao longo da evolução do pensamento realista. A concepção da ordem política como essencialmente amoral e regida por fatores outros que as demandas por justiça constitui, de fato, marca distintiva da tradição realista. Ao sugerir que a interação dos Estados ocorre de forma análoga ao relacionamento entre indivíduos em um estado de natureza hobbesiano, o teórico realista considera que, nas relações internacionais, nada pode ser injusto, uma vez que "the notions of Right and Wrong, Justice and Injustice have there no place. Where there is no common Power, there is no Law; where no Law, no Injustice".[6]

Aceita, portanto, a premissa de que o domínio do justo não vai além da compatibilidade mútua de interesses e que a natureza mesma das coisas reservaria aos fortes o exercício do poder e aos fracos a submissão, o caminho natural aberto aos formuladores de política externa de países "sem excedentes de poder" – para usar a expressão do ex-Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro – , seria quase necessariamente o de orientar-se pela busca de tais excedentes a fim de superar, ou reduzir, a assimetria que os condena à submissão. Paradoxalmente, o realismo manifestar-se-ia, ao mesmo tempo, como *perdição* e como *via de salvação* dos países sem "excedentes de poder" que procuram assegurar sua capacidade de influência no cenário internacional.

Em sua crítica ao realismo na passagem citada em epígrafe, o ex-Ministro Araújo Castro refuta os termos desse paradoxo e afirma a crítica da ordem injusta como traço distintivo do discurso diplomático brasileiro. Desenhado de modo claro, pelo menos desde os anos 60, esse traço revela-se na preocupação do ex-Ministro San Tiago Dantas de contribuir para "a construção de uma ordem internacional pacífica e justa" e estende-se sob a forma dos três Ds e a crítica ao congelamento

[6] Thomas Hobbes, Leviathan, ed. Richard Tuck (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 90.

do poder mundial denunciada por Araújo Castro.[7] Recentemente, a crítica da ordem é reiterada quando, em seu primeiro pronunciamento como Presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva expressa o compromisso de promover "a idéia de uma globalização solidária e humanista, na qual os povos dos países pobres possam reverter essa estrutura internacional injusta e excludente".[8] A dimensão dos valores encontra-se assim reafirmada, no mais alto nível, como parte essencial da política externa brasileira em sua dimensão histórica concreta.

Outro aspecto relevante, ainda no texto em epígrafe, porém em uma perspectiva conceitual, reside em que, ao decretar o fracasso do realismo, Araújo Castro antecipa um diagnóstico que a crise teórica trazida pelo fim da Guerra Fria veio a reforçar. Embora talvez exagerados os boatos sobre sua morte, parece inegável que o paradigma realista vive hoje o que se poderia chamar de uma "crise de legitimidade". Essa crise, cujos contornos precisos serão apresentados no capítulo onde discuto especificamente a tradição realista, revela-se no domínio abstrato da dimensão explicativa da teoria e também no âmbito de sua tradução prescritiva em termos de sugestões de *policy*. De forma específica, a crise do realismo expressa-se em três dimensões distintas: a ontológica, a epistemológica e a política, relativas, como se sabe, às investigações sobre o que é, o que pode ser conhecido e o que deve ser feito, respectivamente. Ao mencionar essas três dimensões, é útil ter presente que uma parte importante do chamado "terceiro debate"

[7] Para a referência a San Tiago Dantas, ver San Tiago Dantas, Política Externa Independente (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962), p. 14. No que diz respeito aos três Ds, a referência canônica é o discurso pronunciado por Araújo Castro em 19 de setembro de 1963, no qual os temas do desarmamento, do desenvolvimento econômico e da descolonização são apontados como fundamentais na agenda das pequenas e médias potências. No texto, Araújo Castro afirma que "a luta pelo desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social". Ver Luiz Felipe de Seixas Corrêa, A palavra do Brasil nas Nações Unidas (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995), p. 163.

[8] Lula Inácio Lula da Silva, "Compromisso com a mudança", 28 de outubro de 2002.

vem apresentada em linguagem epistemológica. A despeito disso, cabe não perder de vista que o fundo do debate é de natureza ontológica: é na determinação do que constitui a essência do sistema internacional que se joga o destino do realismo e suas prescrições práticas.

Nesse contexto, a evolução recente do pensamento sobre relações internacionais revela, claramente, ao menos duas tendências. A primeira é a emergência de perspectivas teóricas que pesquisam formas alternativas de entendimento da realidade internacional. Comum a parte importante desse conjunto de críticas é o diagnóstico de que a reflexão sobre a ordem não se pode apenas regular por considerações a respeito do poder, mas deve também incorporar a dimensão dos valores. Com isso, abre-se espaço conceitual para que o tema da justiça volte a ser aceito como legítimo na investigação sobre as relações internacionais. Os estudos da chamada "Escola Inglesa" e, mais recentemente, do construtivismo em suas distintas vertentes ilustram essa possibilidade teórica.

Uma segunda tendência refere-se à convergência observada nos temas e interesses que animam acadêmicos dos campos de teoria política e de teoria das relações internacionais. Essa convergência manifesta-se, com mais intensidade, nas áreas de teoria normativa, teoria da democracia e nos estudos sobre o binômio identidade/diferença.[9] Exemplo desse interesse pela dimensão internacional da reflexão política manifesta-se nos escritos de John Rawls e Jürgen Habermas, que se empenham, ambos, em ampliar os limites de suas respectivas teorias para além de sociedades nacionais. O fato é que, também no marco dessa segunda tendência, a reflexão sobre a justiça como tópico importante para o pensamento sobre a ordem internacional volta a merecer espaço de realce.

[9] Dois textos úteis para demarcar o terreno em que se travam esses debates são Chris Brown, "Theories of International Justice", British Journal of Political Science 27, no. 2 (1997) e Brian C. Schmidt, "Together again: reuniting political theory and international relations theory", British Journal of Politics and International Relations 4, no. 1 (2002).

Diante desse pano de fundo, o presente trabalho procura estudar como a formulação e execução da política externa brasileira podem concretamente beneficiar-se de marcos conceituais que incorporam a noção de justiça como peça central. A investigação tem por ponto de partida um dilema que parece confrontar países emergentes em busca de um ordenamento internacional menos assimétrico: se tentarem superar as desigualdades por meio de políticas de ampliação de seus recursos de poder tal como concebidos pelo realismo, estarão legitimando, ainda que de modo implícito, a práxis realista; se, por outro lado, pretenderem aproximar intenção e gesto, com a adoção de práticas de natureza cosmopolita – a alternativa teórica mais intuitivamente oposta ao realismo –, passarão a operar em um registro discursivo para o qual o Estado é apenas um ator a mais, nem sempre protagônico, que influencia a construção da ordem.

A *vexata quaestio*, pois, que pretendo discutir consiste em determinar se um país em desenvolvimento de porte médio, como o Brasil, deve, ou não, orientar-se por uma política externa de corte realista. Em outros termos, qual caminho deve ser tentado entre práticas que apresentam o risco de relegar a demanda por justiça à esfera da pura retórica e alternativas que vêem no Estado nacional apenas um obstáculo histórico a ser superado na marcha em direção à sociedade global?

Na apresentação de elementos para possível resposta a esse dilema, e tendo presentes os recentes desdobramentos teóricos acima mencionados, o trabalho recorre à investigação das alternativas conceituais a esquemas interpretativos que privilegiam a ordem sobre a justiça. Procurarei mapear a evolução das duas tendências descritas, mantendo o foco analítico sobre a investigação das formas sob as quais o tema da justiça é usado no contexto dos esforços de superação do paradigma realista. O pressuposto implícito é que o estudo dessas formulações pode contribuir para a elaboração de argumentos a serem concretamente utilizados, em nossa ação diplomática, em favor de uma

ordem internacional mais justa, ou seja: a discussão teórica estará posta a serviço de uma tarefa prática.

A estrutura expositiva do trabalho está dividida em três capítulos. O primeiro, que se ocupa do que chamo de "o olhar realista sobre o mundo", subdivide-se em três seções. Na seção inicial, recapitulo brevemente as linhas gerais do pensamento realista, com ênfase em uma discussão do realismo estrutural tal como apresentado por Kenneth Waltz, e, em seguida, apresento alguns refinamentos teóricos correntes no âmbito da matriz realista. Na segunda seção, passo a examinar outro assunto também atual: a reação do pensamento realista às políticas do governo do Presidente George W. Bush. É interessante perceber, no debate norte-americano, como parcela importante dos teóricos realistas dissocia-se criticamente das teses e políticas adotadas sob a inspiração dos "neoconservadores". Em contraste com as duas seções iniciais, a terceira seção concentra-se na análise de dois autores clássicos, a saber, Hobbes e Tucídides. A ordem cronológica inversa adotada na apresentação não é acidental e serve, em primeiro lugar, ao propósito de deixar claro que se deve evitar a leitura apressada à luz da qual os realistas modernos seriam os herdeiros de uma suposta sabedoria política ancestral. Em segundo lugar, pretendo mostrar que uma interpretação mais atenta dos clássicos permite identificar clara sensibilidade conceitual ante os riscos das políticas de poder.

No segundo capítulo, intitulado "a crítica ao realismo: a perspectiva dos valores", o texto trata de marcos teóricos que investigam a ordem internacional sem pressupor que sistemas anárquicos, no sentido de que não dispõem de um poder superior que ordene suas partes, sejam necessariamente sinônimos de sistemas não-regidos por considerações sobre valores. Em sua parte introdutória, o capítulo oferecerá brevíssimo sumário da história da noção de justiça no pensamento sobre relações internacionais ou, mais precisamente, de como a tradição do pensamento político, ao considerar a dimensão internacional, concebeu o tema da justiça. No marco desse breviário,

examino sobretudo o jusnaturalismo de Grotius, ao lado do que chamarei de "o utopismo pessimista" de Rousseau em seus comentários ao Projeto de Paz Perpétua do Abade de St. Pierre e dos delineamentos da Paz Perpétua em Kant. Não pretendo, é claro, retraçar a história do conceito de justiça, nem mesmo refazer o percurso já mapeado pelas três tradições de Wight, mas apenas deixar esboçado quadro geral à luz do qual as discussões mais específicas ganhem relevo próprio.[10]

Encerrada a apresentação inicial, seguem quatro subcapítulos. No primeiro, são delineadas as teses centrais da Escola Inglesa, com ênfase no estudo da noção, sugerida por Hedley Bull, de "sociedade anárquica", ou seja, de sistemas políticos que, se bem anárquicos, constituem algo que se pode, sem equivocação, chamar de sociedade. O segundo, que expõe as teses de Alexander Wendt em seu estudo sobre a lógica da anarquia, tem por objetivo analisar de que maneira uma concepção da realidade como essencialmente constituída por fatores ideacionais abre margem para mudanças orientadas por paradigmas valorativos. Em contraste com os subcapítulos anteriores, que versam sobre noções tradicionais de teoria das relações internacionais, nos dois seguintes o eixo do trabalho desloca-se para a teoria política. Seu objetivo principal é estudar o que têm a oferecer, para o entendimento da ordem internacional, dois autores centrais do pensamento político contemporâneo, Rawls e Habermas. A escolha desses autores merece algum comentário. Em caráter geral,

[10] Martin Wight, International theory: the three traditions, ed. Gabriele Wight e Brian Porter (London: Leicester University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1996). Embora a tipologia das três tradições esteja solidamente ancorada em Wight, em livro mais recente David Boucher propõe uma classificação alternativa, que organiza a reflexão sobre relações internacionais em realismo empírico, ordem moral universal e razão histórica. Ver David Boucher, Political theories of international relations: from Thucydides to the present (Oxford; New York: Oxford University Press, 1998). Para uma história geral da evolução do conceito de justiça, ver D. D. Raphael, Concepts of justice (Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 2001).

sustentando a escolha está o fato, que me parece de aceitação não controversa, de que suas obras representam um marco central da reflexão política contemporânea. A partir de perspectivas e pontos de origem distintos, Rawls e Habermas desenharam, em grande parte, as amplas linhas do debate recente na filosofia política. Além da importância intrínseca de seus escritos, como justificativa para a decisão de concentrar-me no estudo desses dois autores, está a circunstância de que ambos, em momentos já de maturidade de seu pensamento, chamaram a si o desafio de pensar o internacional, o que fizeram assumindo a tarefa de reinterpretar o legado kantiano em sua dimensão ética. O terceiro subcapítulo estuda, assim, a contribuição de Rawls consolidada em seu *Law of Peoples*. O quarto, por sua vez, delinea os contornos gerais daquilo que Habermas denomina de "constelações pós-nacionais".

No capítulo seguinte, a análise volta-se para a importância do conceito de justiça e da dimensão dos valores em termos de formulação e execução da política externa brasileira. O ponto inicial da exposição, contido no primeiro subcapítulo, consiste na caracterização do dilema acima identificado em torno da propriedade – e da conveniência – da adoção de políticas de corte realista por países em desenvolvimento de porte médio, os quais, reitero, não disporiam dos "excedentes de poder" que determinam as relações entre os Estados na visão realista tradicional. A tentativa de oferecer elementos para a superação desse dilema ocupa o segundo subcapítulo, que se concentra na análise da política externa brasileira, com especial atenção para as formas pelas quais o discurso diplomático brasileiro vem respondendo ao que já caracterizei como verdadeiro paradoxo.

Em um primeiro passo, recorro à partição, tradicional na verdade, do sistema internacional nas esferas de segurança, econômica e axiológica, e argumento que, a despeito de cada uma delas sugerir um ponto de equilíbrio distinto entre ordem e justiça, nenhuma delas

será estável a menos da presença da justiça. Sustento, nesse âmbito, que é precisamente por pautar-se por entendimento dessa natureza que a diplomacia brasileira pode ser estudada como uma "crítica da ordem injusta". Tendo em vista a tradição da política externa brasileira de formular sua crítica ao ordenamento internacional em termos normativos, confirma-se a relevância do exame dos desenvolvimentos teóricos recentes que apontam para a necessidade de incorporar aspectos axiológicos ao estudo da sociedade internacional. Desse ponto de vista, uma das conclusões do trabalho é que a articulação de nosso discurso se pode beneficiar de desenvolvimentos intelectuais que, não apenas se coadunam com posições históricas da diplomacia brasileira, mas também contribuem, pela força de seus conceitos, para tornar aquelas posições ainda mais eficazes na condição de "formulações de *policy*" que dão sustentação a uma diplomacia que visa a resultados.

De modo concreto, ilustro minha tese por meio de três exemplos específicos. Em relação à esfera da segurança, comento a demanda brasileira pela reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; no que diz respeito à esfera econômica, estudo a importância da questão do desenvolvimento na Rodada de Doha e observo que a coalizão de países organizada em torno do G-20 tem sido decisiva para preservar tal dimensão. Ao tratar do debate sobre eqüidade no contexto de retomada da agenda do desenvolvimento no plano internacional, sublinho que, após pelo menos uma década, a última do século XX, ao longo da qual o tema foi tratado como eminentemente vinculado a políticas internas de ajuste, hoje está claro que são indispensáveis políticas específicas que levem em conta, entre outros aspectos, a necessidade de superar a incoerência entre o discurso externo adotado pelos países mais ricos em defesa de um conjunto de políticas orientadas para a abertura e a liberalização de mercados e a sua prática interna, marcada por concessões a tendências em sentido oposto. Na esfera axiológica, por sua vez, discuto a evolução recente do Brasil em assuntos como direitos humanos e democracia. Desses três exemplos, um

corolário a ser obtido é que a primordialidade atribuída pelo Brasil a regimes multilaterais, seja na agenda econômica, seja na agenda política, traduz a convicção de que o multilateralismo é uma das manifestações privilegiadas da democracia nas relações internacionais. Ao encerrar o capítulo, enfatizo a importância de ter-se em mente que a construção de uma política não-realista de base estatal pressupõe fundamentalmente uma sociedade democrática que a legitime e lhe confira credibilidade externa, caso deseje aumentar sua capacidade de transformação da cena internacional.

Em minha argumentação, caracterizo, por fim, as linhas gerais da política externa brasileira adotadas ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula como o que denomino de pragmatismo democrático, ou seja, uma política que articula a promoção de valores inspirados pela própria cidadania com a capacidade de atuar de modo não dogmático em defesa dos interesses nacionais e da construção de uma ordem justa.

Notas sobre o Método

Notas sobre o Método

A reflexão conceitual sobre os temas da ordem e da justiça em si mesmos convida a uma discussão sobre questões de método. Antes, portanto, de passar ao exame do tema propriamente dito, entendo importante articular dois conjuntos de questões: umas de natureza conceitual, outras de natureza metodológica. Iniciando pela dimensão conceitual, aqui em sua intersecção com o metodológico, é razoável supor que um texto sobre o tema da justiça e de sua relação com a ordem já traga, nas páginas iniciais, uma definição desses dois conceitos. A investigação teria então encontrado base sólida para prosseguir, dedutivamente, em direção aos seus possíveis corolários. Por mais legítima que seja, não será essa a estrutura expositiva adotada neste trabalho. Isso, por duas razões essenciais. A primeira, mais óbvia, é que um trabalho sobre a importância política da justiça que se impusesse como desafio prévio responder à pergunta ontológica "que é justiça?" – e raciocínio análogo vale para ordem – estaria de saída condenado, seja a espraiar-se por inúmeros volumes, seja a jamais transpor o umbral da delimitação conceitual que se pretendia introdutória. Em segundo lugar, mesmo na ausência de um conceito explícito de justiça, é possível compreender o que se quer dizer ao ouvirmos essa expressão. É desse entendimento médio, por vezes vago, do termo que se deve deixar emergir o contorno do conceito que se pretende definir. Assim, em vez de impor definição inicial contra a qual se confrontariam manifestações concretas, o caminho aqui seguido é o de permitir que aquilo que se compreende por justiça seja

percebido, com maior clareza, a partir desse entendimento médio.[11]

O termo é objeto de uma complexa tradição de pensamento e um mérito da escolha metodológica proposta consiste em permitir um diálogo mais desimpedido com essa tradição. Sem pretender avançar no tema da metodologia em si mesmo, estará claro que essa escolha é de inspiração hermenêutica. Em outras palavras, antes que surja a crítica de que se estaria diante de um círculo vicioso ao propor-se investigar a justiça partindo do pressuposto de que já se sabe o que é justiça, que valha o registro de que, longe de constituir falácia argumentativa, o círculo, hermenêutico, em que se parte de uma delimitação menos clara para uma delimitação mais clara de um conceito, é perfeitamente legítimo.[12]

Em sintonia com essa decisão sobre o método, avançando no debate conceitual sobre os termos "ordem" e "justiça", o primeiro ponto

[11] Em seu estudo sobre Tucídides, esse é o procedimento adotado por Clifford Orwin: "Taking justice seriously [...] implies attention to the problems it poses, the experience of which is inseparable from that of justice itself. The first of these problems is of course that of what justice requires. It is characteristic of political life that without being able to articulate a comprehensive understanding of justice each party to a dispute claims to grasp (and to honor) the demands of justice in the given case. Thucydides' treatment is true to this phenomenon, and I in turn have tried to remain true to both by leaving each facet of the question of justice to disclose itself concretely rather than abstractly. It is for this reason that I do not begin by offering any sort of working definition of justice". Orwin, The humanity of Thucydides, p. 10.

[12] Para uma análise sobre o tema da perspectiva específica da teoria política, ver Andrew Vincent, The Nature of Political Theory (Oxford: Oxford University Press, 2004). Em passagem particularmente interessante, no contexto da discussão do que chama de "as fundações circulares", Vincent afirma que: "Gadamer's notion of conversation as a buoyant play, which detaches the players from their selves, achieves something very similar to Rawls's procedural veil of ignorance, or Habermas's ideal speech situation. However, Gadamer is closer to Habermas on this point, in suggesting that the normative constraints on rationality are implicit in the process of genuine dialogue and conversation. Fourth, if all ethical and political experience, by definition, is negative for Gadamer, then it prevents any moral or political absolutes or dogmas being cultivated. Political and ethical dialogue becomes a creative, open-ended series of challenges. Ethical and political norms—almost in a Popperian sense of falsification—become permanently open to critical challenge and dialogue". Ibid., p. 309. A referência a jogos remete, é claro, a Wittgenstein.

a sublinhar, de uma história longa demais para que se pretenda aqui sumarizá-la, é a intuição da existência de um vínculo essencial entre os dois conceitos que se manifesta já no pensamento pré-socrático, quando a cosmogonia de Anaximandro descreve a ordem como mantida pela justiça. O texto do fragmento lê: "Todas as coisas se dissipam onde tiveram a sua gênese, conforme a necessidade; pois pagam umas às outras castigo e expiação pela injustiça, conforme a determinação do tempo".[13]

Na elaboração de sua filosofia política, especificamente em seu tratado sobre a justiça, Platão também considera essencial essa relação: a cidade justa é a que tem suas partes corretamente ordenadas e orientadas pelo bem do todo. O princípio de ordem definido como justo é que, na cidade, cada um se ocupe da função para a qual sua natureza melhor o prepara e desempenhe sua tarefa sem interferir na dos demais.[14] Esse princípio é utilizado também para determinar o homem justo: aquele cuja alma tem as três partes em que se divide a psicologia platônica corretamente ordenadas. Mais ainda, embora o tema apenas seja tratado no marco de um diálogo tardio, o mesmo princípio estará presente na cosmogonia de Platão. Indicação clara nesse sentido é dada nas primeiras linhas do *Timeu* quando Sócrates lembra que, na véspera, o tema de sua conversa havia sido a melhor

[13] Gerd A. Bornheim, Os filósofos pré-socráticos (São Paulo: Editora Cultrix, 1993), p. 25. A parte final deste fragmento, é traduzida por Kirk e Raven da seguinte forma: "for they pay penalty and retribution to each other for their injustice according to the assessment of Time". Embora prefiram a tradução "penalty" para o grego "dike", o fato é que a mesma interrelação de justiça e ordem é percebida como presente quando comentam: "The constant interchange between opposed substances is explained by Anaximander in a legalistic metaphor derived from human society; the prevalence of one substance at the expense of its contrary is 'injustice', and a reaction takes place through the infliction of punishment by the restoration of equality – of more than equality, since the wrong doer is deprived of part of his original substance, too". G. S. Kirk, J. E. Raven e Malcolm Schofield, The presocratic philosophers: a critical history with a selection of texts, 2nd ed. (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1983), pp. 25-26.

[14] República, 433a.

forma de sociedade e o tipo de homem que a comporia (*Timeu*, 17c). A justiça é apresentada, desse modo, como a virtude que garante a correta relação, a reta ordem, entre as partes que compõem a cidade. Em seu comentário ao diálogo, Cornford ressalta esse isomorfismo entre homem, sociedade e cosmo ao afirmar que "the chief purpose of the cosmological introduction is to link the morality externalized in the ideal society to the whole organization of the world. The *Republic* had dwelt on the structural analogy between the state and the individual soul. Now Plato intends to base his conception of human life, both for the individual and for society, on the inexpugnable foundation of the order of the universe".[15] A título de precisão conceitual, é importante ter presente que, se a passagem da *República* que cito serve para ilustrar a relação entre ordem e justiça, ela está longe de representar a formulação acabada de uma definição de justiça em Platão ou mesmo nos limites do diálogo em tela. Que se trata de uma definição ainda provisória é indicado pelos próprios termos com que se expressa Sócrates: "Logo, meu amigo, esse princípio pode muito bem ser, de certo modo, a justiça: o desempenhar cada um a sua tarefa" (*Rep*., 433b). A provisoriedade da definição transparece com ainda maior clareza, seja na tradução de G.M.A Grube que lê "doing one's own work – provided that it comes to being in a certain way – is justice", seja na tradução de Allan Bloom segundo a qual "this–the practice of minding one's own business–when it comes into being in a certain way, is probably justice". Com isso, não apenas está claro que o tema da justiça segue por investigar, como a direção do questionamento está já implícita: em que consiste este "one's own business"?; qual é o próprio do homem? É essa a direção seguida no diálogo que, ao avançar para seu livro V, passa a tratar da virtude

[15] Francis Macdonald Cornford, Plato's cosmology: the Timaeus of Plato (New York: The Humanities Press, 1952), p. 6.

da alma.[16] A despeito de provisória, a passagem citada ilustra um traço característico que não deixará de estar presente – com o que a referência mantém sua validade – mesmo quando o texto platônico avança para formulações mais acabadas.

A noção, apresentada na *República*, segundo a qual os tipos de regime variam com base na parte que exerça o comando sobre o conjunto da *polis*, é aprofundada e reformulada por Aristóteles, para quem a "justiça é a base da sociedade; sua aplicação assegura a ordem na comunidade social (*koinonia*), por ser o meio de determinar o que é justo".[17] A tradução clássica de Jowett captura melhor a dimensão política do conceito: "But justice is the bond of men in states; for the administration of justice, which is the determination of what is just, is the principle of order in political society". Esta frase conclui a exposição que começa, em 1253 a 2, com a tese de que "por natureza o homem é um animal político". Dotados de razão (*logos*), em contraste com os animais, que mesmo quando gregários, possuem, no máximo, voz, apenas os homens são essencialmente políticos, de vez que "a fala [o *logos*] tem a finalidade de indicar o conveniente e o nocivo, e portanto também o justo e o injusto; a característica específica do homem em comparação com os outros animais é que somente ele tem o sentimento do bem e do mal, do justo e do injusto e de outras qualidades morais, e é a comunidade de seres com tal sentimento que constitui a família e a cidade". (*Pol.*, 1253 a 12-18). A esse respeito, ver também *EE*, 1241 a 14-15, onde Aristóteles mais uma vez reúne em uma só passagem os conceitos de justiça, constituição e comunidade política ao propor que "todas as formas de constituição são uma forma particular de justiça;

[16] Para uma discussão específica sobre o assunto ver, entre outros, Hans Kelsen, "Platonic Justice", Ethics 48, no. 3 (1938); Norman O. Dahl, "Plato's Defense of Justice", Philosophy and Phenomenological Research 51, no. 4 (1991); Richard Kraut, "The defense of justice in Plato's Republic", in The Cambridge Companion to Plato, ed. Richard Kraut (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1993).
[17] Pol., 1253 a 37.

já que uma constituição é uma comunidade e toda comunidade repousa na justiça".

Na discussão específica da justiça política, Aristóteles restringe o uso próprio do termo a relações "entre as pessoas que vivem juntas com o objetivo de assegurar a auto-suficiência do grupo – pessoas livres e proporcional ou aritmeticamente iguais".[18] As condições da justiça política são, portanto, além da orientação para um bem comum, a liberdade e a igualdade. Sem isso, insiste Aristóteles, "não há justiça política, e sim a justiça em um sentido especial e por analogia".[19] Com base na inter-relação entre justiça e, de um lado, a orientação para o bem comum e, de outro, os temas da liberdade e da igualdade, definem-se as grandes linhas conceituais do pensamento político aristotélico. O tema do bem comum servirá para distinguir a natureza dos regimes políticos no que diz respeito à sua retitude ou defectividade.

Aristóteles, na argumentação contida na *Política*, assinala a necessidade de estabelecer, primeiro, se há apenas uma ou várias formas de constituição e, em seguida, se forem várias, o que as distingue entre elas. Nesse contexto, Aristóteles define uma constituição da seguinte forma: "Uma constituição é o ordenamento de uma cidade quanto às suas diversas funções de governo, principalmente a função mais importante de todas. O governo em toda parte detém o poder soberano sobre a cidade, e a constituição é o governo". (*Pol.*, 1278 b 9-11). É importante observar como a definição do que seja uma constituição (*politeia*) não remete a um texto, mas ao ordenamento concreto das partes que compõem o governo (*politeuma*), o regime. A definição de *politeia* oferecida em 1295 b 1, quando Aristóteles a define como "o modo de vida da cidade", faz que seja possível, em rigor, entender a constituição como

[18] EN, 1134ª 26-27.
[19] Ibid., 1134ª 29.

a causa formal da *polis* e, sem exagero interpretativo, concebê-la como um princípio imanente de organização, analogamente à alma de um organismo vivo.

Quanto ao tema das várias formas de constituição, o primeiro passo na articulação de uma resposta consiste em saber o objetivo da existência da cidade. Sobre isso, Aristóteles recupera sua definição do homem como animal político e sustenta que os homens vivem em conjunto por três razões básicas: primeiro, sua natureza os inclina à vida em sociedade, ainda que não precisem uns dos outros; segundo, há também interesses comuns já que cada um deles passa a poder ser parte de uma vida melhor; por fim, há uma "doçura e felicidade" que resulta do simples fato de estar vivo e, em nome disso, os homens reúnem-se e mantêm a comunidade política.[20]

O próximo passo será discriminar os tipos de governo. Após apresentar diversas espécies de relações de autoridade, Aristóteles obtém como definição geral que as constituições voltadas para o bem comum são corretamente estruturadas, enquanto as que visam ao bem dos próprios governantes são defeituosas:

> As constituições cujo objetivo é o bem [interesse] comum são corretamente estruturadas, de conformidade com os princípios essenciais da justiça, enquanto as que visam apenas ao bem dos próprios governantes são todas defeituosas e constituem desvios das constituições corretas, de fato, elas passam a ser despóticas, enquanto a cidade deve ser uma comunidade de homens livres.[21]

[20] Pol., 1278 b 15-28. Neste ponto, o contraste com Hobbes, e mesmo com Kant, não poderia ser mais profundo.

[21] Ibid., 1279 a 18-21. A tradução de koinon sympheron como "bem comum" merece ser emendada para "vantagem comum". Com efeito, a expressão "bem comum" traduziria melhor o grego koinon agathon.

Determinado esse critério, apresenta, em seguida, as formas de governo corretas e as que delas se desviam. Com base na observação de que um governo pode estar nas mãos de uma pessoa, de algumas, ou de muitas pessoas, Aristóteles obtém as formas corretas relativas a essas três possibilidades: monarquia, aristocracia e governo constitucional. As formas defectivas correspondentes são a tirania, a oligarquia e a democracia.[22]

A respeito dessa bem conhecida tipologia de regimes, um primeiro ponto a merecer realce é que, logo após construir as classificações com base numérica, a argumentação é aprofundada no sentido de apontar que o real contraste, o que dá forma aos regimes, consiste fundamentalmente no contraste entre ricos, que acidentalmente são poucos, e pobres, que, também por acidente, são maioria.[23] A essencialidade do contraste entre ricos e pobres é reafirmada na passagem em que Aristóteles explica a razão pela qual a oligarquia e a democracia são consideradas os regimes mais comuns – não é casual, portanto, que a discussão aristotélica sobre as visões conflitantes de justiça comece com a análise do contraste entre os defensores de um e de outro regime – e na qual afirma que:

> Não é possível [...] que os mesmos homens sejam pobres e ricos ao mesmo tempo; logo, estes – os ricos e os pobres – parecem constituir no sentido mais amplo as partes componentes da cidade. Também o fato de os ricos serem geralmente poucos e os pobres serem muitos faz com que estas duas partes pareçam segmentos opostos entre os existentes na cidade, e faz igualmente com que a predominância das pretensões de uma ou de outra determine as formas de governo, a ponto de se pensar que há somente duas formas: democracia e oligarquia.[24]

[22] Ibid., 1279 a 33-39.
[23] Ibid., 1279 b 35-38.
[24] Ibid., 1291 b 1-12.

Um segundo ponto é o fato de cada uma das formas envolver uma concepção distinta e conflitante do que seja o justo.[25] Em sua análise, Aristóteles concentra-se nos casos da democracia e da oligarquia para sublinhar que, embora todos os homens se apeguem de alguma forma à justiça, i.e., sejam capazes, mesmo de modo parcial, de apreciar o que é justo, seu entendimento é imperfeito e não expressa plenamente o conceito de justiça. De um lado, portanto, o espaço em que se trava o debate político encontra-se demarcado pela familiaridade e pela conexão que os homens têm em relação ao que lhes parece justo. De outro, seu limite é o do debate filosófico, que busca articular uma apreensão universalizável do conceito de justiça. Com isso, importante diretriz metodológica que desde já se pode obter é que, mesmo à parte do domínio teórico, o debate sobre o justo tem seu lugar assegurado na arena política. Em outros termos, mesmo que fosse possível tomar por conclusiva a interdição que muito do fazer político por vezes se inclina a decretar contra a teoria, ainda assim os homens debateriam sobre o que é justo.[26]

Ao situar o debate sobre a justiça política entre o contato que todos os homens têm com o justo – sem o qual seria, afinal, impossível argüir sobre o tema – e o conhecimento a que pode aspirar a investigação filosófica, Aristóteles implicitamente situa o domínio do político no campo da opinião e não do saber. O justo envolve, por exemplo, uma dimensão de igualdade, mas "para os iguais", e uma dimensão de desigualdade, mas, ainda, "para os desiguais".[27] Ao

[25] Ao longo dessa discussão, Aristóteles usa o termo to dikaion, o justo, algo concreto, e não a justiça em abstrato.

[26] Interessante estudo sobre a importância da noção aristotélica de prudência como forma de aproximar, no âmbito da filosofia política, os domínios da prática e da teoria pode ser encontrado em Richard S. Ruderman, "Aristotle and the Recovery of Political Judgment", American Political Science Review 91, no. 2 (1997)

[27] Pol., 1280 a 11-13: "Pensa-se, por exemplo, que a justiça é igualdade – e de fato é, embora não o seja para todos, mas somente para aqueles que são iguais entre si; também se pensa que a desigualdade pode ser justa, e de fato pode, embora não para todos, mas somente para aqueles que são desiguais entre si".

julgarem de seus pontos de vista parciais, essa dimensão dativa da igualdade – o para quem – fica perdida e, como resultado, os homens julgam mal. Juízes de causas próprias, partindo de uma visão parcial, são incapazes de apresentar entendimento da justiça política que transcenda seus próprios pontos de vista e interesses. Em passagem que deixa claro como a perspectiva da qual se argumenta induz o entendimento específico do que é justo, Aristóteles mostra como os oligarcas associam a riqueza à desigualdade específica que os distingue, ao passo que os democratas associam a liberdade à igualdade.[28] Aqueles defendem um regime construído sobre a base da riqueza que possuem, enquanto estes sustentam um regime sob a égide da liberdade que a todos iguala.[29] Apresentados os dois tipos de argumentos sobre a justiça política, a investigação aristotélica move-se na direção de um tratamento analítico das implicações dessas teses.

Neste ponto, o texto concentra-se na crítica da visão oligárquica e sublinha que, efetivamente, se os homens formassem a cidade com o

[28] Pol., 1280 a 22-25: "Com efeito, um dos lados pensa que se as pessoas são desiguais sob alguns aspectos – na riqueza, por exemplo, elas são desiguais em tudo, e o outro lado pensa que, se elas são iguais sob alguns aspectos – na liberdade, por exemplo, elas são iguais em tudo".

[29] Sobre o contraste entre os princípios que distinguem os regimes aristocráticos, oligárquicos e democráticos, ver Pol., 1294 a 9-12. A respeito, por sua vez, da visão dos defensores da democracia, ver 1317 b 40-1, onde Aristóteles explica que "um princípio fundamental da forma democrática de governo é a liberdade – a liberdade, segundo a opinião dominante, somente pode ser desfrutada nesta forma de governo, pois diz-se que ela é o objetivo de toda a democracia". Não pretendo elaborar, aqui, sobre o fato de a sociedade ateniense conviver com escravos nem, menos ainda, sobre a tese aristotélica da escravidão natural. A despeito de uma cegueira analítica resultante de seu tempo e de um tratamento que buscava oferecer base ontológica para o fato de nem todos os homens estarem, seja preparados, seja propensos, a serem livres, permanece verdadeiro, em meu entendimento, que Aristóteles oferece poderosa base de argumentação que pode, sim, ser bem utilizada em defesa da igualdade e da liberdade. Sobre o tema, ler, inter alia, Nicholas D. Smith, "Aristotle's Theory of Natural Slavery", The Phoenix 37, no. 2 (1983); Wayne Ambler, "Aristotle on Nature and Politics: The Case of Slavery", Political Theory 15, no. 3 (1987); Darrell Dobbs, "Natural Right and the Problem of Aristotle's Defense of Slavery", The Journal of Politics 56, no. 1 (1994); Robert Schlaifer, "Greek Theories of Slavery from Homer to Aristotle", Harvard Studies in Classical Philology 47 (1936).

intuito da riqueza, ou seja, se o *telos* da cidade fosse apenas a riqueza, então os oligarcas teriam razão: a participação de cada um no governo dependeria da medida em que sua riqueza contribuísse para o fim da cidade.[30] Entretanto, os homens reúnem-se não apenas movidos para assegurar a vida, mas para assegurar a boa vida, partilhando a felicidade (*eudaimonia*) e uma vida baseada na escolha.[31]

O domínio do político distingue-se, assim, das alianças movidas apenas pelo comércio: a liberdade de escolha e a perspectiva da felicidade partilhada são fundamentais para definir o que move a comunidade propriamente política. A medida da participação no governo, a excelência política, não se vincula, conclui Aristóteles, seja apenas à liberdade, ou à riqueza, ou ao nascimento, mas, antes de qualquer coisa, à contribuição que se pode dar para que a cidade floresça.[32] É orientado por esse *telos* que se pode, agora, melhor investigar em que mãos deve estar o governo: da multidão, dos ricos, dos homens bons, ou, ainda, de um homem cujas virtudes o tornem melhor que seus cidadãos?[33] A resposta aristotélica é a conhecida defesa de um regime baseado na classe média.

[30] Pol., 1280 a 25-26.

[31] Ibid., 1280 a 34-35. Em sua tradução, Gama Kury opta pelo termo "bem-estar" para traduzir o grego eudaimonia. Sobre a interpretação do termo e a necessidade de distingui-lo de um estado psicológico de contentamento, ver Martha Nussbaum, The fragility of goodness: luck and ethics in Greek tragedy and philosophy, Rev. ed. (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2001), pp. 6-8. Para um estudo específico sobre a "moralidade da felicidade", ver Julia Annas, The morality of happiness (New York: Oxford University Press, 1993).

[32] Ibid., 1281 a 4-9.

[33] Ibid., 1281 a 11-12. É interessante notar como se descarta esta última hipótese com base no risco que representa entregar o poder a "um só homem, sujeito a todas as vicissitudes e paixões humanas como todos os homens, em vez de entregá-lo à lei". Também digna de nota é a forma como, em sua apresentação, Aristóteles muda o registro e, afastando-se por um momento da perspectiva analítica, adota o discurso de cada uma das duas concepções – a dos democratas e a dos oligarcas – em sua disputa sobre o justo. Ele reproduz os argumentos ao observar: "[N]ão seria injusto que os pobres se prevalecessem de sua superioridade numérica para dividir entre si mesmos os bens dos ricos? Certamente não, diriam alguns, pois o poder supremo assim quis, e legitimamente. Que nome daremos, então, a esta injustiça extrema? Insistamos; se depois de tudo haver sido tomado pelos

O primeiro passo de um longo argumento que inclui o tratamento aristotélico dos chamados regimes mistos é reconhecer que, entre as três alternativas, certamente aquela a ser adotada deve ser uma que inclua a presença da multidão, dos *hoi polloi*. A razão para tanto é que, mesmo composta por homens que, isoladamente, nem sempre terão a virtude ou a capacidade de julgamento que é sempre prerrogativa de poucos na cidade, em seu conjunto a multidão pode ser melhor juiz que os especialistas.[34] Assentado que, de alguma forma, os muitos devem ser parte do governo, o próximo passo é determinar que regime oferece maior estabilidade para essa participação. Nesse contexto, após enfatizar que sua investigação se orienta pela chave do possível, e não pelo tema do ideal, Aristóteles observa, muito simples e eficazmente, que em todas as cidades é sempre possível encontrar três elementos: os muito ricos, os muito pobres e os que estão entre esses extremos. Deixado o governo sob o controle de um dos extremos, a cidade corre rapidamente o risco de degenerar-se já que uns, "não sabendo como governar, sabem apenas submeter-se servilmente a um governo", enquanto os outros "não sabem submeter-se a governo algum, mas somente governar de maneira despótica".[35] Aos que estão em meio aos extremos, é mais fácil inclinar-se pela moderação, de vez que, explica Aristóteles, possuidores sem excesso dos dotes da fortuna,

pobres aos ricos na primeira divisão, uma nova maioria dividir outra vez os bens da nova minoria entre seus componentes, não é evidente que ela estará destruindo a cidade? Mas com certeza as boas qualidades não destroem quem as possui, nem a justiça destrói a cidade; logo, obviamente este princípio também não pode ser justo. Se fosse, todos os atos de um tirano seriam necessariamente justos, pois ele coage os outros por ser mais forte, tal como no caso da coação da maioria contra os ricos. É justo, então, que a minoria e os ricos governem? Suponhamos que eles ajam de maneira idêntica e tomem os bens da maioria; isso será justo? Se for, a tomada dos bens dos ricos pela multidão também será. É óbvio, portanto, que tudo isso é errado e não é justo. (1281 a 15-22)".

[34] Pol., 1282 a 15-17: "[E]mbora cada pessoa separadamente seja um juiz pior que os especialistas, todas elas reunidas serão juízes melhores, ou pelo menos igualmente bons". O único pré-requisito que Aristóteles estabelece para esta tese é que a multidão não seja "excessivamente degradada" (Ibid.).

[35] Ibid., 1295 b 20.

são mais inclinados a seguir o princípio racional.[36] Uma vantagem adicional consiste em que não são nem tão pobres que ambicionem as posses alheias, nem tão ricos que tenham seus pertences cobiçados pelos muito pobres. O corolário é que:

> A comunidade política administrada pela classe média é a melhor, e que é possível governar bem as cidades nas quais a classe média é a mais numerosa, e de preferência mais forte que as outras duas classes juntas, ou se assim não for, mais forte que qualquer delas isoladamente, pois ela pode fazer pender a balança a favor da classe à qual vier a juntar-se, impedindo, assim, a preponderância de um dos extremos contrários.[37]

Entre os pontos a observar dessa apresentação de algumas das teses centrais da *Política*, o primeiro consiste no fato de que, em contraste com a cidade platônica, para Aristóteles o melhor regime ou, mais propriamente, o segundo melhor regime, deve estar fundado não apenas em concepções de justiça, mas, também, e de modo determinante, em argumentos de conveniência política. Quando, em defesa da classe média, Aristóteles sublinha que, por seu intermédio, se evita a "preponderância de um dos extremos", o que se tem é um equilíbrio entre a absolutização de uma visão parcial e a necessidade simultânea de seu convívio em um conjunto que se oriente para o bem comum. Com isso, a ordem justa não se confunde com a vitória de uma tese específica sobre a justiça, mas se expressa concretamente em uma constituição que permita a coexistência estável de visões distintas em uma comunidade que se oriente corretamente pelo *telos* de procurar a vida boa. Ao risco do anacronismo conceitual, parece imediata a relevância de semelhante visão em um tempo no qual os

[36] Ibid., 1295 b 5.
[37] Ibid., 1295 b 35-40.

debates sobre como amparar o particular em um universal estilhaçado pela crítica à modernidade são tema central na agenda política.[38]

Nesse mesmo diapasão, outro aspecto relevante é a presença, na argumentação aristotélica, de elementos prenunciadores de teses que estendem o domínio do justo para além da *polis*, ou seja, de padrões éticos envolvendo relações entre cidades e não simplesmente internas à cidade. Não é o caso, claro, de perder de vista que, para Aristóteles, a justiça política se aplica, conforme assinalado acima, às "pessoas que vivem juntas com o objetivo de assegurar a auto-suficiência do grupo". A despeito disso, há elementos que permitem interpretar o texto aristotélico como apontando para a existência de uma necessidade de justiça entre diferentes cidades, com base em um argumento que, no universo conceitual dos estóicos, será chamado de cosmopolita. Exemplo claro nesse sentido está dado na *Ética a Nicômacos*, quando Aristóteles observa que "parece haver lugar para alguma justiça nas relações entre uma pessoa livre e qualquer outro ser humano, desde que este último possa participar do sistema legal e ser parte de um contrato".[39]

Na esfera da justiça política mais propriamente, exemplo adicional encontra-se na passagem em que Aristóteles discute concepções distintas sobre qual deve ser o fim da cidade. À diferença do debate precedente, que se concentra no interior de uma dada cidade, no contexto específico mencionado o Estagirita contrasta visões de cidades diversas.[40] A primeira concepção referida é aquela segundo a qual "o mando sobre os povos vizinhos, se exercido despoticamente,

[38] A importância de Aristóteles para o debate político contemporâneo é tema estabelecido cuja literatura se expande a cada dia. Uma síntese desse debate é oferecida em Martha Nussbaum, "Aristotle, Politics, and Human Capabilities: A Response to Antony, Arneson, Charlesworth, and Mulgan", Ethics 111, no. 1 (2000).

[39] EN, 1161 a 5-6. A frase pode ser lida como uma crítica a Atenas, mesmo que sutil, quando se tem presente que, na condição de meteco, Aristóteles não gozava de tais direitos.

[40] Pol., VII, 2.

é uma das maiores injustiças, e ainda que tal mando seja constitucional e não envolva injustiça, é um impedimento ao bem-estar do homem". Em oposição a isso, "em certas cidades o objetivo da constituição e das leis é adequá-las ao exercício do governo despótico sobre seus vizinhos", e o exemplo dado é o da Lacedemônia e de Creta. Observa ainda Aristóteles, a respeito da Guerra, que "entre todas as nações suficientemente fortes para expandir-se à custa das outras esta espécie de poder é tida em alta conta". Neste ponto, Aristóteles interrompe a apresentação das teses para, em tom crítico, declarar que:

> Contudo, se quisermos examinar detidamente o assunto, parecerá absurdo demais que um estadista esteja sempre imaginando meios de exercer o domínio e a tirania sobre povos vizinhos, quer estes queiram ou não. Como se poderia considerar um ato de boa política ou legislação o que não é sequer legítimo? Não é legítimo dominar, mesmo justamente, quanto mais injustamente – estar-se-á usando a força, e não o direito. [...] Muitas pessoas parecem pensar que o governo despótico seja atividade compatível com a condição de estadista, quando este não se envergonha de impor aos outros o que não acha justo ou útil em seu próprio caso; nos assuntos internos elas pedem um governo justo, mas nas relações com outros povos elas não têm a menor preocupação com a justiça. [...] Embora todas as atividades militares devam ser consideradas meritórias, elas não têm este caráter por serem o fim supremo de todas as coisas, e sim o meio para atingir aquele fim. A função do bom legislador é estudar a maneira de uma cidade, ou uma raça de homens, ou qualquer outra comunidade, participar de uma vida melhor e da felicidade ao seu alcance. Os dispositivos legais conducentes a tal objetivo podem variar, e no caso de existirem quaisquer povos vizinhos, a função da arte de legislar é discernir os cuidados a ser adotados em relação a cada espécie de vizinhos, ou determinar a maneira de tomar as

> providências convenientes com vista a cada uma delas. Mas a questão do objetivo a ser perseguido pela melhor forma de governo receberá a devida atenção mais adiante.[41]

Adiada, essa questão não volta, é verdade, a ocupar Aristóteles. A despeito disso, das passagens acima parece legítimo obter um entendimento da justiça que, sem deixar de ser política, abriga duas vertentes claras: uma que os estóicos chamarão de cosmopolita, outra que, mais de vinte séculos depois, viria a habitar o cerne da reflexão sobre as relações entre os Estados.[42]

Se o desenho da linha que trouxe até Aristóteles evidencia uma ligação estreita entre ordem e justiça, é preciso também reconhecer que Platão e Aristóteles escrevem ambos imersos em um contexto de crise da *polis*. Entre o nascimento de Platão (ca. 427 A.C.) e a morte

[41] Ibid., 1324 b 31 – 1325 a 15.

[42] A importância dessas passagens é sublinhada por Fred Miller em seu estudo sobre a Política. Ao comentar o texto citado acima, por exemplo, Miller afirma que: "Aristotle, in this passage at any rate, is anticipating the more explicit efforts of later moral theorists such as the Stoics to develop a moral point of view which includes all of humanity in its scope. It also seems plausible to understand this passage as an important early step in the just-war tradition which was developed more systematically by medieval philosophers". Fred Miller, Nature, justice, and rights in Aristotle's Politics (Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1995), p. 86. Em perspectiva semelhante, ver Annas, The morality of happiness, p. 314. Embora fora do objetivo central do trabalho, cumpre mencionar que essas interpretações representam importante desafio para leituras de corte comunitarista como, entre outras, a de Alasdair MacIntyre. Em seu Whose Justice? Which Rationality?, MacIntyre sustenta, por exemplo, que "there is no standard external to the polis by which a polis can be rationally evaluated in respect of justice or any other good. To apprehend what a polis is, what the good is which is its function to achieve, and to what extent one's own polis had successfully achieved that good, all require membership in a polis". Alasdair C. MacIntyre, Whose justice? Which rationality? (Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1988), p. 122. Se é certo que esta descrição reflete com fidelidade o contorno geral do tratamento aristotélico de justiça, ela deixa de incorporar precisamente os aspectos que acabo de assinalar relativos à justiça fora da polis. Do ponto de vista específico da teoria das relações internacionais, o entendimento de que em Aristóteles há, sim, elementos que permitem conceber a justiça fora dos marcos estritos da cidade, ver Brown, Nardin e Rengger, International relations in political thought: texts from the ancient Greeks to the First World War, pp. 23-30.

de Aristóteles (322 A.C.), Atenas transita do apogeu, que havia alcançado com a vitória sobre os Persas, em 480, à derrota para Esparta, em 404, após os longos 27 anos da Guerra do Peloponeso. O contexto que acolhe o pensamento platônico e aristotélico é o mesmo dos relatos de Tucídides. O realismo atribuído a Tucídides e que será objeto de discussão posterior, descreveria mais precisamente, na verdade, o traço predominante de outros personagens do debate político da época, os professores itinerantes que, atraídos pela riqueza de sua elite, a Atenas se dirigiram: os sofistas.

A tensão central da ensinança sofista concentra-se no binômio em que se opõem natureza e costume, *pyhsis* e *nomos*. Se Protágoras pode dizer que o "homem é a medida de todas as coisas", é porque encontra pronto ambiente intelectual em que se mesclavam ceticismo teológico, relativismo epistemológico e a própria crise da reflexão ontológica a que havia conduzido o pensamento eleático. É esse ambiente que Aristófanes descreve com ironia ao sustentar que tudo é questão de costume e que, pois, todo comportamento pode ser aceito, desde que defendido por um argumento retoricamente mais forte. É ainda esse o ambiente que permite a um Górgias se notabilizar por suas lições de retórica, por sua defesa de Helena de Tróia e por sua reversão crítica das teses de Parmênides.[43] Em cada um desses autores, o que está claro é o ímpeto de explorar os limites que se haviam descortinado quando entra em crise a visão de mundo herdada ainda de Homero e mesmo do início da reflexão filosófica.

[43] Nos fragmentos de seu tratado Sobre a Natureza, preservados em passagens de Sextus Empiricus, Górgias inverte a tese parmenideana de forma claramente irônica ao adiantar três proposições: (1) nada existe, ou não há ser algum; (2) se algo existir, esse algo não pode ser conhecido; e (3) se algo pode ser conhecido, isso não pode ser comunicado por meio da linguagem. Os fragmentos, em tradução inglesa, podem ser encontrados em Sextus Empiricus (c.200 ad) Against the Professors, trad. R.G. Bury, Loeb Classical Library, Cambridge, MA: Harvard University Press and London: Heinemann, 1949.

A expressão talvez mais conhecida da tensão entre o que deve ser observado por natureza e o que se deve apenas ao costume está na tragédia de Antígona. Seria surpreendente, de fato, que esse momento de transição na cultura ateniense se deixasse de refletir nos discursos sobre a *polis*: a tese segundo a qual o poder é que determina o justo – "might is right", na expressão inglesa – é um dos mais evidentes desses reflexos. E Trasímaco um de seus mais desabridos defensores.[44] Sua irrupção, no livro I da *República*, leva Sócrates a declarar-se tomado de pânico, e, após uma refutação preliminar, logo fica claro que boa parte do restante do diálogo será tomada pela elaboração de um entendimento de justiça que revele a insuficiência do juízo sofístico.[45] A tese sustentada por Trasímaco dispõe que "a justiça não é outra coisa senão a conveniência do mais forte", logo seguida da explicação de que "em todos os Estados a justiça é o que convém aos poderes constituídos".[46] Essas duas proposições são complementadas quando

[44] No que concerne à oposição entre physis e nomos, é possível, em rigor, identificar, entre os sofistas, defensores de ambas as teses. Se Protágoras, Górgias e Trasímaco filiam-se ao costume, à natureza alinham-se Calicles e Antifon, por exemplo. De qualquer modo, ainda que sustentando a origem natural das leis e da ordem, um sofista como Calicles não se torna imediatamente crítico da tese de que o poder faz o justo, de vez que é na natureza que ele identifica o fundamento de tal argumento. A visão de Calicles pode ser depreendida de uma passagem em Leis, 890 a, onde se lhe atribui o entendimento de que a vida de acordo com a natureza leva à recusa de servir a outrem em nome das exigências da lei e do costume, sendo a justiça uma conquista da força. Sobre esse tema, ver W. K. C. Guthrie, The Sophists (London: Cambridge University Press, 1971), pp. 55-164. No que diz respeito, por sua vez, a Trasímaco, o texto se prende ao retrato que dele faz Platão na República. Para uma discussão sobre a fidelidade deste retrato, ver Shmuel Harlap, "Thrasymachus's Justice", Political Theory 7, no. 3 (1979); Stephen A. White, "Thrasymachus the Diplomat", Classical Philology 90, no. 4 (1995).

[45] A ironia da manifestação do medo fica logo patente quando, algumas linhas mais tarde, Sócrates diz: "pareceu-me que, se eu não tivesse olhado para ele antes de ter ele olhado para mim, teria ficado sem voz". A alusão à crença de que ao encontrar um lobo se perderia a voz caso a fera avistasse a pessoa em primeiro lugar está aqui presente e implicitamente sugere que Trasímaco seria como um lobo a espreitar Sócrates em seu caminho em busca da justiça. Para interpretação nesse sentido, ver John Sallis, Being and logos: reading the Platonic dialogues, 3rd ed. (Bloomington: Indiana University Press, 1996), pp. 334-346.

[46] Rep., 339 c-e.

Trasímaco sustenta as vantagens associadas à liberdade de ser injusto afirmando que: "aqueles que criticam a injustiça não a criticam por recearem praticá-la, mas por temerem sofrê-la. Assim, ó Sócrates, a injustiça, quando chega a certo ponto, é mais potente, mais livre e mais despótica do que a justiça, e, como eu dizia a princípio, a vantagem do mais forte é a justiça, ao passo que a injustiça é qualquer coisa de útil a uma pessoa, e de vantajoso".[47]

O exame preliminar em que Sócrates aponta as contradições que permeiam a apresentação de Trasímaco não basta para convencer os participantes do diálogo de que "o homem justo é feliz, e o injusto é desgraçado" nem tampouco de que "jamais a injustiça será mais vantajosa do que a injustiça". Para melhor debater se a justiça é ou não uma virtude e se quem a possui é ou não feliz, serão necessários os restantes nove livros da *República*, ao fim dos quais, em passagem cuja beleza avaliza a citação, Sócrates pode dizer a Gláucon:

> Se acreditarem em mim, crendo que a alma é imortal e capaz de suportar todos os males e todos os bens, seguiremos sempre o caminho para o alto, e praticaremos por todas as formas a justiça com sabedoria, a fim de sermos caros a nós mesmos e aos deuses, enquanto permanecermos aqui; e, depois de termos ganho os prêmios da justiça, como os vencedores dos jogos que andam em volta a recolher as prendas da multidão, tanto aqui como na viagem de mil anos que descrevemos, havemos de ser felizes.[48]

De uma forma ou de outra, o diálogo transborda dos livros da *República* para espraiar-se pela tradição do pensamento político. Nem tudo, é claro, pode ser resolvido em termos da tradição e nem todo avanço pressupõe o ter presente das origens, mas não menos claro é o

[47] Ibid., 344 c.
[48] Rep., 621 c-d.

juízo segundo o qual em meu princípio está meu fim. Não surpreende, pois, encontrarmos Nietzsche, em seu *Crepúsculo dos Ídolos*, declarando que: "minha preferência, minha cura de qualquer Platonismo sempre foi Tucídides. Tucídides e, talvez, o *Príncipe* de Maquiavel estão particularmente próximos de mim mesmo pela vontade incondicional de não se iludir e ver a razão na realidade – nem na realidade, menos ainda na moralidade". O fim da modernidade que se anuncia na crítica nietzscheana nos leva de volta – eterno retorno do mesmo? – ao olhar sofista.

Neste ponto, é possível discernir três formas distintas de conceber o papel da justiça no ordenamento da *polis*: o ceticismo ético dos sofistas, o monismo platônico e o que chamaria de o pluralismo aristotélico; este último, prudentemente, e caracteristicamente, situado como via média. Essas três visões balizam, de modo amplo, o debate sobre justiça ao constituírem pontos de referência em relação aos quais posições particulares podem aproximar-se mais ou menos. Essas três possibilidades não constituem pontos fixos ou paradigmas absolutos, mas desenham um contínuo ao longo do qual podemos situar teorias específicas.

A evolução de cada uma dessas visões, bem como do diálogo e da disputa entre elas, esboça o traçado do pensamento político. Nesse traçado, para cujo desenho contribuem desde acidentes históricos, como a disponibilidade ou não dos textos originais ou traduções, até as grandes transformações, como o caminho que leva do mundo greco-romano à comunidade cristã universal e, mais tarde, à emergência dos Estados-nacionais, é possível perceber, inicialmente, uma longa preponderância do platonismo. Sob a influência de autores como Plotino e, mais tarde, por meio da elaboração de Santo Agostinho, o pensamento platônico seria predominante, pelo menos até o século XII, na configuração da chamada "Doutrina Cristã", que se baseia essencialmente na unidade da razão com a autoridade. A ênfase platônica na unidade, e, mesmo, sua cosmogonia da qual faz parte um demiurgo, tornavam sua

assimilação pela fé cristã quase imediata, o que levou John of Salisbury, por exemplo, a atribuir o título de "príncipe dos filósofos" a Platão.[49] O traço platônico está presente em Santo Agostinho, para quem a justiça, como valor superior a ordenar valores inferiores, é a pedra fundamental da sociedade civil, sendo possível, por seu intermédio, preservar a paz. A dificuldade que Agostinho identifica é que, apesar de fundamental, a justiça está freqüentemente ausente das relações políticas. A distância entre o ideal e o real é a distância que separa a Cidade dos homens da Cidade Divina.[50] Apenas no dia do juízo final será possível separar os cidadãos de cada uma dessas cidades. Até lá, o domínio político será o da ambigüidade, onde, às demandas por justiça, se mesclam as formas da injustiça.

A redescoberta, no século XIII, dos manuscritos aristotélicos da *Ética* e da *Política* abre o campo conceitual em que se lançam as sementes da posterior noção de Estados independentes. Com efeito, o entendimento da *polis* como auto-suficiente está na matriz conceitual que leva à dissolução da noção de Cristandade como domínio universal e a sua substituição pelos Estados-nacionais. A redescoberta de Aristóteles encontra nos comentários de São Tomás, no que veio a

[49] Para uma discussão sobre os papéis de Platão e Aristóteles no pensamento medieval, ver Georg Wieland, "Plato or Aristotle", in Studies in Medieval Philosophy, ed. John F. Wippel (Washington, D.C.: CUA Press, 1987).

[50] A crítica agostiniana aos regimes tal como existem prenuncia, como é reconhecido pela literatura, a crítica maquiavélica. O contraste, entretanto, é claro no que diz respeito ao que se obtém deste reconhecimento. Como observa Ernest Fortin, "Augustine's critique of the classical tradition resembles in many ways that of the early modern political thinkers, beginning with Machiavelli, who likewise took issue with that tradition on the grounds of its ineffectualness and impracticality. But in contradistinction to Machiavelli and his followers, Augustine does not seek to enhance the efficacy of his teaching by lowering the goals and standards of human activity. If anything, his own demands are even more stringent than the most stringent demands of the pagan philosophers. Classical political philosophy has failed, not because–by its stubborn refusal to take into account the all too deplorably human character of man's behavior–it makes unreasonable demands on human nature, but because it did not know and hence could not apply the proper remedy to man's congenital weakness". Ernest L. Fortin, "St. Augustine", in History of Political Philosophy, ed. Leo Strauss (Chicago: The University of Chicago Press, 1987), p. 182.

configurar o pensamento tomístico-aristotélico, poderosa ferramenta intelectual que, pouco a pouco, desloca a hegemonia platônica. Enquanto Agostinho divide as cidades entre humanas e divina, Aquino entende que, como seres humanos, estamos sujeitos às leis da cidade e, enquanto criaturas dotadas de alma imortal, sujeitos à lei divina. Se é verdade que essa dupla dimensão da natureza humana, essa dupla cidadania em termos agostinianos, obriga a que se estabeleçam as linhas demarcatórias entre a obediência que se deve à Igreja e aquela que se deve ao poder secular, dois aspectos são claros: em primeiro lugar, o poder da revelação não apequena o poder da razão humana. Esta última deve ser explorada ao seu limite em São Tomás. Em segundo lugar, a lei divina constitui, por intermédio da lei natural, um fundamento ético, e teológico, que pode ser invocado em casos de injustiças flagrantes na aplicação da lei positiva. Nessa perspectiva, um monarca que, seja governe em contradição aos princípios da lei natural, seja se afaste da busca do bem comum pode, legitimamente ser objeto de sedição e, em casos extremos, de regicídio. Mais ainda, um resultado óbvio é que, ao levar, como dito, à necessidade de uma demarcação entre o domínio papal e o regime dos príncipes, essa concepção acaba contribuindo para sedimentar a autonomia conceitual, e posteriormente política, deste último.[51]

O desenvolvimento histórico ao longo do qual essa autonomia se afirma na realidade política dos Estados é conhecido e tem por

[51] Outra importante contribuição de São Tomás para o pensamento sobre justiça, com implicações importantes na área de relações internacionais é sua teoria da Guerra Justa. A partir de uma tradição para a qual contribuíram Cícero e Santo Agostinho, São Tomás elabora as três condições que devem estar presentes para a justiça de uma guerra. Para uma análise sucinta da evolução do conceito de guerra justa e de como a formulação medieval tem influência sobre Grotius, ver G. I. A. D. Draper, "Grotius' Place in the Development of Legal Ideas about War", in Hugo Grotius and International Relations, ed. Hedley Bull, Benedict Kingsbury e Adam Roberts (Oxford: Oxford University Press, 1992). Uma atualização contemporânea do conceito é o clássico Michael Walzer, Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations (New York: Basic Books, 1977).

ponto culminante a Paz de Vestfália, de 1648, que põe fim à Guerra dos Trinta Anos e consolida a emergência de um ordenamento jurídico internacional baseado na noção de soberania dos Estados independentes.[52] Ponto importante ao refletir sobre as implicações da Paz de Vestfália está em que ela confirma o princípio *cujus regio ejus religio* (quem tem a região tem a religião), observado pela Paz de Augsburgo, de 1555, por meio da qual liberdade de culto é conferida aos luteranos. A afirmação do princípio segundo o qual é prerrogativa do soberano dispor sobre a religião do povo dentro da área sobre a qual tem poder, ao agregar-se ao princípio, previamente estabelecido em decisão papal, que determina *Rex in regno suo est Imperator regni sui*, ou seja, que sobre seu reino tem poder o rei, tem duas conseqüências importantes: a primeira, mais imediata, é a vinculação legal que passa a vigorar entre soberania e território; a segunda, implícita, é que os súditos passam a ser considerados de modo homogêneo no que diz respeito à extensão da soberania. Fecha-se, em outras palavras, o espaço para a coexistência, dentro de um mesmo espaço político, de distintas e soberanas concepções da ordem e afirma-se a unidade do poder estatal no exercício da soberania.[53] É feliz a frase de Sir Ernst Barker ao comentar que, nos dois princípios acima, "we may hear the cracking of the Middle Ages".[54]

[52] Martin Wight comenta, a esse respeito, que "Power politics in the sense of international politics, then, came into existence when medieval Christendom dissolved and the modern sovereign state was born". Martin Wight, Power politics, ed. Hedley Bull e Carsten Holbraad (New York: Leicester University Press, 1995), p. 25.

[53] Sobre esses dois princípios em sua vinculação com a Paz de Vestfália, ver Leo Gross, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", American Journal of International Law 42, no. 1 (1948); Buchanan, "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World", e John Gerard Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", International Organization 47, no. 1 (1993)

[54] Citado por Gross, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", p. 31, bem como por Georg Sorensen, "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", Political Studies 47, no. 3 (1999), p. 591.

Um dos pensadores centrais nesse processo de emergência do Estado nacional moderno e no entendimento a ele associado da noção de soberania é, sem dúvida, Jean Bodin. Em seu *Seis Livros da República*, Bodin define o conceito de soberania como "o poder absoluto e perpétuo de uma República". Entre as principais características do poder soberano está o de legislar. Embora livre para revogar leis que ele mesmo tenha feito, o soberano não tem a prerrogativa de unilateralmente revogar acordos que tenha estabelecido com outros poderes igualmente soberanos: a clara cisão entre o interno e o externo está aqui anunciada em cores facilmente reconhecíveis pelo olhar habituado à paisagem recente das relações internacionais.[55] Se, de um lado, Bodin anuncia o pensamento político moderno, por outro, sua filiação clássica é inegável como transparece na própria estrutura e organização dos temas de sua obra mestra – em claro contraponto com a *Política* – e, sobretudo, como emerge da formulação confessadamente platônica de que se vale para determinar a ordem e o fim a que se deve destinar a República.[56] Em termos que caberiam perfeitamente em um texto platônico, Bodin define a República como o "reto ordenamento do governo", insiste em que este ordenamento deve seguir uma hierarquia, tal como a alma governa o corpo e, cita ainda, como Deus comanda os anjos, que comandam os homens. No que concerne ao fim da República, o tema é essencialmente clássico: a busca da felicidade.[57] Sua filiação platônica o torna, ao mesmo tempo,

[55] Para uma breve apresentação da importância de Bodin para a Teoria das Relações Internacionais, ver Brown, Nardin e Rengger, International relations in political thought: texts from the ancient Greeks to the First World War, pp. 243-275.

[56] Em sua formação intelectual, ainda como noviço carmelita e antes de abandonar os estudos de humanidades pelo direito, Bodin freqüenta o Collège des Quatre Langues, hoje Collège de France, onde se dedica à leitura de Platão e ao aprendizado do grego e do hebraico.

[57] "Toutefois nous ne voulons pas aussi figurer une République en Idée sans effet, telle que Platon et Thomas le More Chancelier d'Angleterre ont imaginé, mais nous contenterons de suivre les règles Politiques au plus près qu'il sera possible [. . .] Or, si la vraie félicité d'une République et d'un homme seul est tout un, et que le souverain

crítico de Aristóteles – e uma distância fundamental em relação ao Estagirita está no entendimento de Bodin de que a cidadania não pressupõe a participação política no debate sobre os destinos da cidade – e opositor explícito de Maquiavel.[58]

No prefácio aos *Seis Livros da República*, Bodin fala da popularidade de Maquiavel entre os que cortejam tiranos, diz que o Florentino demonstra não conhecer o objeto de que trata a ciência política ao reduzi-la ao manejo de "ruses tyranniques" e critica o fato de Maquiavel haver fundado suas lições políticas sobre a impiedade e a injustiça. Segundo Bodin, em passagem na qual oferece seu entendimento da justiça, o erro maquiavélico, que consiste em ensinar aos Príncipes as regras da injustiça, seria ruinoso para o Estado:

> Quant à la justice, si Machiavel eût tant soit peu jeté les yeux sur les bons auteurs, il eût trouvé que Platon intitule ses livres de la République, les livres de la Justice, comme étant, elle, l'un des plus fermes piliers de toutes Républiques [. . .] tout ainsi que le grand Dieu de nature, très sage et très juste, commande aux Anges, ainsi les Anges commandent aux hommes, les hommes aux bêtes, l'âme au corps, le Ciel à la terre, la raison aux appétits, afin que ce qui est moins habile à commander, soit conduit et guidé par celui qui le peut garantir, et préserver, pour loyer de

bien de la République en général, aussi bien que d'un chacun en particulier, [réside dans les] vertus intellectuelles et contemplatives [. . .] il faut aussi accorder que ce peuple-là jouit du souverain bien, quand il a ce but devant les yeux, de s'exercer en la contemplation des choses naturelles, humaines, et divines, en rapportant la louange du tout au grand Prince de Nature. Si donc nous confessons que cela est le but principal de la vie bienheureuse d'un chacun en particulier, nous concluons aussi que c'est la fin et félicité d'une République". Bodin, Jean. Les Six Livres de la République. Paris: Librairie Générale Française, 1993, pp. 61-62.

[58] Para uma reconstituição do contexto histórico em que esse debate se trava, duas referências canônicas são Quentin Skinner, The foundations of modern political thought, 2 vols. (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1978) e J. G. A. Pocock, The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition, 2nd ed. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003).

> son obéissance. [...] Quand je dis Justice, j'entends la prudence de commander en droiture et intégrité. C'est donc une incongruité bien lourde en matière d'état, et d'une suite dangereuse, que d'enseigner aux Princes des règles d'injustice, pour assurer leur puissance par tyrannie, chose qui toutefois n'a point de fondement plus ruineux que celui-là, car depuis que l'injustice, armée de force, prend sa carrière d'une puissance absolue, elle presse les passions violentes de l'âme, faisant qu'un avarice devient souvent confiscation, un amour adultère, une colère fureur, une injure meurtre.[59]

Ao criticar Maquiavel por seu descuido na análise da tradição e por seus ensinamentos da injustiça como forma de garantir o poder, Bodin coloca em evidência, ainda que não deliberadamente, dois dos temas centrais do pensamento maquiavélico: a ruptura com a tradição e o conseqüente novo receituário sobre o poder, e suas formas de obtenção e preservação. Se Bodin inova e ajuda a fundar uma nova etapa do pensamento político ao oferecer seu conceito de soberania, Maquiavel não é menos inovador ao declarar que, contrariamente ao que podem ensinar os que imaginam "repúblicas e principados que nunca se viram nem jamais foram reconhecidos como verdadeiros", pode ser necessário ao Príncipe que "aprenda a poder ser mau e que se valha ou deixe de valer-se disso segundo a necessidade".[60]

A ruptura de Maquiavel com a tradição clássica e escolástica e suas distinções entre o bom e o mau governo, assim como entre o legítimo e o ilegítimo; a liberdade, de que fala um dentre os tantos intérpretes da obra, de apresentar o poder como sujeito a uma lógica cuja validade é independente dos fins que a possam orientar; a teleologia da cidade substituída pela razão do Estado – todos esses são temas já

[59] Bodin, Jean. Les Six Livres de la République, pp. 49-50.
[60] Nicolau Maquiavel, O Príncipe, trad. Lívio Xavier (São Paulo: Abril Cultural, 1973), p. 69.

clássicos da filosofia política.[61] E, no entanto, em sua gênese, se preparavam para desenhar o novo, o irrompimento da modernidade. Maquiavel inaugura, ao lado da soberania de Bodin e, ainda mais tarde, do terrível juízo hobbesiano segundo o qual é o medo, e não a felicidade, que leva os homens a viver em sociedade, o tempo que até hoje podemos chamar de presente e no qual segue posto o desafio de construir o espaço para a justiça na ordem política.

Esse espaço não é deixado vago por Maquiavel. Embora inegável que a literatura sobre o Florentino se concentre em temas como os conceitos de *virtù* e fortuna, de ruptura e renovação, ainda assim é possível encontrar, nos textos maquiavélicos, indicações mais do que suficientes para documentar um entendimento sobre a justiça. O texto talvez mais imediato para um estudo do tema é sua *Alocução feita a um Magistrado*.[62]

[61] A referência é a Claude Lefort que, em seu Le travail de l'oeuvre, comenta que: "Tout au plus pouvons-nous évoquer le moment où, séduits que nous étions d'abord par la liberté que se donne le Principe d'ignorer les distinctions classiques et chrétiennes du bon et du mauvais régime, de l'autorité légitime et de l'illégitime, les termes donc d'un débat plus que millénaire, par la liberté qu'il se donne de présenter, en conséquence, le pouvoir comme l'enjeu d'une lutte offert à qui sait tirer le mieux parti des divisions de la société civile, de mettre en forme d'hypothèse les données du combat politique, de circonscrire dans le champ social, un système de forces dont les combinaisons sont calculables, d'assigner à l'action des règles dont la validité est indépendante de la nature des fins auxquelles elle s'assujettit". Claude Lefort, Le travail de l'oeuvre Machiavel (Paris: Gallimard, Tel., 1986), p. 18. A literatura sobre Maquiavel, como de resto a literatura sobre a maior parte dos autores citados ao longo do trabalho, desafia mesmo o mais ambicioso esforço de síntese. Desse modo, limito-me a citar, no que segue, alguns textos que podem servir de referência: Leo Strauss, "Machiavelli's Intention: The Prince", The American Political Science Review 51, no. 1 (1957); Harvey C. Mansfield, Jr., "Strauss's Machiavelli", Political Theory 3, no. 4 (1975); Clifford Orwin, "Machiavelli's Unchristian Charity", The American Political Science Review 72, no. 4 (1978), Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics", The American Political Science Review 80, no. 4 (1986).

[62] O texto original pode ser encontrado em Niccoló Machiavelli: Tutte le opere, ed. Mario Martelli (Florence: Sansoni, 1962), pp. 36-37. Meus comentários, e tradução para o português, estão baseados na tradução inglesa do texto, publicada em Nicolau Maquiavel, "Allocution Made to a Magistrate", Political Theory 18, no. 4 (1990) Embora não haja um consenso definitivo sobre a data do manuscrito, as indicações são no sentido de que se trata de texto produzido no período 1519-20, o que o tornaria posterior tanto ao Príncipe, quanto aos Discursos.

Antes, porém, de passar a um breve comentário dessa *Alocução*, cabe sublinhar que nos *Discorsi* também a justiça está presente como um dos fundamentos da ordem política. Com efeito, em sua análise da gênese da vida em sociedade, Maquiavel sublinha que, em um primeiro momento, os homens reunidos em comunidade escolhiam para liderá-los "os mais robustos e corajosos". Rapidamente, entretanto, evoluíam para o conhecimento "do que era justo e honesto, por oposição ao que era pernicioso e ruim". Surgem, assim, as primeiras noções de justiça, e Maquiavel comenta que: "passou-se a detestar os ingratos, a honrar os que demonstravam gratidão; e, pelo temor de sofrer as mesmas injúrias que outros tinham sofrido, procurou-se erigir a barreira das leis contra os maus, impondo penalidades aos que tentassem desrespeitá-la". Nesse contexto de justiça nascente, ao escolherem um chefe, os homens deixam de procurar o mais corajoso, "para buscar o mais sábio, e sobretudo o mais justo".[63]

Se o tom hobbesiano implícito na motivação prudencial da gênese da justiça não surpreende, o que soa em diapasão distinto do que domina *O Príncipe* é o corolário: a justiça nasce do medo que cada um tem de sofrer injúrias para logo situar-se, além da força, como parte do exercício do poder. Ainda mais interessante é notar que, logo após mencionar a escolha do homem justo como líder, Maquiavel introduz um significativo "contudo" e observa "contudo, como os príncipes vieram a reinar pelo direito de sucessão, e não pela escolha do povo, em breve os herdeiros degeneraram; desprezando a virtude, persuadiam-se de que nada mais tinham a fazer além de exceder seus semelhantes em luxo, ócio e todos os tipos de volúpia".[64] Há, portanto, um corte histórico: um antes, marcado pela presença da justiça, e um depois, corrompido pela degenerescência dos príncipes. Para estes é

[63] Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio, trad. Sérgio Bath (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979), p. 24.
[64] Ibid.

que se requer o ensinamento de que um príncipe "não pode observar todas as coisas a que são obrigados os homens considerados bons, sendo freqüentemente forçado, para manter o governo, a agir contra a caridade, a fé, a humanidade, a religião".[65]

A importância da justiça para a ordem política está presente em outro trecho dos *Discorsi* em que Maquiavel se refere a uma idade de ouro de Roma. Sua lição é clara e começa com a pergunta simples que dirige a seu leitor ao pedir-lhe que escolha sob qual regime preferiria viver como súdito. A resposta é clara: sob o reino dos imperadores bons, descrito como "o mundo em paz, dirigido pela justiça; [...], os cidadãos com riqueza opulenta. A nobreza e a virtude, honradas".[66] A alternativa é ver os mares cheios de exilados, os caluniadores premiados, as honrarias antigas consideradas como pecados. A alternativa é ver Roma em cinzas, adverte Maquiavel.[67] A presença da justiça é também importante na condução dos negócios externos, como fica claro, sempre nos *Comentários*, quando a análise atribui problemas da campanha contra os gauleses à "cólera justa" inspirada pelo fato de que "os embaixadores de Roma tinham violado o direito das gentes".[68]

A referência a uma idade de ouro está igualmente presente no texto da *Alocução*.[69] O texto pertence a um gênero de discurso chamado *protestatio de justitia*, ou seja, discursos oficiais proferidos solenemente por ocasião da instalação de um novo governo. Segundo as tradições e, a partir de 1415, os estatutos que regulavam o gênero, o texto deveria tomar como fonte, isoladamente ou em combinação,

[65] Maquiavel, O Príncipe, p. 80.
[66] Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio, p. 55.
[67] Ibid.
[68] Ibid., p. 281.
[69] Para uma discussão aprofundada do texto, em seu contexto e com análise das fontes de que se vale Maquiavel, ver A. J. Parel, "Machiavelli's Notions of Justice: Text and Analysis", Political Theory 18, no. 4 (1990).

seja as Sagradas Escrituras, seja a poesia clássica, seja, ainda, textos jurídicos. Em sua alocução, Maquiavel começa por afirmar, de forma obviamente provocativa, que "para satisfazer os requerimentos desta cerimônia e do antigo costume, eu afirmo que os antigos poetas [...] foram os primeiros a trazer ao mundo as leis".[70] Com o entendimento de que é pelos poetas que se começam a discernir as leis, insinua-se uma dupla ruptura: com a tradição filosófica – afinal os poetas nem mesmo lugar assegurado tinham na cidade platônica – e com a tradição bíblica, ao desconsiderar o Livro do Gênese como relato da criação, do justo e das leis. Se aos poetas coube o privilégio histórico de apresentar as leis aos homens, é apenas razoável que Maquiavel prossiga sua análise se valendo da autoridade desses mesmos poetas quando relatam uma idade de ouro – uma primeira idade do mundo – em que os homens eram tão bons, que mesmo os deuses não consideraram indigno viver em seu meio. Com a passagem do tempo – e mais uma vez o tempo intervém como variável importante do processo político – as virtudes tornaram-se mais escassas e os vícios mais presentes, o que gradualmente levou os deuses a retornarem aos céus. A última divindade a deixar a terra foi a deusa Justiça. A lição que encerra o mito é reveladora ao concluir que "Isso mostra a necessidade dos homens de viverem sob suas [da Justiça] regras".[71]

A paz como tributária da justiça e, instaurado o tempo da corrupção, a paz perpétua como impossível projeto universal: se a lição maquiavélica é distante da utopia possível de um Kant, nem por

[70] Nicolau Maquiavel, "Allocution Made to a Magistrate", Ibid., p. 525

[71] "Isso mostra a necessidade dos homens de viverem sob suas [da Justiça] regras. Mostra também que mesmo os homens se tendo saturado de vícios e, com o mau cheiro emanado de seus vícios, tendo afastado os demais deuses, ainda assim permaneceram justos. Mas com o passar do tempo, mesmo a Justiça desapareceu e, com a Justiça, a paz. Como resultado, sobreveio a ruína de reinos e repúblicas. Uma vez a deusa Justiça retornada para o céu, ela nunca mais voltou à terra para viver universalmente entre os homens; mas apenas para viver nesta ou naquela cidade em particular. E onde ela foi recebida, ali ela tornou a cidade grande e poderosa". Ibid., p. 526.

isso ela confirma imediatamente o credo realista que torna o Florentino um apólogo incondicional do poder como elemento único da vida política. Longe disso, quase como um lamento, mas também – porque não imaginar? – como uma esperança, Maquiavel desenha um retrato da justiça como algo central; como algo perdido, mas, nem por isso, sem importância. Reencontrada, a justiça faz a grandeza das cidades.

Ao chegar a Maquiavel, a recapitulação histórica – ao longo da qual se foi evidenciando a importância da justiça na tradição do pensamento político, bem como sua estreita inter-relação com a noção de ordem – já nos deixa próximos do universo conceitual em que se movem os autores e em que ocorrem os debates tratados no corpo da presente tese. Se Hobbes pode propor que, diferentemente do que ensinam os "antigos filósofos morais", o fim último do homem não é a busca racional, nem da felicidade, nem do bem comum, mas sim do Poder, ao qual se orienta movido pelas paixões, sua ruptura em relação a um entendimento que associava a lei natural ao ordenamento racional se agrega às rupturas com a tradição já assinaladas em Maquiavel.[72]

[72] Sobre o desejo do homem pelo poder, ver Thomas Hobbes, Leviathan, ed. Richard Tuck (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), ch. XI, p. 70: "The felicity of this life consisteth not in the repose of a mind satisfied. For there is no such finis ultimus (utmost aim) nor summum bonum (greatest good) as is spoken of in the books of the old moral philosophers. Nor can a man any more live whose desires are at an end than he whose senses and imaginations are at a stand. Felicity is a continual progress of the desire from one object to another, the attaining of the former being still but the way to the latter. The cause whereof is that the object of man's desire is not to enjoy once only, and for one instant of time, but to assure forever the way of his future desire. And therefore the voluntary actions and inclinations of all men tend not only to the procuring, but also to the assuring of a contented life, and differ only in the way, which ariseth partly from the diversity of passions in diverse men, and partly from the difference of the knowledge or opinion each one has of the causes which produce the effect desired. So that in the first place, I put for a general inclination of all mankind a perpetual and restless desire of power after power, that ceaseth only in death. […] And from hence it is that kings, whose power is greatest, turn their endeavours to the assuring it at home by laws, or abroad by wars: and when that is done, there succeedeth a new desire; in some, of fame from new conquest; in others, of ease and sensual pleasure; in others, of admiration, or being flattered for excellence in some art or other ability of the mind".

Neste ponto, retorno à classificação previamente esboçada das três possibilidades de conceber a justiça: o ceticismo ético, o monismo e o pluralismo aristotélico. Sem pretender antecipar a conclusão do trabalho, o fio condutor que perseguirei será o entendimento de que qualquer tentativa de conferir à justiça papel mais imediatamente prático em termos políticos requer passar ao largo, seja do ceticismo invocado implicitamente pelos realistas, seja da tentação – comum entre o que se convencionou chamar de "democratas imperiais" – de entendê-la como manifestável sob apenas uma forma em direção à qual todos os outros sistemas sociais devem convergir.

A escolha de Rawls e Habermas como os autores que mais decididamente prometem esse caminho do meio está baseada em uma interpretação que vê em seus escritos uma clara matriz pluralista. Em rigor, a posição que procuro articular é – que me seja relevada a ironia – o meio do meio, ou seja, meu entendimento é o de que uma boa prática política que dê corpo à justiça como valor operacional no campo externo precisa de alguma forma incorporar o princípio da diferença, que Rawls apenas inclui no contrato que funda as sociedades domésticas. Essa prática, no entanto, dificilmente poderia caminhar, concretamente, e no tempo presente, a distância que leva a um patriotismo cosmopolita. A delimitação desse meio – além de Rawls e aquém de Habermas – traz consigo a demanda de que se apresente o que, afinal, servirá como parâmetro de justiça. Mais uma vez, seria o caso de reiterar que não pretendo aqui antecipar essa resposta. Minha inclinação é por deixá-la surgir ao longo da exposição. Uma nota, entretanto, caberia: ao desenhar o domínio do justo como a isonomia que resulta de tratar os iguais como iguais e os diferentes como diferentes, a tradição clássica implica uma distinção ontológica: a distinção que separa os iguais dos desiguais. Todo o debate contemporâneo sobre identidade e diferença está aqui implícito em sua vinculação estrutural com o tema da justiça. Digo isso para que se tenha bem presente que, em alguma instância, o debate político sobre o justo resvala para o debate ontológico sobre o que é o

sistema internacional e em que medida se podem imaginar manifestações de igualdade e/ou desigualdade entre Estados que se devam traduzir em tratamentos diferenciados. Essa caracterização dependerá, parece possível desde já antecipar, das idéias que se desenvolvam sobre Estados, sobre o sistema internacional e sobre a ordem. Com essa referência, o texto já pode evoluir para as duas reflexões finais com que pretendo encerrar estas notas.

A primeira, mais abreviada, diz respeito ao conceito de ordem. Ora, se acima foi visto que o tema da justiça se manifesta estreitamente vinculado ao tema da ordem e, adicionalmente, foram discutidas algumas das formas sob as quais a história do pensamento político reflete sobre a justiça, a questão agora passa a ser: e o problema da ordem em si? Assim como o tema da justiça, o tema da ordem tem longa tradição. Na origem do pensamento ocidental, dimensão importante da reflexão sobre a ordem é o isomorfismo que se insinua entre ordem política – e, como observado acima, Platão não é indiferente a esse entendimento – e a ordem do universo. Se, para o pensamento grego clássico, o universo não é criado, o que cabe ao demiurgo, sua tarefa fundamental, é justamente a de atribuição da ordem. O conceito de cosmos, que apenas imperfeitamente é traduzido como universo, tem implícita essa noção de uma vitória sobre o caos, sobre o indeterminado.[73] Quando, a partir da emergência do pensamento cristão, o universo não apenas é ordenado, mas também criado, surge o espaço para que o isomorfismo entre ordem política e ordem natural se enfraqueça. Afinal, se vivemos o tempo posterior à criação e o tempo do exílio edênico, a ordem da sociedade dos homens é por definição imperfeita. Que fazer diante dessa imperfeição é tema que ocupa o pensamento cristão e suscita mais de uma resposta. Entre elas, duas já discutidas: a de Santo Agostinho, para quem a ordem política não tem

[73] Sobre esse tema, ver Alexandre Koyré, Études d'histoire de la pensée scientifique (Paris: Gallimard, Tel., 1973), pp. 87-98.

como ambicionar uma harmonização com a ordem natural, devendo ater-se a formas que se voltem para a redução da instabilidade e do conflito, e a de São Tomás, que articula uma hierarquia legal que culmina na Lei Eterna.

Se a questão teológica da criação introduz uma cisão entre ordem natural e ordem política, com a modernidade será a concepção mecânica do universo a responsável por essa cisão. É claro que a partir da vitória do entendimento científico da natureza, o tema da liberdade humana adquire feição específica. A determinação da relação entre o domínio da natureza, regido por leis deterministas, e o domínio da livre ação humana é tema recorrente no pensamento moderno.[74] Nesse contexto, as noções contratualistas assumem a tarefa conceitual de explicar padrões sociais de ordem: na economia clássica, o mercado emerge das discussões de Smith, e mesmo de Marx, como responsável pela configuração da ordem no que diz respeito a produção e a circulação de bens; no pensamento político, o contrato social apresenta-se como alternativa à teleologia herdada de Aristóteles, que entendia a disposição para a vida em sociedade como parte do que essencialmente define o humano. Em rigor, o famoso "problema da ordem em Hobbes", de que trata Talcott Parsons, apenas pode ser formulado quando se rompe esse entendimento. Apenas então se apresenta a questão de saber de que modo o comportamento de agentes sociais que se orientam em função de seu próprio interesse individual pode engendrar a vida em sociedade.[75]

O problema, naturalmente, é parte da agenda política de uma época que precisa encontrar em outro fundamento que não o

[74] A esse respeito, referência particularmente interessante é Hans Blumenberg, The legitimacy of the modern age (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983).

[75] Além de presença recorrente nos textos de sociologia, o chamado "problema hobbesiano da ordem" é um exemplo da categoria mais ampla dos problemas de ação coletiva e como tal é tratado nos estudos recentes de escolha racional. Para a formulação original do problema, ver Talcott Parsons, The structure of social action (New York: Free Press, 1968).

ontológico a justificativa para a vida em sociedade. Nessa perspectiva, não surpreende que o mesmo motivo esteja presente, entre outros, em Rousseau e em Kant.[76] Tampouco surpreende que seja esse o quadro conceitual em que se aprofunda o contraste entre o interno e o externo, entre a ordem social hierárquica interna a cada sociedade e a anarquia em que se confrontam os soberanos. Como transitar do estado de natureza para o estado de sociedade se torna, nesse marco, pergunta cuja resposta precisa ser articulada também no domínio internacional. As condições de possibilidade de uma teoria das relações internacionais tal como hoje nós a concebemos passam a estar dadas. A combinação entre Estados soberanos e ambiente anárquico torna virtualmente inseparáveis a reflexão sobre a ordem e a reflexão sobre o sistema

[76] A influência que a leitura de Rousseau exerceu sobre Kant encontra exemplo claro no tema do como portar-se em um cenário em que seguir os preceitos da justiça quando os outros atores sociais não o fazem pode significar o enfraquecimento da posição de que se parte. Em seu comentário ao Projeto do Abade St. Pierre, Rousseau assinala que: "Por mais saudável que seja, em teoria, obedecer aos ditames do espírito público, o certo é que, do ponto de vista político e até mesmo moral, esses ditames podem ser fatais para o Estado que persistir em cumpri-los com relação ao resto do mundo quando ninguém estiver pensando em aplicá-los a seu respeito. Jean-Jacques Rousseau, "Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua", in Rousseau e as Relações Internacionais, ed. Gelson Fonseca Jr. (Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003), pp. 93-94. Quase como um contraponto, Kant, em passagem conhecida, afirma que: "O problema do estabelecimento do Estado, por mais áspero que soe, tem solução, inclusive para um povo de demônios (contanto que tenham entendimento) e formula-se assim: 'Ordenar uma multidão de seres racionais que, para a sua conservação, exigem conjuntamente leis universais, às quais, porém, cada um é inclinado no seu interior a eximir-se, e estabelecer a sua constituição de um modo tal que estes, embora opondo-se uns aos outros nas suas disposições privadas, se contêm no entanto reciprocamente, de modo que o resultado da sua conduta pública é o mesmo que se não tivessem essas disposições más.' Um problema assim deve ter solução". Kant, "A Paz Perpétua: um projeto filosófico", p. 147 [8:366]. Em meus comentários aos textos de Kant, atenho-me às traduções para o português, indicando, entre parênteses, seja a paginação da edição original, seja a paginação da edição das obras completas pela Academia de Berlim. Nesta segunda opção, o número inicial indica o volume dentro da coleção, seguido pela referência à página citada.

internacional.[77] O problema hobbesiano da ordem admite resposta fora da constituição de um Leviatã? Não é absurdo imaginar que, ao longo das respostas concebíveis a essa pergunta, seja possível desenhar as linhas demarcatórias de boa parte do debate teórico em Relações Internacionais.

O problema da ordem não é estranho, naturalmente, ao pensamento sobre relações internacionais. A imaginar que esse comentário pudesse requerer confirmação, bastaria ter em mente que o subtítulo de uma das obras clássicas da disciplina é justamente "Um estudo da ordem na política mundial".[78] Em sua discussão, Bull começa por delimitar três objetivos básicos comuns a todas as sociedades: a garantia da vida, a garantia de que contratos são observados e o respeito à propriedade.[79] Por ordem social, Bull entende padrões de atividade humanas que sustentem valores básicos como esses. A definição de ordem internacional é, *mutatis mutandis*, "a pattern of activity that sustains the elementary or primary goals of the society of states, or international society". Esses objetivos são, por sua vez, a preservação da sociedade de Estados, a manutenção

[77] Para um estudo sistemático do tema, uma referência útil é Rengger, International relations, political theory, and the problem of order: beyond international relations theory?. A título de sugestão de tratamentos do problema da ordem a partir de ângulos específicos, ver, inter alia, os seguintes artigos: Nicholas Onuf, "International Legal Order as an Idea", American Journal of International Law 73, no. 2 (1979); Robert W. Cox, "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature", International Organization 33, no. 2 (1979); Miriam Steiner, "Human Nature and Truth as World Order Issues", International Organization 34, no. 3 (1980); Cornelius F. Murphy, Jr., "The Grotian Vision of World Order", American Journal of International Law 76, no. 3 (1982); Emanuel Adler e Peter M. Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program", International Organization 46, no. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (1992); Michael Mousseau, "Market Civilisation and Its Clash with Terror", International Security 27, no. 3 (2002/2003); Glaser, "Structural Realism in a more complex world" .

[78] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. O tema da ordem é tratado explicitamente em pelo menos dois outros textos de Bull, a saber, Bull, "Arms Control and World Order", e Bull, "The European International Order".

[79] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, p. 4.

da soberania externa e a paz.[80] Assim formulado o problema, a próxima pergunta que se faz Hedley Bull é se existe ordem na política mundial. Sua resposta é clara ao dizer que seu estudo toma como ponto de partida que a ordem é parte da história das relações internacionais.[81]

Embora não seja o caso de entrar, já aqui, no debate sobre como Bull concilia os requisitos da ordem com as demandas da justiça em seu conceito de sociedade internacional, vale reiterar que, em uma crítica implícita aos realistas, sustenta o autor haver uma ordem internacional que não se confunde com uma aspiração utópica e que não é indiferente ao tema da justiça.[82] A mesma pergunta – existe ordem no sistema internacional? – é retomada por Stanley Hoffmann em um ensaio chamado, justamente, "Is there an International Order?".[83] Em

[80] Ibid., pp. 16-19.

[81] It is [...] often argued that international order does not exist, except as an aspiration. […] This present study takes as its starting-point the proposition that, on the contrary, order is part of the historical record of international relations". Ibid., p. 22.

[82] Waltz, por exemplo, é claro ao delimitar o interno como o espaço da autoridade hierárquica e o externo como o domínio anárquico em que o poder como garante da segurança é o elemento fundamental do ordenamento social. Sobre isso, ver o tratamento clássico em Waltz, Theory of international politics, p. 88 et seq. Em artigo prévio ao Theory, o mesmo ponto é enfatizado por Waltz quando afirma que "most would agree that the only reliable basis of order is force checking force" e acrescenta: "An approach based on a morality of convictions, ends or values constitutes the substance of nationhood. And a morality of struggle or "reasons of state" constitutes the essence of statehood. One may argue that men have begun to recognize more clearly that a "morality of responsibility" (Max Weber) or, more broadly, a "morality of prudence" (Raymond Aron) is imperative in the nuclear age. Nevertheless, it is most uncertain whether, in a structurally defective nation-state system, force and order may be reconciled, and reconciled in such a manner as to provide "justice" to men". Kenneth Waltz, "Force, Order and Justice", International Studies Quarterly 11, no. 3 (1967), p. 283. Para uma crítica interessante do realismo como ideologia, vale a leitura de Duncan Bell, "Anarchy, power and death: contemporary political realism as ideology", Journal of Political Ideologies 7, no. 2 (2002). Vale, por fim, citar que mesmo dentro do pensamento realista, como sublinha Aron, a maximização do poder não se traduz imediatamente em maximização da segurança, como, de resto, deixa claro o próprio conceito de "dilema da segurança". A esse respeito, ver Fonseca Jr., A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações, p. 52.

[83] Stanley Hoffmann, "Is There an International Order?", in Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics (Boulder and London: Westview Press, 1987).

sua reflexão, Hoffmann começa por definir ordem como o conjunto de normas, práticas e processos que garantem a satisfação de necessidades consideradas fundamentais por dado grupo social. Reconhecendo que a definição é vaga, ele a defende sublinhando a vantagem que haveria em retirar do termo 'ordem' qualquer conotação normativa.[84]

Em relação ao tema da ordem, três pontos parecem-me fundamentais. O primeiro deles é que o conceito encerra, diferentemente do que acredita Hoffmann, uma dimensão normativa e uma dimensão descritiva. A vertente normativa manifesta-se em, pelo menos, duas formas: uma é como paradigma teórico de situações reais complexas. Para tomar a analogia microeconômica de Waltz, é claro que o equilíbrio do mercado concorrencial se apresenta como o ideal normativo para o qual devem – e o uso do verbo não é casual – convergir os mercados concretos. Os economistas neoclássicos devotam, é de ressaltar, parte importante de suas energias intelectuais e, quando em posições de poder, de seu capital político, na promoção de agendas que aproximem o real do ideal. Outra dimensão normativa é a assumida pelos críticos de um estado das coisas que se revele injusto ou simplesmente desfavorável. A ordem bipolar, por exemplo, foi o objeto constante de críticas dos países do terceiro mundo que viam naquele arranjo de poder não apenas uma apólice de seguro precária contra a destruição mútua, mas, sobretudo, um oligopólio de poder que bloqueava severamente os países que aspirassem a se fazer ouvir na determinação dos destinos do sistema internacional. A distância, portanto, entre o normativo e o descritivo além de ser aquela tradicionalmente reconhecida entre o dever-ser e o ser, tem impacto sobre o próprio domínio do ser, já que uma ordem contestada por número importante dos que a compõem traz consigo elemento claro de instabilidade.

O segundo ponto é que, assim como os conceitos de poder e de justiça, o conceito de ordem é essencialmente relacional, ou seja,

[84] Ibid., p. 85.

sem a presença de ao menos dois elementos, simplesmente não é possível conceber um ordenamento. Uma ordem sempre se traduz em posições relativas dentro de uma hierarquia ou de um sistema. Não por acaso, a tradição do pensamento associa tão proximamente ordem e justiça, de vez que a aceitação de uma dada posição em um conjunto ordenado será tão mais estável quanto mais clara for a razão de justiça que a fundamenta.

O terceiro elemento, que também o aproxima do entendimento de justiça, é que o conceito de ordem não é unívoco, mas antes se aplica de modo análogo a qualquer conjunto ordenado por padrões estáveis. Graças a essa equivocação do termo, é possível falar em ordem econômica, social, política, legal e assim por diante. A importância de o conceito ser equívoco está na flexibilidade que se requer para tratá-lo. Assim como havia três possibilidades de entender a justiça, uma das quais essencialmente pluralista, é possível também pensar em uma concepção pluralista do conceito de ordem que acomode o entendimento do termo aos valores específicos a serem promovidos em cada contexto dado.

Um último comentário a respeito do problema da ordem está em sublinhar o vínculo entre ordem e justiça. Os três aspectos acima apontados – a vertente normativa, a dimensão relacional e o pluralismo conceitual – reforçam a percepção de que esse vínculo se apresenta como essencial. Com efeito, uma das hipóteses centrais que estruturam a presente investigação é o entendimento de que existe uma forte complementaridade entre ordem e justiça. Se bem é verdade que, em alguns contextos extremos, a defesa da ordem pode afirmar-se como sobrepujando os chamados da justiça – daí o aforismo clássico de Goethe segundo o qual seria preferível a injustiça à desordem – o fato é que, excetuados esses contextos extremos, há em geral uma relação virtuosa que torna mais difícil manter a ordem na ausência de justiça e, de modo similar, assegurar a justiça em contexto de desordem.

Ao criticar a ordem injusta, a diplomacia brasileira aponta para a necessidade de uma reconstrução da ordem internacional em bases que permitam a preservação dessa relação virtuosa. A defesa da justiça não se esgota em sua dimensão retórica, mas, ao contrário, pode ser politicamente efetiva: aos países sem excedentes de poder, a solidez de construção conceitual organizada em torno de valores como a justiça é um importante ativo de atuação diplomática.[85]

A esta altura da argumentação, passo à apresentação das questões de natureza metodológica que restam por discutir. Nesse contexto, o primeiro ponto é que, embora o trabalho parta de uma leitura "acadêmica" dos marcos teóricos do pensamento político e do pensamento sobre relações internacionais, esse é apenas o ponto de partida para a articulação de sugestões concretas para o discurso diplomático brasileiro. A esse propósito, e o tema é objeto de discussão específica na tese, não obstante seja verdade que o Brasil em específico, e os países em desenvolvimento em geral, sempre recorreram à invocação da justiça como uma das armas de seu repertório retórico, o que há de propriamente distintivo é, de um lado, a particularidade de como a diplomacia brasileira invoca o tema e, de outro, a necessidade óbvia de atualizar o discurso em face das mudanças ocorridas no Brasil e no mundo. Revela-se claramente distinto, por exemplo, o discurso de justiça que pronuncia o representante diplomático de um estado autoritário, do discurso apresentado por uma democracia. Na mesma linha, o congelamento do poder bipolar é fundamentalmente diferente dos riscos de consolidação de uma ordem unipolar com vertentes oligopolistas de partilha do poder em campos específicos. A própria

[85] A esse respeito, vale também aqui a observação do Embaixador Gelson Fonseca Jr. a respeito do tema da legitimidade: "Do ângulo da reflexão brasileira, vale discutir o tema porque as condições de participação de países em desenvolvimento no sistema internacional podem ser episodicamente obtidas por vantagens de poder, mas sistematicamente pelas oportunidades abertas pela legitimidade de suas posições".Fonseca Jr., A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações, p. 28.

operacionalização da defesa da justiça assume, nesse contexto renovado, uma feição específica que foi meu interesse explorar.

O segundo aspecto a ter-se em mente diz respeito ao tema, de complexidade evidente, da relação entre idéias e interesses. Ao tratar dessa relação, vale desde logo sublinhar que os argumentos desenvolvidos ao longo do texto não partem do pressuposto ingênuo de que a qualidade da articulação de um conjunto de conceitos baste, seja para que o discurso diplomático incorpore esses conceitos, seja, *a fortiori*, para que mesmo um discurso que se venha a basear nessas "boas idéias" seja eficaz politicamente. De modo sucinto, a capacidade de essas idéias representarem e promoverem interesses políticos é fundamental. Assim, é preciso evitar dois pecados metodológicos: o primeiro seria padecer da tentação idealista de imaginar que o mundo se resolve pela idéia. O mundo, afinal, é mais do que minha representação. O segundo erro a evitar, não menos sério, seria, ao contrário, resvalar para um realismo simplista que concebesse qualquer relação social como redutível, em última instância, a fatores materiais. Nessa perspectiva, o entendimento que avançaria é que, em lugar de formular o problema tentando delimitar os campos específicos de aplicação, das idéias e dos interesses, um caminho mais promissor está em perceber que, em rigor, o próprio conceito de interesse é mediado ideacionalmente. Em outros termos, idéias podem ser constitutivas de interesses.[86] De modo mais amplo, é

[86] A literatura sobre o tema é vasta demais para recomendar um sumário e vai desde o estudo clássico de Jervis sobre erros cognitivos até, mais recentemente, os escritos de Keohane sobre idéias e política externa. Na linha, ainda mais recente, do chamado "terceiro debate", as teses dos que se concentram nos processos de formação discursiva trazem ênfase clara aos mecanismos de construção social da realidade e de elaboração de campos semânticos. A título meramente exemplificativo, as referências que seguem poderiam permitir um ponto de partida para mapeamento mais pormenorizado do campo: Robert Jervis, Perception and misperception in international politics (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976); Judith Goldstein e Robert O. Keohane, Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change (Ithaca: Cornell University Press, 1993); Thomas Risse-Kappen, "Ideas do not Float Freely: Transnational

possível dizer que as idéias têm papel fundamental na constituição da realidade.[87]

Ao aplicar esse pressuposto metodológico ao estudo da política externa brasileira, resulta evidente que o processo de redemocratização do País trouxe consigo a necessidade de reconstrução de várias linhas de atuação externa que, seguidas por anos, se haviam consolidado como paradigmáticas. A democracia, como ideário abraçado e realizado pela sociedade, traduzia-se em demandas de novas políticas e, mais

Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War", International Organization 48, no. 2 (1994); Ngaire Woods, "Economic Ideas and International Relations: Beyond Rational Neglect", International Studies Quarterly 39, no. 2 (1995); Albert S. Yee, "The Causal Effects of Ideas on Policies", International Organization 50, no. 1 (1996); Michael C. Desch, "Culture Clash: Assessing the Importance of Ideas in Security Studies", International Security 23, no. 1 (1998); Alexandra Mello e Silva, "Idéias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU", Revista Brasileira de Política Internacional 2, no. 41 (1998); P. J. Kelly, "Texts, contexts, concepts and ideologies: some recent work in the study of political ideas", Br J Politics & Int Relations 1, no. 2 (1999); Alexander Wendt, Social theory of international politics, Cambridge studies in international relations ; 67 (Cambridge, UK ; New York: Cambridge University Press, 1999); Daniel W. Drezner, "Ideas, Bureaucratic Politics, and the Crafting of Foreign Policy", American Journal of Political Science 44, no. 4 (2000); Jeffrey W. Legro, "The Transformation of Policy Ideas", American Journal of Political Science 44, no. 3 (2000); J. Samuel Barkin, "Realist Constructivism", International Studies Review 5, no. 3 (2003).

[87] Essa formulação está de acordo, é claro, com os delineamentos gerais do que sugerem autores construtivistas. Um texto clássico a ser aqui citado é o de Alexander Wendt em que se estuda o tema da anarquia e no qual o autor observa que "a fundamental principle of constructivist social theory is that people act toward objects, including other actors, on the basis of the meanings that the objects have for them". Wendt, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", p. 396. Em análise sobre as condições do sistema internacional no após-guerra fria, Gelson Fonseca comenta o mesmo ponto ao sublinhar, entre as mudanças teóricas surgidas, que: "ainda que o realismo possa continuar como referência, seria fundamental rever as "forças profundas" que moviam o conflito entre Estados, já que a motivação ideológica arrefece. Qual seria o equivalente contemporâneo da luta ideológica? A indagação é pertinente, sobretudo depois que as análises construtivistas insistem na idéia de que a própria condição anárquica é uma "escolha dos Estados", ou seja, em função da força que os mova, a ordem ou a desordem podem "emergir", pois ambas estão inscritas no repertório de possibilidades do sistema internacional". Gelson Fonseca Jr., "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil", Política Externa (1999), p. 39.

ainda, de novas formas de conceber o próprio entendimento do que se apreende como o interesse nacional. Quem constrói esse interesse, quem o define? Essas perguntas, que podem mais facilmente receber resposta pela matriz realista com sua ênfase no poder e na segurança, rapidamente se revelam essenciais uma vez que se abandone a desconfiança, também realista, nas formas democráticas de construção de políticas externas. Ao respeitar essas formas, o que parece emergir é menos uma noção fechada de "interesse nacional" e mais a presença de interesses nacionais.

No âmbito desse esforço de reconstrução, o Itamaraty incorpora muito rapidamente o tema da democracia como um ativo a realçar a legitimidade de nossas posições: apontávamos para a democracia interna para confirmar a solidez de nossas instituições e também para reclamar uma desconcentração do poder no sistema internacional.[88] Os valores defendidos pela sociedade brasileira forneciam, e fornecem, ao Estado brasileiro, as bases necessárias para melhor promover e defender os interesses nacionais.

Estará claro, das considerações conceituais e metodológicas até agora expostas, que o trabalho tem como pressuposto axiomático o entendimento de que a reflexão teórica não está condenada ao exílio do domínio da realização prática. Abrir mão da dimensão conceitual, por presumi-la insuperavelmente irrelevante para o fazer concreto, é renunciar à capacidade de propor novos entendimentos do que seja, afinal, "a natureza das coisas". Se a tradução da defesa de valores em argumentos políticos voltados para a transformação da realidade requer

[88] Para uma análise desse processo ver, entre outros, Letícia Pinheiro, "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea", Contexto Internacional 22, no. 2 (2000); Soares de Lima, "Instituições Democráticas e Política Exterior", e Monica Hirst e Maria Regina Soares de Lima, "Contexto Internacional, Democracia e Política Externa", Política Externa 11, no. 2 (2002) Para um estudo comparativo entre Brasil e Argentina, ver José María Arbilla, "Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)", Contexto Internacional 22, no. 2 (2000).

a observação escrupulosa das condições objetivas que conformam os arranjos do poder, nem por isso ela estará mais bem servida ao dispensar, dos recursos de que é possível valer-se, o trabalho da imaginação posta a serviço do desenho de propostas alternativas. Mesmo E. H. Carr, de cujo realismo não cabe duvidar, já ensinava que "é tão fatal, em política, ignorar o poder quanto ignorar a moral".[89] A mais sutil armadilha conservadora consiste em invocar como categórico o diagnóstico "das coisas como elas são". Ao relegar, por utópica, a dimensão normativa, essa ontologia de um suposto presente eterno deixa de considerar que não apenas o normativo é parte essencial dessa natureza descrita mas também, e talvez mais importante, que os valores são portadores de promessas de transformação. E que a ordem política dificilmente será estável sem a presença da justiça a ordenar-lhe as partes.

Diante do cerco ateniense, o representante mélio invoca a benevolência divina pois, afinal, eram homens justos, lutando contra homens injustos. A réplica é conhecida: o emissário ateniense sustenta que é uma lei da natureza que os homens exerçam o poder de que dispõem. No exercício desse poder, os mélios são exterminados. A natureza das coisas não parecia indicar qualquer limite ao poderio ateniense. Apenas três anos passados do massacre, no entanto, Tucídides descreve assim o resultado da expedição à Sicília:

> Este evento foi o maior de todos desta guerra e, segundo me parece, de todos os eventos helênicos de que há registro – o mais brilhante para os vencedores e o mais funesto para os vencidos. Estes, derrotados totalmente em todos os sentidos e tendo experimentado as maiores desgraças de um modo geral, sofreram tudo em matéria de desastre, como diz o provérbio; forças terrestres, naus, nada escapou à destruição, e poucos de

[89] Carr, Vinte anos de crise: 1919-1939, p. 130.

muitos que eram voltaram a seus lares. Estes foram os acontecimentos na Sicília.[90]

Em 404 a.C. a capitulação de Atenas coloca fim à Guerra do Peloponeso.

[90] Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, Livro VII. 87, p. 475.

I.

O DISCURSO DA ORDEM:

O OLHAR REALISTA SOBRE O MUNDO

I.
O Discurso da ordem:
o olhar realista sobre o mundo

– Ouve então. Afirmo que a justiça não é outra coisa senão a conveniência do mais forte. Mas porque não aprovas? Não quererás fazê-lo?

– Desde que eu compreenda primeiro o que queres dizer, pois por agora ainda não sei.[91]

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, entre os vencedores está o entendimento realista do sistema internacional. O colapso da ordem que se havia imaginado possível construir no entreguerras soterrara consigo o idealismo.[92] O fracasso de Versailles, o erro de Munich, a falência da Liga das Nações: todos esses fatores contribuíram para que se consolidasse a percepção de que o conceito de interesse definido em termos de poder era o dado fundamental para a compreensão da política internacional.[93] O pensamento sobre relações internacionais, que se organiza como especialização acadêmica autônoma em resposta à percebida necessidade de refletir sobre as causas que haviam conduzido à

[91] Platão. A República, 338c

[92] O debate entre o realismo e o idealismo configura o que na literatura se convencionou chamar de "primeiro debate".

[93] Hans J. Morgenthau, Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, 4th ed. (New York: Alfred A. Knopf, 1967), p. 5.

Primeira Guerra Mundial, passa, a partir de 1945, a ser dominado pelo olhar realista.[94]

O realismo como ortodoxia do pensamento de relações internacionais perdura até pelo menos o fim da Guerra Fria. Sua dificuldade, reconhecida mesmo por teóricos do peso de um Waltz, de lidar com fatores de mudança e a crítica cada vez mais cerrada que passa a sofrer, seja no campo metodológico, seja no campo propriamente substantivo, no que diz respeito a sua capacidade de corretamente descrever fenômenos em uma realidade que se afasta dos marcos estado-cêntricos que lhe são fundamentais, se refletem, mais recentemente, em um importante esforço de refinamento das hipóteses e na tentativa, defensiva, de demonstrar justamente algo que o realista toma por dado essencial da constituição da realidade: a política internacional concebida como uma luta permanente por poder e segurança. Não deixa de ser irônica, pela semelhança com o destino do idealismo do após-1919, a ameaça a que se vê submetida a corrente realista: a de ser a teoria de um tempo específico que, uma vez passado, deixa de dar-lhe a sustentação histórica e factual que lhe confere sentido e verossimilhança.

Ao longo deste capítulo, o estudo do realismo será estruturado em três momentos. O primeiro parte de uma breve recapitulação do desenvolvimento do pensamento realista no após-Guerra para chegar

[94] A primeira cátedra de Relações Internacionais é criada em 1919 na Universidade de Aberystwyth, no Pais de Gales. Sobre esses anos iniciais, ver Scott Burchill et al., Theories of International Relations (Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001), pp. 1-28. A importância de Aberystwyth como marco histórico no percurso teórico é contestada por Brian Schmidt, The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations (Albany, NY: State University of New York Press, 1998). Para uma resenha sobre esse debate, ver Chris Brown, "International Political Theory - A British Social Science?", British Journal of Politics and International Relations 2, no. 1 (2000); Steve Smith, "The discipline of international relations: still an American social science?", British Journal of Politics and International Relations 2, no. 3 (2000); Duncan S. A. Bell, "International relations: the dawn of a historiographical turn?", British Journal of Politics and International Relations 3, no. 1 (2001) .

ao estudo dos seus desdobramentos teóricos mais recentes. No segundo, investigo se a Doutrina de Segurança Nacional adotada pelo governo norte-americano sob a primeiro governo de George W. Bush pode, ou não, ser entendida como realista. Finalmente, no terceiro subcapítulo, o texto volta-se para a análise da matriz conceitual tradicionalmente reconhecida como manifestando exemplos precoces do realismo e discute se uma releitura dos clássicos que sublinhe a importância da dimensão axiológica na condução dos negócios externos do Estado não oferece melhores perspectivas para uma revisão de postulados centrais ao realismo.

I.1. O REALISMO NA DEFENSIVA

"It is above all important not to make greater demands upon human nature than its frailty can satisfy. The idealist who loses sight of this principle may all too easily become a disappointed enthusiast".[95] A frase de Treitschke expressa o que talvez seja o mais elementar traço comum ao que venho chamando de o "olhar" realista: seu pessimismo essencial no que concerne às perspectivas de construção de ordens sociais e políticas pacíficas. Esse mesmo traço perpassa autores tão distintos quanto Carr e Morgenthau, Niebuhr e Waltz, Mearsheimer e Gilpin.[96] Não por acaso, os realistas identificam no medo de Atenas e,

[95] Politics, citado por Chris Brown, Terry Nardin e N. J. Rengger, International relations in political thought: texts from the ancient Greeks to the First World War (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2002), p. 495.

[96] Gilpin, por exemplo, comenta que "realism is founded on a pessimism regarding moral progress and human possibilities". Robert Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism", International Organization 38, no. 2 (1984), p. 290. Na mesma linha, Holsti afirma que: "My impression is that many of the theoretical arguments about the fundamental contours of the discipline are really debates about optimism and pessimism, our very general outlooks toward the world in which we live. The attack on realism is not based solely on that approach's empirical deficiencies; underlying it is also a desire to look at problems in international relations that are not integrally related to war, conflict, crises, and other horrors. When we reject a state-centric view of international life, we automatically open intellectual doors to peer in on international

séculos mais tarde, no medo hobbesiano, uma linhagem teórica da qual descendem. Fiel a essa linhagem, Waltz afirma que a força é um meio de alcançar objetivos externos que, nem moral, nem imoral, apenas responde ao mundo "como ele é".[97]

O pessimismo como ponto de convergência serve pouco, é certo, para definir um paradigma teórico. É bem verdade que dentro desse paradigma se abriga uma multiplicidade de perspectivas, o que leva muitos autores a duvidarem mesmo da existência de algo a ser chamado univocamente e com propriedade de "realismo".[98] Em um sentido estrito esse entendimento seria correto, mas sob o risco de redundar no truísmo de afirmar que cada autor tem peculiaridades individuais que distinguem seu pensamento do conjunto de seus pares dentro de uma dada tradição. O meio termo seria, talvez, entender a escola realista no sentido amplo de um programa de investigação que partilha de pressupostos que poderiam ser aceitos sem dificuldades pelo conjunto de seus membros.[99]

collaboration, cooperation, and welfare, that is, on the domains of many non-state actors, and agendas involving questions of plenty, not just of power". K. J. Holsti, "The Horsemen of the Apocalypse: At the Gate, Detoured, or Retreating?", International Studies Quarterly 30, no. 4 (1986), p. 356.

[97] "If everyone's strategy depends upon everyone else's, then the Hitlers determine in part the action, or better, reaction, of those whose ends are worthy and whose means are fastidious. No matter how good their intentions, policy makers must bear in mind the implications of the third image, which can be stated in summary as follows: Each state pursues its own interests, however defined, in ways it judges best. Force is a means of achieving the external ends of states because there exists no consistent, reliable process of reconciling the conflicts of interest that inevitably arise among similar units in a condition of anarchy. A foreign policy based on this image on international relations is neither moral nor immoral, but embodies merely a reasoned response to the world about us". Kenneth Waltz, Man, the state, and war: a theoretical analysis, Originally published: 1959. With new pref. ed. (New York: Columbia University Press, 2001), p. 238.

[98] Exemplo claro é o diagnóstico de Benjamin Frankel, segundo o qual "there is no single realist theory of international relations". Ver Benjamin Frankel, Roots of realism (London; Portland, Or.: Frank Cass, 1996), p. IX.

[99] Para uma análise sistemática, e crítica, do realismo, duas referências particularmente úteis são: Stefano Guzzini, Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold (London: Routledge, 1998); Jack Donnelly, Realism and international relations (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2000) Para um conjunto de textos de corte mais histórico, vale a leitura de Frankel, Roots of realism.

Nessa perspectiva, parece possível, sempre consciente do risco de generalização que não cubra todos os autores em todas as situações, delinear um conjunto de pressupostos fundamentais. Alguns deles estão implicitamente presentes na passagem de Waltz acima citada: o primeiro é a presença do apelo à "natureza das coisas".

Ao decretar que uma política externa concebida como resposta a um contexto anárquico não pode ser descrita em termos da linguagem moral, de vez que ela apenas estaria reagindo "to the world about us", Waltz invoca uma ontologia das relações internacionais de modo categórico. De fato, é virtualmente impossível atravessar a leitura de um texto realista sem logo encontrar alguma referência "às coisas como elas são". O peso do *ser* é invocado, em última instância, como garante do realismo, que assim se aproxima de seu homônimo epistemológico: há uma realidade dada e à teoria cabe descobri-la. Essa realidade dada, manifesta ao sentido comum, constitui um dos fundamentos mais recorrentemente invocados pelo pensamento realista. Um segundo ponto, também presente na passagem, é o vínculo, dessa feita explicito, entre a ausência de uma ordem hierárquica e uma situação política em que a força é o árbitro. Há aqui um salto lógico entre um dado da realidade – a situação anárquica – e seu corolário político: a necessidade incontornável da força como recurso sistêmico.[100] Em terceiro lugar, os Estados reagem aos constrangimentos de um sistema anárquico com base em uma racionalidade de meios e fins calcada na realidade das coisas.

Esses três aspectos são parte de qualquer relação dos pressupostos que configuram o paradigma realista e não deixam de estar presentes em dois dos autores centrais ao "realismo clássico": Carr e Morgenthau.[101] Em seu *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*,

[100] A referencia à terceira imagem anuncia o que mais tarde viria a ser a marca distintiva de Waltz com sua ênfase na dimensão estrutural da realidade internacional.

[101] Tanto Carr, quanto Morgenthau, reconhecem sua dívida para com a obra de Reinhold Niebuhr. Teólogo protestante de origem orte-americana, Niebuhr publica, em 1932, seu Moral Man and Immoral Society, no qual afirma que "it will never be possible to insure moral antidotes sufficiently potent to destroy the deleterious effects of the poison of

por exemplo, Carr critica a perspectiva liberal utópica que havia inspirado os pactos de segurança coletiva do após-Primeira Guerra e aponta os riscos de políticas externas baseadas em como o mundo *deveria* ser, em lugar de manterem sua atenção sobre como o mundo *é*.[102] A moral é produto do poder, afirma Carr, em frase sempre citada.[103] Justamente por deixar de considerar o fator poder como central para a política internacional, as utopias liberais teriam falhado em seu entendimento das raízes principais da guerra e dos conflitos entre as nações. Outro aspecto igualmente digno de nota em Carr consiste em seu relativismo axiológico. Segundo ele, noções como as de paz, harmonia de interesses e segurança coletiva não são entendidas de modo similar pelo conjunto dos Estados. Pretender que esses conceitos tenham validade universal seria, na verdade, um recurso das potências com interesse na manutenção do *status quo*. A classe que dispõe dos meios de produção material dispõe igualmente dos meios de produção intelectual, teria assentido o Marx d'*A Ideologia Alemã*. Como corolário óbvio desse relativismo, o poder emerge – e isso já era verdade no caso dos sofistas – na qualidade de variável central para a compreensão do comportamento dos Estados.

power upon character. […] So difficult it is to avoid the Scylla of despotism and the Charybdis of anarchy that it is safe to hazard the prophecy that the dream of perpetual peace and brotherhood of for human society is one which will never be fully realized". Reinhold Niebuhr, Moral man and immoral society: a study in ethics and politics, 1st edition 1932 ed. (Louisville: Westminster John Knox Press, 2001), p. 21. Para um estudo em que são confrontadas as visões de Niebuhr e de Morgenthau, ver Robert C. Good, "The National Interest and Political Realism: Niebuhr's "Debate" with Morgenthau and Kennan", The Journal of Politics 22, no. 4 (1960).

[102] "No campo da ação, o realismo tende a enfatizar o poder irresistível das forças existentes, e a insistir em que a mais alta sabedoria reside em aceitar essas forças e tendências, e adaptar-se a elas. E. H. Carr, Vinte anos de crise: 1919-1939 (Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001), p. 14. Para um estudo sistemático do pensamento de Carr, ver Michael Cox, E.H. Carr: a critical appraisal (Hampshire, U.K.: Palgrave, 2000).

[103] Carr, Vinte anos de crise: 1919-1939, p. 86.

Em Morgenthau, essa afirmação do poder como elemento chave para a descrição da ação estatal é um dos seis princípios do realismo político anunciados já no início de sua investigação sobre a política entre as nações.[104] Ao lado da definição do interesse nacional em termos de poder, os restantes cinco princípios configuram de modo exemplar a agenda realista: (1) a política é governada por leis objetivas fundadas na natureza humana. Por serem objetivas, essas leis podem ser objeto de conhecimento científico; (2) a despeito de variarem no tempo as formas e a natureza do poder estatal, o que permanece invariável é a expressão do interesse em termos de poder; (3) não há princípios morais de alcance universal a guiar a ação dos Estados; (4) não há, em rigor, um conjunto de princípios morais universalmente aceitos; (5) a esfera da ação política pode ser estudada como autônoma em relação às esferas econômica, cultural ou moral. Com isso, há espaço para uma disciplina especifica que se ocupe do tema.[105]

As formulações de Morgenthau, embora vão no mesmo sentido da crítica de Carr ao liberalismo utópico, têm um traço distintivo em sua ambição científica. Não parece exagerado o diagnóstico de que a obra de Morgenthau representou, no ambiente acadêmico e governamental norte-americano, "the single most important vehicle for establishing the dominance of the realist paradigm".[106] Em momento histórico no qual os EUA emergiam vitoriosos de uma guerra mundial para logo se perceberem ameaçados de perderem sua hegemonia para a ameaça soviética, é quase inevitável que o tom hobbesiano de

[104] Para os seis princípios, ver Morgenthau, Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, pp. 4-14. Vale notar, a título de precisão, que os seis pontos apenas aparecem a partir da segunda edição, de 1954.

[105] Para uma análise ao mesmo tempo sucinta e abrangente da contribuição de Morgenthau para a teoria das relações internacionais, ver Robert Jervis, "Hans Morgenthau, realism, and the scientific study of international politics", in Social Research (1994).

[106] John A. Vasquez, The power of power politics: a critique (New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1983), p. 17.

Morgenthau se tornasse um guia de ação política. Destruir ou ser destruído, conter ou ser contido, eram as opções da "nova diplomacia".[107]

A referência ao dilema "contain or be contained" remete imediatamente a outra figura importante para o realismo do após-Guerra: George Kennan. Em duas obras publicadas na primeira metade dos anos 1950, Kennan critica as tendências moralistas na política externa norte-americana e advoga a adoção de políticas realistas orientadas pela busca da segurança.[108]

[107] "Thus the international situation is reduced to the primitive spectacle of two giants eying each other with watchful suspicion. They bend every effort to increase their military potential to the utmost, since this is all they have to count on. Both prepare to strike the first decisive blow, for if one does not strike it the other might. Thus, contain or be contained, conquer or be conquered, destroy or be destroyed, become the watch-words of the new diplomacy". Morgenthau, Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace, p. 347.

[108] As obras são George F. Kennan, American diplomacy, 1900-1950, Charles R. Walgreen Foundation lectures (Chicago, University of Chicago Press, 1951); George F. Kennan, Realities of American foreign policy (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1954) Em artigo de 1952 no qual reafirma seu credo realista em resposta a uma série de críticas, Morgenthau explicitamente cita a visão de Kennan de defesa do interesse nacional norte-americano como afinada com suas teses. Hans J. Morgenthau, "Another "Great Debate": The National Interest of the United States", The American Political Science Review 46, no. 4 (1952) Ao custo da digressão, vale mencionar uma carta de 1951 em que Isaiah Berlin, respondendo a carta que lhe havia sido enviada por Kennan, menciona a importância do que chama de a perspectiva kantiana e, a partir disso, constrói sua crítica do que ocorria na União Soviética. É interessante como Berlin, em uma crítica velada a Carr, associa o realismo deste à defesa do regime soviético sob Stalin. O texto vale a citação: "E. H. Carr has attacked me with some violence, in a leading article in The Times Literary Supplement last June. This makes me believe I must be even more right than I thought, since his writings are among the more obvious symptoms of what I tried to analyse, and he rightly interprets my articles as an attack on all he stands for. All this comes out particularly in his last oeuvre — on the Russian Revolution — in which the opposition and the victims are not allowed to testify — feeble flotsam adequately taken care of by history, which has swept them away as, being against the current, they, eo ipso, deserve. Only the victors deserve to be heard; the rest — Pascal, Pierre Bezukhov, all Chekhov's people, all the critics and casualties of Deutschtom or White Man's Burdens, or the American Century, or the Common Man on the March — these are historical dust, lishnye lyudi, those who have missed the bus of history, poor little rats inferior to Ibsenite rebels who are all potential Catilines and dictators. Surely there never was a time when more homage was paid to bullies as such: and the weaker the victim the louder (and sincerer) his paeans — vide E. H. Carr, Koestler, Burnham, Laski, passim?" Isaiah Berlin e Henry Hardy, Liberty (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 342-3.

Alguns dos pressupostos fundamentais que se pode identificar mesmo em apresentação tão sumária de algumas teses realistas são aqueles que qualquer livro-texto de introdução à teoria das relações internacionais apontará como identificadores do paradigma: a presença do Estado no papel de ator central e seu entendimento como ator unitário e racional; o entendimento de que o ambiente internacional anárquico obriga cada Estado a ter os temas da segurança e do poder como centrais de suas agendas de política externa; uma cisão metodológica entre o cálculo instrumental do poder e eventuais imperativos categóricos da moral.[109]

Dos elementos até agora expostos é possível imediatamente derivar um conjunto de críticas, de resto conhecidas, à apreensão

[109] O uso do termo instrumental remete, claro, ao conceito weberiano de racionalidade instrumental. A alusão a Weber permite sublinhar que a origem do pensamento realista nos Estados Unidos simplesmente não pode ser explicada, em termos de história intelectual, sem que se tenha presente que ao menos duas de suas figuras centrais, como Morgenthau, Herz, e, um pouco mais tarde, Kissinger, trazem consigo a bagagem, conceitual e existencial, de uma Alemanha devastada pela experiência nazista. Embora não seja possível explorar esse tema aqui, uma linha de investigação academicamente promissora seria analisar em que medida as teses realistas de Morgenthau são tributárias do pensamento político alemão no entreguerras. A esse respeito, uma interpretação provocadora aponta para um grande débito de Morgenthau em relação a Carl Schmitt. É isso que assinala, por exemplo, Matthew Specter, ao comentar que: "The connection between German political science and US foreign policy may seem far-fetched but it is both theoretically and historically well-grounded. Consider the fact that the leading thinker of postwar realism in the U.S. was a German-Jewish refugee intellectual named Hans Morgenthau (1904-80). Harvard political scientist Stanley Hoffmann has called Morgenthau, bluntly, "the founder of the discipline" of international relations. Like Schmitt, Morgenthau came out of the Weimar context in which the republic seemed powerless to repel its enemies. Morgenthau extrapolated an analogous image of international law as the image of weakness, and emphasized many of the same points that Schmitt did. Both men saw the international realm as a realm of permanent struggle. Both believed that political order requires a powerful guardian who normally stands outside that order, but who is ready to intervene in case of emergency. Both were led logically into a so-called "decisionism" where it is either the Fuhrer or the prudent statesman who judges what is in the national interest. In contrast to Habermas or Nye's models, the public cannot be trusted with the defense of the national interest. The writings of Henry Kissinger also display recognizable debts to Schmitt". Matthew Specter, "Perpetual War or Perpetual Peace? Schmitt, Habermas and Theories of American Empire" (Internationales Forschungszentrum Kulkturwissenschaften, Viena, 2004).

realista das relações entre os Estados. A primeira delas diz respeito ao postulado inicial de que parte Morgenthau: ao fundar a objetividade das leis da política na natureza humana, a teoria recorre a um princípio claramente não-falsificável, para usar a terminologia popperiana, e obviamente indeterminado. Com isso, a própria ambição científica de equiparar a teoria política às teorias das ciências naturais se perde. Seria curioso, afinal, imaginar um Newton sustentando sua teoria gravitacional na natureza humana.[110] A insuficiência do reducionismo à "primeira imagem" não apenas representou um dos objetos da crítica de Waltz em seu *Theory of International Politics*, mas também foi apontada, ainda nos anos 50, por John Herz. Em mensagem enviada aos participantes da convenção anual da International Studies Association de 2003, que então promovia um painel sobre os 50 anos de criação do conceito de "security dilemma", John Herz se dissocia em caráter amplo das implicações e do diagnóstico do realismo clássico observando que sempre defendeu o que chama de "realismo liberal" ou de "idealismo não-utópico", e, no particular, critica Morgenthau por seu reducionismo. Em comentário que claramente antecipa a virada

[110] Em um artigo de 1952, no qual comenta o então recém-lançado In Defense of the National Interest: A Critical Study of American Foreign Policy, Robert Tucker critica esse ponto. Em sua análise, ao reduzir todos os fenômenos das relações internacionais essencialmente ao fator poder, sendo que este se ampara, por sua vez, em um juízo da natureza humana como fundamentalmente egoísta e motivada pelo poder, Morgenthau estaria preso ao que chama de uma óbvia contradição, que ele assim descreve: "On the one hand we are given laws which supposedly determine the actual behavior of states. On the other hand, there is a most persistent, and at times very effective, exhortation by the author that American foreign policy ought to follow these laws, apparently for the reason that it has not always done so in the past. [...] The implicit assumption on Professor Morgenthau's conception of national interest is that here we are dealing with something whose objectivity is comparable to the laws of gravitation. Yet is appears that he has written his critical analysis of American foreign policy because he sincerely believes there are altogether too many Americans – especially American statesmen – who do not have the intelligence to see what their true interests really are. Again the question arises, if the national interest is so objective, if it is analogous in nature to gravity, then what is the reason for the repeated failure of statesmen to see what is self-evident?" Robert W. Tucker, "Professor Morgenthau's Theory of Political "Realism"", The American Political Science Review 46, no. 1 (1952), p. 216.

estrutural de Waltz, Herz afirma que desde muito cedo em sua carreira se havia distanciado das teses que vêem em um suposto *animus dominandi* da natureza humana a causa da guerra e passou a procurar explicações em fatores sócio-políticos mais amplos.[111]

A segunda linha de crítica concerne ao entendimento do Estado como um ator ao mesmo tempo unitário e racional. Ao longo dos anos 60 e 70 uma série de perspectivas teóricas, vindas da ciência política e do campo que a partir dos anos 70 se consolida como *International Political Economy* (IPE), deixava claro que a hipótese da racionalidade estatal homogênea simplesmente não seria capaz de descrever, e menos ainda prever, adequadamente o comportamento dos Estados. A hipótese era objeto de contestação a partir de dois pólos teóricos distintos. O primeiro apontava para a necessidade de entender as estruturas políticas domésticas como compostas de grupos

[111] "I must start with a correction. The title of the panel suggests that the idea of the security dilemma was 50 years old. True, the book in which it was first dealt with, Political Realism and Political Idealism, came out in 1951, but its publication had been long delayed. Its draft had begun over 10 years earlier, in the late 1930s and early 1940s. At that time, studying the history of the balance of power and its function in the modern state system, I had asked myself how to explain the phenomenon of constant wars, even when there is no apparent aim of conquest. Of course, force might be needed to meet an obvious threat by expansionist powers. Who could not see that necessity at the time of Hitler's and Mussolini's aggressions? But I could not agree with Hans J. Morgenthau and others who saw the causes in innate human aggressiveness (animus dominandi as Morgenthau called it). There were many cases in which no such aggressivity was noticeable, and defensiveness had prevailed. The idea came to me that the explanation must be seen in the anarchic nature of a system of units without any higher authority offering protection from interference with their existence and independence. Thus there was a need to provide oneself with the means of protection, causing suspicion and fears, armament races, and war. Thus I distanced myself from Morgenthau and other realists, not by denying the powerful role of power and power realities, but in placing its cause in a socio-political rather than an alleged innate psychological condition. The latter assumption makes it difficult, if not impossible, to improve international relations in the direction of peaceful solutions to war-threatening conflicts. My own scientific endeavour went in a normative direction. Starting, as a realist, from the recognition of the role of power, students of international relations have an obligation, so I believe, to search for improvement". John H. Herz, "The Security Dilemma in International Relations: Background and Present Problems", International Relations 17, no. 4 (2003), p. 412.

de pressão e interesse com perspectivas e objetivos distintos; o segundo olhava para o interior da própria máquina estatal para ali descobrir conflitos intraburocráticos que simplesmente não corroboravam a tese da racionalidade unitária.[112] Se o postulado realista não era capaz de explicar nem mesmo uma situação obviamente conflitiva como a crise dos mísseis cubanos, parecia claro que revisões teóricas eram inevitáveis.

Um terceiro objeto de crítica está no fato de que a ausência de estruturas políticas hierárquicas não tem como corolário lógico necessário que os temas da segurança sejam predominantes. A menos de postulados prévios que relacionem anarquia com comportamentos agressivos – o que, é certo, está presente no estado de natureza hobbesiano – simplesmente uma coisa não decorre da outra com a necessidade requerida para fundar um juízo que se pretenda científico. Adicionalmente, o próprio diagnóstico da anarquia é matizado pelos desenvolvimentos da Escola Inglesa no marco do conceito de "sociedade internacional", bem como pelos teóricos que sublinhavam o papel das instituições internacionais. Além desse problema lógico, torna-se cada vez mais evidente, a partir sobretudo dos anos 70, o aprofundamento de padrões de relacionamento internacional que não se deixavam explicar pela estrutura discursiva do paradigma realista. Exatamente tal aspecto é desenvolvido em um artigo seminal de 1974, no qual Joseph Nye e Robert Keohane observam que o aprofundamento do que chamam de relações transnacionais colocava em questão a concepção realista das relações internacionais.[113] Em

[112] A esse respeito ver, inter alia, os clássicos Robert Alan Dahl, Who governs? Democracy and power in an American city, Yale studies in political science, 4 (New Haven,: Yale University Press, 1961) e Graham Allison, Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (Boston: Little, 1971) Uma retrospectiva do estado do debate ao longo dos anos 60-80 pode ser encontrada em Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane e Stephen D. Krasner, "International Organization and the Study of World Politics", International Organization 52, no. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics (1998).

[113] Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations", World Politics: A Quarterly Journal of International Relations 27, no.

um quadro, pois, no qual o realismo como paradigma teórico dominante se via em declínio surge a formulação waltziana: o realismo estrutural, ou neo-realismo.[114] Publicado em 1979, o *Theory of International Relations* rapidamente se tornaria um marco teórico incontornável.

As teses gerais do livro são bem conhecidas: a mais importante delas consiste justamente – e daí o nome de realismo estrutural – em indicar que a reflexão sobre política internacional se havia concentrado indevidamente no estudo, seja dos atributos do Estado-nação, seja no exame da interação entre os Estados. Segundo Waltz, ao concentrar o foco nesse domínio, a teoria das relações internacionais dava mostras de reducionismo.[115] Para ele, em vez desse reducionismo conceitual ao nível das unidades que compõem o sistema, o que deveria ser feito é, na verdade, estudar a própria estrutura do sistema internacional para apenas então analisar os efeitos dessa estrutura sobre os Estados que a compõem.

A primeira providência metodológica reside, como previsível, em oferecer uma definição do que se entende por estrutura. Waltz é conciso: uma estrutura é definida pelo arranjo de suas partes. Um sistema, por sua vez, compõe-se de partes e da estrutura que resulta da ordem segundo a qual essas partes se posicionam. O conceito waltziano de estrutura revela-se, desse modo, essencialmente posicional.[116] Segundo ele, uma estrutura funciona como um "set of

1 (1974) Apenas três anos mais tarde, os autores publicariam o seu Power and Interdependence, no qual desenvolvem o modelo do que chamam de "interdependência complexa". Robert O. Keohane e Joseph S. Nye, Power and interdependence: world politics in transition (Boston: Little, Brown, 1977).

[114] O termo realismo estrutural é comumente usado em sentido equivalente ao do termo neo-realismo. De qualquer modo, a título de precisão vale ter presente que para alguns autores há distinções entre os dois. Para uma discussão sobre o tema, ver Barry Buzan, Charles A. Jones e Richard Little, The logic of anarchy: neorealism to structural realism (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 9-20.

[115] Na definição de Waltz, "with a reductionist approach, the whole is understood by knowing the attributes and interactions of the parts". Kenneth Waltz, Theory of international politics (Boston, Mass.: McGraw-Hill, 1979), p. 18.

[116] "A structure is defined by the arrangement of its parts. Only changes of arrangement are structural changes. A system is composed of a structure and of interacting parts". (Ibid., p. 80).

constraining conditions".[117] No caso das estruturas políticas, esse conjunto seria composto de três elementos: o principio de ordenamento, a diferenciação ou não-diferenciação funcional das unidades e a distribuição das capacidades dessas unidades.[118] A partir de cada um desses três elementos é possível estabelecer uma distinção clara entre política interna e política internacional. No que concerne ao principio de ordenamento, por exemplo, as estruturas políticas internas são ordenadas hierarquicamente; existe uma diferenciação formal de suas partes entre tarefas legislativas, judiciárias ou executivas; e as capacidades dessas unidades variam. O exemplo de Waltz é simples: a forma de exercício do poder de um Primeiro-Ministro é distinta do modo pelo qual Presidentes exercem suas capacidades executivas.[119]

Não seria o caso, aqui, de entrar em um debate sobre os conceitos de sistema e de estrutura em caráter mais amplo, ou mesmo sobre a teoria de partes e todo que parece pressuposta pela definição de Waltz. A mereologia, afinal, é das áreas mais intratáveis da ontologia formal. De qualquer modo, é inegável que a visão de estrutura defendida por Waltz está diretamente relacionada ao que Durkheim chama de estruturas mantidas por solidariedade mecânica. Ao definir estrutura posicionalmente, e mecanicamente, sua teoria faz uma opção pela concisão analítica em prejuízo de interrogar-se sobre vínculos intrínsecos que transcendam o posicionamento e que, ainda assim, definam o conceito de estrutura.[120] Ainda que resoluto a manter-me longe de tais especulações, não parece fora de propósito citar a tese de CAE do

[117] Waltz, Theory of international politics, p. 73.
[118] Ibid., p. 82
[119] Ibid. A discussão do contraste entre o parlamentarismo britânico e o presidencialismo norte-americano apresentada no Theory se apóia nos estudos do próprio Waltz publicados em 1967 em Kenneth Waltz, Foreign policy and democratic politics: the American and British experience (Boston,: Little, 1967).
[120] A esse respeito, e sobre a dívida de Waltz para com Durkheim, ver John Barkdull, "Waltz, Durkheim, and International Relations: The International System as an Abnormal Form", American Political Science Review 89, no. 3 (1995).

então Conselheiro José Guilherme Merquior na passagem em que, com seu estilo inconfundível, comenta: "em relações internacionais, o culto do fantasma sistêmico (fantasma, no duplo sentido de miragem e de desejo inconsciente) representa em rigor uma forma particularmente virulenta do sarampo estrutural-funcionalista em teoria sociológica e ciência política".[121]

Ao voltar-se para a estrutura da política internacional, Waltz desenha um contraste claro: as estruturas internacionais são anárquicas e não há diferenciação funcional entre suas partes, de vez que os Estados se equivalem formalmente. O que resta, por conseguinte, é a variação nas capacidades de cada uma das unidades que compõem o sistema. Por meio do conceito abstrato de estrutura, Waltz reintroduz o poder como variável-chave ao afirmar: "Power is estimated by comparing the capabilities of a number of units. Although capabilities are attributes of units, the distribution of capabilities across units is not".[122] O corolário é imediato: a definição das estruturas políticas internacionais como "a positional picture, a general description of the ordered overall arrangement of a society written in terms of the placement of units rather than in terms of their qualities".[123]

Esse núcleo conceitual do livro é bem conhecido. Diante disso, pretendo concentrar-me em um aspecto específico da construção

[121] José Guilherme Merquior, "O Problema da Legitimidade em Política Internacional" (Curso de Altos Estudos, 1978), p. 26-27.

[122] Waltz, Theory of international politics, p. 98.

[123] "In defining international-political structures we take states with whatever traditions, habits, objectives, desires, and forms of government they may have. We do not ask whether states are revolutionary or legitimate, authoritarian or democratic, ideological or pragmatic. We abstract from every attribute of states except their capabilities. Nor in thinking about structure do we ask about the relations of states–their feelings of friendship and hostility, their diplomatic exchanges, the alliances they form, and the extent of the contacts and exchanges among them. We ask what range of expectations arises merely from looking at the type of order that prevails among them and at the distribution of capabilities within that order. We abstract from any particular qualities of states and from all of their concrete connections. What emerges is a positional picture, a general description of the ordered overall arrangement of a society written in terms of the placement of units rather than in terms of their qualities". Ibid., p. 99.

waltziana: a analogia microeconômica desenvolvida pelo autor no capítulo em que estuda as estruturas políticas. A esse propósito, vale ter presente que antes de voltar-se para a área de relações internacionais, Waltz começou seus estudos para o doutorado na área de economia. Além do dado biográfico, entretanto, o recurso à microeconomia deve ser entendido como parte da tentação a que parecem submetidas as ciências sociais de confundir rigor com exatidão e de ver na economia uma espécie de "prima rica", de exemplar mais adiantado no processo de formalização matemática da realidade. Se em Morgenthau a ambição científica provavelmente se inspirava na mecânica clássica, em Waltz, são os modelos microeconômicos que geram admiração. Não deixa de ser curioso que estes próprios modelos se inspirem – sobretudo no estudo do equilíbrio geral – em condições de estabilidade calcadas muito proximamente na física. No que diz respeito ao realismo waltziano e a sua proposta teórica centrada na superação de perspectivas reducionistas e na determinação de marco estrutural que permita explicar os fenômenos a serem analisados, está claro que a analogia microeconômica tem papel central.

O recurso à microeconomia – de que posteriormente se valeriam outros autores na linhagem neo-realista – é invocado em resposta ao seguinte problema: "how to conceive of an order without an orderer and of organizational effects where formal organization is lacking?"[124] Na articulação de uma resposta a essa pergunta a análise microeconômica é introduzida. Em defesa desse recurso metodológico, Waltz explica que o uso das analogias é útil quando permite partir de um domínio teórico bem desenvolvido para outro menos e permissível quando, a despeito de os domínios serem diferentes, sua estrutura é similar.[125] O passo inicial, assim, está em identificar essas similaridades

[124] Ibid., p. 89.
[125] Ibid.

a partir de uma caracterização do domínio mais desenvolvido: a teoria microeconômica clássica.[126]

Nessa caracterização, Waltz começa pela observação de que a teoria microeconômica descreve a constituição de uma ordem a partir dos atos egoístas (*self-interested*) e das interações das unidades individuais, a saber, firmas e pessoas. São dois os conceitos fundamentais para essa construção teórica: o de "homem econômico", como hipótese fundamental para a construção da teoria do consumidor; e o conceito de mercados. Ao tratar do conceito de mercados, Waltz concentra-se no modelo de competição perfeita para sublinhar como uma ordem pode resultar das atividades descentralizadas de consumidores e produtores, cada um voltado para a maximização de seus próprios interesses.[127] De interesse fundamental para a análise waltziana é que o resultado final das interações das unidades não corresponde à intenção dos atores tomados individualmente. Mais ainda, uma vez constituído o mercado, ele age como um "set of constraining conditions" em relação ao conjunto dos comportamentos individuais.[128] O mercado, explica Waltz, age como uma causa interposta entre as ações

[126] Na exposição, pareceu mais razoável seguir a terminologia adotada pelo próprio Waltz. Está claro, de qualquer forma, que tecnicamente se trata da microeconomia neoclássica. Na mesma linha, afirmar, como faz Waltz, que "classical economic theory, developed by Adam Smith and his followers, is microtheory" é no mínimo polêmico e muito provavelmente equivocado.

[127] Em sua versão da "mão invisível" de Smith, Waltz comenta: "What intervenes between the actors and the outcomes of their action in order to thwart their purposes? To account for the unexpectedly favorable outcomes of selfish acts, the concept of a market is brought into play. Each unit seeks its own good; the result of a number of units simultaneously doing so transcends the motives and the aims of the separate units. Each would like to work less hard and price his product higher. Taken together, all have to work harder and price their products lower. Each firm seeks to increase its profit; the result of many firms doing so drives the profit rate downward. Each man seeks his own end, and, in doing so, produces a result that was no part of his intention. Out of the mean ambition of its members, the greater good of society is produced". Idib., p. 90.

[128] Ibid.

individuais e seus resultados.[129] Dois aspectos são importantes: o primeiro é que, sem constituir um agente em sentido concreto, o mercado funciona de modo a punir e premiar comportamentos individuais: o lucro ou a falência são dois casos claros. Em segundo lugar, um dos avanços da teoria microeconômica está em permitir a formulação de hipóteses teóricas testáveis do tipo "se - então", como, por exemplo, as relações entre demanda e preço, entre preço e nível de produção ou entre taxa de lucro e entrada de novos competidores no mercado.

Delineados esses contornos gerais da teoria microeconômica, Waltz avança na caracterização da analogia proposta afirmando que "international-political systems, like economic markets, are formed by the coaction of self-regarding units".[130] Os termos da analogia são: (a) as unidades do sistema político internacional são quaisquer estruturas políticas de um determinado tempo histórico, de Cidades-estado ao Estado moderno. Com isso, ressalte-se, a crítica de Estado-centrismo a Waltz fica bastante enfraquecida; (b) os sistemas políticos internacionais são individualistas, espontaneamente gerados e não-intencionais; (c) seja nos mercados, seja nos sistemas políticos internacionais, as estruturas se formam a partir do constrangimento das unidades que a compõem; (d) ambos os sistemas se mantêm com base no principio de auto-ajuda ("s*elf-help*"). O destino de cada uma das unidades – prosperar ou perecer – depende de seus próprios esforços.

[129] O tema da discrepância entre o objetivo da ação individual e seu resultado final é amplamente estudado, diga-se, pela Teoria dos Jogos, cujo exemplo talvez mais conhecido – o Dilema do Prisioneiro – ilustra perfeitamente tal fenômeno. Não é por acaso, portanto, que na linha formal-quantitativa de teoria das relações internacionais haja uma ampla literatura em que se busca modelar a realidade internacional a partir dos instrumentos de teoria dos jogos. O mesmo processo ocorre, diga-se, na teoria econômica onde o tratamento da incerteza é fortemente influenciado por conceitos do mesmo domínio da matemática aplicada.

[130] Waltz, Theory of international politics, p. 91.

O próximo passo da analogia consiste em identificar o equivalente ao lucro, como objeto de maximização das firmas, ou à utilidade do consumidor, como objeto de maximização das famílias, no caso do sistema internacional. A resposta, clássica, de Waltz é a segurança. A função a ser maximizada, portanto, é a função segurança. Waltz comenta: "I assume that states seek to ensure their survival".[131] Mais adiante, a hipótese é reforçada:

> In anarchy, security is the highest end. Only if survival is assured can states safely seek such other goals as tranquility, profit and power.[132]

Neste ponto da exposição, já se está de posse de elementos que permitam uma crítica à pertinência da analogia microeconômica em Waltz e, por extensão, de seu próprio entendimento de estrutura. Um primeiro ponto pode ser encontrado dentro do mesmo campo realista: como a antecipar que algum teórico futuro não resistiria ao canto de sereia da economia e suas possibilidades matemáticas, Raymond Aron ainda na introdução de seu célebre *Paz e Guerra entre as Nações*, adverte para o caráter limitado de uma analogia entre o estudo do sistema internacional e o estudo do comportamento das variáveis econômicas quando observa que os objetivos perseguidos pelos agentes do sistema internacional não podem ser expressos "de forma racional por um máximo, como o dos atores econômicos".[133] Mais adiante no livro, na seção em que discute "a indeterminação da

[131] Ibid., p. 91. Um desdobramento lógico que resulta da escolha da segurança como objetivo a ser maximizado é, em Waltz, o esmaecimento da distinção entre high e low politics e o entendimento do poder como essencialmente fungível. Os Estados, segundo essa perspectiva, usam meios militares para alcançar fins econômicos e vice-versa. Sobre isso, ver Waltz, Theory of international politics, p. 94.

[132] Waltz, Theory of international politics, p. 126.

[133] Raymond Aron, Paz e Guerra entre as Nações, trad. Sergio Bath (São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora Universidade de Brasília/IPRI, 2002), p. 64.

conduta diplomático-estratégica", Aron aprofunda esse ponto ao lembrar que o conceito de poder não guarda equivalência com o conceito de valor ou de utilidade, de modo que a tentativa de desenvolver uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria econômica é fadada ao fracasso pelo simples fato de que a analogia não se sustenta. A razão fundamental está em que, enquanto na teórica econômica é possível estabelecer com clareza o objetivo da função a ser maximizada, o conceito de poder, em contrapartida, não apenas pode ser entendido de mais de uma forma, como, mais importante, não é o objetivo único da ação dos Estados. Sobre isso, Aron se pergunta: "com que direito o teórico da política externa daria razão aos obcecados pela potência, contra os que prezam antes de tudo a coerência ou a virtude do Estado?"[134] Em outras palavras, a noção de poder, ou mesmo a de segurança, não possui as características de comensurabilidade – não pode ser entendida como padrão de valor – que as variáveis econômicas demonstram. Assim, embora o *homo oeconomicus* se afaste do homem concreto para a construção da teoria, é sempre possível imaginar que um seria retrato retocado do outro. Já no que concerne ao *diplomaticus*, Aron é categórico ao afirmar que ele "não seria o retrato idealizado dos diplomatas de todas as épocas, mas a simplificação caricatural de algumas personagens diplomáticas de certas épocas".[135] A pluralidade dos objetivos concretos perseguidos pelos Estados torna impossível imaginar uma construção teórica em que se maximize uma variável específica. Ao lado dessa barreira metodológica, a própria decisão de isolar o externo do interno para efeitos analíticos é criticada.[136] Em conclusão, Aron obtém que "não existe uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria geral da economia"[137]

[134] Ibid., p. 148.
[135] Ibid., p. 149.
[136] Ibid., p. 151.
[137] "Se a conduta diplomática nunca é determinada exclusivamente pela relação de forças, e se a potência não é 'o que está em jogo' na diplomacia (como a utilidade é "o que está em jogo" na economia), chega-se à conclusão legítima de que não existe uma teoria geral das relações internacionais comparável à teoria geral da economia". Ibid.., p. 152.

Em 1990, Waltz publica artigo no qual discute as distinções que identifica entre o que chama de realismo tradicional e o neo-realismo e, nesse âmbito, responde diretamente às criticas de Aron.[138] O que chama atenção na "réplica" de Waltz é que ela passa ao largo do aspecto central da crítica, a saber, o fato de que nem a utilidade, nem o preço, são estruturalmente análogos do ponto de vista teórico aos conceitos de segurança ou poder, com o que o projeto de erguer uma visão estrutural das relações internacionais com base em um paralelismo com a microeconômica simplesmente perde sentido. Ao invés de responder a esse ponto, Waltz prefere avançar considerações epistemológicas sobre como toda a teoria é necessariamente baseada em hipóteses simplificadoras da realidade. Por ignorar isso, Aron estaria condenado a produzir conceitos que jamais se consolidariam sob a forma de uma teoria propriamente entendida. É precisamente dessa perspectiva que Waltz compara Aron, e também Morgenthau, aos fisiocratas.[139] Como apontado, no entanto, o problema não está em uma suposta ingenuidade epistemológica por parte de Aron – e não deixa de ser curioso imaginar que justamente Aron pudesse ser portador dessa culpa intelectual –, mas sim, mais uma vez, no fato de que é a analogia de Waltz que apresenta problemas.[140] Em outros termos, não é contra qualquer teoria que se ergue Aron, mas contra uma dada teoria.

Os problemas da analogia microeconômica não se esgotam na incomensurabilidade entre preço e segurança. Outro aspecto problemático está no darwinismo implícito à análise de Waltz. Com efeito, parece haver pouca dúvida de que, quando fala em recompensas e punições que o mercado/sistema político internacional imporia às unidades que os compõem, o que Waltz tem em mente é um mecanismo

[138] Kenneth Waltz, "Realist Thought and Neorealist Theory", Journal of International Affairs 44, no. 1 (1990).
[139] Ibid., p. 24.
[140] Sobre essa questão, ler Stefano Guzzini, "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis", International Organization 47, no. 3 (1993).

de "seleção natural".[141] A dificuldade, nesse âmbito, está em que as equações microeconômicas são essencialmente formalizações de comportamentos de maximização de utilidade, sendo neutras em relação ao aspecto da seleção.[142] De qualquer modo, ainda que se aceite a segurança como variável a ser maximizada, há todo um conjunto de problemas que resta por resolver.

O primeiro é a própria definição do termo. Embora central para sua construção teórica, o conceito de segurança não é objeto de um esforço sistemático que, seja permita estabelecer claramente as distinções entre sua definição e a definição de segurança concebida em marcos teóricos distintos ao proposto por Waltz, seja, mais radicalmente, permita um entendimento que vá além da simples equação entre segurança e sobrevivência. É claro que nenhum adepto, de nenhuma vertente teórica – excetuando, talvez, um pacifismo na fronteira do suicida – aceitaria a premissa de que a sobrevivência não é valor fundamental a ser preservado. O que resta por definir é sobrevivência de que conjunto de valores, ou interesses, ou fronteiras e assim por diante. Sem isso, o conceito se torna de tal modo vago que se aplica a quase qualquer fenômeno político e mesmo biológico.

[141] Para uma análise interessante sobre a importância de pressupostos darwinistas para o pensamento realista, ver Bradley A. Thayer, "Bringing in Darwin. Evolutionary Theory, Realism, and International Politics", International Security 25, no. 2 (2000). Para um debate sobre o uso de metáforas biológicas no campo das ciências sociais, ver Oliver Curry, "Get real: evolution as metaphor and mechanism", British Journal of Politics and International Relations 5, no. 1 (2003).

[142] Sobre esse tema, ver Timothy J. McKeown, "The Limitations of "Structural" Theories of Commercial Policy", International Organization 40, no. 1 (1986). Vale a pena ler a passagem em que McKeown comenta: "Waltz's references to microeconomics clearly indicate his beliefs that microeconomics is a theory of natural selection, and that international systems theories should emulate the form of microeconomic theory. Unfortunately for Waltz, his supposition about the nature of microeconomic theory is simply incorrect. Formal microtheory is not about natural selection; it is about utility maximization. Economist's arguments about selection processes at work in markets constitute informal and intuitive attempts to buttress the plausibility of formal microtheory; they do not constitute the theory itself". (McKeown, "The Limitations of "Structural" Theories of Commercial Policy", p. 52).

Na mesma linha de dificuldades em torno da segurança como objetivo da função de comportamento dos Estados está o problema de que, ao contrário do que ocorre no caso do preço na microeconomia, não há, aqui, um ponto de equilíbrio que seja resultado de uma função de custos. Qual o nível de equilíbrio da segurança, e a que custos? Essa pergunta fundamental não é respondida adequadamente no *Theory of International Politics* que, malgrado sua admiração pelo marginalismo da microeconomia neoclássica, deixa de levar em conta não apenas o raciocínio incrementalista que a veste, mas ainda o fato de que variáveis podem apresentar rendimentos decrescentes de escala.[143]

Sem pretender esgotar o debate sobre a propriedade da decisão metodológica de Waltz de construir um conceito de estrutura que, para manter-se ao largo das chamadas teorias reducionistas, faz abstração de fatores como a natureza dos regimes internos e assim por diante, até o ponto de abstrair de "every attribute of states except their capabilities", parece válido, ao concluir a discussão sobre o *Theory of International Politics*, mencionar alguns pontos críticos.[144] O primeiro está em que, ao escolher a microeconomia neoclássica como análogo do marco teórico que pretende desenvolver, Waltz vai na contramão de um modelo que se pretende não-reducionista. Com efeito, dentro dos limites da teoria econômica, é perfeitamente possível entender que a dimensão macroeconômica pode revelar melhor a realidade dos fenômenos econômicos do que o estudo do comportamento dos consumidores e das firmas. Em outras palavras, no jargão técnico, a agregação tem valor epistemológico.[145] O problema – crucial –,

[143] Sobre este ponto em específico e para uma discussão do conceito de segurança, ver David A. Baldwin, "The Concept of Security", Review of International Studies 23 (1997).

[144] Waltz, Theory of international politics, p. 99.

[145] O exemplo clássico dos livros-texto é o chamado "paradoxo da poupança (ou da parcimônia)" em que as decisões individuais de aumentar seus níveis de poupança acabam por traduzir-se, em um modelo de equilíbrio geral, em um ponto de equilíbrio em que a poupança agregada é inferior.

entretanto, está em que mesmo a decisão de privilegiar o estudo macro não dispensa a necessidade de fundações micro. Para os economistas, estará óbvio que se trata aqui do debate clássico sobre as fundações microeconômicas da macroeconomia neoclássica. Qualquer que seja a posição adotada nesse debate, algo é incontroverso: as hipóteses sobre o comportamento das unidades individuais são parte da construção teórica. Ao contrário de Waltz, que contrapõe a análise sistêmica à análise ao nível das unidades, a teoria econômica contemporânea não valida esse procedimento e adota, mesmo na perspectiva macro, hipóteses comportamentais das unidades. Em defesa de Waltz, poder-se-ia lembrar que, em sua infância, a macroeconomia resistia mal à tentação de ignorar as fundações microeconômicas. Mais recentemente, contudo, os modelos macroeconômicos e macroeconométricos superaram essa fase. O que resta, portanto, é o diagnóstico de que o estruturalismo de Waltz seria a marca de uma teoria infante em busca, para seu desenvolvimento, da articulação das passagens teóricas entre as microfundações e os agregados estruturais. De modo mais sucinto, o desafio segue aberto e consiste em construir uma teoria capaz de retraçar os passos lógicos entre a primeira e a terceira imagem.[146]

Ao risco de estender em demasia a crítica à metodologia waltziana, dois comentários me parecem ainda apropriados. O primeiro refere-se à preferência de Waltz pelo que seria um mercado com poucas firmas; o segundo, mais obviamente relacionado ao tema central de minha tese, é a breve menção que Waltz faz ao tema da justiça. Comecemos, como é de boa prática, pelo primeiro. A esse respeito, na hipótese de que nenhuma das dificuldades acima fosse relevante e que, na verdade, fosse perfeitamente possível desenhar uma analogia

[146] Artigo nesse sentido, de leitura indispensável, é Ashley J. Tellis, "Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory", in Roots of Realism, ed. Benjamin Frankel (London: Cass, 1996), pp. 3-104.

entre formulações microeconômicas e hipóteses teóricas para a política internacional, o leitor de Waltz preparar-se-ia para o momento em que, à imagem do que ocorre em qualquer livro-texto de micro, o caso da competição perfeita fosse apresentado como paradigmático das virtudes alocativas dos mercados, após o que o oligopólio e o monopólio seriam introduzidos como formações de mercado em que os níveis de equilíbrio são menos satisfatórios do que os da competição perfeita. Diferentemente desse procedimento teórico, em Waltz é o oligopólio que tem a primazia paradigmática dadas suas supostas virtudes no sentido de estabilizar o mercado/sistema político internacional. É precisamente esta, em rigor, a argumentação waltziana que, ao propor que "smaller is more beautiful than small", mantém que "economic stability increases as oligopolistic sectors narrow".[147] Esse deslocamento requer justificativa e Waltz se apressa em produzi-la: o cerne de sua explicação consiste em apontar que a competição perfeita serve como padrão de referência em um contexto no qual o desaparecimento das firmas menos competitivas se traduz em um mercado com produtos mais baratos e de melhor qualidade. Dado o diagnóstico, entretanto, de que a taxa de mortalidade dos Estados é baixa, esse efeito não se produz no estrutura política internacional, a qual deve, portanto, ter por alvo a estabilidade. Tal raciocínio conduz Waltz a sustentar as vantagens de um sistema bipolar sobre um sistema multipolar. Não surpreende, nesse contexto, que o desmantelamento do bloco soviético tenha colocado em questão ao menos uma das implicações teóricas do realismo estrutural.

O segundo ponto a ser discutido diz respeito à vinculação entre desigualdade e estabilidade. Em uma subseção de título obviamente provocativo – chamada "as virtudes da desigualdade" – Waltz obtém respaldo a sua defesa dos méritos da desigualdade a partir de uma generalização segundo a qual na economia, em uma comunidade política,

[147] Waltz, Theory of international politics, p. 134-5.

ou no mundo de modo geral a igualdade extrema é associada à instabilidade. O argumento, como visto na análise de Aristóteles, é em grande medida uma recapitulação das teses oligárquicas: a democracia, ao pretender igualar desiguais, traz riscos. Herdeiro aparente desse entendimento do mundo, Waltz conclui que "the inequality of states, though it provides no guarantee, at least makes peace and stability possible".[148]

Nessa altura de sua argumentação é feita uma das únicas, senão a única, referências ao tema da justiça – que mesmo assim aparece no negativo – em todo o livro. A referência surge quando Waltz concede que a ausência de justiça pode ser fator de desequilíbrio sistêmico. Em suas palavras:

> An imbalance of power, by feeding the ambition of some states to extend their control, may tempt them to dangerously adventurous activity. Safety for all states, one may conclude, depends on the maintenance of a balance among them. Ideally, in this view, the rough equality of states gives each of them the ability to fend for itself. Equality may then also be viewed as a morally desirable condition. Each of the states within the arena of balance will have at least a modest ability to maintain its integrity. Inequality, moreover, violates one's sense of justice and leads to national resentments that are in many ways troublesome. On such grounds, one may prefer systems having large numbers of great powers. Inequality, however, is inherent in the state system; it cannot be removed".[149]

Essa passagem é emblemática do núcleo duro do pensamento realista: a aceitação da desigualdade como dado incontornável da

[148] Ibid., p. 132.
[149] Ibid.

realidade; a sutil desqualificação do argumento de justiça como à margem dessa realidade; a presença da dimensão moral como algo potencialmente desejável, fosse o mundo distinto do que é. Todas essas, como já visto, são teses obviamente caras ao realismo. O que não deixa de ser digno de menção é o reconhecimento de que a violação do sentido de justiça é fonte de instabilidade. Reconhecido esse princípio, está aberta a porta para construções teóricas que busquem investigar se, afinal, a ontologia realista é efetivamente correta. Não haverá espaço, na configuração de "como as coisas são", para a justiça? É óbvio que uma argumentação menos categórica do que a waltziana, em que o fato da desigualdade se apresenta como absoluto, poderia talvez responder que sim. E isso sem sacrificar juízos caros ao senso comum, como o da presença efetiva da desigualdade. Bastaria, por exemplo, retomar perguntas elementares como, por exemplo, desigual em que sentido? ou que igualdade se busca na constituição da justiça? Ao evitar esse caminho e dar por resolvido um debate que, como se viu na introdução, já ocupava Aristóteles, o pensamento realista é conduzido a visões parciais da realidade e implicitamente a um diagnóstico em que hobbesianamente a vida é solitária, curta e brutal.

Em grande medida, as críticas ao realismo podem ser interpretadas como tendo por base a tentativa de desenvolver modelos teóricos que superem os problemas até agora inventariados: o desenvolvimento, por exemplo, da teoria dos regimes, ou do chamado liberalismo institucional, prospera justamente a partir do diagnóstico de que as instâncias conflitivas não são nem únicas, nem determinantes, na configuração das estruturas do sistema internacional. A tese da "paz democrática", por sua vez, diverge da ênfase (neo-)realista na estrutura internacional como conducente ao conflito sugerindo que a natureza das configurações políticas internas pode ser determinante para explicar comportamentos cooperativos. Finalmente, o colapso da União Soviética – ao evidenciar tão fragorosamente os limites da tese do

equilíbrio do oligopólio de poder – foi importante fator a impulsionar os esforços de redefinição do olhar realista.[150]

Esses esforços possuem, em rigor, uma dupla motivação: a primeira vincula-se ao problema teórico surgido quando uma ordem bipolar descrita pela teoria como estável não apenas entra em colapso, mas o faz sem que o pólo em declínio reaja agressivamente de modo a preservar suas áreas de influência e seus recursos de poder. Que a União Soviética tenha retirado suas tropas da Europa do Leste, permitido a desintegração do Pacto de Varsóvia e aceito pacificamente a reunificação alemã constitui uma linha de comportamento dificilmente explicável pelo realismo estrutural. A segunda dimensão a conduzir ao reexame do legado realista é já de natureza política: desfeita a ordem do após-Guerra, quais os contornos da nova ordem? Quais as implicações, seja de uma ordem multipolar, seja de uma ordem unipolar? Estaríamos, como na expressão de Mearsheimer, de volta para o futuro? Qual a "grande estratégia" a ser adotada pelo pólo hegemônico/único? No que segue, a análise se volta, em primeiro lugar, para a discussão das respostas de teóricos realistas ao fim da Guerra Fria para, já no subcapítulo seguinte, tratar das respostas políticas, com foco sobre a reação norte-americana.

Em artigo de 1988, Waltz manifestava confiança na capacidade preditiva de seu modelo teórico ao afirmar que a Guerra Fria estava "firmly rooted in the structure of postwar international politics, and will last as long as that structure endures".[151] Apenas dois anos mais tarde, reconheceria que "on the brow of the next millennium, we must prepare to bid bipolarity adieu and begin to live without its stark simplicities and comforting symmetry". Expresso esse reconhecimento, Waltz aponta

[150] Ao comentar o fim da Guerra Fria, Waltz insiste, em um primeiro momento, que o colapso soviético não significava o fim da bipolaridade, mas apenas a transição para um "estado bipolar alterado". Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", International Security 18, no. 2 (1993). Embora publicado apenas em 1993, o original do texto é de 1990.

[151] "The Origins of War in Neorealist Theory", Journal of Interdisciplinary History 18, no. 4, The Origin and Prevention of Major Wars (1988), p. 628.

a nova tarefa teórica a ser enfrentada pelo pensamento realista ao sublinhar que o fim da era bipolar suscita duas perguntas fundamentais: que mudanças estruturais estão em curso e qual será seu efeito?[152]

A resposta oferecida por Waltz revela as dificuldades do marco teórico neo-realista em lidar com uma mudança da amplitude da representada pelo fim da Guerra Fria. Essa resposta é composta de ao menos três momentos lógicos distintos. O primeiro está na expressão de certa nostalgia do equilíbrio representado pela confrontação bipolar.[153] Em postura que estará presente em quase todas as respostas realistas ao fim da Guerra Fria, o tom é pessimista: o mundo bipolar ofereceu como um de seus resultados uma longa paz; seu fim reintroduz no sistema internacional a perspectiva da guerra.[154] O segundo momento está em oferecer uma justificativa para a estabilidade cuja perda se

[152] "As the bipolar era draws to a close, we must ask two questions: What structural changes are in prospect? What effects may they have? [...] The conflation of peace and stability is all too common. The occurrence of major wars is often identified with a system's instability. Yet systems that survive major wars thereby demonstrate their stability. The multipolar world was highly stable, but all too war-prone. The bipolar world has been highly peaceful, but unfortunately less stable than its predecessor". Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", p. 45.

[153] Em poucos autores, a nostalgia da Guerra Fria e o receituário a ser seguido ficam mais claros do que em Mearsheimer, quando este afirma: "The implications of my analysis are straightforward, if paradoxical. The West has an interest in maintaining peace in Europe. It therefore has an interest in maintaining the Cold War order, and hence has an interest in the continuation of the Cold War confrontation; developments that threaten to end it are dangerous. The cold war antagonism could be continued at lower levels of East-West tension than have prevailed in the past; hence the West is not injured by relaxing East-West tension, but a complete end to the Cold War would create more problems that it would solve". John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", Ibid.15, no. 1 (1990), p. 52.

[154] Isso fica claro não apenas quando Waltz abre seu texto com uma referência a Mearsheimer, mas ainda quando comenta: "A relative harmony can, and sometimes does, prevail among nations, but always precariously so. The thawing of the Cold War led to an expectation that the springtime buds of peace will blossom. Instead is has permitted latent conflicts to bloom in the Balkans and elsewhere in eastern Europe, in parts of what was greater Russia and later the Soviet Union, and in the Middle East. Unity in Western Europe has become more difficult to achieve partly because there is no real threat to unite against". Kenneth Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", Ibid.18, no. 2 (1993), p. 78.

lamenta. Aqui, Waltz é claro ao afirmar que "the longest peace yet known rested on two pillars: bipolarity and nuclear weapons".[155] Se a posse de armas nucleares e, em particular, a capacidade de deslanchar o chamado "second strike" é em geral reconhecida pela literatura como importante fator de dissuasão, o fato é que há um problema teórico em invocar, no marco de uma teoria que se pretende não-reducionista, a capacidade nuclear como pilar da estabilidade do sistema. Afinal, se a bipolaridade é característica estrutural, a posse de armamentos nucleares é característica das unidades.[156] O terceiro momento parece surgir em resposta a essa dificuldade teórica e consiste em, surpreendentemente, afirmar que o fim da Guerra Fria não significa o fim da bipolaridade como traço estrutural. Dessa perspectiva, Waltz comenta que "bipolarity endures, but in an altered state".[157] O que de imediato resulta claro da observação desses três movimentos lógicos é, como mencionado, a explicitação da dificuldade do marco realista em explicar mudanças no sistema internacional, o que leva ninguém menos do que Waltz a simplesmente negar, contra todas as evidências, o fim da bipolaridade.

O debate no marco do chamado "realismo contemporâneo" representa um esforço de formulação de construções teóricas que dêem conta das novas configurações do sistema internacional. Esse debate intra-realista, em contraponto ao chamado debate inter-paradigmático que opõe o realismo a seus críticos, pode ser estruturado em torno de algumas rubricas-chave, como (1) realismo defensivo, (2) realismo ofensivo e (3) realismo neoclássico.[158] O que há de comum a essas

[155] Ibid., p. 44.

[156] Para uma crítica deste aspecto e, mais amplamente, do entendimento de Morgenthau e de Waltz sobre o próprio conceito de bipolaridade, ver Richard Ned Lebow, "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism", International Organization 48, no. 2 (1994).

[157] Waltz, "The Emerging Structure of International Politics", p. 52.

[158] Para essa classificação, ver Stephen M. Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", in Political Science: State of the Discipline, ed. Ira Katznelson e Helen V. Milner (New York; Washington, D.C.: W.W. Norton; American Political Science Assn., 2002). Classificação alternativa oferece Jeffrey Taliaferro, segundo quem a

linhas de pesquisa é sua filiação, reiterada pelos autores, à tradição realista expressa em termos do pessimismo que acima identifiquei como seu traço definidor. Defensivos ou ofensivos, clássicos ou estruturais, o que une esses estudiosos em um paradigma comum é o entendimento das relações internacionais como insuperavelmente marcadas pelo conflito; a convicção de que a cooperação tem sempre papel subordinado à lógica determinante das oposições estruturais e, finalmente, a adesão a uma ontologia do presente permanente. Em outras palavras, a crença nas "coisas como elas são" como um dado inexorável e imutável da realidade.[159]

Walt, por exemplo, em seu comentário sobre o realismo contemporâneo compara os pressupostos da tradição realista com a teoria da gravitação universal. Que a adequação do realismo com a realidade seja infinitamente menos satisfatória do que a equação simples que invariavelmente permite antecipar a trajetória de um corpo dentro de um campo gravitacional não lhe constrange quando comenta:

distinção fundamental a ser feita é entre as teorias de políticas externas – abrangidas pelo neo-realismo clássico – e as teorias de política internacional (neo-realismo). Cada uma dessas duas grandes categorias abriga dentro de si vertentes ofensivas e defensivas. A apresentação de Taliaferro, à luz da qual se estabelecem as distinções de que se ocupa, tem por objetivo essencial discutir o papel do conceito de anarquia em cada uma das vertentes do realismo contemporâneo. A despeito de sua riqueza de pormenores, pareceu mais apropriado, para os efeitos desta exposição, adotar a tipificação didática de Walt. Para a apresentação alternativa, ver Jeffrey W. Taliaferro, "Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited", International Security 25, no. 3 (2000). Outro texto, também de Walt, que sintetiza de forma bastante didática o mapa teórico recente é Stephen M. Walt, "International Relations: One World, Many Theories", Foreign Policy, no. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (1998). Por fim, uma referência central para acompanhar o debate realista contemporâneo é a coleção de ensaios publicada em Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones e Steven E. Miller, The perils of anarchy: contemporary realism and international security (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995).

[159] Para uma discussão extremamente rica do realismo a partir de seus traços comuns e das diversas definições oferecidas pelos autores dentro da tradição, ver Donnelly, Realism and international relations; Stefano Guzzini, "The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations", European Journal of International Relations 10, no. 4 (2004).

> The realist tradition places power at the center of political life: it sees the acquisition and management of power as the main issue that political actors face. It also takes a fairly pessimistic view of the human condition, emphasizing the recurring elements of tragedy rather than the hard-won instances of progress. […] By identifying the core problem of international politics–the insecurity and competition induced by the existence of independent states in anarchy–the realist tradition has set the terms of the debate even for those thinkers who do not accept its generally pessimistic conclusions. In short, the basic elements of the realist tradition are akin to the theory of universal gravitation.[160]

Embora não seja o caso de comentar de perto o que se pode tomar, generosamente, como uma licença poética que lhe tenha escapado, dois aspectos são óbvios: o primeiro é que há um problema lógico em apontar o pessimismo, ao mesmo tempo, como premissa e como conclusão; o segundo é que nem o mais ferrenho crítico de Newton e da física clássica se animaria a simplesmente duvidar de suas equações de movimento. De qualquer forma, na mesma linha disso que venho chamando de ontologia do presente eterno, Mearsheimer é obviamente hobbesiano ao assim definir o realismo: "Realism paints a rather grim picture of world politics. The international system is portrayed as a brutal arena where states look for opportunities to take advantage of each other, and therefore have little reason to trust each other. Daily life is essentially a struggle for power, where each state strives not only to be the most powerful actor in the system, but also to ensure that no other state achieves that lofty position".[161] Sempre na linha da ênfase nas "coisas como elas são", Fareed Zakaria observa que "good theory explains how

[160] Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", pp. 200-1.
[161] John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", International Security 19, no. 3 (1994), p. 9.

the world does work, not how it should work".[162] Em sua análise do realismo, Gelson Fonseca Jr., por sua vez, sublinha: "Na perspectiva realista, a guerra é um direito soberano do Estado, uma 'contingência normal' do jogo do poder, que deve ser examinada essencialmente do ângulo de sua oportunidade. É o primeiro dever do príncipe estar preparado para empreendê-la, justamente porque é o recurso de que dispõe quando está diante de ameaças à integridade de seus domínios e, se tiver ambições de expansionismo, o instrumento para realizá-lo. A decorrência de colocação é, em primeiro lugar, a de desvincular a guerra de qualquer conotação de pecado, de desumanidade. Está, afinal, na natureza das coisas".[163]

Naturalmente, o papel da moralidade e da busca e afirmação da justiça cabem precariamente em um espaço desenhado sob o signo da necessidade imperativa. A liberdade é condição lógica e ontológica das escolhas morais. Ao limitar a margem de manobra da ação estatal a um binômio que se restringe a entender os "fatos da vida" ou perder-se em utopias que podem conduzir à ruína, o pensamento realista implicitamente reconhece este fato: junto com a escolha moral, é a própria liberdade que passa a acomodar-se mal no corpo teórico realista. Ao contrário do que o senso comum ilustrado parece acreditar, o ceticismo ético pode, sim, ser profundamente conservador e, no limite, liberticida.[164]

[162] Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", review of Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition. Snyder, Jack, International Security 17, no. 1 (1992), p. 196.

[163] Gelson Fonseca Jr., A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações (São Paulo: Paz e Terra, 1998), p. 51.

[164] Esse aspecto conversador é implicitamente afirmado, por exemplo, por Zakaria quando este contrapõe o realismo às teses do iluminismo no que diz respeito, justamente, ao contraste entre uma concepção do tempo que incorpore a possibilidade da transformação e o entendimento cíclico do tempo realista. Sobre isso ver Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", pp. 180 et seq.

A dimensão do conflito é particularmente marcada no realismo ofensivo: entre as várias vertentes teóricas que hoje abriga o realismo, esta é a mais claramente hobbesiana. Em linhas gerais, pode afirmar-se que a distinção fundamental entre as vertentes defensiva e ofensiva está na interpretação que se adote das conseqüências da anarquia como traço essencial do sistema internacional.[165]

Em contraste com Waltz e com os realistas defensivos – para quem políticas de expansão do poder colocam em marcha a lógica do dilema da segurança e acabam por conduzir à aglutinação de alianças hostis que minam a própria segurança que se almejava em primeiro lugar – os realistas ofensivos entendem que sistemas anárquicos encorajam não a busca pela segurança, mas, sim, a busca pelo poder.[166]

[165] Para referências sobre o realismo ofensivo e defensivo, bem como sobre o debate intra-realista recente, ver: Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In", Ibid.19 (1994); John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", International Security 15, no. 1 (1990); Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", ; John J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics (New York: Norton, 2001); Eric J. Labs, "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims", Security Studies Vol. 6, no. 4 (1997); Robert Gilpin, War and change in world politics (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1981); Fareed Zakaria, From wealth to power: the unusual origins of America's world role (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998); Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help", International Security 19, no. 3 (1994); Stephen Van Evera, Causes of war: power and the roots of conflict (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Jack L. Snyder, Myths of empire: domestic politics and international ambition (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991); Taliaferro, "Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited", ; Glenn H. Snyder, "Mearsheimer's World - Offensive Realism and the Struggle for Security", International Security 27, no. 1 (2002); Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", ; Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate", International Security 24, no. 1 (1999).

[166] Na definição sucinta de Mearsheimer, "what money is to economics, power is to international relations". (Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, p. 12). Segundo Mearsheimer, o dilema da segurança é um conceito básico na lógica do realismo ofensivo. Enquanto os realistas defensivos entendem que os Estados têm uma demanda finita por segurança, a qual, uma vez saciada, os torna em "não-revisionistas" e, mais ainda, usam o dilema da segurança para sustentar que a busca do poder deve ser avaliada tendo presente que, a partir de certo ponto de acumulação de poder é a própria segurança que passa a ser fragilizada, Mearsheimer contesta esse argumento apontando que, a ser verdade que os Estados se portam dessa forma, o corolário lógico é que não haveria

Isso pelo simples fato de que em um sistema anárquico e competitivo, apenas os Estados mais fortes podem ter a garantia de que sua sobrevivência não estará ameaçada.[167] Coerentemente, o realismo ofensivo sustenta que a formação de alianças hostis – o conceito de "balancing" – é menos freqüente do que sustenta Waltz: na realidade, segundo esse diagnóstico, os Estados tendem mais regularmente a adotar o comportamento que chamam de "pass the buck". Em outras palavras, preferem em geral transferir a outros Estados os custos envolvidos na constituição de uma aliança visando a barrar a expansão de um poder hegemônico.[168] Desse modo, o sistema internacional ao mesmo tempo

Estados revisionistas e, em última instância, o próprio dilema da segurança perderia sentido. Contra essa interpretação, Mearsheimer sustenta que "the essence of the dilemma is that the measures a state takes to increase its own security usually decrease the security of other states. [...] The implication of Herz's analysis is clear: the best way for a state to survive in anarchy is to take advantage of other states and gain power at their expense. The best defense is a good offense. Since this message is widely understood, ceaseless security competition ensues. Unfortunately, little can be done to ameliorate the security dilemma as long as states operate in anarchy". (Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, p. 36). Sobre esse tema, ver ainda Snyder, "Mearsheimer's World - Offensive Realism and the Struggle for Security", pp. 155-156.

[167] Em seu sumário sobre o debate, Jervis comenta: "Offensive realists think that the conflict we observe in international politics represents real incompatibility between desired states of the world. The famous example is the reply that Francis I of France gave in the early sixteenth century when he was asked what differences led to constant warfare with Spain's Charles V: "None whatever. We agree perfectly. We both want control of Italy!" At the very least, offensive realists note, modeling politics as a prisoner's dilemma conceptualizes cooperation as a single alternative, the only one that is better over the long run than mutual defection. In fact, there are many outcomes better than mutual defection, and these distribute the gains in quite different ways and are inevitable sources of conflict. Neoliberals attribute much conflict to the failure to employ institutions that could move states to the Pareto frontier by facilitating secure and equitable agreements. Defensive realists fall between these views, arguing that a great deal depends on whether the state (assumed to be willing to live with the staus quo) is facing a like-minded partner or an expansionist. In the latter case, their analysis parallels that of the offensive realists; in the former case, it is not unlike that of neoliberals". Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate", p. 50. Para uma caracterização sucinta do realismo defensivo, ver também Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", pp. 191-193.

[168] Em si, o tema constitui um dos eixos do debate inter-realista: a chamada teoria das alianças. É nesse âmbito que se trava o debate entre, de um lado, Stephen Walt e seu conceito de "balance-of-threat" e, de outro, Randall Schweller com a explicação em

encoraja e é permissivo a que os Estados busquem maximizar sua segurança por meio de políticas de maximização de poder relativo. A referencia à dimensão relativa é importante ao apontar para outra dimensão do debate teórico, o debate que se trava em torno da importância dos ganhos absolutos *versus* os ganhos relativos.[169] Se os Estados se orientam pelo entendimento de que o mais importante são ganhos absolutos – ou, tecnicamente, se o mais importante é o deslocamento da curva de Pareto para a direita, independentemente da distribuição dos recursos ao longo da curva – ao invés de ganhos relativos – onde o importante é, justamente, a posição na curva – as possibilidades de cooperação são obviamente mais sólidas.

Para os realistas ofensivos, a lógica da anarquia deve levar os Estados a enfatizarem ganhos relativos e a buscarem oportunidades de acréscimo de poder em qualquer situação na qual os benefícios antecipados superem os custos. Enquanto para Waltz e para os realistas defensivos em geral a expansão militar tem escasso valor intrínseco e a agenda externa dos Estados se orienta por uma diversidade de fatores que vai além dos interesses da segurança, para o realismo ofensivo não apenas os benefícios da agressão militar são tidos como normalmente fonte de fortalecimento do Estado agressor, como a noção de que haja um *quantum* de segurança a partir do qual a busca pelo poder passa a ser contraproducente é descartada.[170]

termos de "balance-of-interests". Em alguma medida as duas teses reproduzem, em sua divergência, a oposição defensivo-ofensivo. Para uma apresentação sumária, com referências bibliográficas, da teoria das alianças, ver Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", pp. 212-213.

[169] Sobre esse tema, ver Joseph Grieco, Robert Powell e Duncan Snidal, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation", American Political Science Review 87, no. 3 (1993); Duncan Snidal, "International Cooperation among Relative Gains Maximizers", International Studies Quarterly 35, no. 4 (1991).

[170] Na descrição de Mearsheimer, o contraste entre as visões fica particularmente claro: "For defensive realists, the international structure provides states with little incentive to seek additional increments of power; instead it pushes them to maintain the existing balance of power. Preserving power, rather than increasing it, is the main goal of states. Offensive realists, on the other hand, believe that staus quo powers are rarely found in

A definição oferecida por Mearsheimer do conceito de hegemonia deixa claro que sua teoria tem como corolário lógico que apenas um mundo unipolar seria estável. Com efeito, o conceito de Estado hegemônico é definido como "a state that is so powerful that it dominates all the other states in the system. [...] In essence, a hegemon is the only great power in the system".[171] Mearsheimer reconhece que, a menos da obtenção de uma clara superioridade nuclear sobre o conjunto dos demais Estados, a noção de hegemonia permanece apenas como uma espécie de ponto de fuga ao qual tendem as grandes potências. Em termos concretos, apenas será possível encontrar exemplos de hegemonias regionais: "the best outcome a great power can hope for is to be a regional hegemon and possibly control another region that is accessible over land. […] The United States is the only regional hegemon in the modern history".[172] Sendo a busca da hegemonia objetivo último de toda grande potência, a preocupação em evitar o surgimento de rivais torna-se parte indispensável de sua agenda externa. O elemento de prevenção do surgimento de potenciais rivais mostra-se logicamente inseparável do realismo em sua vertente ofensiva.[173] Sem prejuízo da análise específica de que se ocupa o subcapítulo seguinte, ao menos desse ponto de vista a Doutrina de Segurança

world politics, because the international system creates powerful incentives for states to look for opportunities to gain power at the expense of rivals, and to take advantage of those situations when the benefits outweigh the costs. A state's ultimate goal is to be the hegemon in the system". Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, p. 21. Está claro que o contraste entre as duas vertentes depende, em grande medida, do entendimento sobre os Estados serem, em geral, o que se chama "staus quo States" ou "revisionist States". Para uma análise do contraste entre Waltz e Mearsheimer, ver Snyder, "Mearsheimer's World - Offensive Realism and the Struggle for Security", pp. 153-154. Na linguagem da teoria econômica, cara a Waltz, o que se percebe é que para os realistas defensivos, a curva de segurança mostra rendimentos decrescentes a partir de certo ponto. Em contraste, para os ofensivos, haveria rendimentos marginais crescentes associados à expansão do poder de um dado Estado.

[171] Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, p. 40.

[172] Ibid., p. 41.

[173] Mearsheimer reconhece essa vinculação ao observar que "hegemons [...] do not want peers". Ibid., p. 41-42.

Nacional do governo norte-americano é perfeitamente coerente com o realismo à la Mearsheimer e assemelhados. Antes, no entanto, de discutir as distintas recomendações de política que cada uma dessas variantes do realismo implica, passo, agora, à análise de uma terceira variante: o realismo neoclássico.[174]

Em linhas gerais, o realismo neoclássico representa uma tentativa de reincorporar à teoria das relações internacionais variáveis não-sistêmicas, dissociando-se do viés estrutural tal como definido na linha waltziana. Sem recusar a centralidade do poder e sem questionar que o posicionamento de cada Estado dentro do sistema internacional está fundamentalmente vinculado a suas capacidades materiais, os realistas neoclássicos insistem em sublinhar que a tradução dos constrangimentos externos se dá de modo indireto e filtrado por variáveis domésticas ao nível das unidades estatais. Com isso, o próprio conceito de poder – central à teoria – requer tratamento mais sofisticado do que apenas um levantamento de recursos materiais, de vez que a forma como elites nacionais e setores domésticos responsáveis pela condução dos negócios externos percebem o poder adquire relevância central.[175]

O tema da anarquia também recebe interpretação específica no realismo neoclássico: enquanto para os realistas ofensivos a anarquia internacional predispõe à busca pela hegemonia e, para os defensivos, ela é apenas conducente à busca por segurança dentro de certos limites, para os realistas

[174] A expressão é de Rose Gideon, em seu texto seminal Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", World Politics 51, no. 1 (1998).

[175] É importante ter presente que o realismo neoclássico não se confunde com as chamadas teorias de Innenpolitik, nas quais as explicações dos fenômenos internacionais têm como variável independente a configuração doméstica de cada unidade. Um exemplo de Innenpolitik é a hipótese da paz democrática. Os realistas neoclássicos preservam a ênfase na dimensão externa – na Aussenpolitik -, mas enfatizando que não há uma causalidade direta entre sistema e comportamento estatal.

neoclássicos as implicações da anarquia devem ser estabelecidas por tomadores de decisão em contextos de informação imperfeita e sob pressões tanto externas quanto internas. É inegável que a concepção segundo a qual as implicações da anarquia dependem, em alguma medida, da interpretação que se lhes atribua aproxima o realismo neoclássico do construtivismo, ao menos na vertente de Alexander Wendt.[176] A distinção fundamental está, no entanto, em que, diferentemente do que sustentam as teses construtivistas, o espaço de construção social das normas e das interpretações do que seja a anarquia é aqui limitado por uma realidade objetiva, expressa em termos de poder e que, no longo prazo, cobrará seu preço se for avaliada de forma incorreta.[177] O cerne da proposta neoclássica está em incorporar à teoria o estudo de como a percepção dos constrangimentos sistêmicos é assimilada pelos atores domésticos e dá origem a distintas respostas de política externa. Isso posto, é previsível que o foco central dos trabalhos de teóricos desta linhagem se concentre em estudos de caso sobre como se manifesta, historicamente, esse processo. Nesse marco inserem-se alguns dos estudos centrais do realismo neoclássico como, por exemplo, os de Fareed Zakaria, de Randall Schweller e de William Wohlforth.[178]

[176] O texto clássico de Wendt sobre o tema é o Alexander Wendt, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", International Organization 46, no. 2 (1992).

[177] Walt comenta esse aspecto, ao afirmar: "Power is the underlying variable in the neoclassical version of realist theory, but the causal logic of the theory places domestic politics as an intervening variable between the distribution of power and foreign policy behavior. At the same time, neoclassical realists also believe there are clear limits to these domestic effects. Over time, shifts in the balance of power will constrain state behavior, and leaders of regimes whose strategic vision is clouded will pay a price for their lack of clear sight". (Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition", p. 211).

[178] Ver, por exemplo, William C. Wohlforth, The elusive balance: power and perceptions during the Cold War (Ithaca: Cornell University Press, 1993); Randall Schweller, Deadly imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquest (New York: Columbia University Press, 1998); Zakaria, From wealth to power: the unusual origins of America's world role.

Em seu estudo sobre a emergência dos EUA como grande potência ao longo do período de 1865 a 1908, Fareed Zakaria apresenta versão própria do realismo, ao mesmo tempo neoclássico e ofensivo, que ele chama de "realismo de base estatal". Na linha do realismo neoclássico, Zakaria lembra que homens de estado, não Estados, são os principais atores da cena internacional e que, portanto, a percepção desses atores em relação a mudanças nas capacidades de poder é fundamental. Outro aspecto importante é que a utilização dos recursos de poder depende da capacidade dos tomadores de decisão de apoiarem-se na estrutura estatal para transformar as modificações do poder nacional em poder estatal.[179] Ao elaborar resposta à pergunta central que motiva sua pesquisa – em que condições os Estados expandem seus interesses políticos na cena internacional? – Zakaria parte de um entendimento da anarquia internacional que o situa no campo do realismo ofensivo. Exemplo claro é a passagem em que comenta: "in the anarchic, non-hierarchical international environment, states are driven by the system's competitive imperative: if a state does not attempt to maximize its influence, then another will seize the opportunity in its stead".[180]

Na investigação das causas que levaram à Segunda Guerra Mundial, Schweller sustenta, por sua vez, que a configuração do sistema internacional no período 1936-1936 era tripolar, tendo como pólos centrais os EUA, a União Soviética e a Alemanha. Enquanto os EUA, vencedores da Primeira Guerra Mundial, se portam como um pólo

[179] Esses dois pontos ficam claros quando Zakaria comenta que "foreign policy is made not by the nation as a whole but by its government; consequently, what matters is state power, not national power. State power is the portion of national power the government can extract for its purposes and reflects the ease with which central decision-makers can achieve their ends. This variation on classical realism, which I call state-centered realism, maintains the logic that capabilities shape intentions, but it recognizes that state structure limits the availability of national power". Zakaria, From wealth to power: the unusual origins of America's world role, p. 9.
[180] Ibid., p. 29.

defensor do *status quo*, os dois outros são considerados revisionistas.[181] Esta configuração específica, reunindo dois Estados revisionistas e um do *status quo* é considerada particularmente instável, trazendo o risco de que um dos Estados revisionistas ataque o outro e assim duplique sua capacidade ofensiva contra o pólo remanescente. Segundo Schweller, esse processo esteve presente na decisão de Hitler de abrir o front soviético.[182] A distinção, de resto conhecida, entre esses dois tipos genéricos de interesses dos Estados – revisionistas e *status quo* - compõe o aparato teórico de que se vale Schweller para, de um lado reincorporar o papel das unidades estatais como variáveis explicativas diferenciadas no marco de teorias sistêmicas e, de outro lado, recuperar o que ele chama de o foco clássico da teoria realista em poder e interesses.

O contraste entre Estados revisionistas e Estados do *status quo* é igualmente importante para Wohlforth o qual, em sua explicação do fim da Guerra Fria, afirma que não há qualquer mistério na cooperação estabelecida entre o ocidente e a União Soviética nos estádios finais da confrontação bipolar. Segundo ele, Estados do *status quo* são ofensivos apenas quando empenhados em evitar o surgimento de um novo poder emergente.[183] Como, em sua avaliação, a União

[181] Randall Schweller, "Tripolarity and the Second World War", International Studies Quarterly 37 no. 1 (1993),pp. 84-86. Este artigo sintetiza as teses principais do livro.
[182] "A tripolar system composed of two revisionist poles is typically unstable because both power-maximizers are highly motivated to augment their resources at the expense of the lone staus quo pole. As a result, the two revisionist poles can be expected to put aside their competition temporarily so as to make substantial gains". Na hipótese, contudo, de o pólo conservador ser geograficamente distante e os pólos revisionistas relativamente próximos, há a possibilidade de que "one of the revisionist poles may be able to defeat the other [...] Once accomplished, the victorious revisionist pole would be in control of at least twice as many resource as the lone staus quo pole". Ibid., p. 79. Desnecessário sublinhar o quão evidentemente tal caracterização é calcada na dinâmica que primeiro aproxima Alemanha e União Soviética e mais tarde leva os alemães a romperem o Pacto Ribentropp-Molotov.
[183] Sobre isso, ver William C. Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War", International Security 19, no. 3 (1994), p. 120.

Soviética não era uma potência emergente, mas, ao contrário, um "declining challenger", o comportamento não agressivo do Ocidente fazia sentido. Da mesma forma, olhando agora para as razões que explicariam porque as elites política e militar soviética não reagem agressivamente a uma percebida perda de poder relativo, o conceito de *declining challenger* é mais uma vez utilizado, em contraposição ao conceito de *declining hegemon*. Na visão de Wohlforth, a expectativa realista de um comportamento ofensivo em prol da manutenção de uma dada distribuição de poder se aplica a manifestações de declínios de hegemonia, não a casos em que há um fracasso na tentativa revisionista de deslocar o pólo hegemônico. Como teria sido este o caso soviético, seu comportamento é explicável pela teoria da hegemonia formulada por Wohlforth. O elemento interno é crucial na explicação de Wohlforth do fim da Guerra Fria: em sua argumentação, as medidas adotadas por Gorbatchev eram movidas essencialmente por uma percepção de declínio de poder relativo motivado pela ineficiência da economia soviética em acompanhar a produtividade ocidental em geral e norte-americana em particular. A lógica das medidas estava em adotar um conjunto de reformas que permitisse ganhos de poder relativo com base um uma economia reativada. No correr do processo, entretanto, as dificuldades de transição para uma econômica aberta se agudizam e o processo de reformas acaba evoluindo na direção que conduziria, finalmente, à própria dissolução da União Soviética.[184]

[184] Richard Lebow observa que "soviet foreign policy had been living beyond its means for a long time" e menciona que ao fim da década de setenta o crescimento da economia soviética já havia praticamente estagnado, o que se refletia em uma crescente relação gastos militares/PIB. Ver Lebow, "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism", pp. 264-266. Em sua análise, Wohlforth entende, igualmente, que a falência da economia soviética é um dado fundamental para o entendimento do fim da Guerra Fria, como fica claro do seguinte comentário: "In short, Gorbachev and his colleagues in the leadership did not want to retreat from the world stage, give up socialism, make endless concessions to the West, or become liberal democrats. The evidence we have shows Gorbachev and others in the leadership reluctantly giving up

A apresentação do debate intra-realista não tem interesse apenas acadêmico: de distintos posicionamentos teóricos derivam diferentes recomendações de *policy*. De mais a mais, contrapor-se a um conjunto dado de políticas requer, não raro, entender, e ser capaz de criticar, o substrato teórico que lhes dá origem. Ao concluir esta subseção em que apresentei a evolução mais recente do pensamento realista, duas considerações parecem ainda apropriadas. A primeira é que, ao reintroduzir a dimensão das unidades estatais e a configuração das forças domésticas como variáveis teóricas relevantes, o realismo neoclássico, a despeito de sua ambição de ser uma teoria de terceira imagem, abre espaço para que se reaproxime da teoria das relações internacionais o temário clássico da filosofia política. A própria ênfase metodológica em uma reconstituição de processos decisórios internos como forma de compreender resultados sistêmicos internacionais reabre, por exemplo, o interesse em leitura mais atenta de Tucídides. Dessa perspectiva, a leitura que proponho sugere que a interpretação realista com sua ênfase no poder não necessariamente se mostra, seja a única, seja a mais convincente, a dar conta do que possam ser as lições da *Guerra do Peloponeso*.

O segundo conjunto de considerações, com o que se prepara a transição para a subseção seguinte, diz respeito a algumas das recomendações distintas que decorrem do realismo em suas vertentes ofensiva e defensiva. Não parece difícil imaginar que uma perspectiva

their vision of socialism, the power of the Soviet Union, and the importance of its place in the world only under pressure. Cognitive change was compelled by mounting negative feedback. It is difficult to account for the series of wrenching Soviet decisions that set in motion the forces that ended the Cold War and precipitated the end of the post-World War II international system in the absence of hard perceived necessity. One cannot imagine Gorbachev [...] acquiescing in risky moves and retreating from hallowed precepts in the absence of dire need. Preferences clearly changed. The relative value of "socialism's international positions" or the "Motherland's international standing" declined in favor of "revitalizing the economy". But preferences changed under the impact of negative feedback about socialism's capability to what was asked of it". Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War", p. 115.

teórica segundo a qual os Estados apenas se expandem no limite da sua segurança e para a qual expansões além deste ponto colocam em marcha uma espécie de mecanismo de "checks and balances" com a configuração de alianças de contenção deve dar origem a recomendações de política externa moderadas e ao desenvolvimento de capacidade bélica eminentemente defensiva. Mais ainda, como no equilíbrio entre ataque e defesa, a tecnologia, a geografia e a capacidade de manter conflitos de baixa intensidade normalmente favorecem a defesa, é claro que a expansão de arsenais além de um ponto ótimo estabelecido em bases conservadoras parece pouco racional. Já para os realistas ofensivos, a noção de que a segurança seja plena e a cooperação possível é uma ilusão na qual se acredita ao risco de colocar em perigo a própria existência do Estado. Como fica claro da noção de hegemonia apresentada por Mearsheimer, o objetivo último de toda política externa deve ser a obtenção máxima de excedentes de poder.

Esse debate é particularmente relevante em um contexto histórico em que, vitorioso da Guerra Fria, os EUA se percebem como desfrutando de uma preponderância incontrastada em todos os campos normalmente contabilizados nos cálculos de capacidades de poder: tecnologia, economia, recursos militares, para citar apenas alguns dos principais. Diante disso, emerge com particular intensidade o tema da chamada Grande Estratégia.[185] Em suma, como proceder se o objetivo é manter esta preponderância obtida ao fim do confronto bipolar? A resposta dos realistas defensivos é que se devem evitar políticas unilaterais e provocativas que ponham em risco os interesses norte-

[185] O tema da Grand Strategy é hoje objeto de um sem número de artigos. Para algumas referências particularmente relevantes, ver Stephen M. Walt, "The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy", International Security 14, no. 1 (1989); Eugene Gholz; Daryl G. Press; Harvey M. Sapolsky, "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation", International Security 21, no. 4 (1997); Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War".

americanos de longo prazo.[186] Já os realistas ofensivos entendem que políticas de engajamento seletivo são, essas sim, prejudiciais pois deixam livre o campo para o surgimento de desafios à hegemonia norte-americana. Sugerem, pois, a adoção de políticas mais agressivas em que se bloqueie a possibilidade de emergência de potências regionais. Um caso claro é o das relações com a China: para os realistas ofensivos, os EUA deveriam adotar políticas que visem a dificultar a expansão econômica chinesa e restringir sua capacidade de atuar como grande potência nas próximas décadas.[187] Já dos realistas neoclássicos aprende-se que fatores de ordem interna constituem variável relevante em modelos explicativos de política internacional. Estando claro, portanto, que há uma relação entre perspectivas teóricas e recomendações de *policy*, na subseção que segue trilho sentido inverso com o objetivo de identificar, por trás de um conjunto específico de políticas, a teoria que as orienta. Assim como não há caminho linear na direção da teoria à prática, menos ainda seria de esperar que se pudesse decantar, de um conjunto de iniciativas concretas, uma matriz teórica em estado puro que desse conta de cada manifestação prática analisada: a realidade é sempre opaca. De qualquer forma, o que se tenta na seção seguinte é determinar até que ponto é possível perceber a influência do pensamento realista sobre as políticas adotadas pelo governo George W. Bush em seu primeiro mandato.

I.2. Doutrina Bush e o realismo

O estudo do realismo e de seus desdobramentos teóricos mais recentes, desenvolvido na subseção anterior, trouxe a argumentação a um ponto em que parecerá claro que a reflexão acadêmica não se

[186] Sobre isso, ver Taliaferro, "Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited", pp. 150 et seq.
[187] Para uma discussão nessa linha, ver Charles Glaser, "Structural Realism in a more complex world", Review of International Studies 29 (2003), p. 404 et seq.

esgota em si mesma, mas tem implicações diretas para o debate político. Com efeito, foi visto que, dependendo das premissas de que se parta, mesmo dentro do campo realista, serão obtidas, como corolário, receitas de *policy* fundamentalmente distintas.

Se a vinculação entre posicionamentos teóricos e recomendações do debate político parece estabelecida em caráter geral, ela se manifesta com particular agudeza em um momento histórico no qual os EUA, vitoriosos da Guerra Fria, e confrontados com um tipo de ameaça inédita e escassamente antecipada, elaboram e divulgam documento em que organizam logicamente as premissas de sua ação em matéria de segurança nacional: a Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América.[188] No que segue, a análise deste documento será orientada pela tentativa de avaliar se, e em que medida, as teses ali expostas – que configuram o cerne do que se convencionou

[188] "The National Security Strategy of the United States of America", (Washington, D.C.: 2002). A elaboração de documento em que se apresentam de modo abrangente os grandes temas de segurança nacional não é novidade introduzida pelo governo Bush. Em rigor, a preparação de tal documento é uma exigência legal estabelecida pelo Goldwater-Nichols Act de 1986. Esse procedimento foi inaugurado durante a presidência de Harry Truman que, em 1950, encaminha ao Congresso o texto conhecido como NSC-68, em que se articula a doutrina de contenção contra a União Soviética. Vale notar que o "National Security Memorandum No. 68 on United States Objectives and Programs for National Security" – nome oficial do NSC-68 – foi preparado por um órgão, o Joint State-Defense Department Committee, chefiado por Paul Nitze. Em 1965 Albert Wohlstetter apresenta Paul Wolfowitz a Nitze. Este convence Wolfowitz a mudar-se para Washington em 1969. Dessa época data o início de sua amizade com Richard Perle, também discípulo de Wohlstetter. Mais do que curiosidades biográficas, essas referências ilustram a solidez dos vínculos pessoais, profissionais e ideológicos que unem alguns dos personagens-chave por trás da formulação das teses centrais da Doutrina Bush. Para uma análise desse grupo, comumente chamado de neoconservadores, ou "neocons", ver, inter alia, Ivo H. Daalder e James M. Lindsay, America unbound: the Bush revolution in foreign policy (Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003); James Mann, Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet (New York: Viking, 2004) De outra perspectiva, para uma discussão interessante, embora fora do âmbito desta tese, em que se compara o célebre Telegrama X com o NSC-68, ver Efstathios Fakiolas, "Kennan's Long Telegram and NSC-68: A Comparative Theoretical Analysis", East European Quarterly 31, no. 1 (1998). Vale ter presente, finalmente, que já o documento de 1950 enfatizava o caminho de "regime change" contra o Kremlin.

chamar de Doutrina Bush – podem ser entendidas como representativas dos marcos conceituais do realismo.[189]

Embora os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 tenham servido como uma espécie de catalisador para a articulação da Doutrina, alguns de seus elementos centrais já se fazem notar ao longo da campanha presidencial e dos meses iniciais do primeiro mandato de George W. Bush. Na preparação de sua campanha presidencial, Bush mostra-se preocupado em montar uma equipe de política externa cujas credenciais em termos de experiência, formação acadêmica e, naturalmente, alinhamento às teses republicanas, transmitissem ao eleitorado a imagem de um candidato que, embora não tendo entre seus pontos fortes a exposição à agenda internacional dos EUA, era capaz de apoiar-se em um grupo sólido de assessores. Este grupo, que se auto-intitularia "The Vulcans", teve em Condoleezza Rice e Paul Wolfowitz dois de seus primeiros nomes e em grande parte responsáveis pela seleção dos demais. A montagem dos *Vulcans* começa em agosto de 1998 quando o ex-Presidente Bush convida Rice para um fim de semana em seu rancho com o objetivo de apresentá-la a seu filho para discutirem temas de política externa. Ao longo dos dois dias, no relato de James Mann, "the son of the former president and the protégée of the former national security adviser tested each other". Nas conversas, sempre de acordo com Mann, além de discutirem temas da agenda externa, um ponto forte foi o interesse de ambos por esportes e o uso de que se valia Bush de metáforas esportivas. Condoleezza Rice teria dito, a esse respeito, que "one of the things I found most endearing about George W. is that he used sports metaphors".[190]

[189] Conduzida a partir da tal perspectiva, a análise da NSS-2002 aqui desenvolvida não pretende, seja tornar-se uma apresentação abrangente das principais iniciativas de política externa norte-americana durante os últimos quatro anos, seja, menos ainda, oferecer um amplo horizonte histórico das linhas centrais da atuação externa dos EUA.

[190] Sobre isso e sobre a montagem de equipe de campanha do então candidato Bush, ver Mann, Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet, pp. 248-260. Sobre a importância que atribuía à imagem de ser um candidato com boa assessoria, o próprio

Ao longo da campanha, duas tendências se afirmaram: a primeira, mais diretamente ligada à disputa política imediata, se deixava resumir pelo que um comentarista denominou de ABC: *Anything but Clinton*.[191] Em outros termos, tratava-se da tentativa de, com base nas linhas gerais de política externa dos republicanos, construir uma posição distinta e crítica do conjunto de políticas articuladas ao longo dos oito anos da Presidência Clinton. A presença, no que se pode chamar de Doutrina Clinton, de elementos mais alinhados com as teses da paz democrática, a ênfase em conceitos como os de "nation-building", a importância dada a temas como AIDS e pobreza passaram a ser duramente criticados pela campanha de Bush sob o argumento genérico de falta de prioridades e ineficiência na promoção dos interesses nacionais norte-americanos.[192] Não por acaso, Bush retoma a linha já presente na campanha presidencial de Robert Dole, em 1996, de crítica ao Tratado Antimísseis Balísticos de 1972, enfatiza que as Forças Armadas norte-americanas necessitavam de melhores armamentos, mais treinamento e melhores salários e defende uma volta aos valores republicanos básicos.[193]

Bush confirma este ponto ao declarar, no programa Meet the Press (NBC), de 21 de novembro de 1999 que: "One of the things about a President Bush is that I'll be surrounded by good, strong, capable, smart people who understand the mission of the United States is to lead the world to peace".

[191] Daalder e Lindsay, America unbound: the Bush revolution in foreign policy, p. 37.

[192] Para uma discussão geral das linhas-mestras da política externa de Clinton, ver, inter alia, Graham Allison, "Get Ready for the Clinton Doctrine", New Statesman, November 8 1996 ; Colin Campbell e Bert A. Rockman, eds., The Clinton Legacy (New York: Chatham House, 2000). Sobre o tema da Doutrina Clinton, Goldman e Berman comentam ironicamente que "perhaps no sighting other than that of extraterrestrial life has been more debated than the question of a Clinton Doctrine". Feito este comentário, no entanto, os autores apresentam análise ao mesmo tempo sucinta e abrangente das linhas gerais da política externa de Clinton a partir do diagnóstico de que durante seu mandato teria havido tentativa de redefinir a estratégia norte-americana, que passaria do "threat-based containment" ao "mission-based enlargement". Para essa discussão, ver Emily O. Goldman e Larry Berman, "Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy", in The Clinton Legacy, ed. Colin Campbell e Bert A. Rockman (New York: Chatham House, 2000), pp. 226-254.

[193] Em contraste claro com a visão de Clinton em favor, por exemplo, de missões de "nation-building", Bush sublinha, por ocasião de debate com o então Vice-Presidente

Ao lado dos temas que se vão apresentando nos discursos e debates presidenciais – no confronto com o legado democrata – a segunda tendência que se afirma, e que se viria a revelar de importância decisiva, é a de redefinição do que seriam, afinal, esses valores republicanos aos quais se pretendia voltar. Em suma, o duplo movimento a que aludi consiste, de um lado, em contrapor-se às teses liberais dos democratas e, de outro, em posicionar-se dentro da própria tradição republicana em nome da qual se fala. Texto particularmente ilustrativo desse duplo movimento é o artigo de Condoleezza Rice publicado em início de 2000 pela revista Foreign Affairs, sob o titulo "Campaign 2000: Promoting the National Interest".[194] As teses centrais da NSS de 2002, vale notar, estavam já ali delineadas, o que coloca em questão o argumento de que teria havido uma ruptura radical em termos de prioridades em função do 11 de setembro.

Ao analisar o texto de Rice, é inevitável a impressão de que se está em um universo conceitual claramente demarcado pela visão realista do mundo. O texto começa pelo diagnóstico de que a despeito da dificuldade de definir com clareza o que seja o interesse nacional norte-americano após o fim da Guerra Fria, o período atual, por sua própria fluidez, ofereceria a oportunidade de moldar o mundo.[195] Para alcançar tal objetivo, seria necessário redefinir com clareza o interesse nacional dos EUA, bem como concentrar seus esforços em algumas prioridades centrais.

Rice elabora seu argumento e cita, como tarefas essenciais, reforçar o poderio militar norte-americano em termos de projeção de poder e de capacidade dissuasória; incentivar o crescimento e a

Albert Gore, que: "The vice-president and I have a disagreement about the use of troops. He believes in nation building. I believe the role of the military is to fight and win war". Citado por Mann, Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet, p. 256.

[194] Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest", Foreign Affairs 79, no. 1 (2000).

[195] A frase de Condoleezza é literalmente a seguinte: "During these fluid times, one can affect the shape of the world to come". Ibid., p. 45.

abertura política, reforçando as alianças com aliados que partilhem os valores americanos e o ônus de promover a paz e a prosperidade; dedicar especial atenção ao relacionamento com grandes potências como China e Rússia; e, ainda, lidar de modo decisivo com a ameaça do terrorismo e de regimes hostis. No texto, são assim apresentadas as prioridades:

> American foreign policy in a Republican administration should refocus the United States on the national interest and the pursuit of key priorities. These tasks are:
>
> - to ensure that America's military can deter war, project power, and fight in defense of its interests if deterrence fails;
> - to promote economic growth and political openness by extending free trade and a stable international monetary system to all committed to these principles, including in the western hemisphere, which has too often been neglected as a vital area of U.S. national interest;
> - to renew strong and intimate relationships with allies who share American values and can thus share the burden of promoting peace, prosperity, and freedom;
> - to focus U.S. energies on comprehensive relationships with the big powers, particularly Russia and China, that can and will mold the character of the international political system; and
> - to deal decisively with the threat of rogue regimes and hostile powers, which is increasingly taking the forms of the potential for terrorism and the development of weapons of mass destruction (WMD).[196]

Algo que imediatamente chama atenção nessa enumeração é, de um lado, como a noção de interesse nacional está proximamente

[196] Ibid., pp. 46-47.

vinculada às noções de poder e de capacidade militar e, de outro lado, como o pressuposto de que a universalização crescente dos "American values" se traduz não apenas em um mundo de paz, prosperidade e liberdade, mas também em um mundo no qual a vigência desses valores redunda automaticamente na preservação e promoção do interesse nacional dos EUA. Embora a presença da dimensão valorativa possa dar margem à interpretação de que, ao menos nesse que é virtualmente um de seus esboços iniciais, a Doutrina Bush estaria apartada do realismo, a própria forma como esses valores são mencionados, a serviço de uma noção de interesse nacional amparada no poder e, em última análise, na capacidade militar, rapidamente remete a análise de volta ao marco realista. De fato, em mais de um momento do texto esse marco surge de modo explícito como, por exemplo, quando Rice sublinha que "power matters" e lamenta que "many in the United States are (and have always been) uncomfortable with the notions of power politics, great powers, and power balances".[197]

Em sua interpretação, tal desconforto seria o responsável pelo que qualifica de "reflexive appeal to notions of international law and norms". Rice rapidamente descarta esse gesto "reflexivo" e insiste em que a ênfase deva estar na defesa do interesse nacional em primeiro lugar. Efeitos benéficos para o resto da comunidade internacional, ou mesmo da humanidade, são, segundo ela, derivados e secundários. Rice não ignora, é claro – e sua própria formação acadêmica tornaria inverossímil supor o contrário – que as teses que vai articulando expressam o que mais acima chamei de ceticismo ético, caro aos realistas. Em outras palavras, ela tem presente que sua visão de mundo relega a dimensão ética do fenômeno político ao rol das convenções, que podem, ou não, ser consideradas úteis aos detentores do poder. Condoleezza Rice evita, com inegável habilidade retórica, a crítica que semelhante posição, se adotada

[197] Rice, "Promoting the National Interest", p. 47.

de modo explicito no seio de um debate político ainda não decidido, poderia trazer: para isso, procura transitar do ceticismo ao monismo ético. Esse movimento se dá de modo concreto quando afirma não haver problemas de natureza moral em suas teses de vez que avançar os interesses norte-americanos implica avançar valores universais. A equação se resolve tornando a promoção de uma dada perspectiva equivalente à promoção da perspectiva ética que interessa ao conjunto da humanidade. "People want to say what they think, worship as they wish, and elect those who govern them", comenta Rice".[198]

O elemento ausente dessa linha retórica é a possibilidade, claro, de que as pessoas e os povos queiram dizer o que pensam, inclusive dizer que não necessariamente estão convencidos de que alguns valores, mesmo que universais, encontrem sua tradução mais perfeita ou única na interpretação que lhes atribua o governo norte-americano. A síntese que Rice oferece entre o amoralismo realista e a presença de valores universais está, pois, condicionada ao que se manifesta como a premissa maior de sua construção conceitual e que se expressa nas formulações,

[198] O exercício sofístico vale a citação: "Even those comfortable with notions of the "national interest" are still queasy with a focus on power relationships and great-power politics. The reality is that a few big powers can radically affect international peace, stability, and prosperity. […] Moreover, that kind of power is usually accompanied by a sense of entitlement to play a decisive role in international politics. Great powers do not just mind their own business. Some worry that this view of the world ignores the role of values, particularly human rights and the promotion of democracy. In fact, there are those who would draw a sharp line between power politics and a principled foreign policy based on values. This polarized view – you are either a realist or devoted to norms and values – may be just fine in academic debate, but it is a disaster for American foreign policy. American values are universal. People want to say what they think, worship as they wish, and elect those who govern them; the triumph of these values is most assuredly easier when the international balance of power favors those who believe in them". Ibid., p. 49, ênfase minha. Não deixa de ser curioso que a própria autora se revele igualmente refratária à noção de "great power politics", como o revela toda uma argumentação que tem entre suas premissas implícitas a idéia de que a manutenção de hegemonia norte-americana se traduz em estabilidade sistêmica, enquanto esquemas tradicionais de balanças de poder seriam menos estáveis.

já citadas, de que "power matters" e de que as grandes potências, por definição, não se ocupam apenas do que lhes concerne diretamente.

Se, ao observar que a vitória alcançada ao longo da Guerra Fria concedia aos Estados Unidos a oportunidade de moldar o sistema internacional a suas visões e interesses é traço claro de um raciocínio realista orientado pelo conceito de defesa da preponderância hegemônica, no contexto de suas considerações sobre o que fazer, por exemplo, com a China o que surge é uma percepção que caberia perfeitamente no mundo de que se ocupa o realista ofensivo. Valendo-se do jargão acadêmico que acabara de criticar, Condoleezza Rice afirma que a China não é um "*status quo power*", de vez que está determinada a "alter Asia's balance of power in its own favor".[199] Dado esse diagnóstico, o que se impõe é a conclusão segundo a qual aquele país seria um "competidor estratégico", em lugar do "parceiro estratégico" percebido pela equipe de política externa de Clinton. Rice insinua o caminho a seguir quando comenta que "China's success in controlling the balance of power depends in large part on America's reaction to the challenge".[200]

Ao concluir seu texto, e virtual plataforma de ação externa do então candidato Bush, o olhar realista é confirmado. A defesa de uma política de exercício de poder baseada na projeção do interesse nacional vai ao extremo de qualificar a comunidade internacional de "ilusória". Embora possível antecipar que será precisamente por percepções como esta que mais tarde os teóricos realistas se apressam em marcar seu distanciamento do que viria a configurar-se como Doutrina Bush, o fato é que – descontado algo que naquele momento ainda poderia ser lido como um arroubo de campanha – as teses de Rice revelam um apreender da realidade perfeitamente afinado com teses realistas. Quando afirma que os EUA iriam "proceed from the firm ground of the national interest,

[199] Rice, "Promoting the National Interest", p. 56.
[200] Ibid.

not from the interests of an illusory international community" e que "America can exercise power without arrogance and pursue its interests without hectoring and bluster", Condoleezza Rice expressa, seja uma tautologia, seja o núcleo realista de uma política externa em gestação.[201] A evolução dos fatos deixaria claro que não se tratava de uma tautologia. A publicação da *National Security Strategy* retoma muitas das percepções já presentes em 2000. Preenchida pelo ataque do 11 de setembro de 2001, a distância entre os dois textos serviria para agudizar, ao mesmo tempo, o olhar realista e a ambição imperial dos *valores universais*.

No que concerne a esse último aspecto, já à sua introdução o documento revela que a noção do que seja um valor universal é concebida de modo a deixar pouca margem a nuances de entendimento. O texto começa, por exemplo, por expressar que do fim da Guerra Fria emergiu "a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise".[202] Em outra passagem do mesmo parágrafo, observa-se que os valores da liberdade "are right and true for every person, in every society". Não é preciso ser um relativista moral para antecipar que formulações de tal natureza, mesmo em um texto do qual se espera pouco rigor filosófico, antes causam preocupação entre os que entendem ser a diversidade um dos valores que compõem as manifestações da liberdade.[203]

---

[201] Ibid., p. 62

[202] "The National Security Strategy of the United States of America"., p. i

[203] O próprio Presidente Bush confirma o monismo ético, já expresso por Condoleezza Rice, quando afirma, em discurso de primeiro de junho de 2002, perante a Academia Militar de West Point, que "some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities. Moral truth is the same in every culture, in every time, and in every place. Targeting innocent civilians for murder is always and everywhere wrong. Brutality against women is always and everywhere wrong. There can be no neutrality between justice and cruelty, between the innocent and the guilty. We are in a conflict between good and evil, and America will call evil by its name. By confronting evil and lawless regimes, we do not create a problem, we reveal a problem. And we will lead the world in opposing it". (http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html).

Parece ainda interessante sublinhar que a presença desses valores na ordem interna de cada país serve como uma espécie de indicador de ameaça aos interesses norte-americanos e, em caráter mais amplo, à estabilidade internacional. A ordem doméstica, na linha do que prega o realismo neoclássico, é percebida, portanto, como tendo impacto sobre o sistema internacional. Outro aspecto a ressaltar é que, se na análise das ameaças estatais há uma correlação positiva entre dada ordem doméstica e o potencial de ameaça de um Estado, o texto é claro em fazer uma distinção entre fatores estatais e fatores não-estatais. Concretamente, o terrorismo de base não-estatal é visto como uma séria ameaça potencial aos interesses norte-americanos. Assim, o texto trabalha com duas chaves discursivas claras: de um lado a ênfase no poderio norte-americano e em sua capacidade de moldar o mundo à sua visão, para o que a dimensão estatal, aí incluída a configuração doméstica de cada Estado, é fundamental; de outro o diagnóstico de que se vive época particularmente ameaçadora, sobretudo pela presença de ameaças de origem não-estatal.[204] A gravidade dessas ameaças é enfatizada em passagem onde se ressalta que o terrorismo se vale do uso das próprias tecnologias modernas para aumentar sua capacidade de dano.[205]

[204] Em relação ao poderio norte-americano, cabe citar que em princípios de 2002 o governo Bush propõe ao Congresso uma elevação de 48 bilhões de dólares em gastos militares. Apenas para que se tenha uma idéia da ordem de grandeza que esse acréscimo representa, basta ter presente que ele representa 150% do gasto anual total da França, segunda maior potência militar dentro da OTAN, em suas Forças Armadas. Para essa discussão, ver Walter Lafeber, "The Bush Doctrine", Diplomatic History 26, no. 4 (2002). Em sua análise da Doutrina Bush, Lafeber comenta: "During its first months, the Bush administration demonstrated much less interest in cooperating internationally than had Clinton's. Top officials, especially in the White House and the Pentagon, were "realists" who carefully measured power". Lafeber, "The Bush Doctrine", p. 546.

[205] "Now shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us". "The National Security Strategy of the United States of America"., p. 3.

A presença dessas duas chaves discursivas se desdobra em dois elementos específicos da Doutrina. O primeiro é o reconhecimento das instâncias em que a ameaça terrorista, a despeito de sua natureza não-estatal, conta com o apoio de Estados. Para esses casos, prevê-se que os Estados Unidos buscarão destruir organizações terroristas sem excluir o recurso a todos os elementos de seu poder nacional contra qualquer Estado que ofereça suporte a tais organizações.[206] Na caracterização dessa categoria de Estados, que o texto chama de "rogue States", a dimensão doméstica mais uma vez intervém.[207] Com efeito, entre as marcas de um Estado pária estão as seguintes características: (a) recurso à violência contra o próprio povo e desvio dos recursos nacionais em benefício dos governantes; (b) desrespeito aos tratados internacionais; (c) apoio ao terrorismo e; (d) rejeição de valores humanos básicos, bem como ódio aos EUA e tudo o que representam.[208]

O segundo elemento a ser ressaltado é que a premissa de que se vive um tempo de graves ameaças, sobretudo de origem não-estatal, traz como corolário o entendimento de que estratégias de dissuasão estariam superadas. A esse respeito, o documento não apenas afirma que a superação do contexto de confrontação bipolar teria tornado necessário rever a utilidade do conceito, mas também insiste em que uma das lições da história seria que o uso da dissuasão nem sempre é capaz de deter agressões. Com isso, a análise passa a estar focada na necessidade de os Estados Unidos se pautarem por uma noção ampliada de ameaça iminente para lidar de forma preventiva (*preemptive*) ante ameaças de fontes não-convencionais.[209]

---

[206] Ibid.p. 6.

[207] Ibid., p. 14

[208] Ibid.

[209] O fato de o português acolher por meio da mesma palavra os termos preemptive e preventive torna inevitável assinalar, ao longo da exposição, de qual conceito se trata. Com efeito, a distinção entre esses dois conceitos é parte da crítica que se faz à Doutrina Bush, que teria, como se afirma, mesclado em uma mesma noção idéias completamente distintas. Assim, enquanto a noção de "preventive measures" seria algo de aceitação

No marco dessa argumentação, a Doutrina Bush traz aquele que talvez se tenha tornado seu elemento mais conhecido, e controverso, a noção de "*preemptive action"*:

> The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.[210]

A noção de um ataque preventivo talvez seja uma das mais claras contribuições que os chamados *neocons* terão prestado ao pensamento de Bush. Embora a influência deste grupo seja ampla o suficiente para ter merecido a atenção de dezenas de artigos e livros, a delimitação do que seja a cosmovisão neoconservadora é díspar e vai desde uma crítica que os associa a uma radical inclinação pró-Israel que estaria por trás da política norte-americana para o mundo árabe, a posições que mais os aproximam do que se poderia chamar de "*teocons*". Como quer que seja, um fato claro é que o entendimento de que os EUA deveriam desenvolver a capacidade de agir preventivamente – do modo que isso é entendido na Doutrina Bush – está presente na visão de Wohlstetter desde pelo menos a década de 1950.

Wohlstetter é, por exemplo, um dos críticos das políticas de *détente* implementadas por Kissinger. Segundo ele, por meio de

ampla, a noção de uma "preemptive measure" teria conotação infinitamente mais ofensiva, de vez que é impossível antecipar corretamente quais gestos requerem, ou não, que se acionem tais medidas.

[210] Ibid., p. 15.

políticas de distensão os EUA estariam deixando aberta a porta para que a União Soviética alcançasse paridade estratégico-nuclear. Na mesma linha, foi um dos mais ferrenhos críticos do princípio de MAD (*mutually assured destruction*), um dos pilares da dissuasão nuclear. Segundo ele, ao invés da dissuasão pura e simples, seria necessário desenvolver o que chama de "staggered deterrence". O conceito consiste essencialmente em preparar-se para a inevitabilidade de guerras limitadas, nas quais seria concebível o uso de armas nucelares táticas.[211] Idealmente essas armas seriam "inteligentes", ou seja, capazes de reduzir ao mínimo danos civis colaterais. Dificilmente poder-se-á supor que seja apenas uma coincidência que tais noções se tenham incorporado à doutrina militar norte-americana. Que em fevereiro de 2002 os EUA tenham, por exemplo, recuado de seu compromisso de longa data no sentido de não recorrer a armamentos nucleares em conflitos contra Estados desnuclearizados aponta na direção de um triunfo de tais idéias.[212]

[211] Sobre o tema da dissuasão, ver, inter alia, Albert Wohlstetter, "Is There a Strategic Arms Race?", Foreign Policy, no. 15 (1974); Albert Wohlstetter et al., "Is There a Strategic Arms Race? (II): Rivals but No "Race"", Foreign Policy, no. 16 (1974); David Alan Rosenberg, "The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960", International Security 7, no. 4 (1983); Charles L. Glaser, "Nuclear Policy without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era", International Security 16, no. 4 (1992); Richard Ned Lebow e Janice Gross Stein, "Deterrence and the Cold War", Political Science Quarterly 110, no. 2 (1995); Robert Jervis, "Rational Deterrence: Theory and Evidence", World Politics: A Quarterly Journal of International Relations 41, no. 2 (1989); Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies", International Studies Quarterly 35, no. 2 (1991); Georges Lamazière, Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998).

[212] A respeito da vinculação entre Wohlstetter, neoconservadores e Bush, vale reter a avaliação de Robert Jervis quando comenta: "Terrorists are fanatics, and there is nothing that they value that we can hold at risk; rogues like Iraq are risk-acceptant and accident prone. The heightened sense of vulnerability increases the dissatisfaction with deterrence, but it is noteworthy that this stance taps into the longstanding Republican critique of many American Cold War policies. One wing of the party always sought defense rather than deterrence (or, to be more precise, deterrence by denial instead of deterrence by punishment), and this was reflected in the search for escalation dominance, multiple

O sumário até aqui exposto da NSS-2002, tendo por pano de fundo a plataforma de política externa apresentada ainda durante a campanha de Bush, traz elementos que permitem preparar uma resposta quanto à presença da inspiração realista por trás das linhas doutrinárias de política externa do primeiro mandato de George W. Bush. Algo que imediatamente salta aos olhos é que a ênfase em valores universais, ainda que aplicada aos contextos de política doméstica, não se traduz em uma argumentação normativa válida para a comunidade internacional.[213]

A razão imediata para tal discrepância é antecipada pelo juízo de Condoleezza Rice quando declara ilusório o próprio conceito de comunidade internacional. É apenas lógico, desse ponto de vista, que não se possa contemplar aparato normativo para um objeto cuja realidade se decreta ilusória. À parte esta justificativa, antes retórica do que qualquer outra coisa, o que parece conferir sentido à ausência de uma dimensão axiológica universal aplicável ao campo das relações internacionais é o pressuposto implícito de que, diante do triunfo de um receituário único para as sociedades domésticas, a tradução desse conjunto de valores para as relações entre Estados seria automática. Ora, se há apenas uma forma de

nuclear options, and defense against ballistic missiles. [It is no accident that the leading theorist of this school of thought, Albert Wohlstetter, trained and sponsored many of the driving figures of the Bush administration, such as Paul Wolfowitz and Richard Perle.]" (Robert Jervis, "Understanding the Bush Doctrine", Political Science Quarterly 118, no. 3 (2003), p. 369)

[213] Vale ler a avaliação de Habermas sobre os neoconservadores. A seu juízo, e cito, "Wolfowitz is not Kissinger. He is a revolutionary, not a cynical technician of political power. To be sure, the American superpower reserves the right to take unilateral action, pre-emptive if necessary, and to employ all available military means to secure its hegemonic status against all possible rivals. But global power is not an end in itself for the new ideologues. What distinguishes the neoconservatives from the 'realist' school of international relations is the vision of an American global political order that has definitely broken with the reformist program of UN human rights politics. While not betraying liberal goals, this vision is shattering the civil limits that the UN Charter – with good reason – had placed on their realization". Jürgen Habermas, "Interpreting the Fall of a Monument", Constellations 10, no. 3 (2003), p. 365.

alcançar a verdade moral e, mais ainda, se essa forma coincide perfeitamente com os interesses nacionais norte-americanos, é de fácil obtenção o corolário segundo o qual a ordem internacional desejada será aquele que se forme como mero reflexo, ou justaposição, de ordens domésticas orientadas por tal conjunto único de valores.

A propósito desse corolário, ele constitui, em rigor, uma falácia lógica, cujas premissas têm fragilidades intrínsecas evidentes. Ao lado de ser óbvio que não existe – fora, ao menos, do terreno ideológico – coincidência necessária entre verdade moral e interesse norte-americano, ou entre "American values" e "universal values", o real problema está em que os valores que se imagina universais são apresentados como aplicáveis ao conjunto dos países, com exceção dos EUA. A Doutrina Bush teria melhor sustentação lógica se estivesse condicionada pelo rigor de um imperativo categórico. Organizada por imperativos hipotéticos, ela se arbitra graus de liberdade que não são universalizáveis – e a prerrogativa de *preemptive strikes* é talvez o exemplo mais evidente – e funda uma ordem baseada em duplos padrões: aos EUA, como garantes dos valores será concedida a liberdade que os guardiões da ordem necessitam para o bem do conjunto. Sobre essa presença do *double standard*, a distinção importante a reter é que ele não se revela como limitação concreta de um princípio teórico: ao contrário, ele é a viga-mestra da visão de mundo que se propõe ao mesmo tempo universal e baseada no excepcionalismo norte-americano. Desnecessário dizer que, mesmo ilusória, não necessariamente a comunidade das nações estará inclinada a aceitar os termos de tal contrato.

A despeito das dificuldades envolvidas no recurso à dimensão axiológica na expressão da Doutrina Bush, a presença das referências aos valores e, ainda, a importância atribuída à dimensão de política doméstica tem levado uma série de autores a

identificarem na política externa de Bush a influência preponderante do idealismo.[214] Longe do ceticismo moral dos realistas, a equipe de Bush agiria convencida de que tem uma mensagem e um caminho para tornar a ordem internacional mais segura e o mundo em geral melhor. O desafio, portanto, está em oferecer uma chave de leitura à luz da qual seja possível mostrar de que modo esses aspectos se organizam a partir do olhar realista.

Com base nos elementos até agora analisados, parece possível estabelecer que tal chave de leitura se revela pelo fato de que todas as dimensões que seriam mais caras a uma perspectiva idealista se apresentam fundamentalmente subordinadas ao propósito de manutenção da hegemonia norte-americana por meio do reforço e expansão de seu poder. A lógica por trás da Doutrina parece, na verdade, muito mais próxima ao cálculo dos realistas ofensivos, para quem a segurança não basta, do que de um realismo à la Waltz. É a busca do poder em um mundo essencialmente hostil e perigoso o que move a Doutrina. Dessa perspectiva, seja o traço idealista da referência aos valores, seja a importância dada à política doméstica dos Estados apenas adquirem relevância pelo impacto que tenham na contabilidade das capacidades de poder norte-americanas. Ao invés de um idealismo revisitado, o cerne do corpo doutrinário por trás da política externa de George W. Bush revela muito maior afinidade com o pessimismo do olhar realista.

Antes de encerrar esta subseção, dois pontos merecem ainda uma breve referência. O primeiro consiste, na verdade, em apenas

[214] A titulo de exemplo vale citar duas passagens. A primeira é de Rodger Payne, quando afirma que "the President and his advisors often purport to be realists, but the article demonstrates that their own words belie this claim as they often justify policies based on ideals rather than the pursuit of power". Rodger A. Payne, "Bush: The Sequel", International Studies Perspective 2 (2001), p. 305. Jervis, por sua vez, ressalta que "notwithstanding their being Realists in their views about how states influence one another, Bush and his colleagues are Liberals in their beliefs about the sources of foreign policy". Jervis, "Understanding the Bush Doctrine", p. 367.

reapresentar de modo mais claro algo já mencionado: o papel da dimensão doméstica na doutrina Bush. A esse respeito, não apenas se percebe que a atenção que ela merece está diretamente vinculada à expansão do poder dos EUA, mas ainda vale mencionar que sua presença não invalida o diagnóstico da filiação realista da doutrina. Com efeito, é precisamente uma das contribuições do realismo neoclássico apontar que fatores estruturais se podem beneficiar do estudo do comportamento das unidades estatais no estudo do sistema internacional.

O segundo aspecto consiste na circunstância de a política externa de Bush ter estado mais recentemente sob cerrada crítica de alguns dos nomes mais influentes do realismo na academia. Ao longo da campanha presidencial de 2004, essa crítica se expressou sob a forma de uma série de artigos, posicionamentos públicos e entrevistas em que nomes como, para citar apenas alguns, Robert Jervis; Christopher Layne; John Mearsheimer; Barry R. Posen; Jack Snyder; Stephen Van Evera; Stephen Walt; e Kenneth Waltz manifestaram claramente seu distanciamento e sua discordância em relação aos rumos tomados pelo governo Bush.[215] Embora o aprofundamento do debate sobre as origens dessa crítica – que na observação de um comentarista consiste em larga medida na reação dos "paleocons" contra os "neocons" – não seja o foco de interesse de minha apresentação, o aspecto importante a sublinhar é que ela é em geral motivada pelo temor de que, levada a seus limites, a Doutrina Bush se transforme um

[215] Esses são alguns, entre outros nomes não menos representativos, dos que se reuniram na formação do movimento chamado Coalition for a Realistic Foreign Policy. Os textos produzidos por essa coalizão podem ser lidos em www.realisticforeignpolicy.org. Na mesma linha do debate público, e contrário à política de Bush, se pode citar a série de manifestações de apoio à candidatura do Senador John Kerry que consistiam em afirmar que votariam nele com entusiasmo. Nessa campanha, Mearsheimer declarou, por exemplo, que ""The more time goes by, the more Bush makes Clinton look like a genius in both domestic and foreign policy". (ver declaração em www.prospect.org/web/page.ww?section=root&name=ViewPrint&articleId=7602).

uma doutrina imperial que, ao minar a própria base de legitimidade para o exercício do poder, acabe tendo como efeito a formação de coalizões contrárias aos EUA com o conseqüente enfraquecimento da capacidade de exercício hegemônico. *Mutatis mutandis*, estar-se-ia diante de um fenômeno similar ao dilema da segurança. Esse núcleo da crítica está expresso com clareza em um verdadeiro manifesto em que os autores citados, ao lado de uma dezena de outros, urgem que a política externa norte-americana se afaste do caminho da tentação imperial. Segundo o texto, em meio ao conflito do Iraque, os EUA estariam dando passos perigosos em tal direção, com o resultado de que se estão formando alianças e coalizões contrárias a seus próprios interesses.[216] A razão apontada, em toda sua simplicidade é que "People resent and resist domination, no matter how benign".[217]

A referência à dominação permite que o manifesto avance uma vigorosa oposição às teses de política externa de Bush: longe de representar os interesses nacionais norte-americanos, tal política externa viola uma longa tradição que desde os *Founding Fathers* perceberia a incompatibilidade entre república e império; subverte as liberdades domésticas ao mesmo tempo em que ameaça a liberdade de escolha de outros povos; e enfraquece o poderio norte-americano por meio as sobreextensão de seus comprometimentos externos. O manifesto chama atenção para os sinais preocupante de que uma "estratégia imperial" estaria erodindo direitos e liberdades fundamentais.[218]

---

[216] "Worrisome imperial trends are apparent in the Bush administration's National Security Strategy. That document pledges to maintain America's military dominance in the world, and it does so in a way that encourages other nations to form countervailing coalitions and alliances. We can expect, and are seeing now, multiple balances of power forming against us". Robert et alli. Art, "The Perils of Empire: Statement of Principles by the Coalition for a Realistic Foreign Policy", Coalition for a Realistic Foreign Policy, http://www.realisticforeignpolicy.org/static/000027.php.

[217] Ibid.

[218] "There are ominous signs that the strategy of empire has already begun to erode our fundamental rights and liberties. […] On the economic front, an imperial strategy threatens to weaken us as a nation, overextending and bleeding the economy and straining

Ao denunciarem os riscos da política externa de Bush, os teóricos realistas que subscrevem o documento introduzem no debate uma dimensão essencial, embora não raro ausente de suas próprias análises: o tema da medida. Em outras palavras, a ambição imperial pode bem ser entendida como a desmesura de uma busca pela hegemonia a todo custo; a *hubris* de quem veria no poder o princípio e o fim de todas as coisas: uma hegemonia e um poder reservado a um povo por seu destino, um Império do qual abrir mão seria talvez o mais arriscado dos gestos.[219] Sem prejuízo da honestidade intelectual e do senso de responsabilidade histórica que se identifica por trás das posições críticas de tantos realistas ao governo Bush, parece difícil descartar o diagnóstico de que, de alguma forma, o terreno da denunciada desmedida imperial terá sido preparado por uma ontologia pessimista que vê na ordem apenas o arranjo estável das unidades mais poderosas dentro de um sistema: ao dissociar a dimensão fática da dimensão normativa, o realista, com seu ceticismo ético, abre a porta para que em algum momento o império surja como mais um

our military and federal budgets. The defenders of empire assert that the horrific acts of terrorism on September 11, 2001, demand that we assume new financial burdens to fund an expansive national security strategy, relax our commitment to individual liberty at home, and discard our respect for state sovereignty abroad. Nothing could be further from the truth. Following 9/11, we should have refocused our attention on the very real threats facing us in the 21st century. As a nation, we must not allow the events of 9/11 to be used as a pretext for reshaping American foreign policy in a manner inconsistent with our traditions and values and contrary to our true interests. […] A restrained and focused foreign policy will best protect the liberty and safety of the American people in the 21st century. Conversely, an imperial policy will jeopardize all that we hold dear". Ibid.

[219] Para uma referência sobre a necessidade de que os formuladores de política norte-americana compreendam que, a despeito de como se percebam, são percebidos pelo resto do mundo como parte de uma política imperial em marcha, ver Dimitri K. Simes, "America's Imperial Dilemma", in Foreign Affairs (Foreign Affairs, 2003). Em outro diapasão, mesmo a título anedótico é digna de menção a entrevista em que Kissinger, tratando sobre a Guerra Fria, insta seus entrevistadores a não perderem de vista que o confronto entre EUA e União Soviética seria uma verdadeira Guerra do Peloponeso. Diante dessa frase, um jornalista, certamente mais lido do que antecipara o ex-Secretário de Estado, pergunta-lhe se com isso ele queria dizer que os EUA iriam perder o confronto.

passo lógico de uma argumentação baseada fundamentalmente no medo de que já se ocupavam Tucídides e Hobbes.[220]

A dificuldade que enfrenta o teórico realista não é estranha a Tucídides. Em seu longo relato sobre a Guerra do Peloponeso, um tema central de sua reflexão é justamente a natureza do poder imperial, suas medidas e limites. É desse ponto de vista que o diálogo Mélio adquire ainda maior relevância. É à análise de Tucídides que a argumentação se volta na seção que segue.

[220] A respeito dessa admirável responsabilidade histórica, e cívica, vale ter presente que Waltz foi uma das primeiras vozes a se levantar veementemente contra o envolvimento norte-americano no Vietnam. Mais recentemente, em entrevista organizada pelo Instituto de Estudos Internacionais da Universidade da Califórnia, Berkeley, em 2003, ao responder sobre a política de "preemptive strikes" concebida pelos assessores de segurança de Bush, Waltz não hesita em afirmar: "In the first case, in the first instance, one wants to point out that the word "preemption" here is entirely misleading. "Preemption" by its dictionary usage, by its common usage among people who think about military strategy, is what occurs when you have good and very strong reasons for believing that the adversary is just about to strike. […] Now, we have no reason to think that Saddam Hussein is about to strike anybody – not anybody in the region, let alone Europe or the United States. I mean, that's entirely fanciful. So it's not a case for preemption. The question is, is it a case for prevention? The rationale of prevention is that over time, the adversary will become so strong that you'd better fight him earlier while he's relatively weak and you can win easily, instead of waiting until he becomes strong, and then you would have a more difficult war. Well, Iraq is so weak! Its gross domestic product is $15 billion. We're spending almost $400 billion on our military alone. I mean, it's a pitifully weak country. Much weaker than it was in 1991, when we fought the Gulf War. And we know that. American military estimates bear that out. So the question becomes the one that you posed: Might a country, such as Iraq, develop nuclear and other weapons of mass destruction and then share them with terrorists? The first point to make about that is they can't use them, themselves. They are contained and deterred". Em seguida, sua crítica torna-se ainda mais aguda quando afirma: "It's a funny thing, that over and over again, people say – and we hear it every day – that these rogues are undeterrable." Do you want to rely on the sanity of Saddam Hussein?" George Bush has said, "I do not want to rely on the sanity of Saddam Hussein". I do! This guy is a survivor. He's been in power for thirty years. People who are insane do not maintain themselves in power against a host of enemies, internally as well as externally. I mean, they have been able – this is true of Kadaffy in the old days, who we used to think of as being very roguish (we don't think of him being so roguish anymore). It's true of Kim Song Il. It was true of his father. I mean, these rogues, these guys we call rogues, are survivors. How can you at once be foolhardy to the point of insanity and be a survivor in a very difficult world? It's much more difficult than winning a second term for President of the United States". Ver http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con6.html.

I.3. De volta ao passado: elementos para uma crítica ao realismo

Tucídides é o criador da história política.[221] A avaliação de Jaeger seria apropriada pelo pensamento realista, para o qual o grego se torna precursor, e fiador intelectual de última instância, da tradição teórica realista.[222] O traço mais comumente invocado ao situar Tucídides na origem desta tradição é sua inclinação por analisar as causas reais dos fenômenos que estuda. Orgulha-se o realista de sua capacidade de entender o mundo como ele é, não como deveria ser.[223] Não há qualquer dúvida, realmente, de que o compromisso epistemológico mínimo de quem estuda um dado fenômeno é aproximar-se de tal fenômeno tal como ele é: ou seja há um fundamento ontológico inescapável por trás de toda epistemologia. A peculiaridade do olhar

[221] Werner Jaeger, Paideia: a formação do homem grego, trad. Artur M. Parreira (São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1979), p. 409. Grande parte da informação biográfica sobre Tucídides vem da própria Historia da Guerra do Peloponeso. Nascido por volta de 460, Tucídides é de família rica com importantes laços políticos. Em 424-3 serve como general ateniense na Trácia. Em circunstâncias relatadas em sua própria obra, falha em assegurar o controle da cidade de Amphipolis contra um ataque espartano, o que lhe vale ser exilado de Atenas entre 424/3 e 404, ano da derrota ateniense. Estando no exílio, teve a possibilidade de analisar os dois lados em contenda. Sua morte é estimada como tendo ocorrido 4 anos após o fim da guerra.

[222] Gilpin, por exemplo, chega a afirmar que "everything that the new realists find intriguing in the interaction of international economics and international politics can be found in The History of the Peloponnesian War". Gilpin, "The Richness of the Tradition of Political Realism", p. 293. Para uma análise da influência de Tucídides sobre o neo-realismo, ver Daniel Garst, "Thucydides and Neorealism", International Studies Quarterly 33, no. 1 (1989).

[223] Michael Joseph Smith, Realist thought from Weber to Kissinger (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986), p. 1. Entendido o termo realista em sentido epistemológico, parece indiscutível que Tucídides pode ser filiado a essa tradição, como o confirma a passagem clássica em que o autor qualifica as razões que aponta para o início das hostilidades como "a explicação mais verídica, apesar de menos frequentemente alegada". (I.23). Uma tradução mais literal do texto grego traria "a causa mais verdadeira, embora menos visível ao discurso, ao logos". Ao assim emendar a tradução, fica mais patente o esforço propriamente conceitual de Tucídides de tornar manifesto aquilo que por natureza é oculto, ou seja, o esforço de buscar as causas fundamentais que se abrigam e se ocultam nas aparências.

realista, pois, dificilmente estaria em procurar entender o mundo como ele é. Em lugar disso, o que distingue o realista é um diagnóstico específico de como as coisas são.

Ao afirmar, por exemplo, o ceticismo ético e a preponderância dos cálculos de poder, o teórico realista escolhe que ângulo da realidade iluminar. Da mesma forma, ao fazer a preocupação com a segurança – ou o poder – a causa principal que determina o comportamento dos atores estatais, os realistas parecem expressar, seja uma tautologia, seja uma visão apenas parcial da realidade. É óbvio, e não justifica grande interesse teórico, sustentar que, a menos que um Estado exista, qualquer consideração ulterior fica prejudicada. Desse ponto de vista, o realismo pode com justiça aspirar ao papel de uma teoria geral da sociedade internacional. O preço, naturalmente, é o da relevância: afinal, para valer-me de uma analogia, seria o mesmo que sustentar que, a menos de estarem vivos, os seres humanos não se podem constituir em sociedade e, diante disso, fazer da biologia o fundamento último das ciências sociais. Por outro lado, se pretende ir além dessa tautologia de escassa capacidade explicativa, o adepto do realismo precisa sustentar que a realidade em seus traços fundamentais se comporta sem que nela intervenham de forma decisiva considerações de ordem axiológica e, mais precisamente, que o tema da justiça é exterior ao tema da ordem. Em nenhuma dessas duas alternativas considero possível enquadrar Tucídides. Como se pretende sublinhar, parte fundamental do legado tucididiano está em revelar os limites e riscos do discurso do poder dissociado da dimensão da justiça. No que segue, a análise está concentrada em algumas passagens-chave que me parecem trazer elementos em defesa dessa leitura.

O *locus* clássico para o estudo da vinculação entre ordem e justiça em Tucídides é, naturalmente, o diálogo Mélio.[224] Em seu correr,

[224] O diálogo está em V.84-116. Para efeitos de citação, os algarismos arábicos representam o capítulo e os romanos o livro referido.

não apenas as teses que se tornariam caras ao pensamento realista são expostas de modo explícito pelo emissário de um poder imperial, como a desproporção de poder deixava claro que aos mélios pouco restava senão apelar para uma argumentação em termos de valores. O massacre que se segue à conclusão do diálogo é interpretado como sinal categórico de que, diante dos imperativos da ordem, pouco vale invocar a justiça. Mas será realmente esta a única conclusão possível a obter do texto? Vejamos.

A primeira referência à Melos aparece quando, da listagem dos recursos de cada um dos lados ao iniciar-se a guerra (II.9), Tucídides exclui Melos dentre os aliados de Atenas. No relato dos acontecimentos do verão do sexto ano da guerra, a pequena ilha das Cíclades volta a ser mencionada quando Tucídides anota a resistência dos mélios em "submeter-se e aliar-se aos atenienses" (III.91) a despeito de estarem sob ataque de sessenta naus e dois mil hoplitas. Desse primeiro ataque, a ilha sai triunfante, como relata Tucídides: "como apesar das devastações feitas em seu território os mélios não cedessem, as naus deixaram a ilha"(III.91). Quando, no livro V, o cerco à Melos surge, o leitor já dispõe, portanto, da informação clara de que os ilhéus estavam dispostos a resistir à submissão a Atenas, mesmo diante de um ataque. Em sua nova tentativa de trazer Melos para seu campo de influência, agora no inverno do décimo-quinto ano da guerra, os atenienses enviam ainda mais tropas do que da primeira vez e, diante da repetição do comportamento mélio, os comandantes responsáveis pelo cerco decidem enviar emissários antes de ordenar um ataque. Assim começa o diálogo.[225]

O primeiro aspecto a ressaltar é o contexto em que se dão os entendimentos entre os emissários atenienses e os representantes mélios: fora da cidade, sem que dos debates participe o povo

[225] Vale recordar que o diálogo mélio é o único diálogo em todo o texto de Tucídides, o que naturalmente apenas confirma sua centralidade como objeto de análise.

mélio.[226] Ao risco da digressão, um dos temas recorrentes em Platão é o papel dramático da cidade em diversos de seus diálogos. O *Banquete*, por exemplo, abre com Sócrates retornando do Pireu em direção a Atenas. A vinculação, portanto, entre *polis* e debate filosófico está claramente sinalizada no texto platônico. Com isso, não deixa de ser tentador imaginar que, afastados do ambiente natural onde faria sentido empreender um debate conceitual, de alguma forma os mélios selam seu destino ao aceitarem debater em terreno onde os oligarcas terminariam por não poder fazer face ao maior poder da embaixada ateniense.

Uma segunda digressão que também cabe neste ponto é que o fato de a delegação mélia escolher debater longe do povo é um claro artifício retórico de que se vale Tucídides para sinalizar a oposição entre a democracia ateniense e a oligarquia espartana da qual eram próximos os mélios. Que o emissário ateniense seja mensageiro de teses que claramente colocam a simpatia imediata do leitor do lado oposto pode ainda ser entendido como uma crítica implícita de Tucídides ao declínio do debate democrático em Atenas após a morte de Péricles. Em caráter mais amplo, vale reter a observação de Aron, quando comenta:

> Démocratie contre oligarchie, mer contre terre, audace contre prudence, aventure de l'esprit contre sagesse conservatrice, on n'en finirait pas d'énumérer les antithèses, formulées ou suggérées par l'historien grec. Même si tant d'exploits n'avaient pas été accomplis par les acteurs, la beauté de l'événement fascinerait l'observateur et justifierait le récit. Au lecteur moderne, il convient seulement de rappeler que c'est la démocratie

[226] V.84: "Estes (os mélios) não levaram os emissários à presença do povo, mas lhes mandaram transmitir às autoridades locais e a outras poucas pessoas a mensagem que traziam".

> athénienne qui passait justement, aux yeux des autres Grecs, pour impérialiste et non l'oligarchie spartiate. Ouverte aux étrangers, toujours en mouvement, Athènes était, si l'on ose employer ce terme d'aujourd'hui, plus libérale que sa rivale. Mais elle n'en menaçait pas moins les libertés des cites.[227]

A escolha mélia de manter os entendimentos fora da cidade e, logo, fora do alcance da deliberação popular é comentada pelos atenienses que atribuem o gesto à preocupação de evitar que a maioria se deixe levar por argumentos sedutores. Já ao início do diálogo se vai desenhando um abismo de compreensão entre as duas visões de mundo: de um lado, os atenienses entendem a escolha do "formato" do diálogo pelos mélios como uma tentativa de preservar a capacidade de deliberação racional de influências sofistas; de outro, os mélios, mais próximos a Esparta do que a Atenas, limitam-se a adotar o procedimento deliberativo que pareceria mais natural a uma oligarquia.

Ainda na fase procedimental, o emissário ateniense propõe que se evitem discursos seguidos e que, ao contrário, os mélios se sintam à vontade para interromper diante de qualquer afirmação que lhes pareça insatisfatória (V.85). A reposta do delegado mélio aponta para o problema central do diálogo: o formato proposto parece aceitável. No entanto, dados os preparativos militares dos agressores, o resultado das conversações já está virtualmente antecipado: em caso de vitória na discussão – "por ser justa a nossa causa" sublinha o representante (86) – será a guerra; em caso de se deixarem convencer, aos mélios tocaria a servidão. A réplica deixa evidente que, em rigor, a objeção mélia se justificava: o ateniense retruca que se os mélios preferem levantar suspeitas quanto ao futuro em lugar de deliberar sobre a salvação de sua cidade, o diálogo seria ali interrompido. Ao mélio não resta senão

[227] Raymond Aron, "Thucydide et le récit des événements", History and Theory 1, no. 2 (1961), p. 108.

aceitar os termos propostos. A primeira manifestação do poder está na própria imposição das regras do debate.

Estabelecidas essas regras, o diálogo evolui para sua parte propriamente temática. Não surpreende que também aqui o privilégio do poder se traduza em uma delimitação importante do que vale como argumento: o espaço do que pode ser dito não se confunde com o campo da racionalidade argumentativa, mas é circunscrito pelas relações de poder entre os participantes. Isso fica claro quando o emissário ateniense abre sua intervenção esclarecendo que não perderia tempo oferecendo justificativas para seu comportamento, como o direito ao império em virtude da vitória contra os Persas ou o fato de Melos ter causado algum dano ao lado ateniense no passado, e antecipa que tampouco será de alguma valia que os mélios invoquem sua neutralidade. Em lugar disso, o que se espera dos mélios é que eles se atenham ao que é possível. "Preferimos pensar que esperais obter o possível diante de nossos e vossos sentimentos reais" (89), sustenta o ateniense que, como cedo ou tarde é o caso de todo pensador realista, se apressa em invocar o fantasma do possível. A razão pela qual devem os mélios buscar o possível é logo enunciada pelo emissário ateniense: "pois deveis saber tanto quanto nós que o justo, nas discussões entre os homens, só prevalece quando os interesses de ambos os lados são compatíveis, e que os fortes exercem o poder e os fracos se submetem" (89). Ao referir-se às "discussões entre os homens", Tucídides se refere aos debates e deliberações mantidos por homens práticos, em contraste com investigações filosóficas. É nessa razão prática que está fundamentado o juízo segundo o qual, ausente uma relação simétrica de poder entre as partes, simplesmente não cabe invocar o justo, mas apenas guiar-se pelo poder e sua capacidade coercitiva. Com isso, aos mélios passa a estar vedado o recurso a argumentos racionais que escapem desses termos, o que os constrange a falar de vantagens, e não de direito (90).

Diante desses limites, a solução argumentativa construída pelo delegado mélio está em apontar que o próprio interesse ateniense estará melhor atendido se respeitado o sentido de justiça que permite ao lado mais fraco invocar seus direitos. Dessa perspectiva, deixa de haver contradição necessária entre o justo e o vantajoso: ao contrário, é ao fundar o interesse próprio na medida da justiça que se pode melhor promovê-lo. É ainda importante ressaltar que esta tese é expressa pelo que Tucídides chama de um princípio do bem comum. No original, o texto se refere a "*to koinon agathon*". Como sublinhado na discussão sobre Aristóteles, o critério da orientação para o bem comum é fundamental para a distinção entre regimes corrompidos ou não. Aqui, ao propor o bem comum como parâmetro, o delegado mélio pode ser entendido como oferecendo a possibilidade da construção de uma comunidade (*koinonia*), no marco da qual poder-se-ia discutir o justo e sua relação com o vantajoso. Como fica claro da evolução do diálogo, o discurso fundado sobre o poder como fonte última da ordem política rejeita esse tipo de comunidade, de vez que entende trazer consigo os limites do possível. Em contraste com as teses atenienses que, passo a passo, atuam no sentido de traduzir a assimetria de poder em assimetrias discursivas, a formulação dos mélios enfatiza a noção de bem comum como fornecendo o ambiente no qual se pode argumentar sobre o justo em igualdades de condições. A concepção do bem comum como marco conceitual que permite conciliar o justo e o vantajoso permite ao delegado mélio falar em nome do interesse ateniense, como fica claro quando o mélio afirma: "Isso [o respeito aos direitos do que estão em perigo] não vos interessa menos que a nós, pois se alguma vez sofrerdes um revés, incorrereis num castigo mais severo, pois alegarão contra vós o exemplo que vós mesmos destes" (90).

A resposta ateniense recusa a argumentação que situa o "nós" e o "vós" no mesmo campo e insiste na distinção entre a perspectiva de quem detém o poder e aquela de quem do poder será objeto. A Atenas interessa manter seu império e a Melos interessa ver-se a salvo:

para interesse de ambos, não deixa de observar o emissário ateniense. Com isso, o ateniense obtém dupla vitória retórica: recusa a noção do bem comum como impondo a necessidade de princípios de justiça e mostra que o discurso do poder também oferece a possibilidade de interesses comuns: a submissão de Melos a Atenas convém a ambos (91). Não surpreende que os mélios perguntem que vantagem podem ter em ser escravos que seja comparável à dos atenienses em dominá-los (92). A tréplica ateniense é categórica: "ser-vos-ia vantajoso submeter-vos antes de terdes sofrido os mais terríveis males, e nós ganharíamos por não termos de vos destruir" (93). Em outros termos, a grande vantagem a ser auferida pelos mélios está em seguir existindo. O realismo, aqui, encontra outra de suas manifestações claras: em última instância, o jogo político é um jogo em que o risco é a morte ou, no caso do Estado, a extinção.

Diante da insistência do mélio que pergunta se Atenas não aceitaria sua neutralidade, o emissário ateniense faz intervir no debate a dimensão simbólica do poder ao responder que "vossa hostilidade não nos prejudicaria tanto quanto vossa amizade" (95). Aos súditos de Atenas, o ódio mélio seria percebido como uma prova do poderio ateniense, enquanto a amizade conquistada com base na decisão de preservar a ilha em sua neutralidade seria vista como um sinal de fraqueza ateniense. A razão é simples: a liberdade mélia seria interpretada como um sinal de sua força e do medo de Atenas em enfrentar tal força. Em sendo Melos uma ilha, tanto mais perigoso esse risco para uma aliança que tinha no poderio naval uma de suas principais capacidades de poder.

Em resposta, o delegado mélio insiste em construir uma possibilidade de convergência de interesses e retruca argumentando que esse tipo de comportamento levaria todos os até então neutros a temerem por destino semelhante ao que se anunciava e se prepararem contra Atenas. Em termos contemporâneos, o delegado mélio acena com os riscos de que as demais cidades adotem um comportamento

de *balancing* contra o hegemônico. A resposta ateniense mostra conhecer bem os custos implícitos na opção de opor-se à hegemonia e distingue entre os habitantes do continente, cuja liberdade de que desfrutam inclina pouco a que tomem precauções contra Atenas, e os ilhéus livres de qualquer dominação, bem como os que se revelam impacientes com o domínio ateniense. Contra estes, é preciso agir com vigor: não para evitar a formação de possíveis coalizões contrárias, mas porque eles já são uma oposição ao poderio ateniense (99). De mais a mais, porque desconsideram as assimetrias de poder, trazem consigo o risco adicional de tomarem medidas não razoáveis, arrastando Atenas consigo nesta direção.[228] Mais uma vez, o emissário ateniense sublinha aos mélios o fato bruto da assimetria de poder: a escolha que devem fazer não é entre a honra da vitória ou a humilhação da derrota, que seriam parte de um confronto em igualdade de condições. Em lugar disso, trata-se, reitera o ateniense, de buscar a própria salvação deixando de tentar resistir a um oponente muito mais forte (101).

Neste ponto, em que a limitação progressiva dos termos do debate já vedou o recurso aos conceitos de justiça, de interesse partilhado e de honra e humilhação, o delegado mélio tenta um novo conceito: a esperança. Segundo ele, dados os imprevistos da guerra, ceder imediatamente é renunciar a toda esperança. Os termos da resposta ateniense são duros, e é impossível ler a passagem sem imaginar que se trata de uma alusão irônica ao que viria a ser o desastre na Sicília:

> A esperança é um estimulante para o perigo, e para aqueles que dispõem de outros recursos, embora possa prejudicá-los ela não os leva à ruína, mas para quem arrisca tudo num só lance – a esperança é pródiga por natureza – seu verdadeiro caráter só é

[228] No original, o termo usado para qualificar essas medidas é alogistos, ou seja, sem logos, sem a devida medida e razão. É interessante ter presente que exatamente o mesmo termo intervém no debate, ao longo do livro III, sobre os mitilênios, como em III. 45.

> percebido quando o desastre já aconteceu; quando finalmente se revela a sua precariedade, ela não oferece à vítima qualquer oportunidade para precaver-se após essa revelação. É isto que vós, fracos como sois é sós num dos pratos da balança, deveis evitar; não imiteis a maioria que, quando ainda é possível a salvação por meios humanos disponíveis, logo que a desgraça chega e lhe fogem todas as esperanças reais se entrega às irreais – vaticínios, oráculos e outras semelhantes – que se juntam a tais esperanças para levar os homens à ruína.[229]

Excluído também o recurso à esperança, os mélios reintroduzem dois dos temas previamente levantados: a justiça e a honra. No que concerne à justiça, o delegado mélio invoca o favor divino para sustentar que, por serem homens justos lutando contra homens injustos, terão a proteção dos deuses. Quanto à honra, imaginam que Esparta virá em socorro de Melos por uma questão de honra. Logo, sustenta o mélio, "nossa confiança não é totalmente irracional" (104).[230] Existe, portanto, uma racionalidade na crença em uma ordem justa. É contra essa racionalidade que prontamente o emissário ateniense volta suas baterias retóricas ao retrucar que é irracional (*alogos*) a esperança mélia de que os lacedemônios venham em sua defesa, de vez que, embora pratiquem a virtude em suas instituições internas, em sua conduta externa a Lacedemônia considera bom o que lhe agrada e justo o que lhe convém, relata. Quanto aos deuses, a teologia ateniense é a de um universo ordenado pelo poder, e não pela justiça: dos deuses nós supomos e dos homens sabemos que, por uma imposição de sua própria natureza, sempre que podem eles mandam (105). Intervém aqui, desse modo, outra

[229] Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, V. 103, p. 350.
[230] No original, o termo é alogos. Desnecessário sublinhar que em grande parte o diálogo pode ser lido como um debate em torno do que define e do que limita o logos nas relações de poder.

das variáveis realistas tradicionais: a natureza das coisas. Mesmo como virtude teologal, a esperança mélia é irracional.

Quando os mélios insistem em que seria do interesse de Esparta intervir em seu favor, os atenienses ainda outra vez sustentam que o interesse deve ser definido em termos de segurança e não em termos de justiça e honra. Os espartanos, nesse marco, não estariam dispostos a uma missão em favor da ilha quando sabem não ter superioridade naval em relação à frota ateniense. A referência ao domínio naval é outra chave a sustentar a interpretação de que o diálogo mélio deve ser lido tendo em mente o resultado da expedição à Sicília. Essa hipótese se vê reforçada quando o emissário ateniense, dando sinais de impaciência com a insistência dos mélios em argumentos que lhe parecem não razoáveis, formula sua crítica em termos que obviamente seriam pertinentes no marco do debate interno à *polis* ateniense sobre a referida expedição: o excesso de confiança baseado em esperanças que não têm apoio nos recursos presentes; o deixar-se dominar por argumentos irracionais; e o ser vítima da força das palavras, o que os leva a que afundem "realmente, por sua própria atitude, em calamidades irreversíveis", associadas à insensatez e não ao infortúnio (111).

Por fim, antes de se retirar das negociações, o ateniense insiste em que os mélios deliberem sabiamente e observa que "aqueles que não cedem diante de seus iguais, que agem como convém em relação aos mais fortes, e são moderados diante dos mais fracos, procedem corretamente". Em resumo: os atenienses estariam agindo corretamente ao dialogarem com os mélios, mais fracos; enquanto esses estariam agindo de modo não razoável ao evitarem agir como convém em relação aos mais fortes. Apresentado o ultimato, os mélios deliberam e resolvem "não privar de sua liberdade uma cidade habitada há setecentos anos" (112). Atenas estabelece então o cerco em torno de Melos e, no inverno seguinte, os atenienses "mataram todos os mélios em idade militar que capturaram, e reduziram as crianças e mulheres à escravidão; eles

mesmos se estabeleceram em Melos e mandaram vir de Atenas quinhentos colonos" (116).

Da exposição crítica do diálogo emerge, é inegável, um quadro que se presta, como assinalado ao longo do comentário, à pronta assimilação de Tucídides pelo realismo político. Para fundamentar a hipótese de que a leitura realista não é a única interpretação possível, um primeiro passo metodológico está em assinalar a distância entre o pensamento político de Tucídides e sua narrativa. Em outros termos, recusar que *a priori* se afirme que a tese ateniense é a tese endossada por Tucídides. Se tal precaução metodológica é neutra, no sentido de que nem confirma nem desmente a leitura realista, ela tem a vantagem de preservar aberto o espaço para uma leitura alternativa. Na elaboração dessa alternativa, dois caminhos são úteis. O primeiro consiste em investigar, dentro do próprio diálogo, indícios de um possível distanciamento entre autor e narrador, ou seja, identificar elementos que possam ser interpretados como sinais de que, ao expor a tese ateniense, Tucídides se vale de recursos retóricos que marcam sua crítica subjacente. O segundo caminho está em tomar o diálogo em seu conjunto e, a partir de sua posição na obra, tentar interpretá-lo como um prenúncio de que, afinal, a tese ateniense seria conducente ao fracasso dos Estados que a adotassem como regra de conduta.

No que concerne ao primeiro dos caminhos apontados, diversos elementos internos ao diálogo podem ser lidos como indícios do fracasso iminente do realismo de Atenas. O primeiro desses é a crítica do emissário ateniense ao recurso da esperança e da consulta aos oráculos (V.103). Ora, a presença de um ateniense que desdenha o poder dos oráculos suscita imediatamente no leitor atento a lembrança de que, em meio à deliberação quanto a declarar ou não guerra a Atenas, os espartanos enviam um emissário a Delfos para consultar, justamente, o oráculo. A resposta é surpreendentemente pouco délfica: "Segundo dizem, o deus respondeu-lhes que se guerreassem com todo o seu poder a vitória seria deles, e lhes disse que ele mesmo os ajudaria,

quer o invocassem, quer não" (I. 118). Diante desse pano de fundo interno à narrativa e tendo presente que, sim, a vitória foi de Esparta, a intervenção do emissário ateniense imediatamente ganha novo contorno. A afirmação da superioridade do poder como lei única e essencial da vida política é implicitamente posta em questão. O que, à primeira leitura, se apresenta como a sobriedade do emissário ateniense em contraste ao irrealismo do delegado mélio assume a feição do excesso, da *hubris*, que, como ilustram os trágicos, ao violar limites e ao desprezar toda ordem, colocam em marcha as forças que lhe serão fatais.

Da mesma perspectiva pode entender-se o tratamento do tema da esperança como uma crítica à suposta irracionalidade dos mélios. Segundo visto acima, o emissário ateniense crítica a confiança dos mélios na esperança e afirma que, por consideraram eventos futuros mais certos do que o presente, acabarão por perder tudo (V.113). Não há como ler essa passagem sem levar em conta que o massacre mélio se dá no mesmo período – o inverno do décimo-sexto ano do conflito – em que os atenienses debatem a respeito de uma nova tentativa de colonizar a Sicília. Nesse debate, como observa Tucídides, os atenienses ignoravam "a grande extensão da ilha e o número considerável de seus habitantes, tanto helenos quanto bárbaros, sem perceber que se estavam engajando numa guerra não muito menor que aquela contra os peloponésios" (VI.1). Ao chamar atenção para o fato de que a decisão da expedição à Siracusa seria debatida em meio, justamente, à ignorância e a um cálculo precário dos eventos futuros, Tucídides parece deixar claro que a mesma esperança que se criticava nos mélios está aqui presente: o discurso realista, portanto, não se revela superior ao discurso em nome da justiça no que diz respeito à capacidade de apreender a realidade.

A questão não se esgota em uma insuficiência epistemológica e se estende, ao contrário, pelo campo do fazer político. No marco da deliberação sobre a missão à Sicília, opõem-se em discursos

perante a assembléia Nícias e Alcibíades. Nícias começa sua exortação manifestando estar consciente de que seu discurso teria pouca influência ao sublinhar os riscos de arriscar os bens presentes por coisas vagas e futuras. Sustenta, entretanto, que Atenas teria dificuldades em alcançar seus objetivos na Sicília (VI.9). Mais adiante, Nícias insiste em que uma das dificuldades da empreitada é que as cidades a serem atacadas não pareceriam propensas a aceitar o domínio ateniense em vez da liberdade (VI.20). Agrega, finalmente, que, ao prepararem a missão, os atenienses deveriam não apenas ser sensatos e planejar os recursos necessários, mas também "ter sorte em amplitude ainda maior" (VI.23.) Os três temas – a esperança, a liberdade e a sorte – são ecos claros das teses mélias. A derrota das teses de Nícias e a decisão de, não obstante suas exortações, enviar a missão, seria a segunda derrota dos argumentos mélios. Dessa feita, entretanto, seriam os atenienses a pagar com o fracasso a *hubris* realista.

Essa referência inicial a Nícias permite agora tomar o segundo dos caminhos mencionados e analisar o diálogo mélio a partir de uma perspectiva mais ampla em que se procure entender as teses ali debatidas tendo por referência debates relatados em outras passagens da obra. A interpretação que pretendo sustentar é de que, longe de constituir uma apologia do realismo, o diálogo mélio deve ser lido, não apenas como prenúncio da débâcle na Sicília, mas, sobretudo, como o coroamento de um longo processo no correr do qual a expansão imperial ateniense, ao fazer-se acompanhar de uma gradual erosão da dimensão moral no exercício do poder por parte de Atenas, acaba por minar as próprias bases de tal poder. A ilustração desse argumento toma como fio condutor o modo pelo qual o tema da justiça está presente em pelo menos três momentos-chave da narrativa: em primeiro o discursos do delegado ateniense diante da assembléia espartana ao fim da qual Esparta decide pela guerra (I. 72-79) e a oração fúnebre de Péricles (II.35-46); em seguida, o

debate entre Clêon e Diôdotos a respeito do tratamento a ser dado aos mitilenos (III. 36-50); e, finalmente, o debate entre Nícias e Alcibíades a respeito da expedição à Sicília.[231]

A intervenção do delegado ateniense na Assembléia espartana contém uma das mais precoces e mais claras formulações da chamada tese ateniense, ao sustentar que a honra, o medo e o interesse são os três motivos fundamentais que levam Atenas a defender seu império. O discurso perante a Assembléia de Esparta é o primeiro discurso de um ateniense registrado por Tucídides em seu relato. No contexto da obra, ele é proferido quando Atenas e Esparta estão na iminência de declararem guerra uma à outra. A situação específica em que se dá o discurso é uma Assembléia perante a qual uma delegação dos coríntios, sentindo que sua cidade estava prestes a perder um confronto com Atenas, vem a Esparta pedir que intervenha em seu favor. (I. 68-71).

Quando está em curso essa deliberação, delegados atenienses que se encontravam em Esparta no trato de outros assuntos pedem para fazer uso da palavra para, no resumo que apresenta Tucídides, "mostrar a grandeza do poder de sua própria cidade, recordando aos mais idosos o que eles já sabiam e dizendo aos mais jovens coisas ignoradas por eles, pois acreditavam que, sob a influencia de seus argumentos, os lacedemônios se decidiriam pela paz, e não pela guerra. (I. 72).[232] O motivo central do discurso é convencer os espartanos a

[231] A literatura sobre os discursos em geral e também sobre esses que seleciono para análise é vasta. No que segue, pretendo, longe de oferecer análise exaustiva, apenas sublinhar os pontos que dêem sustentação à interpretação que proponho. Ao longo da apresentação, serão indicadas as referências bibliográficas para um estudo mais exaustivo.

[232] Seja o discurso dos coríntios, em que o orador desenha em traços vivos o contraste entre uma Atenas ávida por inovações e uma Esparta conservadora ao extremo, seja a própria intervenção do delegado ateniense, são das passagens mais comentadas pela literatura. Como referência, vale citar, além do texto clássico de Jacqueline de Romilly (Jacqueline de Romilly, Thucydides and Athenian imperialism (New York,: Barnes and Noble, 1963)), o artigo de Orwin especificamente sobre essa passagem da obra (Clifford Orwin, "Justifying Empire: The Speech of the Athenians at Sparta and the

não entrarem em guerra contra Atenas. Em sua argumentação, o orador começa, não por enfatizar o poderio ateniense, mas o fato de que a cidade faz jus a seu império. Esse direito é afirmado já no início de sua intervenção, quando assevera que Atenas está "de pleno direito na posse do que adquiriu".[233]

A razão fundamental para isso é um conjunto de três fatores: "o maior número de naus, o comandante mais clarividente e a bravura mais obstinada" (I.74). Esses fatores materiais estiveram a serviço de uma aposta na esperança. A crítica do ateniense em Melos adquire ainda nova conotação, quando lida contra o pano de fundo das palavras proferidas em Esparta em que também um ateniense afirma:

> Nós, partindo de uma cidade que não existia mais e arriscando nossa vida de então por uma cujo futuro pendia de uma tênue esperança, demos nossa contribuição para salvar-vos e também salvar-nos. Se, todavia, tivéssemos agido como outros e, por medo de perder nosso território, houvéssemos passado para o lado dos persas no início da guerra, ou se nos tivesse faltado coragem depois para embarcar em nossas naus, convencidos de que já estávamos perdidos, ter-vos-ia sido inútil, a partir daquele momento, combater no mar com vossa frota inadequada, e os planos dos persas ter-se-iam materializado tranquilamente, como eles desejavam.[234]

Em uma situação desesperada, a combinação de fatores materiais e de aposta no futuro permite que Atenas estabeleça posição

Problem of Justice in Thucydides", The Journal of Politics 48, no. 1 (1986)). Uma coletânea de artigos em que se analisa o tema da hegemonia tendo presente a influência de Tucídides é a de Richard Ned Lebow e Barry S. Strauss, Hegemonic rivalry: from Thucydides to the nuclear age (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991).

[233] No original, a noção expressa reflete mais um entendimento de que é razoável a posse do império, de vez que as palavras usadas são oute apeikotos, que se traduzem mais diretamente como "não irrazoável".

[234] Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, I. 74.

de hegemonia – que em grego quer dizer apenas liderança – a partir da qual obtém a vitória contra os Persas. No momento da gênese do que viria a ser o império, portanto, há uma medida de justiça: o mérito em combate se traduz em recompensas na vitória.

A questão da justiça torna-se mais candente quando a hegemonia se transforma em império. Como conciliar a administração dos interesses de uma Atenas em expansão imperial com a justiça? A resposta do delegado ateniense se articula em dois movimentos. O primeiro está em sustentar que, ao cuidarem de seus interesses e ao orientarem seu comportamento pelo temor, pela honra e pelo interesse, nada mais fazem do que seguir uma inclinação perfeitamente compatível com a natureza humana. O apelo aos argumentos de justiça nunca serviram de freio a que alguma cidade, em se apresentando a ocasião para tal, se tornasse mais poderosa, conforme observa o ateniense ao argüir que "Sempre foi uma norma firmemente estabelecida que os mais fracos fossem governados pelos mais fortes". Essa proposição, que antecipa o argumento apresentado no diálogo mélio, não é enunciada como um direito: não há na passagem uma formulação segundo a qual os fortes tenham o direito de governar os fracos. Trata-se, em rigor, apenas de uma constatação de algo que é da prática estabelecida e que, assim sendo, serve quase como um atenuante ao exercício imperial ateniense. Que essa é a linha adotada pelo delegado se confirma quando, logo em seguida, ele acrescenta: "e merecem elogios aqueles que, cedendo ao impulso da natureza humana para governar os outros, foram mais justos do que poderiam ter sido considerando-se a sua força" (I.76). Dentro dos limites estabelecidos pelo costume que se assenta na natureza humana, o exercício da justiça aparece como prova de moderação por parte do poderoso.

Essa mesma moderação se apresenta no segundo momento da argumentação quando o orador se queixa de que o exercício do poder ateniense sobre seus aliados por meio de um sistema de leis que permite alguma igualdade formal acaba por gerar mais ressentimentos do que

se o poder fosse exercido abertamente em benefício dos interesses de Atenas. O texto deixa claro que essa igualdade citada como justiça é, na verdade, antes uma forma de moderação no uso do poder, do que uma igualdade em sentido pleno. O orador ateniense afirma explicitamente que se trata de súditos de Atenas, como fica claro do uso da palavra *hupêkoos*. É precisamente por ser um tratamento que se concede a súditos que a moderação ateniense é apresentada pelo orador como algo meritório, de vez que "quem pode usar a força não tem necessidade de apelar para o direito". (I.77). O argumento ateniense, em última instância, é o de um império tão benigno quanto o permite a natureza dos impérios.[235]

No que concerne ao ressentimento, sua justificativa reforça o atenuante anteriormente proposto: os homens se revoltam mais com a injustiça do que com a violência, visto que a primeira, presente no relacionamento entre iguais, é vista como uma usurpação, enquanto a segunda é tomada como algo que decorre necessariamente de uma assimetria de forças (I.77). Emerge da intervenção do orador ateniense uma justificativa do império ateniense amparada em três argumentos essenciais: o mérito na obtenção da hegemonia; o constrangimento irresistível da natureza das coisas no exercício do poder e, mais uma vez, o mérito ateniense no exercício mesurado de seu poder. A presença conjunta desses fatores em um discurso notável por seu grau de explicitude na defesa da tese ateniense deixa entrever, de um lado, que é concreto o problema que se apresenta, ao império de Atenas, e aos impérios em geral, de legitimar seu exercício de poder em algo que vá além da simples superioridade material. De outro lado, revela a clara preocupação, mesmo na apresentação de um orador realista, de apresentar seus argumentos em termos dos quais a justiça não se possa considerar excluída por princípio.

[235] A esse respeito, ver Orwin, "Justifying Empire: The Speech of the Athenians at Sparta and the Problem of Justice in Thucydides", p. 78.

Essa mesma dupla preocupação – a da justificativa do império e a do papel da justiça – está presente, expressa por Péricles, na famosa oração fúnebre pronunciada ao fim do primeiro ano da guerra (II. 35-46) e no discurso feito, alguns meses mais tarde, no momento em que a peste e as primeiras dificuldades em batalha forçam Péricles a defender a decisão de entrar em guerra. Começando pela análise da oração fúnebre, em seu início Péricles sublinha os méritos que estão na base do poder ateniense. Ao louvar os antepassados, segundo o costume, sua fala concentra-se nas gerações imediatamente anteriores que por seus esforços foram capazes de constituir o império. (II. 36). Ao lado do merecimento dos vencedores da guerra contra os persas, está ainda a presença da democracia, apresentada como o regime que permitiu a Atenas sua posição de hegemonia imperial. A importância da democracia joga aqui papel fundamental: amparados pelas leis que garantem igualdade a todos, os homens livres se inclinam a mais amplamente desenvolver seus talentos, pois sabem que sua excelência se traduzirá em acesso aos postos mais honrosos (II. 37). Há, pois, uma dupla presença do mérito a fundamentar o poder imperial ateniense: na bravura de sua origem histórica e em um regime político que incentiva seus cidadãos ao desenvolvimento máximo de seu potencial por saberem que as qualidades assim adquiridas se traduzem na força de Atenas (II. 41). Essa convergência entre a busca da excelência do cidadão e o poder da cidade é parte essencial da defesa pericleana da democracia.

A honra, o medo e o interesse, presentes, como visto acima, na argumentação em torno da defesa do império, estão também presentes no discurso de Péricles. Aqui, entretanto, essa presença é moldada pelo regime democrático em que, internamente à *polis*, ela se manifesta. O medo, por exemplo, surge como um "temor reverente" às autoridades e às leis (II. 37); o interesse se mostra na já referida coincidência entre a excelência individual e o poder da *polis*; a honra, por sua vez, aparece em uma tríade, ao lado da coragem e do sentido do dever, como responsável pelas vitórias que asseguraram o poder ateniense (II. 43). A

lei universal da honra, do medo e do interesse se mostra, portanto, relativa ao contexto político em que se apresenta. Em uma democracia, e nisso um dos esteios da apologia democrática feita por Péricles, esses três fatores fundamentais da ação humana podem ser concebidos como conducentes ao bem comum. A dificuldade óbvia, entretanto, já está aqui implícita: o bem comum se define dentro de cada cidade, e na inexistência de tal vínculo no relacionamento entre cidades, o que parece restar é a tese ateniense.

Da tese ateniense, justamente, trata Péricles quando, diante da exasperação que percebe crescente em meio à peste e as derrotas iniciais, convoca uma assembléia para levar os atenienses a "uma atitude mais conciliadora e confiante" (II. 59). Essa segunda intervenção começa por recorrer à lógica previamente delineada entre excelência individual e poder da cidade. Dessa feita, entretanto, com sentido invertido: agora é a grandeza da cidade a ser apontada como trazendo maiores benefícios a seus cidadãos do que o êxito individual em meio a uma comunidade fracassada. A defesa de Atenas, e, conseqüentemente, a necessidade da guerra, é justificada pelo mesmo argumento democrático previamente exposto. A segunda linha de justificação desenvolvida por Péricles se assemelha ao argumento exposto pelo delegado ateniense perante a assembléia em Esparta. Essa linha é introduzida quando Péricles concorda que, quando se é livre para escolher curso distinto, a opção da guerra é uma consumada loucura, mas insiste em que, quando se trata de defender a liberdade contra a submissão, não aceitar o risco da guerra é digno de censura. É evidente que os termos são essencialmente semelhantes aos do dilema enfrentado pelos mélios. A citação integral reforça essa leitura: "entrar em guerra é uma consumada loucura quando se pode escolher e tudo vai bem; se, todavia, é inevitável a escolha entre ceder e ser dominado, [...] então merece censura quem esquiva ao risco, e não quem o aceita". (II. 61). Se a honra incita a que se evite o comportamento indigno, o interesse e o medo também estão presentes na defesa da guerra. O

interesse intervém quando Péricles sustenta que o usufruto dos benefícios do império traz como preço o ônus de sua defesa (II.63). O medo, por sua vez, aparece diretamente vinculado ao reconhecimento de que a face externa do poder imperial da democracia ateniense é uma tirania. Em passagem sempre citada – talvez, em rigor, a mais conhecida formulação da tese ateniense - Péricles observa que "este império é como a tirania, cuja imposição é injusta, mas cujo abandono é perigoso" (II.63).[236] A desonra em recusar-se ao confronto está, o texto sublinha, diretamente vinculada ao medo: seguir as vozes que pedem o fim das hostilidades seria deixar triunfar os "homens acomodados", cuja segurança, insiste Péricles, não pode ser garantida sem os homens de ação (II.63). Está claro que existe aqui um problema político a ser resolvido: se a origem do poder ateniense e mesmo sua democracia foram antes invocados como elementos de justiça a conferir legitimidade a sua hegemonia, o império é agora descrito como semelhante a uma tirania em sua injustiça. Onde, portanto, o elemento de legitimidade do poder imperial? A resposta de Péricles está em voltar-se para o futuro.

Em gesto análogo ao da oração fúnebre, que localiza no passado uma justificativa para o exercício do poder presente, dessa feita é na glória futura que se devem inspirar os atenienses. O ódio de que são objeto os que buscam o domínio é o preço da construção da glória futura, ensina Péricles.[237] Assim como a origem do poder imperial lhe

[236] A tradução de Gama Kury opta por tornar talvez demasiado categórico um juízo que, no original, vem expresso em termos condicionais. A tradução da passagem, para o inglês, oferecida por Orwin capta melhor essa nuança ao ler: "It is no longer possible to step down, if anyone, frightened by the present situation, wants to play the virtuous man in idleness; you hold it, so to speak, like a tyranny, which it may have been unjust to acquire, but which it is dangerous to let go". Clifford Orwin, The humanity of Thucydides (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994), p. 21.

[237] A palavra traduzida por Gama Kury como domínio é arche, a qual traz consigo uma multiplicidade de sentidos que está presente por trás da lição de Péricles. Arche significa, ao mesmo tempo, origem, predominância – em um sentido hierárquico -, e domínio. Não por acaso, Tucídides começa a exposição de Péricles justamente com uma consideração sobre as origens do poder imperial e mostra como a preponderância traz consigo os riscos inerentes a todo domínio.

conferia alguma medida de justiça, sua glória futura é a resposta ao ódio em que se incorre no presente, o qual, sublinha o texto, deve ser vivido sem desonra (II.64). Péricles articula, assim, uma resposta em que se equilibram cuidadosamente os temas da ordem e da justiça: o poder imperial, ele reconhece, é injusto, mas sua origem reside no mérito e na democracia em que talentos individuais se traduzem em poder da cidade. Desfazer essa ordem traz consigo os riscos incorridos pelo domínio, mas a promessa de seu esplendor futuro serve como ponto de fuga no qual, muito além do ódio, brilhará a glória eterna ateniense.

Ao encerrar a apresentação do discurso pericleano, Tucídides logo sinaliza que essa construção em que se equilibram precariamente ordem e justiça, valores individuais e poder da cidade, constrangimentos da natureza das coisas e moderação, estaria fadada ao fracasso na ausência de um líder político à altura de um Péricles.[238]

[238] "Péricles sobreviveu dois anos e seis meses ao início da guerra; depois de sua morte foi ainda mais admirado pelo valor de suas previsões quanto à mesma. De fato, ele havia aconselhado os atenienses a manterem uma política defensiva, a cuidarem de sua frota e a não tentarem aumentar o seu império durante a guerra. Eles, porém, agiram contrariamente a tudo isto e, mais ainda, em assuntos aparentemente alheios à guerra foram levados por ambições pessoais e cobiça a adotar políticas nocivas a si mesmos e aos seus aliados; enquanto produziram bons resultados, tais políticas trouxeram honras e proveito somente a cidadãos isolados, mas quando começaram a fracassar foram altamente prejudiciais a toda a cidade na condução da guerra". Na seqüência da passagem fica claro que entre esses eventos prejudiciais à cidade está a expedição à Sicília: "A razão do prestígio de Péricles era o fato de sua autoridade resultar da consideração de que gozava e de suas qualidades de espírito, além de uma admirável integridade moral; ele podia conter a multidão sem lhe ameaçar a liberdade, e conduzi-la ao invés de ser conduzido por ela, pois não recorria à adulação com o intuito de obter a força por meios menos dignos; ao contrário, baseado no poder que lhe dava a sua alta reputação, era capaz de enfrentar até a cólera popular. Assim, quando via a multidão injustificadamente confiante e arrogante, suas palavras a tornavam temerosa, e quando ela lhe parecia irracionalmente amedrontada, conseguira restaurar-lhe a confiança. Dessa forma Atenas, embora fosse no nome uma democracia, de fato veio a ser governada pelo primeiro de seus cidadãos. Seus sucessores, todavia, equivalentes uns aos outros mas cada um desejoso de ser o primeiro, procuravam sempre satisfazer aos caprichos do povo e até lhe entregavam a condução do governo. Por se tratar de uma grade cidade no comando de todo um império, muitos erros resultaram dessa atitude, especialmente a expedição à Sicília". (II. 66). Na passagem "governada pelo primeiro de seus cidadãos", 'governada' também traduz o grego arche, o que apenas confirma a complexidade literária da trama tecida por Tucídides.

A lenta decadência dessa democracia governada pelo primeiro de seus cidadãos é retratada de forma clara quando, no marco do chamado debate mitilênio (III. 36-50), Clêon ecoa algumas das frases de Péricles.[239] Em questão está o que fazer em relação aos mitilênios, que, no quarto ano da guerra, decidem romper sua aliança com Atenas e buscar o apoio de Esparta.[240] Um ano mais tarde, já em meio ao cerco das tropas atenienses, o povo mitilênio força os oligarcas da cidade a negociarem a rendição com Paques, general das tropas sitiantes.[241] Os termos do acordo estipulavam que os atenienses não apenas entrariam na cidade, mas também teriam o poder de decidir sobre o destino dos mitilênios. Estes, por sua parte, obtiveram de Paques a autorização de enviar uma missão a Atenas para negociar os termos finais do acordo, bem como o compromisso de que nenhum mitilênio seria preso, escravizado ou morto pelas tropas atenienses enquanto a missão não regressasse de Atenas. O primeiro debate realizado em Atenas sobre como punir a tentativa de revolta mitilênia tem lugar "sob o impulso da ira", levando à decisão de que todos os mitilênios presentes em Atenas deveriam ser mortos e, mais ainda, que todos os adultos de Mitilene deveriam igualmente ser mortos, e suas mulheres e filhos escravizados. Essa decisão seria transmitida a Paques por um mensageiro especialmente despachado em uma trirreme e deveria ser cumprida o mais prontamente possível (III. 36). A manhã seguinte a

[239] Para uma análise do debate, ver A. Andrewes, "The Mytilene Debate: Thucydides 3.36-49", The Phoenix 16, no. 2 (1962); Felix Martin Wassermann, "Post-Periclean Democracy in Action: The Mytilenean Debate (Thuc. III 37-48)", Transactions and Proceedings of the American Philological Association 87 (1956); Marc Cogan, "Mytilene, Plataea, and Corcyra Ideology and Policy in Thucydides, Book Three", The Phoenix 35, no. 1 (1981); Clifford Orwin, "The Just and the Advantageous in Thucydides: The Case of the Mytilenaian Debate", The American Political Science Review 78, no. 2 (1984).

[240] Sobre os discursos dos emissários mitilênios a Olímpia, ver Orwin, The humanity of Thucydides, 64-70.

[241] Ao longo desse ano, foram intensos os combates entre Atenas e Esparta, como fica claro em III. 17, quando Tucídides registra que as 250 naus utilizadas então pelos atenienses representaram a maior operação naval de toda a guerra.

essa primeira assembléia traz o arrependimento ante a crueldade de uma decisão que implicava destruir toda a cidade, e não apenas os culpados. O resultado imediato desse arrependimento é a convocação de uma segunda assembléia para reexaminar a decisão inicial. No marco dessa segunda assembléia, opõem-se Clêon e Diodotos.

A exposição inicial cabe a Clêon, descrito como "o mais violento dos cidadãos", e um dos defensores da moção original. As palavras com que abre sua intervenção deixam manifesto que o universo conceitual mantido em equilíbrio precário pela presença de um Péricles estava sob ameaça. Afirma Clêon: "muitas vezes no passado senti que a democracia é incompatível com a direção de um império, mas nunca tanto quanto agora, ao observar a vossa mudança em relação aos mitilênios" (III. 37). A fala de Clêon marca de modo claro um momento da guerra em que as exigências do império começam a impor-se às virtudes da democracia, com o que se fragiliza um pilar fundamental da legitimidade do exercício do poder imperial tal como concebido por Péricles.

O contraste se acentua quando, distintamente do orgulho que Péricles encontrava em uma Atenas amante da beleza e da filosofia (II. 40), Clêon adota uma das versões mais recorrentes de um realismo que funda seu anti-intelectualismo, e em última instância sua recusa da razão, na apologia dos "homens simples." Esse movimento fica claro quando o mais violento dos cidadãos sustenta que "quase sempre as cidades são melhor governadas pelos homens mais simples que pelas inteligências mais sutis." (III. 37). Ao mesmo tempo em que desenha substantivamente tal afastamento, Clêon procura manter-se em um campo retórico que ecoa Péricles. Em autor do talento literário de um Tucídides, seria inverossímil atribuir ao acaso o fato de que em várias instâncias Clêon se vale de frases que têm similar exato em discursos pericleanos.[242] A mais conhecida dessas passagens talvez seja o trecho

[242] O debate ocorre passados apenas dois anos da morte de Péricles, o que reforça o entendimento de que se trata de um efeito retórico buscado deliberadamente.

em que, à semelhança do que fizera Péricles (II. 61), Clêon afirma aos atenienses que se mantém firme em sua opinião (III. 38).[243] A distância entre o teor concreto das teses sustentadas e a linguagem em que se apóia Clêon para apresentá-las pode ser interpretada como uma crítica de Tucídides aos rumos que passava a percorrer a democracia ateniense.[244]

O tema da negação da esperança, tão claramente manifesto no diálogo mélio, está aqui presente. Ao sustentar que os mitilênios deveriam ser punidos conforme previsto pela primeira assembléia, Clêon afirma categoricamente que não se deve "deixar-lhes qualquer esperança". Também a prenunciar argumentos dos emissários atenienses em Melos, argumenta sobre os riscos de tratar com clemência aqueles que se revoltam contra o império. Nada fazer seria como um sinal de fraqueza a estimular que outras revoltar surjam (III. 39). Finalmente, em um dos exemplos da perversão da linguagem de que trata Tucídides, afirma haver justiça em exterminar os mitilênios, de vez que aos atenienses estaria reservado destino semelhante, caso tivesse triunfado a rebelião. Com isso, Clêon apresenta sua proposta como capaz de conciliar o justo e o interesse ateniense (III. 40). Seu discurso é construído com base um uma dupla operação: de um lado, a retomada demagógica, em sentido literal, das teses pericleanas – e aqui ecoa a lição que mais tarde ensinará Aristóteles ao descrever o demagogo

[243] A tradução de Gama Kury não permite ver com toda a clareza a correspondência entre as passagens, de vez que no primeiro caso registra: "Quanto a mim, estou onde sempre estive, e não recuo de minha posição" (II. 61); e, no segundo caso, anota: "Eu, porém, mantenho a minha opinião" (III. 38). O texto original traz, em ambas as passagens, exatamente as mesmas palavras.

[244] Em reforço à interpretação que proponho está a passagem, um pouco mais adiante no livro, em que Tucídides critica a perversão do sentido das palavras em momentos de crise política. (III.83). Nessa passagem, o texto registra: "A significação normal das palavras em relação aos atos muda segundo os caprichos dos homens", e, após diversos exemplos de tais mudanças, sintetiza: "De um modo geral os homens passam a achar melhor ser chamados canalhas astuciosos que tolos honestos, envergonhando-se no segundo caso e orgulhando-se no primeiro".

como um dos que levam à perdição da democracia – e, em movimento subseqüente, a enunciação de um entendimento de justiça que nada mais faz do que refletir o interesse puro e simples do poder.

A resposta de Diodotos, que se havia oposto à tese do massacre dos mitilênios já por ocasião da primeira assembléia, parte da aceitação dos termos do debate tal como os delimita Clêon. Ao aceitar esses termos, antecipa o mesmo recurso argumentativo que seria usado pelos representantes mélios e se concentra, ao invés de argumentar em termos de justiça, na questão do interesse ateniense.[245] Essa ênfase no interesse é anunciada explicitamente quando afirma que não se trata de debater sobre a culpa mitilênia, mas, sim, sobre "o melhor partido a tomar em relação a nós mesmos" (III. 44). Diodotos avança nessa linha e sustenta que, ainda que se argumentasse em torno da culpa e se chegasse à conclusão de sua efetiva culpabilidade, mesmo assim o foco deveria ser mantido no interesse ateniense e na pergunta sobre a execução dos mitilênios como melhor resposta.

O tema da pena de morte passa ao centro de sua intervenção e sua tese consiste, essencialmente, em argüir que, contrariamente ao que propõe Clêon, uma punição excessivamente severa traria consigo, não um efeito dissuasório, mas apenas a elevação dos custos de qualquer campanha militar ateniense. A lógica do argumento é simples: sabendo que, em caso de derrota, o resultado provável será a pena capital, toda cidade rebelada inclinar-se-ia à resistência desesperada (III. 46). No caso específico dos mitilênios, a mensagem transmitida por uma Atenas demasiado rigorosa em sua inclinação punitiva teria o

[245] Uma alternativa discursiva seria, claro, recusar os termos do debate. A derrota dos mélios, que vem como a demonstrar a fragilidade de contar com um Diodotos, deixa aberta a porta para um tratamento em que se recusem os termos do debate como os apresenta Clêon. É precisamente disso que se ocupa Platão ao tratar de distinguir desde o início d'*A República* o conceito de justiça da noção do interesse do mais poderoso. Para uma análise recente da importância do debate político em Tucídides e em Platão, vale recomendar a leitura de Gerald M. Mara, "Thucydides and Plato on Democracy and Trust", Journal of Politics 63, no. 3 (2001).

agravante de, na aplicação da pena, não distinguir oligarcas de democratas, com o que desaparece o incentivo a que surjam cisões internas dentro de cidades sitiadas, como foi o caso de Mitilene, em que o povo força a oligarquia a abrir as portas da cidade às tropas comandadas por Paques. A argumentação de Diodotos acaba por triunfar, ainda que por escassa margem, e prontamente uma segunda trirreme é enviada com a missão de cancelar a decisão original e preservar Mitilene de sua aniquilação.

A intervenção de Diodotos requer ainda ao menos dois comentários. Em primeiro lugar, sua tese central é precedida de uma contraposição ao desprezo pelas palavras expresso por Clêon (III. 42). Perdoada a digressão, é importante anotar que, no original, o termo traduzido por 'palavra' é *logos*. O realismo demagógico sustentado por Clêon é, portanto, fundamentalmente contrário à razão, ao *logos*. A crítica ao irracionalismo político é aprofundada quando, em uma linha que antecipa a crítica da esperança presente no âmbito do diálogo mélio, Diodotos afirma que apenas os ignorantes ou aqueles que fazem do espaço público a arena para a promoção de seus interesses pessoais podem deixar de ter presente que é pelo debate e pelas palavras que se pode lançar luz sobre o futuro sempre incerto. O texto lê:

> Quanto às palavras, quem sustenta que elas não guiam nossas ações, é ignorante ou defende algum interesse pessoal – ignorante se crê que existe outro meio de lançar luz sobre a incerteza do futuro; defensor de interesses pessoais se, desejando impingir uma proposta desonesta e não podendo falar bem de uma causa má, consegue ao menos caluniar bem e assim intimidar seus opositores e ouvintes.[246]

O segundo ponto a ressaltar diz respeito à crítica da assimilação de interesse e justiça tal como proposta por Clêon. Ao contrário desse,

[246] Tucídides, História da Guerra do Peloponeso, III. 42.

a cuja formulação se opõe em termos inequívocos (III. 47), Diodotos sustenta que a melhor defesa do interesse próprio está em privilegiar o efeito de resoluções prudentes por sobre atos irrefletidos de força. Na recusa dos termos apresentados por Clêon e sem abrir mão da ênfase na dimensão do vantajoso sobre o justo, Diodotos deixa aberta a porta para a formulação de entendimento alternativo ao do irracionalismo político ante o tema da relação entre o justo e o vantajoso. Embora não articule explicitamente tal relação – como tampouco o faz Clêon – o que sim se pode depreender de seu discurso é, primeiramente, a importância atribuída à deliberação pública e ao debate de idéias como pré-condição para a construção de um consenso e de uma política; adicionalmente, a advertência clara de que nem todo interesse é algo em nome do qual se deva sacrificar a prudência, a boa medida e a proporcionalidade das punições. Ao tratar da proporcionalidade das punições, Diodotos inclui uma referência direta ao tema da justiça: imolar aqueles que, em Mitilene, abriram caminho para a vitória ateniense contra os rebelados seria uma óbvia injustiça.[247] Embora, reitere-se, não se trate de uma formulação acabada sobre o papel da justiça, está claro que se trata, ao menos, de uma crítica ao entendimento que a apresenta como nada além do interesse absoluto e incontrastado do mais forte.

O debate sobre os mitilênios pode ser interpretado como um divisor de águas: nos discursos que o precedem, e aqui foram analisados os discursos do emissário ateniense em Esparta e dois dos discursos de Péricles, o tema da justiça esteve sempre presente, ainda que em formulações que buscassem delimitar-lhe o alcance à luz dos constrangimentos da natureza humana e das demandas concretas da vida política. No confronto entre Clêon e Diodotos, esse equilíbrio frágil

[247] A tradução de Gama Kury é particularmente feliz ao traduzir o grego adike por injustiça, ao invés de optar pelo também possível "cometer um crime". O fato é que em adike está claramente presente a perspectiva de negação da justiça expressa pelo a-privativo.

começa a dar sinais claros de que se estava por dissolver: de um lado, um líder demagógico que, apropriando-se da retórica de Péricles para roubar substância ao processo democrático, faz a apologia do interesse puro e, assim, condena a justiça ao exílio do ordenamento político. De outro, um Diodotos que entende a necessidade de convencer a assembléia por meio do recurso ao tema da defesa do interesse próprio, mas também um orador que não perde de vista que mesmo esta defesa requer que se respeitem valores, como a importância das idéias na construção do futuro e a justiça na promoção da ordem estável.

Ambos os oradores, entretanto – e nisso reside o contraste que distingue o debate dos discursos anteriores –, revelam entender que a argumentação em torno do vantajoso teria muito maior chance de êxito do que considerações sobre a justiça de como proceder em relação aos mitilênios. Com isso, o terreno passa a estar fértil para que, no diálogo mélio, já não sejam os atenienses a falar de justiça, mas apenas os mélios e, mais adiante, para que um Alcibíades possa obter o apoio entusiasmado da assembléia argumentando que a cidade deveria tirar proveito de sua ambição, de sua juventude e de sua loucura desnaturada para conduzir a expedição à Sicília (VI. 17).[248]

Os elementos até agora apresentados podem já ser invocados para sustentar, como pretendia de início, o desenho de um Tucídides muito distante de como o descreve a tradição realista.[249] Longe de ser o apólogo de um mundo ordenado apenas pelo poder e no qual invocar dimensões axiológicas da prática política seria um recurso, em última instância, suicida, reservado aos mais fracos, o que emerge da interpretação que proponho é

[248] O leitor grego teria presente que, embora Tucídides não cite o fato, Alcibíades foi o principal defensor da decisão de massacrar os mélios, conforme relata Plutarco em seu retrato de Alcibíades.

[249] Um artigo que vale a leitura a respeito dos problemas de assimilação de Tucídides como pensador de teoria das relações internacionais é o de David A. Welch, "Why International Relations theorists should stop reading Thucydides", Review of International Studies 29 (2003).

um pensador político às voltas com o problema, que ainda nos assombra, de conciliar ordem e justiça; um pensador político cujo legado está, precisamente, em revelar os limites e os riscos do exercício do poder dissociado de uma base de legitimação moral. Se minha interpretação se sustenta, a história da guerra do Peloponeso não é um longo argumento a servir de confirmação ancestral da sabedoria realista. Ao contrário, é o relato de como, ao afastar-se de justiça, Atenas prepara sua derrota.[250] O realismo de Tucídides é, no máximo, um realismo trágico.[251]

No que serão as considerações finais deste capítulo, passo, agora, à análise de Hobbes. Invocado, ao lado de Tucídides, como patrono da tradição realista, o texto hobbesiano parece, à primeira vista, impenetrável à tentativa de extrair-lhe interpretação não conforme ao cânone realista. Tradutor da *Guerra do Peloponeso*, são muitos os sinais de que Hobbes fez do confronto com o texto de Tucídides um exercício de amadurecimento de suas próprias formulações e entendimentos.[252] Essa influência é particularmente evidente no famoso capítulo XIII do *Leviatã*. É ali que Hobbes, retomando tese ateniense acima discutida, situa, na natureza humana, as três principais razões do conflito: "So that in the nature of man,

[250] Aron pode ser invocado em socorro a essa tese quando comenta: "Ecrire l'histoire de la guerre du Péloponnèse, c'est raconter comment les Athéniens, emportés par l'orgueil et la volonté de puissance, ayant méconnu les conseils de Périclès, finirent par succomber, en dépit de leur héroïsme et d'efforts surhumains". Aron, "Thucydide et le récit des événements", p. 105.

[251] Dessa perspectiva, vale citar Steven Forde, para quem: "The realism of Thucydides, balanced between the two irreconcilable poles of morality and necessity, in the end suggests an almost tragic perspective. A sense of tragedy is one thing lacking from most contemporary elaborations of realism. But Thucydides would doubtless hold that any realist who does not wish to become simply Machiavellian, yet does not see the tragic element of such a position, has not thought enough about what realism as a moral and intellectual position actually entails". Steven Forde, "International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism", International Studies Quarterly 39, no. 2 (1995), p. 155.

[252] A esse respeito, uma referência clássica é Richard Schlatter, "Thomas Hobbes and Thucydides", Journal of the History of Ideas 6, no. 3 (1945).

we find three principall causes of quarrell. First, Competition; Secondly, Diffidence; Thirdly, Glory".[253] O capítulo XIII traz, em rigor, o que seguramente serão as formulações mais amplamente conhecidas do pensamento político hobbesiano, ao abrigar o desenho do que seria a condição da humanidade em seu estado natural.[254]

O dado essencial de que parte Hobbes em sua descrição é o da igualdade fundamental entre os homens. No que diz respeito à dimensão corpórea, todos se igualam na vulnerabilidade de sua existência: mesmo o mais fraco pode, em algum momento, por fim à vida do mais forte.[255] No que concerne às faculdades mentais – e aqui Hobbes abre uma exceção para o que Aristóteles chamaria de as virtudes intelectuais – essa igualdade também é afirmada por Hobbes, para o que se vale de um silogismo do qual a ironia não pode ser excluída. Diz Hobbes nunca ter encontrado algum homem que não se achasse mais sábio do que os que o cercam, estando, pois, satisfeito com sua quota de sabedoria. Ora, pergunta o filósofo, qual prova maior de igualdade do que o fato de que todos os homens se encontram satisfeitos com a parte que lhes toca?[256] Dessa igualdade fundamental, deriva a esperança igualitária de obter os fins que se possa desejar: em um cenário de escassez pressuposta, o conflito é inevitável entre homens que disputam as mesmas coisas partindo de posições de igual poder.

O convívio humano em Hobbes revela-se, pois, radicalmente marcado pelo conflito: na ausência de uma força que se sobreponha a todos, a vida em conjunto não abriga qualquer prazer intrínseco. É nessa perspectiva que se pode argumentar que a vida em condição de

[253] Thomas Hobbes, Leviathan, ed. Richard Tuck (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 88. Os três elementos retomam, é claro, a tese ateniense.
[254] O capítulo é intitulado "Of the naturall condition of Mankind, as concerning their Felicity, and Misery". Ibid., pp. 86-90.
[255] Ibid., p. 87
[256] A frase lê: "there is not ordinarily a greater signe of the equall distribution of any thing, than that every man is contented with his share". Ibid.

natureza seria "solitary, poor, nasty, brutish, and short".[257] A condição de natureza é marcada pela guerra de cada homem contra todos os homens. Apenas um poder superior que a todos mantenha em temor pode oferecer a saída desse estado natural. A esse poder, como é bem sabido, Hobbes dá o nome de Leviatã: o grande deus mortal a quem se deve a paz e a defesa da sociedade. No pacto constitutivo do Leviatã, cada homem declara: "I Authorise and give up my Right of Governing my selfe, to this Man, or to this Assembly of men, on this condition, that thou give up thy Right to him, and Authorise all his Actions in like manner".[258]

A condição natural da humanidade e a celebração do pacto social são dois marcos essenciais no pensamento político hobbesiano. A impulsionar a passagem de um a outro está, fundamentalmente, o medo da morte violenta. Distinto entre todos os animais por antecipar o futuro e, assim, ter consciência de sua finitude, o homem vive a permanente angústia do porvir. Em passagem que surpreende seja pouco citada, Hobbes compara o viver humano ao destino de Prometeu: devorado pelo medo da morte, apenas no sono o homem tem suspenso o castigo da ansiedade que se renova a cada despertar.[259] O Leviatã é constituído como o elemento capaz de domar a violência sempre latente e, ao mesmo tempo, garantir a segurança de cada um dos contratantes originais.

[257] Ibid., p. 89.

[258] Ibid., p. 120.

[259] A passagem vale a citação: "So that every man, especially those that are over provident, are in an estate like to that of Prometheus. For as Prometheus, (which interpreted, is, The prudent man,) was bound to the hill Caucasus, a place of large prospect, where, an Eagle feeding on his liver, devoured in the day, as much as was repayred in the night: So that man, which looks too far before him, in the care of future time, hath his heart all the day long, gnawed on by feare of death, poverty, or other calamity; and has no repose, nor pause of his anxiety, but in sleep". Hobbes, Leviathan, p. 76. Para uma análise do papel que o temor da morte desempenha em Hobbes e o contraste que a esse propósito se pode estabelecer com Tucídides, ver Peter J. Ahrensdorf, "The Fear of Death and the Longing for Immortality: Hobbes and Thucydides on Human Nature and the Problem of Anarchy", American Political Science Review 94, no. 3 (2000).

A partir desses três elementos – a situação natural marcada pela igualdade e pelo conflito entre os homens, o temor inerente à consciência de sua finitude e o estabelecimento de um poder superior que a todos imponha obediência – funda-se analogicamente o que se pode identificar como a tradição hobbesiana no pensamento realista sobre relações internacionais, i.e, o entendimento do cenário internacional como anárquico, marcado pela luta por recursos escassos por parte de Estados que buscam sua segurança em um ambiente fundamentalmente conflitivo. As analogias a sustentar essa interpretação encontram, é certo, suporte textual. O próprio Hobbes, no mesmo capítulo XIII em que trata do estado de natureza, oferece elementos para tal ao dizer que, embora a hipótese do estado natural entre os homens possa ser entendida apenas como construção lógica sem contrapartida histórica, o relacionamento entre os Estados oferece exemplo concreto da situação de um confronto de todos contra todos. A passagem é bem conhecida:

> [I] n all times, Kings, and Persons of Soveraigne authority, because of their Independency, are in continuall jealousies, and in the state and posture of Gladiators; having their weapons pointing, and their eyes fixed on one another; that is, their Forts, Garrisons, and Guns upon the Frontiers of their Kingdomes; and continuall Spyes upon their neighbours; which is a posture of War. But because they uphold thereby, the Industry of their Subjects; there does not follow from it, that misery, which accompanies the Liberty of particular men.[260]

Se o corpo da passagem parece dar crédito à analogia em que se apóia a tradição hobbesiana, de vez que claramente assimila a anarquia do cenário internacional a um estado de natureza entendido

[260] Hobbes, Leviathan, p. 90.

como conducente a uma atitude belicosa, parece não menos importante que se atente para a frase final da citação onde há clara distinção entre a vulnerabilidade radical do homem particular e a situação do Estado, que se beneficia do trabalho de seus súditos.

A partir dessa distinção é possível, justamente, colocar em questão a analogia proposta pela tradição hobbesiana: o elemento ausente – o medo da morte - impede uma assimilação imediata entre estado de natureza e anarquia. [261] Mais ainda, não apenas explica porque, afinal de contas, a mesma racionalidade política que presidiu a elaboração do pacto civil não se reproduz no relacionamento entre os Estados, mas também permite que o medo da morte violenta seja percebido dentro da categoria genérica na qual Hobbes o apresenta.[262] Em termos concretos, o medo da morte se revela apenas uma das paixões que inclinam o homem à paz.[263] Excluído, ou mitigado, o medo da morte violenta – mesmo Waltz concordaria que os riscos de

[261] É interessante, a esse respeito, notar que Waltz não cita Hobbes em momento algum ao longo do seu seminal Man, the State, and War.

[262] A respeito da ausência da extensão do contrato para a esfera internacional, ver Michael C. Williams, "Hobbes and International Relations: A Reconsideration", International Organization 50, no. 2 (1996)214-218.

[263] "The passions that encline men to Peace, are Feare of Death; Desire of such things as are necessary to commodious living; and a Hope by their Industry to obtain them. And Reason suggesteth convenient Articles of Peace, upon which men may be drawn to agreeement. These articles, are they, which otherwise are called the Lawes of Nature". Hobbes, Leviathan, p. 90. A discussão sobre o entendimento de Hobbes a respeito do direito natural, dos "articles of peace", e, ainda, do relacionamento entre esses dois é vasta e requereria desvio demasiado longo para ser exposta com um mínimo de propriedade. Sobre o tema, recomendação indispensável é Norberto Bobbio, Thomas Hobbes and the natural law tradition (Chicago: University of Chicago Press, 1993). Adicionalmente, vale ter presentes, interalia, os textos de Michael Oakeshott publicados em Michael Joseph Oakeshott, Rationalism in politics and other essays, New and expanded ed. (Indianapolis: Liberty Fund, 1991), pp. 221-360, bem como Rex Martin, "Hobbes and the Doctrine of Natural Rights: The Place of Consent in His Political Philosophy", The Western Political Quarterly 33, no. 3 (1980); Ahrensdorf, "The Fear of Death and the Longing for Immortality: Hobbes and Thucydides on Human Nature and the Problem of narchy"; Alan Cromartie, "Unwritten law in Hobbesian political thought", British Journal of Politics and International Relations 2, no. 2 (2000).

mortalidade estatal são menos numerosos que aqueles a pesar sobre os indivíduos – e dado que os Estados oferecem a possibilidade de que seja saciado o desejo de uma vida confortável e atendida a esperança de que pelo trabalho os bens necessários a tal vida se possam obter, a vinculação entre anarquia e impossibilidade de uma ordem cooperativa na ausência de um Leviatã supranacional fica enfraquecida. Se os temas da segurança mantêm sua importância, não há porque supor, automaticamente, que a vida internacional esteja condenada a ser solitária, curta e brutal.

No mesmo diapasão, aspecto adicional a enfraquecer as analogias sobre as quais se ergue a tradição hobbesiana está no contraste entre a solidão original em que os indivíduos se opõem uns aos outros no estado de natureza e o contexto em que os diversos soberanos se relacionam. A inexistência de um segundo pacto – desta feita entre nações soberanas que se mostram iguais e não sujeitas a um poder superior – não cancela o fato de que a própria existência do Estado é, em si, fenômeno social que impede a assimilação direta entre estado de natureza e anarquia internacional.[264] Ao oferecer aos súditos proteção contra o medo da morte violenta, o Estado, além de permitir, como visto acima, que as paixões que inclinam os homens à paz se manifestem mais plenamente, permite, também, que se abra o espaço para argumentos construídos em torno da justiça.[265] O argumento fica claro quando se tem em mente a passagem abaixo, que cito:

[264] Sobre esse tema, ver o clássico Hedley Bull, "Hobbes and the International Anarchy", in Hedley Bull on International Society, ed. Kai Alderson e Andrew Hurrell (London: Macmillan Press, 1981) Ao lado dessa referência clássica, vale citar R. B. J. Walker, "Realism, Change, and International Political Theory", International Studies Quarterly 31, no. 1 (1987).

[265] Para avaliar a importância do tema da paz em Hobbes, basta lembrar da passagem do prefácio ao De Cive em que o autor descreve como um dos objetivos de sua reflexão oferecer o que chama de "the highway to peace". (Thomas Hobbes, De cive; or, The citizen (New York,: Appleton-Century-Crofts, 1949), p. 10). Para um comentário sobre o tema, ver Donald W. Hanson, "Thomas Hobbes's "Highway to Peace"", International Organization 38, no. 2 (1984).

> Justice, and Injustice are […] Qualities that relate to men in Society, not in Solitude. It is consequent also to the same condition, that there be no Propriety, no Dominion, no Mine and Thine distinct.[266]

Aceita a premissa de que o Estado representa forma de sociabilidade que não se desfaz mesmo no convívio com outros Estados igualmente soberanos – e o fato de que todo Estado demarca um *Mine* contra um *Thine* seja internamente entre seus súditos, seja externamente ao erigir a fronteira entre o interno e o externo – é forçoso reconhecer que sua existência transcorre no espaço, lógico e histórico, do qual fazem parte a justiça e a injustiça.

A longa tradição hobbesiana, portanto, parece insuficientemente fiel ao próprio Hobbes ao excluir, das considerações sobre os imperativos da ordem, a reflexão sobre as demandas da justiça. Construção política que traz os homens para a vida em sociedade, os Estados revelam uma dupla faceta: a de entidades ao mesmo tempo sociais e condenadas a viver sem que um poder superior as ordene. Essa dupla dimensão está expressa no conceito de sociedade anárquica, o qual é discutido no capítulo seguinte. Em caráter mais amplo, o tema da ordem que se constrói, em um ambiente anárquico, mas nem por isso amoral, é o objeto do capítulo seguinte.

I.4. Conclusão

No presente capítulo, a análise do realismo terá permitido, além da apresentação das linhas gerais e dos desdobramentos mais recentes dessa corrente teórica, o estudo concreto de formas pelas quais escolhas conceituais têm impacto direto na formulação de políticas públicas.

A discussão inicial sublinha que as modificações em curso no sistema internacional desde as últimas décadas do século passado, entre

[266] Ibid.

elas o fim da Guerra Fria, deixaram evidente a dificuldade da teoria realista de lidar com mudanças estruturais. O *aggiornamento* que se manifesta no surgimento de vertentes como os realismos defensivo, ofensivo e neoclássico pode assim ser entendido como uma resposta às críticas cada vez mais cerradas que a escola realista passa a sofrer, tanto no campo metodológico, quanto no âmbito substantivo. Nesse esforço de refinamento teórico, é interessante observar – e isso marca o "o realismo na defensiva" – que os estudiosos passam a buscar demonstrar algo antes tomado como axiomático, a saber, a concepção do relacionamento internacional dos Estados como uma luta permanente por poder e segurança, travada em um ambiente anárquico fundamentalmente hostil e estranho a demandas normativas como a da justiça. O traço comum que confere unidade a essas distintas perspectivas teóricas dentro da matriz realista é o pessimismo essencial do olhar realista; um olhar que se imagina revelador das "coisas como elas são" e, com base nessa suposta capacidade de apreensão da realidade, funda o que chamei de uma ontologia do presente permanente. Ao longo da análise do realismo contemporâneo, sublinho que, ao lado da dimensão teórica envolvida no esforço de reinterpretar o legado realista, encontra-se um claro interesse político suscitado pela necessidade de buscar elaborar o que seriam os contornos da ordem do após-Guerra Fria. No âmbito dessa discussão, fica claro que o debate conceitual transcende o que se poderia supor criticamente como de interesse apenas acadêmico e traduz-se em recomendações concretas de *policy*.

À luz dessas considerações, na segunda seção do capítulo analiso os pontos centrais da Doutrina Bush e sustento que, não obstante a presença de aspectos normativos em sua apresentação, seus traços centrais a situam dentro dos marcos conceituais do realismo. Nessa perspectiva, enfatizo que as referências idealistas nela contidas estão subordinadas ao propósito de defesa da hegemonia norte-americana e da busca do poder em um mundo percebido como essencialmente hostil.

Em seguida à menção às críticas, feitas, é verdade, mesmo por teóricos realistas, segundo as quais as políticas perseguidas pelo governo norte-americano seriam nocivas aos interesses de longo prazo daquele país ao carregaram consigo os riscos da tentação imperial, o texto volta-se para uma discussão de Tucídides e de Hobbes no âmbito da qual procuro desenvolver interpretação distinta da oferecida pelo realismo ao pensamento desses dois autores. Essa interpretação tem como ponto de partida dois aspectos elementares: o primeiro é o simples fato de que Tucídides escreve a *Guerra do Peloponeso* plenamente consciente de que os confrontos terminariam com a derrota do império ateniense. Em relação a Hobbes, o ponto igualmente básico de que parto é a existência de uma distinção, explícita no *Leviatã*, entre o estado de natureza em que os homens se opõem uns aos outros e o contexto em que os diversos Estados soberanos convivem. Tal distinção impede, conforme argumento, uma analogia imediata entre estado de natureza e anarquia internacional.

O estudo de dois autores considerados canônicos por parte da tradição realista serve ao propósito de ilustrar a enorme dificuldade conceitual envolvida em conceber a ordem política como dissociada de valores, entre eles o da justiça.

II.

A crítica ao realismo:
a perspectiva dos valores

II.
A CRÍTICA AO REALISMO:
A PERSPECTIVA DOS VALORES

If a reasonably just society that subordinates power to its aims is not possible and people are largely amoral, if not incurably cynical and self-centered, one might ask with Kant whether it is worthwhile for human beings to live on the earth.[267]

No presente capítulo, o foco da discussão concentra-se em marcos conceituais que, em oposição ao credo realista, entendem que a construção da ordem implica a presença da justiça e recusam as formulações que fazem da anarquia a premissa de um raciocínio conducente à apologia do universo político amoral. Em contraste com o capítulo anterior, no qual as críticas ao realismo eram essencialmente de natureza interna à teoria, aqui a discussão procura delinear um campo intelectual no qual se articulam formas de entendimento da realidade internacional distintas daquelas que sugere o realismo. Essa distinção implica uma crítica aos axiomas de que parte o realismo e, com isso, desvela uma ontologia própria do que seja o internacional. Se a pergunta em relação ao "que é?" encontra resposta diferente, é de esperar que as perguntas sobre "o que pode ser feito?" também encontrem caminhos alternativos ao pessimismo fundamental do realista.

[267] John Rawls, Political Liberalism (New York: Columbia University Press, 1993), p. lxii.

Na linha do que antecipa a introdução do trabalho, este capítulo se organiza em quatro seções: em duas delas trato de temas clássicos de teoria das relações internacionais, a saber, as teses da Escola Inglesa e os argumentos do construtivismo. Nas duas seções posteriores, passo à análise das contribuições de Rawls e de Habermas para o pensamento sobre a ordem internacional. Essas quatro seções são precedidas de um breve comentário em que me concentro sobre três autores: Grotius, Rousseau e Kant.[268]

A escolha, embora pouco surpreendente, requer algum comentário. O primeiro está em que a elaboração acadêmica sobre relações internacionais reconhece nesses autores a preocupação de articular interpretações que não dependam de um apartamento entre o ético e o político.[269] Em segundo lugar, está a presença nitidamente perceptível de cada um deles nos quatro distintos marcos teóricos mais adiante analisados. No que segue, oriento-me pelo propósito básico de apontar algumas dessas linhas de influência.

O vínculo talvez mais claro é o que liga a Escola Inglesa à Grotius. Embora contemporâneo de Hobbes, Grotius se insere na história do pensamento político antes no epílogo da tradição clássica, do que na inauguração do olhar moderno.[270] Uma distinção fundamental entre essas duas perspectivas revela-se na análise da origem do fenômeno da sociabilidade humana. Enquanto, para Hobbes, essa

[268] Em um comentário sobre as tradições em que se insere a reflexão sobre o tema da justiça e, mais amplamente, dos valores, é indiscutível que seria longa uma lista exaustiva de autores relevantes. De fato, fosse minha ambição recapitular a tradição em sua inteireza, poder-se-ia facilmente recuar ao menos até os Estóicos e, a partir daí, incluir pensadores como São Tomás, Vitoria, Pufendorf e outros.

[269] Grotius e Kant são apontados por Wight, por exemplo, como situados na origem de duas das três grandes tradições que identifica no âmbito da reflexão sobre relações internacionais: a Maquiavélica, a Grociana e a Kantiana. Alternativamente, Wight refere-se a essas três tradições como Realista, Racionalista e Revolucionista. A esse respeito, ver a introdução preparada por Hedley Bull em Wight, International theory: the three traditions, pp. ix-xxvii.

[270] A publicação do De Cive (1642) sucede em menos de duas décadas o aparecimento do De Jure Belli ac Pacis (1625).

sociabilidade é de natureza contratual e corresponde ao imperativo da autopreservação, em Grotius o próprio instinto de autopreservação adquire dimensão moral, ancorada na natureza do homem como essencialmente racional e social. Em Grotius ainda pode conceber-se o homem como um animal político porque dotado de razão.

A noção do homem como ser por natureza racional e social é fundamental em Grotius que, nos Prolegômenos de seu tratado sobre a paz e a guerra sustenta, contra o argumento cético, que a faculdade da razão não apenas define o animal humano, mas ainda o habilita a perceber a justiça como uma virtude em si.[271] As teses do ceticismo partem de duas premissas básicas: a primeira afirma que a justiça é apenas convencional e a segunda que ela é irracional. Em relação à primeira, o argumento é defendido com base na existência de distintas formas de conceber a justiça, algo que, afirma o cético, não ocorreria se ela fosse natural e não apenas o fruto de convenções que cada sociedade constrói. Essas convenções pautam-se pelos benefícios que os homens almejam para si próprios e seria, portanto, irracional que alguém viesse a sacrificar seus interesses imediatos para levar em conta o interesse alheio. Com isso, obtém-se a segunda premissa. A justiça, portanto, seja não existe, seja, se existir, é uma forma de irracionalidade atentatória à inclinação humana de, por sua natureza, buscar os fins que lhe são imediatamente benéficos.[272]

Em sua refutação do argumento cético, Grotius observa que, longe de definir a natureza humana, a busca da autopreservação é apenas um requisito instintivo para que ela possa alcançar sua excelência própria, ou seja, desenvolver-se como um ser dotado da razão. Ao lado da faculdade racional, define também de modo essencial o humano

[271] Sobre o ceticismo de Carneades, contra o qual argumenta Grotius, e sobre o ceticismo clássico em geral, ver R. J. Hankinson, The sceptics (London; New York: Routledge, 1999).

[272] É nesse contexto que Grotius cita o verso de Horácio, segundo o qual a natureza não distingue o justo do injusto. Hugo Grotius, Del Derecho de la Guerra y de la Paz, trad. Jaime Torrubiano Ripoll (Madrid: Reus, 1925), Prolegômenos, 5, p. 10.

o seu desejo pela vida em sociedade. Essa sociabilidade natural se expressa na inclinação, não apenas pela vida em comunidade, mas pela vida em uma comunidade pacífica e ordenada segundo a medida da razão humana.[273] Ao perceber o homem como fundamentalmente social, Grotius assenta as bases para refutar o cético, de vez que, mesmo preservando a importância da necessidade de autopreservação, é inevitável reconhecer que, dada a fragilidade do ser humano, essa necessidade é melhor atendida em sociedade e, mais especificamente, em uma sociedade cujos membros não sejam vítimas de violências.

A partir desse entendimento, a justiça emerge, por um lado, como virtude fundada no desejo de uma vida social pacífica e, por outro lado, como algo a que inclina a razão. A fonte do direito natural é a natureza humana, que nos leva, ainda que de nada necessitemos, a desejar a vida em sociedade.[274] O mesmo raciocínio que coloca em evidência o vínculo entre sociabilidade fundamental, racionalidade e justiça no relacionamento entre os indivíduos está presente no relacionamento entre os Estados. Assim, mostra-se do interesse de cada Estado soberano, sem prejuízo da defesa de seus interesses particulares, observar parâmetros de justiça que não coloquem em risco sua existência futura. A despeito da ausência de um poder que se imponha hierarquicamente, existe uma sociabilidade no relacionamento entre unidades soberanas, a qual, pautada pelo direito natural, se volta

[273] Ibid, 6, p. 10.

[274] Grotius afirma, ainda, que a vantagem própria de que fala o cético está aqui incorporada: "[L]a utilidad se añade al derecho natural: porque quiso el autor de la naturaleza que estuviéramos solos y fuéramos débiles y necesitados de muchas cosas para pasar bien la vida, a fin de obligarnos más a procurar la sociedad" Ibid, 16, p. 15. O conceito de lei natural é definido por Grotius no Livro I, cap. I, parágrafo 10.1: "El derecho natural es un dictado de la recta razón, que indica que alguna acción por su conformidad o disconformidad con la misma naturaleza racional, tiene fealdad o necesidad moral, y de consiguiente está prohibida o mandada por Dios, autor de la naturaleza". Ibid, p. 52. A referência a Deus como criador da natureza não deve obscurecer a famosa frase de Grotius segundo a qual nada de suas teses deixaria de manter-se etsi Deus non daretur, ainda que não houvesse Deus.

para a preservação da própria sociedade dos Estados.[275] O conceito de sociedade internacional, que será caro à Escola Inglesa, tem por fundamento ontológico e político essa sociabilidade.[276]

Ao apreender os Estados como vinculados por regras e unidos por laços sociais, o pensamento grociano pode ser entendido como uma via média – e assim o toma Martin Wight – entre, de um lado, a redução imediata da noção de anarquia a um estado de natureza concebido como espaço amoral em que os Estados soberanos devem pautar suas condutas movidos apenas pelas chamadas razões de Estado e, de outro, o convite a reconstruir, mesmo que apenas conceitualmente, uma sociedade universal em que os soberanos estivessem sujeitos a uma autoridade central, à imagem do que fora a *respublica Christiana*. Sublinhando que os Estados são atores centrais, ainda que não necessariamente únicos, e que, portanto, pretender subsumi-los sob a égide de um governo universal seria violar a natureza de um sistema

[275] Ver Prolegômenos, 17, quando Grotius comenta: "[A]sí como el derecho de cada ciudad mira la utilidad de ella, así también pudieron originarse por consentimiento ciertos derechos entre las ciudades, o todas, o las más; y una vez nacidos, es claro que mirarían, no a la utilidad de las comunidades particulares, sino de aquella comunidad magna. Y este es el derecho que se llama de gentes". Ibid, p. 16.

[276] Hedley Bull, por exemplo, assim define o conceito: "A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. If states today form an international society […] this is because, recognising certain common interests and perhaps some common values, they regard themselves as bound by certain rules in their dealings with one another, such as that they should respect one another's claims to independence, that they should honour agreements into which they enter, and that they should be subject to certain limitations in exercising force against one another. At the same time they co-operate in the working of institutions such as the forms of procedures of international law, the machinery of diplomacy and general international organization, and the customs and conventions of war". Hedley Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics (Hampshire, U.K.: Palgrave, 2002), p. 13. Para uma análise de Grotius e de sua influência sobre o pensamento de relações internacionais, ver, interalia, Hedley Bull, Benedict Kingsbury e Adam Roberts, Hugo Grotius and international relations (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1990), pp. 1-95 e Edward Keene, Beyond the anarchical society: Grotius, colonialism and order in world politics (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002), pp. 40-60.

internacional marcado pela diversidade, a via média grociana afasta-se de linhas freqüentemente associadas a Kant. Com a rejeição do universo amoral do realista, o que fica afastado é a tradição maquiavélico-hobbesiana.

A crítica do realismo oferecida por Grotius não se esgota em sua ênfase nos valores que os Estados respeitam, mas reside essencialmente no vínculo fundamental que une sociabilidade, razão e justiça. Ora, se o injusto é o que está em desacordo com a reta razão e se esta mesma reta razão inclina à sociabilidade em benefício de todos, os Estados passam a dispor de um parâmetro que permita arbitrar o justo e o injusto.[277] É quase desnecessário enfatizar que a existência de tal balizamento não se traduz na emergência imediata de marcos políticos que incorporem concreta e satisfatoriamente dimensões de justiça. Isso, de qualquer forma, está longe de reduzir a importância do fato central, que consiste no entender do relacionamento entre as Nações como, sim, pautado por considerações de justiça.

Se é corrente na literatura descrever a tradição grociana como intermediária entre Hobbes e Kant, parece também possível imaginar outro sentido em que essa tradição pode ser compreendida como situada a meio caminho entre outro par de possibilidades, a saber, entre o que chamo de utopismo pessimista de Rousseau e o cosmopolitanismo associado a Kant.

Aspecto inicial a salientar na análise que sugiro do pensamento de Rousseau sobre relações internacionais está na escolha de não situá-lo, como faz boa parte dos comentaristas, no campo do realismo.[278]

[277] Sobre esse aspecto, Gelson Fonseca explica que: "[D]o momento em que é possível conhecer, pela razão, o que é a vantagem de todos, será conseqüentemente possível determinar, na ação concreta do Estado, o comportamento nocivo, o comportamento que prejudica o bem comum; numa palavra, será possível determinar o comportamento ilegal ou injusto, o comportamento que viola os preceitos da razão". Fonseca Jr., A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações, p. 66.

[278] Entre os que interpretam Rousseau como um realista estão, para citar apenas alguns, Waltz, que faz de Rousseau um teórico da terceira imagem; Hoffmann, que em seu clássico estudo sobre Rousseau sublinha a inevitabilidade da guerra na visão do Genebrino

Embora a leitura realista tenha amparo textual sólido – basta ter-se em mente a passagem onde, antecipando a noção de dilema da segurança, Rousseau afirma que a preservação e a segurança do Estado exigem que ele se torne mais forte do que os vizinhos[279] –, tampouco faltam na obra rousseauiana elementos a dar crédito a uma interpretação que o situe no campo dos que entendem o fenômeno político como impregnado da dimensão axiológica. A paz em Rousseau consiste em um imperativo de base ética. Para esclarecer o argumento, ponto de partida imediato é o contraste entre os estados de natureza hobbesiano e rousseauiano. Mas comecemos pelas semelhanças: em ambos, verdade, inexiste a dimensão moral no momento prévio ao pacto social.[280] Da mesma forma, seja em Hobbes, seja em Rousseau, a vida em estado de natureza é solitária. Essas semelhanças rapidamente se esgotam e, enquanto Hobbes vê no Leviatã a saída de um estado original onde a vida estava sob permanente ameaça, Rousseau entende o estado de natureza como essencialmente pacífico e povoado por homens que, necessitando pouco do comércio com outros homens, não tinham razões para temê-los, nem para ameaçá-

e Gelson Fonseca, que, ao incluí-lo na tradição realista, não deixa de sublinhar que Rousseau introduz "nuances e qualificações" importantes. Para a referência a esses autores, ver Gelson Fonseca Jr., ed., Rousseau e as Relações Internacionais (Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003), pp. IX-LXIV; Waltz, Man, the state, and war: a theoretical analysis, pp. 159-187; e Jean-Jacques Rousseau, Stanley Hoffmann e David P. Fidler, Rousseau on International Relations (Oxford: Oxford University Press, 1991), pp. XI-LXXVII. Para indicações bibliográficas sobre interpretações de Rousseau do ponto de vista das relações internacionais, ver também Boucher, Political theories of international relations: from Thucydides to the present, pp. 291-292.

[279] Ver Jean-Jacques Rousseau, "O Estado de Guerra Nascido do Estado Social", in Rousseau e as Relações Internacionais, ed. Gelson Fonseca Jr. (Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003), p. 51.

[280] No Contrato Social, Rousseau sustenta que a passagem "de l'état de nature à l'état civil produit dans l'homme un changement très remarquable, en substituant dans sa conduite la justice à l'instinct, et donnant à ses actions la moralité qui leur manquait auparavant". Du Contrat Social (Paris: Librairie Garnier Frères, 1923), Livro I, capítulo VIII, p. 246.

los.[281] Um contraste fundamental está no uso que faz cada um dos autores dos conceitos de igualdade e de desigualdade: em Hobbes, a igualdade fundamental assemelha os homens em sua capacidade de infligir danos recíprocos e leva ao pacto, cuja celebração institui uma desigualdade radical, com a instituição de um deus mortal que a todos submete; já em Rousseau, parte-se de uma desigualdade natural que não se traduz em posturas ameaçadoras. A essa desigualdade natural vem agregar-se uma segunda desigualdade, dessa feita social, surgida na passagem do estado de natureza para a sociedade civil. A frase inicial da segunda parte do *Discurso sobre a Desigualdade* marca essa passagem: "le premier qui, ayant enclos un terrain, s'avisa de dire: Ceci *est* à moi, et trouva des gens assez simples pour le croire, fut le vrai fondateur de la société civile".[282] O instituto da propriedade marca o surgimento da sociedade civil e, com ela, a emergência das distinções entre o justo e o injusto – que primeiro se manifestam em vistas da necessidade de distribuir a propriedade e seus benefícios em termos do princípio de a cada um o que lhe é devido. Ao mesmo tempo, perde-se a paz do estado natural e o homem passa, como na situação original de Hobbes, a viver sob a desconfiança e o medo. Nesse estado de guerra de uma sociedade ainda incipiente, seus membros correm a formar um corpo político, por meio de um contrato entre o povo e seus chefes escolhidos.[283] Uma vez esses corpos constituídos, manifesta-

[281] "Tant qu'ils ne s'appliquèrent qu'à des ouvrages qu'un seul pouvait faire, et qu'à des arts qui n'avaient pas besoin du concours de plusieurs mains, ils vécurent libres, sains, bons et heureux autant qu'ils pouvaient l'être par leur nature, et continuèrent à jouir entre eux des douceurs d'un commerce indépendant". Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité, Collection Idées (Paris: Gallimard, 1965), p. 97. Em crítica direta a Hobbes, Rousseau diz: "Hobbes prétend que l'homme est naturellement intrépide, et ne cherche qu'à attaquer, et combattre". Ibid, p. 49.

[282] Ibid, p. 87. Vale notar que a expressão de um "ceci est à moi" pode ser entendida como uma referência crítica ao "no Mine and Thine distinct" de Hobbes.

[283] Sobre a criação do corpo político, Rousseau diz: "Dans cette vue, après avoir exposé à ses voisins l'horreur d'une situation qui les armait tous les uns contre les autres, qui leur rendait leurs possessions aussi onéreuses que leurs besoins, et où nul ne trouvait sa sûreté ni dans la pauvreté ni dans la richesse, il inventa aisément des raisons spécieuses

se imediatamente a mesma dessemelhança, já presente em Hobbes, entre a ordem interna mantida pelo Contrato e a situação externa que repõe os termos da situação original, de vez que, entre os Estados inexiste o pacto de fundação da sociedade. Isso tudo, claro, é bem conhecido. O que, sim, merece comentário são dois tópicos.

O primeiro é que, enquanto em Hobbes a anarquia internacional pode ser entendida como menos ameaçadora do que a situação original dos indivíduos – e acima foi visto que o contato entre soberanos é menos marcado pelo medo da morte do que a interação entre indivíduos em estado natural –, em Rousseau produz-se o inverso: as tensões que levam ao Contrato mostram-se de forma

pour les amener à son but. « Unissons nous, leur dit-il, pour garantir de l'oppression les faibles, contenir les ambitieux, et assurer à chacun la possession de ce qui lui appartient. Instituons des règlements de justice et de paix auxquels tous soient obligés de se conformer, qui ne fassent acception de personne, et qui réparent en quelque sorte les caprices de la fortune en soumettant également le puissant et le faible à des devoirs mutuels. En un mot, au lieu de tourner nos forces contre nous-mêmes, rassemblons-les en un pouvoir suprême qui nous gouverne selon de sages lois, qui protège et défende tous les membres de l'association, repousse les ennemis communs et nous maintienne dans une concorde éternelle. » Il en fallut beaucoup moins que l'équivalent de ce discours pour entraîner des hommes grossiers, faciles à séduire, qui d'ailleurs avaient trop d'affaires à démêler entre eux pour pouvoir se passer d'arbitres, et trop d'avarice et d'ambition, pour pouvoir longtemps se passer de maîtres. Tous coururent au-devant de leurs fers croyant assurer leur liberté; car avec assez de raison pour sentir les avantages d'un établissement politique, ils n'avaient pas assez d'expérience pour en prévoir les dangers; les plus capables de pressentir les abus étaient précisément ceux qui comptaient d'en profiter, et les sages mêmes virent qu'il fallait se résoudre à sacrifier une partie de leur liberté à la conservation de l'autre, comme un blessé se fait couper le bras pour sauver le reste du corps". Ibid, p. 105. No que concerne, por sua vez, ao contrato, ver a passagem em que Rousseau afirma: "Sans entrer aujourd'hui dans les recherches qui sont encore à faire sur la nature du pacte fondamental de tout gouvernement, je me borne en suivant l'opinion commune à considérer ici l'établissement du corps politique comme un vrai contrat entre le peuple et les chefs qu'il se choisit, contrat par lequel les deux parties s'obligent à l'observation des lois qui y sont stipulées et qui forment les liens de leur union. Le peuple ayant, au sujet des relations sociales, réuni toutes ses volontés en une seule, tous les articles sur lesquels cette volonté s'explique deviennent autant de lois fondamentales qui obligent tous les membres de l'État sans exception, et l'une desquelles règle le choix et le pouvoir des magistrats chargés de veiller à l'exécution des autres. Ce pouvoir s'étend à tout ce qui peut maintenir la constitution, sans aller jusqu'à la changer". Ibid, p. 115.

mais acentuada quando presentes entre Estados. Em outros termos, a fundação do Estado, longe de atenuar a violência, serve como seu acirrante. O segundo consiste na mudança de sentido que Rousseau introduz ao falar de estado de natureza entre os Estados. Ora, se o estado natural era pacífico e marcado pelo escasso comércio entre os que nele viviam, exige alguma explicação a frase segundo a qual os Estados, tendo permanecido entre eles em estado de natureza, sofrem conseqüências ainda mais terríveis que as sofridas pelos indivíduos anteriormente ao contrato, daí nascendo as guerras nacionais e a violência, ambas resultados da divisão do gênero humano em sociedades distintas.[284] Deve existir, portanto, uma equivocidade de sentido que permita a Rousseau falar de estado de natureza como, ao mesmo tempo, pacífico entre os homens e violento entre os Estados. Essa distinção semântica é esclarecida no *Contrato Social*, quando fica claro que a guerra não é uma relação entre pessoas, mas uma relação entre coisas: "C'est le rapport des choses et non des hommes qui constitue la guerre".[285] Em linha com esse contraste está que, conforme Rousseau observa em seu "O Estado da Guerra",

[284] "Les corps politiques restant ainsi entre eux dans l'état de nature se ressentirent bientôt des inconvénients qui avaient forcé les particuliers d'en sortir, et cet état devint encore plus funeste entre ces grands corps qu'il ne l'avait été auparavant entre les individus dont ils étaient composés. De là sortirent les guerres nationales, les batailles, les meurtres, les représailles qui font frémir la nature et choquent la raison, et tous ces préjugés horribles qui placent au rang des vertus l'honneur de répandre le sang humain. Les plus honnêtes gens apprirent à compter parmi leurs devoirs celui d'égorger leurs semblables; on vit enfin les hommes se massacrer par milliers sans savoir pourquoi; et il se commettait plus de meurtres en un seul jour de combat et plus d'horreurs à la prise d'une seule ville qu'il ne s'en était commis dans l'état de nature durant des siècles entiers sur toute la face de la terre. Tels sont les premiers effets qu'on entrevoit de la division du genre humain en différentes sociétés". Rousseau, Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité, p. 107.

[285] Du Contrat Social, Livro I, cap. IV, p. 240. A passagem inteira lê: "C'est le rapport des choses et non des hommes qui constitue la guerre, et l'état de guerre ne pouvant naître des simples relations personnelles, mais seulement des relations réelles, la guerre privée ou d'homme à homme ne peut exister, ni dans l'état de nature où il n'y a point de propriété constante, ni dans l'état social où tout est sous l'autorité des lois.[…] La

também a desigualdade muda de natureza, segundo se manifeste entre homens ou entre Estados: no primeiro caso, ela esbarra em um limite natural, ao passo que no segundo, sendo o Estado artificial e desprovido, pois, de medida fixa que lhe imponha a natureza, pode sempre tornar-se mais poderoso.[286] Dessa falta de medida que lhe ponha freio, resulta que a desigualdade entre os Estados se traduz em tensões permanentes que levam ao conflito.

Em seus comentários ao projeto de paz perpétua do Abade de Saint-Pierre, Rousseau elabora sobre a especificidade do estado de natureza em que coexistem os Estados.[287] No extrato sobre o projeto, comenta que vivemos no estado civil no que concerne aos concidadãos, mas no estado de natureza com o resto do mundo. O resultado, aponta Rousseau, é que "incentivamos a guerra entre as nações, mil vezes mais terrível" do que conflitos entre indivíduos.[288]

A breve recapitulação de aspectos gerais do pensamento político de Rousseau até agora apresentada parece confirmar a leitura que situa o autor no campo realista. De que modo, portanto, seria possível articular esses mesmos elementos de modo a que deles possa emergir

guerre n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens, mais comme soldats ; non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs. Enfin chaque Etat ne peut avoir pour ennemis que d'autres Etats et non pas des hommes, attendu qu'entre choses de diverses natures on ne peut fixer aucun vrai rapport".

[286] "O Estado de Guerra Nascido do Estado Social", p. 51.

[287] Ao risco da redundância, sublinho, ainda outra vez, que não se trata aqui de oferecer análise abrangente de Rousseau como pensador das relações internacionais, o que exigiria mapear as variações conceituais que marcam sua linha de pensamento em sua evolução. Semelhante esforço, além de não corresponder ao objetivo de minha investigação, estaria fadado a não ter nada além a oferecer aos ensaios introdutórios que Hoffmann e Fonseca Jr. trazem ao leitor em suas edições dos textos rousseauianos sobre relações internacionais.

[288] Jean-Jacques Rousseau, "Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua de Abbé de Saint-Pierre", in Rousseau e as Relações Internacionais, ed. Gelson Fonseca Jr. (Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003 [1756]), p. 72.

interpretação alternativa? Na construção de tal alternativa, o foco analítico deve estar na polissemia de que Rousseau reveste conceitos fundamentais a sua argumentação, como, conforme já apontado, as noções de estado de natureza e de desigualdade. O cerne da interpretação está em perceber que ambos os conceitos possuem valor normativo, quando tomados no sentido que lhes é próprio no momento anterior ao estabelecimento da sociedade civil, constituindo-se, assim, em uma espécie de idéia reguladora do horizonte político. Não se trata, vejamos, de uma fantasia regressista – embora de Rousseau não esteja completamente afastada a nostalgia pela simplicidade, típica desse tipo de visão do político -, mas sim da presença de um parâmetro à luz do qual se possa argumentar em termos morais. Deixemos isso mais claro.

No esclarecimento de minha argumentação, a primeira providência – relacionada justamente ao tema da fantasia regressista – está em refutar de saída uma possível objeção: tenho presente que Rousseau não contempla a volta ao estado natural como objetivo político factível. A não-reversibilidade da linha evolutiva que marca o afastamento do convívio pacífico original é sublinhada em, por exemplo, passagem do *Discurso sobre a Desigualdade* na qual o autor se pergunta se deveríamos destruir as sociedades, aniquilar "o meu e o seu" e retornar à vida na floresta. Sua resposta não deixa margem à dúvida: homens como ele, afirma, jamais deixarão de respeitar os laços sagrados da sociedade e de buscar conferir às ações humanas uma dimensão moral, sem deixar, nesse processo, de lamentar as calamidades reais associadas a essa sociabilidade.[289] Não se trata, pois, de retornar

[289] "Quoi donc? Faut-il détruire les sociétés, anéantir le lien et le mien, et retourner vivre dans les forêts avec les ours? [...] Quant aux hommes semblables à moi dont les passions ont détruit pour toujours l'originelle simplicité, qui ne peuvent plus se nourrir d'herbe et de gland, ni se passer de lois et de chefs, ceux qui furent honorés dans leur premier père de leçons surnaturelles, ceux qui verront dans l'intention de donner d'abord aux actions humaines une moralité qu'elles n'eussent de longtemps acquise, la raison d'un précepte indifférent par lui-même et inexplicable dans tout autre système; ceux, en un mot, qui sont convaincus que la voix divine appela tout le genre humain aux lumières et

à paz original perdida, mas de construir a paz futura amparado pela capacidade moral. Essa capacidade é fruto da vida em sociedade, ou seja, é intrínseco à ordem política que ela se faça acompanhar da presença de uma dimensão axiológica. Já aqui se insinua, portanto, um distanciamento em relação ao universo realista.

Na construção da paz, o duplo entendimento da desigualdade desempenha papel fundamental: um dos traços a explicar o caráter pacífico do bom selvagem está em que as desigualdades do estado natural são, por um lado, limitadas por definição e, por outro, não são de tal monta que suscitem o temor recíproco entre homens que convivem apenas escassamente. Esses dois elementos – limitação da desigualdade e escasso comércio – são os que deixam de ter lugar quando se trata da relação entre Estados: como visto, esses não possuem limitação intrínseca a seu crescimento e, por conseguinte, exigem a cautela permanente de seus vizinhos. Da mesma forma, são parte de uma sociedade internacional em que o convívio é inevitável. Na ausência desses elementos, o resultado é um sistema internacional marcado pelo conflito.

O corolário desse silogismo simples não é necessariamente, entretanto, um Rousseau realista. Ao contrário, é perfeitamente legítimo entender que uma interpretação fiel ao pensamento de Rousseau é a que aponta para a necessidade de medidas que promovam a igualdade

au bonheur des célestes intelligences, tous ceux-là tâcheront, par l'exercice des vertus qu'ils s'obligent à pratiquer en apprenant à les connaître, à mériter le prix éternel qu'ils en doivent attendre; ils respecteront les sacrés liens des sociétés dont ils sont les membres; ils aimeront leurs semblables et les serviront de tout leur pouvoir; ils obéiront scrupuleusement aux lois et aux hommes qui en sont les auteurs et les ministres, ils honoreront surtout les bons et sages princes qui sauront prévenir, guérir ou pallier cette foule d'abus et de maux toujours prêts à nous accabler, ils animeront le zèle de ces dignes chefs, en leur montrant sans crainte et sans flatterie la grandeur de leur tâche et la rigueur de leur devoir; mais ils n'en mépriseront pas moins une constitution qui ne peut se maintenir qu'à l'aide de tant de gens respectables qu'on désire plus souvent qu'on ne les obtient et de laquelle, malgré tous leurs soins, naissent toujours plus de calamités réelles que d'avantages apparents". Rousseau, Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité, p. 165.

entre Estados – ou que limitem a desigualdade – de modo a que se restabeleça uma das condições pacíficas do estado natural. No mesmo diapasão, e agora tendo em mente o tema da intensidade do convívio, será a analogia com o escasso comércio entre os homens como condição de sua convivência em harmonia que justificará a suspeita com que Rousseau percebe o avanço de formas de interdependência, sem que algum limite natural tempere o potencial de conflito associado a tais formas.[290] Nesse marco conceitual amplo é que se deve apreciar a proposta rousseauiana de uma confederação de Estados como caminho para reconstituir, pela via da razão política, a paz perdida na passagem do estado natural para a sociedade civil.[291]

Ao lado da defesa da igualdade como um caminho para a paz – e a convivência pacífica tem clara dimensão moral em Rousseau – uma segunda vertente axiológica que transparece dos escritos rousseauianos sobre o internacional está em sua defesa da democracia como forma de contrabalançar a dimensão conflitiva do convívio interestatal. Dentre as diversas passagens que ilustram essa defesa, a primeira a ser citada é uma em que Rousseau indica uma correlação entre igualdade e democracia: ao louvar as vantagens da agricultura em seu Projeto de Constituição para a Córsega, Rousseau enfatiza que entre os méritos de uma sociedade de base agrícola está promover a igualdade entre os cidadãos e, assim, fortalecer a democracia.[292]

A importância do tema da democracia apresenta-se de modo mais amplo quando Rousseau sustenta, como citado, que a guerra é uma relação entre coisas, não entre homens; uma relação entre Estados, na qual os indivíduos não se enfrentam seja como homens, seja como

[290] Que a interdependência pode ser um risco ao convívio pacífico fica claro, por exemplo, no Projet de Constitution pour la Corse, de 1765.

[291] Para uma análise do tema da confederação, ver, inter alia, Rousseau, Hoffmann e Fidler, Rousseau on International Relations, pp. xxiv et seq. e Fonseca Jr., ed., Rousseau e as Relações Internacionais, pp. xxxii-xxxiv.

[292] A esse respeito, ver Fonseca Jr., ed., Rousseau e as Relações Internacionais, pp. 184-188.

cidadãos, mas apenas na qualidade de soldados a serviço do Estado.[293] Diante disso, pode-se conceber dois caminhos para a obtenção da paz duradoura. O primeiro seria a réplica, no plano internacional, do contrato que funda a sociedade civil, dando origem, dessa feita, a um governo mundial, em cujo seio fossem dissolvidas as soberanias estatais prévias. Essa solução, entretanto, não apenas se mostra pouco compatível com a natureza do comportamento estatal, marcado pelo conflito em intensidade maior do que o convívio entre homens no estado natural, mas também deixa de ter presente que a constituição do Estado traz consigo a demarcação entre o interno e o externo, devendo o primeiro ser protegido contra o segundo. Em outros termos, se cada sociedade tem no Estado um garante de seu modo de vida próprio, pareceria pouco provável que essa preocupação pudesse simplesmente deixar de ser levada em conta no exercício de fundação de um estado mundial.[294]

Qual, portanto, o caminho para a paz em Rousseau? A resposta – e daí o utopismo pessimista – está em buscar a convivência pacífica a partir de um duplo movimento: a constituição de ordens internas democráticas que, voltadas para sua própria liberdade, prosperidade e autonomia, tais como definidas pela vontade geral que se consolida dentro de cada corpo político, possam reduzir, no seu relacionamento externo, o mais possível os vínculos de interdependência. Com isso,

[293] Ver Rousseau, Du Contrat Social, p. 240: "La guerre n'est donc point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes ni même comme citoyens (3), mais comme soldats".

[294] Para uma análise da questão do governo mundial em Rousseau, ver Stanley Hoffmann, "Rousseau on War and Peace", The American Political Science Review 57, no. 2 (1963), pp. 326-330. Em sua visão: "If the social contract would set up an ideal state endowed not merely with a monopoly of force but also with the capacity to make man morally free and virtuous, why should not a similar compact establishing a world state be the basis of universal peace and the guarantee of 'republican government' in each component unit? The answers to these questions are only implicit on Rousseau's work. They can be summed up as follows: in the world as it is, such a universal state is impossible; in a world composed of ideal states, it would be neither desirable nor necessary". Ibid, p. 326.

ficam recriadas as condições do estado natural em termos de igualdade e de escasso comércio entre as partes. A ênfase na cidadania e no exercício da vontade política autônoma revela-se o melhor caminho para a superação do que Rousseau chama da contradição presente na condição da espécie humana: a contradição que nos faz viver sujeitos às leis de um estado civil sem jamais termos completamente superado a liberdade natural que persiste no relacionamento entre os corpos políticos.[295] Estamos diante –que me seja relevada a ironia – de uma vertente radical de autonomia pela distância *avant la lettre*.

Ao entender que o caminho para a paz exige condições tão adstringentes, Rousseau pode ser percebido, é certo, como um realista, por descrever o sistema internacional como fundamentalmente conflitivo e marcado pelo amoralismo dos atores políticos. À luz dos elementos até aqui apontados, essa leitura aparece, entretanto, matizada pela presença da dimensão normativa e pelo entendimento de que a passagem para a sociedade civil é marcada pela emergência da dimensão moral como fator de ordenamento da vida em sociedade. O pessimismo rousseauiano indica que o máximo de realização dessa moralidade será encontrado, no cenário internacional, em uma ordem povoada por unidades quase-autônomas que se mantenham iguais e livres em seu distanciamento. Caberá a Kant trilhar o caminho para, também recusando a hipótese de um governo universal, encontrar a paz perpétua como ponto de fuga de uma autonomia, já não pela distância, mas pela participação.

"Duas coisas enchem o ânimo de admiração e veneração sempre novas e crescentes, quanto mais freqüentemente e com maior assiduidade delas se ocupa a reflexão: O céu estrelado sobre mim e a lei moral em mim".[296] Justamente famosa, a passagem, que se encontra na conclusão do tratado de Kant sobre a razão prática, deixa claro que a revolução copernicana anunciada na abertura da *Crítica da Razão*

[295] Ver Fonseca Jr., ed., Rousseau e as Relações Internacionais p. 56.
[296] Immanuel Kant, Crítica da Razão Prática (Lisboa, Portugal: Edições 70, 2001), p. 183 [5:161].

Pura não se restringe à determinação do que pode ser conhecido à parte de qualquer experiência, mas também se estende ao campo da reflexão ética.[297] Neste âmbito a revolução promovida por Kant tem entre seus traços essenciais o principio da autonomia da vontade, o qual expressa a vontade como atribuindo a si própria sua lei universal.[298] Ao articular, nas três formulações do imperativo categórico, a vontade como principio da moral, Kant deixa para trás sistemas éticos que dependam, seja de uma perspectiva teológica, seja de uma concepção do bem como algo externo ao fazer moral, e apresenta o tema de modo a superar uma ética em que fins possam ser usados como justificativa dos meios.[299]

Em contraste com os resultados de sua filosofia teórica, no marco da qual a razão humana não pode buscar apreender o concreto além das condições de possibilidade da experiência, em sua filosofia moral Kant faz da liberdade um dos postulados da razão prática. Prático é tudo aquilo que é possível pela liberdade.[300] A importância da liberdade é reafirmada na *Fundamentação da Metafísica dos*

[297] Os principais escritos kantianos sobre ética se encontram nas obras Crítica da Razão Prática, Fundamentação da Metafísica dos Costumes e A Metafísica dos Costumes.

[298] Ver Immanuel Kant, Fundamentação da Metafísica dos Costumes (Lisboa, Portugal: Edições 70, 2005), p. 72 [4:431].

[299] Para uma exposição, ao mesmo tempo sucinta e clara, das dimensões políticas e morais da filosofia crítica de Kant, ver Frederick C. Beiser, Enlightenment, revolution, and romanticism: the genesis of modern German political thought, 1790-1800 (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992), pp. 27-57, bem como Wolfgang Kersting, "Politics, freedom and order: Kant's political philosophy", in The Cambridge Companion to Kant, ed. Paul Guyer (Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1992). No que concerne ao imperativo categórico, suas três formulações são a universalizabilidade, a humanidade como fim em si, e o reino dos fins. Para uma discussão mais aprofundada sobre o imperativo categórico, ver, inter alia, H. J. Paton, The categorical imperative: a study in Kant's moral philosophy (New York,: Harper & Row, 1967); David Copp, "The "Possibility" of a Categorical Imperative: Kant's Groundwork, Part III", Philosophical Perspectives 6, no. Ethics (1992); Paul Guyer, "The Possibility of the Categorical Imperative", The Philosophical Review 104, no. 3 (1995); Arthur Melnick, "Kants Formulations of the Categorical Imperative", Kant Studien 93, no. 3 (2002).

[300] Ver Immanuel Kant, Crítica da Razão Pura, trad. Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão (Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989), p. 636 [A 801/B829]. Para uma discussão sobre o conceito de liberdade em Kant, ver Henry E. Allison, Kant's theory of freedom (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1990).

Costumes, quando o conceito é apresentado como fundamento da possibilidade de um imperativo categórico.[301] Ora, se é este o caso, a moral kantiana se desenha tendo a liberdade como princípio moral último, o qual se desdobra na capacidade de a razão humana atribuir a si mesma leis que sejam universalizáveis, que tratem a humanidade como fim em si mesmo e, assim fazendo, que constituam um reino dos fins no seio do qual cada ser humano está livre para buscar seus propósitos dentro dos limites dados pelo respeito à liberdade alheia.[302] A tradução política dessa teoria moral é obviamente poderosa em sua ênfase na igualdade de todos, no valor intrínseco de cada ser humano, e na liberdade como princípio, ao mesmo tempo, da emancipação e da obediência à lei.

A passagem do moral para o político ou, mais propriamente, a fundamentação do político no moral – com o que estão dadas as condições para a superação do cisma maquiavélico entre os dois domínios – torna-se explícita quando, na introdução da sua Doutrina do Direito, Kant deixa assentado que o princípio universal da justiça está em que qualquer ação será justa se "for capaz de coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal, ou se na sua máxima a liberdade de escolha de cada um puder coexistir com a liberdade de todos de acordo com uma lei universal".[303] Critério de justiça, a liberdade é também a base de legitimidade do exercício do poder estatal, visto que toda lei pública deve ser concebida como podendo ter emanado da vontade coletiva de um povo inteiro.[304] Essa filosofia moral baseada na liberdade

[301] Ver Kant, Fundamentação da Metafísica dos Costumes, pp. 67-68 [4:428].

[302] Na elaboração do conceito de autonomia da vontade, está clara a influência de Rousseau. Sua noção de vontade geral, por exemplo, está presente, ainda que deslocada para a própria constituição da natureza humana, na filosofia moral de Kant. Para uma exposição da filosofia política kantiana em que a influência de Rousseau é tratada de modo claro, ver Pierre Hassner, "Immanuel Kant", in History of Political Philosophy, ed. Leo Strauss e Joseph Cropsey (Chicago: The Chicago University Press, 1987).

[303] Ver Immanuel Kant, A Metafísica dos Costumes (São Paulo, S.P.: Edipro, 2003), pp. 76-77 [6:230].

[304] Ao lado da Paz Perpétua, outro texto central para a elaboração da filosofia política de Kant é um opúsculo de 1793 intitulado Sobre a expressão corrente: Isto pode ser correto na teoria, mas nada vale na prática. Aí, ao discorrer sobre o contrato originário

que se desdobra em um entendimento da ordem política legítima ancorada nos princípios da igualdade e da expressão da vontade constitutiva da soberania estatal está claramente presente no tratamento kantiano da paz e da guerra.[305] Sua presença faz sentir-se de modo imediato já no primeiro artigo definitivo para a Paz Perpétua, onde se dispõe que "a Constituição civil em cada Estado deve ser republicana".[306]

---

que dá origem à constituição civil, Kant sublinha que a noção de pacto social deve ser entendida não como uma realidade histórica concreta, mas como uma idéia da razão, como, em rigor, "uma simples idéia da razão, a qual tem no entanto a sua realidade (prática) indubitável: a saber, obriga todo o legislador a fornecer as suas leis como se elas pudessem emanar da vontade colectiva de um povo inteiro, e a considerar todo súdito, enquanto quer ser cidadão, como se ele tivesse assentido pelo seu sufrágio a semelhante vontade. É esta, com efeito, a pedra de toque da legitimidade de toda a lei pública" (Ver "Sobre a expressão corrente: Isto pode ser correto na teoria, mas nada vale na prática", in A Paz Perpétua e outros opúsculos (Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002), p. 83 [8:297]). Desnecessário enfatizar a clara influência de Rousseau sobre tal formulação.

[305] A confirmar a importância desses princípios na constituição da ordem política interna, está a passagem do já citado Isto pode ser correto na teoria, na qual Kant antecipa o conceito rawlsiano de "overlapping consensus" e afirma que dada a variedade de modos como os homens pensam e dado inexistir um fundamento comum ao qual possam esses modos ser reduzidos, o estado civil deve fundar-se nos seguintes princípios: "(1) a liberdade de cada membro da sociedade, como homem; (2) a igualdade deste com todos os outros, como súdito; (3) a independência de cada membro de uma comunidade, como cidadão". Ibid., p. 74-75 [8:290].

[306] Ver "A Paz Perpétua: um projeto filosófico", in A Paz Perpétua e outros opúsculos (Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002) A título de clarificação conceitual, vale observar o conceito de república aqui utilizado não se confunde com a noção de democracia. Enquanto esta última representa uma das três formas de soberania (forma imperii), ao lado da autocracia e da aristocracia, o primeiro é uma das duas formas de governo (forma regiminis), sendo a outra a forma despótica. Desnecessário dizer que não pretendo comentar detalhadamente o texto kantiano sobre a paz perpétua. Um bom estudo pode ser encontrado em Soraya Nour, À Paz Perpétua: Filosofia do direito internacional e das relações internacionais (São Paulo: Martins Fontes, 2004). A título de referência, são também de leitura importante, entre outros, os seguintes textos: Heiner Bielefeldt, "Autonomy and Republicanism: Immanuel Kant's Philosophy of Freedom", Political Theory 25, no. 4 (1997); James Bohman e Matthias utz-Bachmann, eds., Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997); Chiara Bottici, "The Domestic Analogy and the Kantian Project of Perpetual Peace", J Political Philosophy 11, no. 4 (2003); Erik Gartzke, "Kant We All Just get Along? Opportunity, Willingness, and the Origins of the Democratic Peace", American Journal

Na apresentação de alguns aspectos d'*A Paz Perpétua*, o primeiro ponto que se impõe ao comentário é o contraste entre o tratamento kantiano das relações internacionais e as concepções, seja hobbesianas, seja mesmo rousseauianas. Enquanto para esses últimos há, como visto acima, distinção marcante entre a ordem interna e a ordem externa, em Kant tal distinção se apresenta sob a forma de uma linha essencialmente ininterrupta que vai da liberdade como fundamento da ação humana, passa pela liberdade como principio da ordem estatal e chega ao direito cosmopolita e às constituições republicanas como alicerces da paz.

A saída do estado de natureza não se esgota na celebração da constituição civil. Ao contrário, libertar-se do estado de guerra que lhe é próprio requer que se avance na direção do direito cosmopolita, definido como a relação externa de influência recíproca que mantêm homens e Estados.[307] No caminho da construção da paz está também – e disso trata o segundo artigo definitivo – assentado que o direito das gentes deve fundar-se numa federação de Estados livres.[308] Parte do processo de afastamento do estado de natureza, o *foedus pacificum* não se confunde com o pacto que estabelece a sociedade civil pela ausência da necessidade de que seus membros se submetam a leis públicas impositivas. Em outros termos, a federação de Estados não exige nem conduz necessariamente a um Estado mundial. Seus membros, sem abrir mão de suas constituições internas, visam apenas a manter e a garantir a paz em um processo gradual que, em seu horizonte último, abrangeria o conjunto dos Estados reunidos em torno de constituições republicanas e observadores do direito cosmopolita. Diferentemente de Rousseau, o

of Political Science 42, no. 1 (1998); Thomas Mertens, "From 'Perpetual Peace' to 'The Law of Peoples': Kant, Habermas and Rawls on International Relations", Kantian Review 6, no. 1 (2002); Kenneth Waltz, "Kant, Liberalism, and War", The American Political Science Review 56, no. 2 (1962); Maria Regina Soares de Lima, "Instituições Democráticas e Política Exterior", Contexto Internacional 22, no. 2 (2000); Jens Bartelson, "The Trial of Judgment: A Note on Kant and the Paradoxes of Internationalism", International Studies Quarterly 39, no. 2 (1995).

[307] Ver Kant, "A Paz Perpétua: um projeto filosófico", p. 127 [8:349].

[308] Ibid, p. 132 [8:354].

caminho para a paz em Kant não requer o isolamento de cada Estado, mas tem na interdependência crescente, organizada em torno dos valores da igualdade e da liberdade, sua melhor promessa.

A importância dos temas até aqui repassados em suas grandes linhas não se esgota no que seria uma dimensão teórica dissociada de qualquer implicação prática.[309] O debate sobre a Constituição européia, para ficar apenas em um exemplo, pode ser bem entendido como um debate em que se opõem pessimistas utópicos *à la* Rousseau e cosmopolitas de inspiração kantiana. A atualidade da tradição grociana e do pensamento de Rousseau e Kant está dada, em grande parte, pela atualidade do desafio de pensar e agir no sentido de que a ordem internacional não fale apenas pela voz do poder, mas expresse também o clamor da justiça. Se, como discutido a seguir, Rawls e Habermas ainda podem invocar a influência de Rousseau e Kant em seus escritos é que, mais de dois séculos passados, a paz perpétua segue um ponto de fuga no horizonte da ação humana. É nessa perspectiva, tendo sempre presente que o debate teórico sobre fenômenos políticos é objeto de filosofia prática e, portanto, tem por natureza o domínio da ação humana, que a seguir passo ao tratamento de perspectivas conceituais que entendem a realidade internacional como determinada por algo distinto das supostas realidades do poder do universo amoral realista. Começo com a análise da chamada Escola Inglesa.

II.1. O DIFÍCIL EQUILÍBRIO DE UMA "SOCIEDADE ANÁRQUICA"

A tensão conceitual que abriga a expressão "sociedade anárquica" deixa já entrever porque é comum na literatura situar o texto clássico de Bull – e, em caráter mais amplo, a Escola Inglesa – a

[309] Sérgio Vieira de Mello oferece exemplo particularmente brilhante dessa vinculação entre teoria e prática ao tomar cada um dos artigos do Projeto de Paz Perpétua e traduzi-los para situações contemporâneas concretas. Ver Sérgio Vieira de Mello, "Histoire philosophique et histoire réelle: actualité de la pensée politique de Kant" (1991).

meio caminho entre Hobbes e Kant, ou seja, entre a noção de um sistema internacional anárquico e uma sociedade cosmopolita.[310] Em contraste com o pensamento realista, que se vale da noção de sistema internacional, entendido como uma estrutura anárquica e descentralizada, composta por unidades funcionalmente semelhantes que se distinguem apenas pela distribuição material do poder e que se mantêm em um ordenamento estável quando prevalecem situações de equilíbrio de poder, Bull apresenta o conceito, que viria a tornar-se uma espécie de marca registrada da Escola Inglesa, de sociedade internacional.[311]

[310] Antes de avançar na exposição dos temas de que se ocupa esta subseção do trabalho, não parece inútil deixar assinalado os assuntos que não serão objeto de tratamento específico. Dessa perspectiva, ressalte-se que não pretendo aqui, seja expor a história da Escola Inglesa, seja estudar seus grandes debates internos ou sua evolução mais recente. Referência que sejam feitas a tais assuntos serão portanto necessariamente não exaustivas. De qualquer modo, para um estudo dessas questões algumas indicações bibliográficas podem ser úteis. No que concerne, por exemplo, à história da Escola, a obra indispensável é o livro de Tim Dunne, baseado em sua tese de doutorado, em que o autor comenta os debates do British Committee on the Theory of International Politics (ironicamente financiado por verbas da Fundação Rockfeller) e analisa especificamente as formulações de E.H. Carr, Martin Wight, Herbert Butterfield, Hedley Bull e R.J. Vincent. Ver Timothy Dunne, Inventing international society: a history of the English school (New York: St. Martin's Press in association with St. Antony's College, Oxford, 1998). Para uma discussão sobre a Escola em seus desdobramentos e particularidades teóricas ver, inter alia, os seguintes textos: Stanley Hoffmann, "Hedley Bull and His Contribution to International Relations", International Affairs (Royal Institute of International Affairs) 62, no. 2 (1986); Nicholas J. Wheeler e Timothy Dunne, "Hedley Bull's Pluralism of the Intellect and Solidarism of the Will", International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) 72, no. 1 (1996); Christian Reus-Smit, "Imagining society: constructivism and the English School", British Journal of Politics and International Relations 4, no. 3 (2002); Chris Brown, "World Society and the English School: An 'International Society' Perspective on World Society", European Journal of International Relations 7, no. 4 (2001); Richard Little, "The English School's Contribution to the Study of International Relations", European Journal of International Relations 6, no. 3 (2000); K. J. Holsti, "America Meets the "English School": State Interests in International Society", Mershon International Studies Review 41, no. 2 (1997); Barry Buzan, "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School", International Organization 47, no. 3 (1993); Stefano Guzzini, "A Reconstruction of Constructivism in International Relations", European Journal of International Relations 6, no. 2 (2000).

[311] Para uma análise do conceito, uma referência importante é a introdução preparada por Andrew Hurrell, que foi orientado por Bull em seu Ph.D., e Kai Alderson como

O aspecto inicial a ser observado no comentário do conceito de sociedade internacional é seu contexto interpretativo. Em outros termos, é no marco da análise do problema da ordem em uma situação de anarquia entre os Estados que Bull recorre à sociedade internacional como ferramenta analítica. Ao estudar o tema da possibilidade da ordem por meio do conceito de sociedade internacional – e acima foi visto que uma sociedade internacional se define pela presença de interesses e valores comuns que orientam os Estados em seu relacionamento –, torna-se imediatamente claro que a noção de equilíbrio de poder, a despeito de sua importância, não basta para explicar o fundamento da ordem internacional. Ao lado da distribuição de poder, deve estar também presente uma dimensão normativa, sem a qual o equilíbrio será instável. De modo sumário, a despeito de sua proximidade, em tantos temas, do pensamento realista, do texto de Bull a visão que emerge é a de uma ordem cuja estabilidade última repousa em base axiológica: uma ordem que seja, de alguma forma, uma ordem justa.

A reflexão sobre os temas da ordem e da justiça pode ser entendida como o traço fundamental a conferir identidade à agenda de pesquisa que se abriga sob o nome de Escola Inglesa e, no caso específico de Bull, é importante ter presente que ao longo de sua evolução intelectual a ênfase prioritária na dimensão da ordem que ainda marca *A sociedade anárquica* gradualmente cede espaço a uma importância crescente da presença da justiça. Essa maior centralidade do conceito de justiça se faz acompanhar do amadurecimento de uma percepção mais abrangente da noção de sociedade internacional. É quando Bull se volta para questões de identidade e de diferença na conformação dos interesses e valores que se pretendem comuns que o

editores de papers até então de difícil acesso. No que concerne especificamente ao conceito de sociedade internacional, ver a parte 1 da introdução, chamada "Bull's Conception of International Society", em Hedley Bull, Kai Alderson e Andrew Hurrell, Hedley Bull on international society (London: St. Martin's Press, 2000), pp. 3-19.

tema emerge com particular vigor. Ao perguntar-se, em conferência de 1983, sobre quais idéias de justiça fundamentavam as demandas por mudanças na ordem internacional defendidas pelos países do terceiro mundo, Bull é levado a uma noção mais ampla de sociedade internacional, uma noção que vá além de sua matriz européia para incorporar, tanto visões normativas que se articulam associadas a uma crítica da própria ordem, quanto perspectivas solidaristas que reconhecem o valor moral do indivíduo na ordem internacional e assim apontam para a possibilidade de configurações cosmopolitas.[312]

No estudo do contraste entre esses dois momentos, o argumento principal está em mostrar não ser um acidente que a tentativa de ampliação do conceito de sociedade internacional conduza Hedley Bull a ampliar o peso da dimensão normativa. Em última instância, sua análise desvela o vínculo profundo a unir ordem e justiça. Entendida a sociedade internacional como uma realidade socialmente construída que impõe custos distributivos e claras assimetrias de poder e de riqueza, torna-se quase imediato perceber que, seja sua estabilidade, seja as demandas por transformações, trazem consigo diagnósticos próprios do que se possa entender como a ordem justa.[313] Ora, se é estrutural o vínculo que une o temário da ordem à agenda da justiça, o que se manifesta é uma relação essencial entre ontologia e ética, ou, mais claramente, entre o que constitui o fundamento da sociedade

[312] Ver Hedley Bull, "Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures", in Hedley Bull on International Society, ed. Kai Alderson e Andrew Hurrell (London: Macmillan Press, 2000), p. 208, onde Bull interroga: "What are the ideas about justice that underlie the demands for change the Third World countries have put forward?". No que concerne à distinção entre solidarismo e pluralismo, ela é articulada por Bull em seu artigo sobre a concepção grociana de sociedade internacional. Ver, a esse respeito, Hedley Bull, "The Grotian Conception of International Society", in Hedley Bull on International Society, ed. Kai Alderson e Andrew Hurrell (London: Macmillan Press, 2000).

[313] É bem sabido que, tendo concluído seu estudo sobre a ordem, Bull tinha a intenção de preparar um livro sobre o tema da justiça. A palestra de 1983 pode ser entendida como indício da direção que teria tomado o texto jamais concluído.

internacional e a esfera dos valores morais. A tradução concreta dessa formulação teórica é que a ênfase na perspectiva valorativa não se esgota naquilo que certo ceticismo inclinaria a ver como mera retórica, mas se estende pelo campo da ação política. Nem toda retórica é vã. Comecemos pelo estudo da ordem.

Conforme mencionado anteriormente, Bull entende a noção de ordem como um padrão de atividade que permita a realização de objetivos primários estabelecidos por uma dada sociedade. No caso da sociedade internacional, esses objetivos são a preservação da sociedade dos Estados, a manutenção da soberania externa e a paz. Isso posto, é possível observar que a noção possui dupla caracterização. De um lado, ela pode ser tomada como do domínio dos fatos: com efeito, parece razoável admitir que, dados os termos de sua definição, a ordem internacional exista. Por outro lado, ela se apresenta associada a um juízo valorativo: tendo em vista os objetivos que uma sociedade entenda fundamental alcançar, a ordem mostra-se um valor quando concebida como o padrão de atividades que permita a obtenção de tais objetivos. A concepção da ordem como valor é expressa com clareza quando o autor declara: "I do in fact hold that order is desirable, or valuable in human affairs, and *a fortiori* in world politics".[314] A maior desejabilidade da ordem no contexto da política mundial é expressa por Bull em termos inequívocos, quando ele a caracteriza como pré-requisito de valores outros, entre eles, a justiça.[315] No âmbito dessa hierarquia entre os valores, Bull apresenta suas concepções gerais sobre justiça.

[314] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, p. 93

[315] "International order, or order within the society of states, is the condition of justice or equality among states or nations; except in a context of international order there can be such a thing as the equal rights of states to independence or of nations to govern themselves". Ibid. No mesmo diapasão, a primazia da ordem é reiterada pela avaliação, segundo a qual: "The requirements of order are treated as prior to those of law, as they are treated also as prior to the interests of small powers and the keeping of peace". Ibid, p. 105. Para uma análise mais pormenorizada da relação entre ordem e justiça, uma leitura recomendável é Ian Harris, "Order and Justice in 'The Anarchical Society'", International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) 69, no. 4 (1993).

A primeira observação consiste em apontar que seu ponto de partida conceitual revela-se surpreendentemente frágil ao descrever 'justiça' como um termo cujo sentido último pode ser obtido apenas por meio de uma "definição subjetiva".[316] A surpresa da formulação se torna ainda mais clara quando se tem presente que, em artigo escrito em 1969 sobre o *Vinte anos de Crise*, uma de suas críticas mais severas aponta precisamente para o relativismo ético de Carr, que seria fruto de um positivismo primitivo.[317] Se não cabe imaginar que os oito anos passados entre um texto e outro tenham levado Bull a rever sua posição quanto à validade do argumento moral, a melhor interpretação para o subjetivismo expresso em *A Sociedade Anárquica* talvez seja tomar o comentário como significando o reconhecimento de uma pluralidade de visões do que constitua o justo. À luz desse prisma, que não faz violência ao conjunto das teses expostas no livro, o que resulta é a aceitação de que, sem prejuízo de sua força causal como fenômeno político, as noções de justiça são inevitavelmente condicionadas pela posição do ator no

[316] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, p. 75.

[317] "If the international order of which Britain and France were the principal custodians was tainted with their own purposes, there was no reason to believe that a new order erected by the revisionist powers would not be similarly tainted. Indeed, there was a case for preferring British or American, rather than a German or Japanese, hegemony of the world on the ground that these nations [...] better understood the task of creating an ascendancy which was generally accepted as tolerant and unoppressive. But Carr was inhibited from fashioning, out of these materials, a moral argument for preferring the Anglo-French position by a relativism that denied all independent validity to moral argument, and an instrumentalism which asserted that international law and morality were merely the tool of the ruling group and excluded the elaboration of the notion of the good of international society as a whole. [...] In fact Carr's positivism about morals is of much too primitive a kind. The fact that all moral beliefs are socially or historically conditioned does not mean that they have no independent causal force, nor should it be taken to imply that moral disagreements cannot be settled by rational discussion. The fact that moral principles may serve as the instrument of a dominant group within a society does not mean that they cannot also function so as to fulfill purposes recognized by the society as a whole". Hedley Bull, "The Twenty Year's Crisis Thirty Years On", in Hedley Bull on International Society, ed. Kai Alderson e Andrew Hurrell (London: Macmillan Press, 2000), pp. 129-130.

ordenamento social. Vale insistir, ainda uma vez, que reconhecer variedade de perspectivas não é de forma alguma sinônimo, nem de um ceticismo moral, nem de um perspectivismo que reduz todo juízo moral a noções estritamente individuais e assim interdita o debate intersubjetivo.[318]

Após esse movimento inicial, no qual evita apresentar, em contraste com o que fizera em relação ao termo 'ordem', uma definição de justiça, Bull recapitula algumas distinções clássicas no tratamento do tema: lembra que o justo pode ser considerado, em sentido amplo, aquilo que é moralmente certo e que, em sua discussão, esse sentido está presente ao lado do sentido mais restrito do termo, o qual toma o justo como a igualdade no tratamento de direitos e deveres.[319] Sublinha, ainda, que concebe a justiça na sociedade internacional como de caráter antes comutativo do que distributivo.[320] Apresentados os termos gerais de sua argumentação, Bull analisa o conceito de justiça com base nos atores sociais que sejam considerados detentores de direitos ou deveres morais e, nesse contexto, delimita três domínios distintos, com seus respectivos delineamentos conceituais: o internacional, o individual e o cosmopolita.[321]

[318] Em referência a argumentos já analisados no texto, a posição de Bull assim explicada pode ser assimilada ao reconhecimento aristotélico da diversidade de formulações do que seja justo. Por outro lado, antecipando a análise, sua posição também pode ser assemelhada ao que Rawls chama de pluralismo razoável.

[319] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, p. 76.

[320] Bull define as duas concepções da seguinte forma: "Commutative justice lies in the recognition of rights and duties by a process of exchange or bargaining, whereby one individual or group recognizes the rights of others in return for their recognition of his or its own. […] Distributive justice, by contrast comes about not through a process of bargaining among individual members of the society in question, but by decision of the society as a whole, in the light of consideration of its common good or interest". (Ibid, p. 77) Esse contraste, naturalmente, não é criado por Bull, que se limita a recorrer a uma tradição que remonta a Aristóteles. Com efeito, este distingue, em primeiro lugar, a justiça em sentido universal da justiça em sentido particular. No primeiro caso, ela se confunde, na linha do que menciona Bull, com o todo da virtude, e se distingue da ética pelo fato de dizer respeito a virtudes que se exercem em relações interpessoais. No caso da justiça particular, Aristóteles contempla três manifestações específicas: corretiva, distributiva e recíproca ou comutativa. Para a exposição dessa tipologia, ver Aristóteles, Nic. Eth., V, 3-5.

[321] Bull, The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics, pp. 78-80.

A justiça internacional refere-se, como previsível, às relações entre Estados nacionais e inclui direitos como o de autodeterminação e à soberania. Bull comenta que, sendo os Estados os principais atores da cena internacional, é nesse domínio que se situa prioritariamente a discussão sobre o que seja a justiça na política internacional.[322] O espaço reservado à justiça distributiva é mínimo e a seu respeito Bull limita-se a consignar que, ao menos na retórica, os Estados podem defender alguma noção de bem comum, seja para uma região ou para o conjunto da sociedade internacional.

O segundo domínio, relativo à justiça que se aplica diretamente a cada ser humano independentemente de sua nacionalidade, é percebido por Hedley Bull como trazendo em si o germe da desordem ou mesmo da ruptura da sociedade internacional. A razão para tanto – sublinhe-se que esse raciocínio é o mesmo, em suas linhas centrais, que se esconde por trás de argumentos como os que por décadas se traduziram em teses como a de que os direitos humanos seriam tópico restrito ao domínio reservado dos Estados –, seria que, segundo Bull, o reconhecimento de que seres humanos tenham direitos invocáveis mesmo contra os Estados que lhes conferem nacionalidade pode levar a uma situação em que cada Estado veja limitada sua autoridade ou mesmo se perceba diante de um conjunto de cidadãos cuja lealdade não é incondicional. Daí que, comenta, ao discutirem os direitos e deveres dos indivíduos, os agentes estatais o façam protegidos por uma "conspiração do silêncio" e em "voz abafada".[323]

A justiça cosmopolita, finalmente, refere-se aos direitos que assistiriam aos cidadãos de uma *civitas maxima*, i.e., de uma sociedade que pudesse a justo título intitular-se global e em relação

[322] A frase de Bull é clara ao manifestar o que alguns críticos chamariam de estado-centrismo. Diz ele: "Because states are the main agents or actors in world politics, ideas of interstate justice provide the main content of everyday discussion of justice in world affairs" (Ibid, p. 78).
[323] Ibid, p. 80.

aos quais os interesses de cada ser humano estariam relacionados. Essa noção de bem comum não se confunde com o bem comum da totalidade de Estados que constituem a sociedade internacional, mas se aplica ao conjunto da humanidade. Tampouco há que se confundir a defesa dos direitos de cada indivíduo, prescrita pela justiça individual, com a justiça cosmopolita, que entende os direitos e deveres à luz dos interesses comuns de uma sociedade putativa englobando a raça humana em seu conjunto.[324] Enquanto o exemplo mais imediato de temas afeitos à justiça individual seriam os temas da agenda de direitos humanos, Bull cita como candidato a objeto da justiça cosmopolita as questões do desarmamento nuclear e da preservação ambiental. Escrito em 1977, o livro não tinha ainda como antecipar o que, apenas alguns anos mais tarde, viria a tornar-se uma intensa agenda dos chamados temas transnacionais.[325] A hierarquia que Bull estabelece entre essas três áreas de abrangência da justiça é clara: a justiça internacional é a que mais conteúdo possui nas relações entre os Estados; a justiça individual desempenha apenas pequeno papel; e a justiça cosmopolita seria virtualmente inexistente, dado estar voltada para uma noção de bem comum que ainda não teria expressão concreta na realidade. Surpreende pouco que, diante do pano de fundo de tais formulações, a reflexão sobre os temas da compatibilidade e da prioridade entre ordem e justiça se incline pela primeira.

[324] "This notion of justice as the promotion of the world common good is different from that of the assertion of the rights and duties of individual human beings all over the globe for it posits the idea that these individuals form or should form a society or community whose common interests or common good must qualify or even determine what their individual rights and duties are, just as the rights and duties of the individuals within the state have in the past been qualified or determined by notions such as the good of the state, the greatest happiness of the greatest number of its citizens, or the general will". Ibid, p. 81.

[325] É curioso, de fato, observar como Bull comenta o tema do meio-ambiente: "In discussions of ecological or environmental questions the basic appeal that is being made is not to cooperation among states or to individual human rights and duties, but to the solidarity of all human beings in facing certain ecological or environmental challenges that face them as human beings". Ibid.

No que concerne à compatibilidade, a observação inicial do texto está em reiterar que a ordem é um pré-requisito para que se possa alcançar a justiça. Enfatizada essa relação de precedência, o autor passa em revista as três formas de justiça acima sumarizadas e, em cada caso, sublinha as dificuldades para sua realização. Aqui, há uma sutil gradação que, muito britanicamente, passa do "quite inhospitable" ao "inhospitable" para chegar no "not basically unfriendly".[326]

A maior incompatibilidade é a que afasta da ordem a justiça cosmopolita. Segundo Bull, as demandas por tal justiça são inerentemente revolucionárias, de vez que eqüivalem a demandas pela alteração da própria estrutura da sociedade internacional tal como esta se configurou ao longo dos últimos mais de dois séculos. Na ausência de uma noção convincente e politicamente sólida de um bem comum da humanidade em seu conjunto, os Estados-nacionais simplesmente não aceitariam a idéia de abrir mão da prerrogativa de guardiões dos interesses de suas populações para serem gerentes do projeto de implementação de um não materializado bem comum global.[327]

A relação, apenas "inhospitable", entre a justiça individual e a ordem da sociedade internacional tem seu principal obstáculo em problema bem conhecido: o da seletividade. Bull lembra que, a despeito de reconhecer a noção de direitos humanos invocáveis contra os Estados, a sociedade internacional apenas estaria em posição de implementar ou garantir tais direitos de modo seletivo e distorcido. A razão para tanto é dupla: primeiramente, dada a inexistência de entendimento consensual sobre quais, e em que ordem de prioridade, desses direitos devem ser promovidos, sua defesa apenas enfraqueceria a ordem internacional. O segundo argumento está no reconhecimento de que uma maior ênfase em temas da justiça individual na agenda

[326] Ibid, p. 87.
[327] Ibid, p. 84.

internacional normalmente corresponde ao interesse de um dado Estado em promover esses temas. Desnecessário dizer que essa promoção terá tanto mais êxito e visibilidade quanto mais poderoso for o Estado que a impulsiona.[328]

Seguindo em sua escala de compatibilidades, a sociedade internacional se revela não inerentemente hostil à justiça entre os Estados, como o comprovariam as conquistas do Direito Internacional. Mesmo aqui, entretanto, esse convívio é precário: de um lado, o espaço reservado à justiça é preservado eminentemente pelo consenso e pela aceitação voluntária das partes; de outro lado, este consenso é limitado por um dado que Bull qualifica de estrutural: a ordem da sociedade internacional necessariamente desrespeita noções básicas de justiça. A sustentar esse juízo, alguns fenômenos são citados, entre eles o equilíbrio de poder, a guerra e o papel desempenhado pelas grandes potências como garantes do *status quo*. O corolário que Bull obtém dessa apresentação é lacônico em seu pessimismo – outro traço que explicaria sua leitura como um realista, mesmo contra a expressa declaração do autor de que não se filia àquela escola de pensamento –, quando se limita a comentar que, ainda que não haja incompatibilidade fundamental *a priori* entre ordem e justiça, existe, sim, uma incompatibilidade entre as regras e instituições que regem a sociedade internacional como a conhecemos e as demandas por justiça que, mesmo no melhor dos casos, podem apenas ser atendidas muito imperfeitamente.[329]

[328] Em uma nota de honestidade intelectual admirável, Bull dá como exemplo de tal seletividade o fato de apenas líderes militares alemães e japoneses haverem sido julgados por crimes de guerra, quando, afirma, haveria líderes e soldados norte-americanos, britânicos e soviéticos que "might have been as much or as little guilty of disregarding their human obligations as Goering, Yamamoto and the rest". Ibid, p. 85.

[329] "There is no general incompatibility as between order in the abstract, in the sense in which it has been defined, and justice in any of the meanings that have been reviewed. We may imagine, in other words, a society in which there is a pattern of activity that sustains elementary or primary goals of social life, and also provides for advanced or secondary goals of justice or equality, for states, for individuals and in terms of the world common good. There is no a priori reason for holding that such a society is unattainable, or that there is any inconsistency in pursuing both world order and world

No que diz respeito, agora, ao tema da prioridade, decorre quase imediatamente das considerações sobre a compatibilidade que a manutenção da ordem é entendida, em *A Sociedade Anárquica*, como sobrepujando a realização da justiça. Na apresentação de seu argumento, Bull situa-se em uma posição intermediária entre o que chama de a visão ortodoxa e a visão revolucionária: se, para a primeira, o conflito entre ordem e justiça é inevitável, visto que a sociedade internacional seria por natureza conflitiva e suscetível apenas a arranjos de ordem mínima, para a segunda os imperativos da justiça teriam clara primazia. *Fiat justitia, pereat mundus*: tal a divisa revolucionária.

A tese intermediária seria a liberal, ou progressista, que percebe na redução das injustiças o caminho mais sólido para o fortalecimento da ordem, mas, ao mesmo tempo, entende que tentativas de obtenção de justiça que impliquem rupturas da ordem podem levar a uma situação inferior à situação original que se desejava aprimorar. A distinguir as duas possibilidades está a presença, ou não, de um consenso, seja na sociedade internacional em seu conjunto, seja entre as grandes potências, em torno das reformas pretendidas. Em caso de inexistência de tal consenso, há riscos de ruptura da ordem e, aqui, Bull não hesita em expressar sua posição: a ordem tem primazia, de vez que sua existência é condição de possibilidade para que outros valores sociais, dentre eles a justiça, sejam alcançados. [330]

justice. There is, however, incompatibility as between the rules and institutions that now sustain order within the society of states, and demands for world justice, which imply the destruction of this society, demands for human justice, which it can accommodate only in a selective and partial way, and demands for interstate and international justice, to which it is not basically hostile, but to which also it can provide only limited satisfaction" (Ibid, p.89). Para uma análise do "realismo" de Bull e sobre como situar o autor dentro da Teoria das Relações Internacionais, ver Hoffmann, "Hedley Bull and His Contribution to International Relations".

[330] Ibid, p. 93. Exemplo interessante que Bull oferece é o do que chama a "paz nuclear". Segundo ele, a presença dessa paz nuclear tornou possível, por oferecer condições de ordem global suficientemente sólidas, que guerras de libertação nacional, justas, pudessem ter lugar (Ibid, p. 94). É claro que ao escolher a dimensão estratégica em que a defesa da ordem é favorecida pelos riscos de que rupturas não-consensuais possam efetivamente

A exposição do entendimento de Bull sobre o papel da justiça entre os valores sustentados por uma configuração dada da sociedade internacional deixa o leitor, imagino, não sem algum sentimento de frustração de expectativas. O mundo amoral do realista foi deixado para trás, mas o ganho parece modesto em seu conservadorismo de uma ordem que se abre às demandas por justiça apenas na medida dos consensos que seja possível estabelecer. Modesto, o ganho não é desprezível: ao reconhecer que a justiça é parte da conformação da ordem, Bull deixa aberta a porta para que, do domínio da retórica, a justiça passe ao campo da ação política em sentido pleno. A discussão sobre suas perspectivas de êxito ou mesmo sobre os limites concretos da compatibilidade com uma ordem dada é logicamente secundária ao avanço obtido quando se incorpora à tessitura ontológica da sociedade internacional o fio moral. Consumado este primeiro passo, e recusada a perspectiva realista, é possível aprofundar a investigação a que dá corpo Bull e sugerir leituras alternativas que, preservando o vigor da perspectiva por ele articulada, possam ir além do conservadorismo de seus corolários práticos. Para caminhar nessa direção, duas

ser catastróficas, Bull de certa forma introduz um viés pró-ordem no argumento. A questão fundamental não é alegrar-se com a existência de um mundo mantido estável pelo equilíbrio de poder nuclear, mas sim perguntar-se se medidas de desarmamento amplas não seriam desejáveis. Em outros termos, não se trata de advogar o proliferacionismo como medida igualitária, mas sim de reduzir as disparidades que ainda hoje opõem os haves e have-nots nucleares. O próprio Bull tem presente essa dimensão quando reconhece, em artigo de 1976, que "whatever validity there may be in the argument that international security is endangered by the spread of nuclear weapons, chemical and biological weapons and conventional arms among a wider circle of states, it is an argument which server to rationalize the existing distribution of power. When we decide that it is the horizontal spread of nuclear weapons rather than their vertical spread that calls for urgent preventative action, that biological weapons should be foregone by the rich because they are "the poor man's atom bomb", or that there should be measures to stop poor countries from buying conventional arms from rich countries, but not measures to stop rich countries from producing these arms from themselves, we are choosing arms control arrangements which have those countries which now possess preponderant military power secure in the enjoyment of their position" (Hedley Bull, "Arms Control and World Order", International Security 1, no. 1 (1976), p. 6).

providências conceituais são indispensáveis: a primeira é perguntar-se sobre o entendimento de justiça que está por trás do diagnóstico oferecido; a segunda diz respeito aos mecanismos de formação de consensos na sociedade internacional.

No que tange ao primeiro desses pontos, a fragilidade da definição de justiça de que parte Bull foi de saída assinalada em minha exposição. A questão, entretanto, não está apenas em reconhecer que uma interpretação subjetivista é insuficiente, mas também em ter presente que n'*A Sociedade Anárquica* há uma ambigüidade em torno do conceito que o faz oscilar entre o valor e o fato. Se essa mesma ambigüidade, verdade, é explorada proficuamente por Bull em seu tratamento do tema da ordem, sua presença não tematizada no contexto da discussão da justiça está na raiz de um problema teórico que, de certa forma, predispõe a análise a seu resultado conservador. Tornemos isso mais claro.

Na construção de seu argumento, Bull parte do pressuposto de que ordem e justiça guardam entre si relação fundamentalmente antitética. No mesmo diapasão, afirma que a ordem, ao mesmo tempo em que é um valor, é também um fato. No que concerne à justiça, embora não o afirme cabalmente, dicotomia semelhante se aplica. Pois bem, armado esse quadro argumentativo, duas perguntas cabem: a mais ampla é se, efetivamente, a justiça é uma antítese da ordem. Em segundo lugar, mesmo que não se parta para a crítica da hipótese de trabalho básica, uma dificuldade subsiste: para ser mais efetiva a tese da prioridade da ordem, seria necessário contrapor pares afins, ou seja, a ordem como valor deveria ser comparada à justiça como valor; *mutatis mutandis*, a justiça como fato confrontar-se-ia com a ordem como fato. Em Bull, não é isso que acontece e o que se tem é a justiça como valor insurgindo-se, em demandas revisionistas, contra a ordem como fato. A justiça como fato, por sua vez, é, por definição, a que se abriga em uma ordem fática que satisfaz seu aspecto valorativo ao assegurar a obtenção dos bens primários pretendidos pela sociedade.

Nesse âmbito, surpreende pouco que a ordem se afirme como prioritária.

Solução possível para essa dificuldade teórica está, em primeiro lugar, em desfazer a antítese proposta por Bull. Em vez de relações externas de oposição, os dois valores podem bem ser entendidos como guardando relações internas de constituição. Essa relação pode ser concebida de duas formas: uma está em entender que, embora claro que possa haver ordens injustas, a justiça é sempre uma forma de ordem.[331] A segunda, menos imediata, requer ter presente que a justiça é sempre parte constitutiva de toda ordem. Da definição de ordem como um padrão de atividades que permita a obtenção de bens primários, decorre que a busca de tais bens é vista por essa sociedade como um bem, com o que, por definição, a ordem traz consigo uma dimensão ética e uma visão do justo. Ao lado da obtenção dos bens primários, é necessário ter presente que esses bens devem perdurar no tempo, assegurando a estabilidade de sua fruição, o que requer um sistema de justiça que, de um lado assegure tal fruição e, de outro, seja capaz de arbitrar demandas contraditórias. Esses três aspectos tornam claro que a justiça é, sim, elemento constitutivo da ordem.[332] A vantagem que o entendimento de uma relação intrínseca entre ordem e justiça oferece é que, em lugar de uma contraposição de valores externos entre os quais seja possível arbitrar em favor de um ou de outro, o que passa a estar em jogo é a oposição entre visões distintas e conflitantes, de ordem e de justiça. Sucintamente, a pergunta deixa de ser "ordem ou justiça?", para tornar-se "que ordem? que justiça?"

[331] Sobre esse tema, e sua aplicação no estudo da evolução do Direito Internacional, ver Murray Forsyth, "The Tradition of International Law", in Traditions of International Ethics, ed. Terry Nardin e David Mapel (Cambridge, U.K: Cambridge University Press, 1992).

[332] A esse respeito, ver Harris, "Order and Justice in 'The Anarchical Society'", pp. 731-733.

Desse modo reformulados os termos essenciais do tratamento da ordem e da justiça, a noção do consenso, que antes se afirmara como pedra de toque a determinar a aceitabilidade de demandas revisionistas, tem seu alcance alterado: de garante da ordem, os consensos passam a ser entendidos como resultados de processos em permanente construção. Mais ainda, é da natureza de tais processos que neles se oponham perspectivas distintas, seja de ordem, seja de justiça. O traço ontológico que vincula ética e política revela, assim, a urgência da formulação de visões alternativas de justiça capazes de jogar o jogo do convencimento e prosperar na luta pelo consenso. Idéias, afinal de contas, têm importância: essa a lição fundamental a emergir desse entendimento renovado de Bull. Embora o tratamento sistemático das posições brasileiras em suas formulações críticas da ordem internacional esteja reservado ao capítulo seguinte do trabalho, é certo que a política externa brasileira sempre mostrou conhecer bem o peso das idéias como ativo político. O discurso diplomático brasileiro, portanto, ao mesmo tempo em que articula conceitualmente a defesa e promoção dos interesses nacionais com base na observação das variáveis domésticas, também oferece uma visão articulada e crítica da ordem internacional. Uma coisa está a serviço da outra, ou seja, a crítica da ordem é inerentemente a promoção dos interesses nacionais; a demanda por justiça é a demanda por arranjos políticos que melhor resguardem os valores e aspirações da sociedade brasileira. Imaginar que tal crítica é apenas "retórica" seria dar crédito aquém do merecido a todo um legado de nossa história diplomática.

As célebres palestras proferidas na Universidade de Waterloo, Ontário, em 1983 sobre o tema da justiça nas relações internacionais – as "Hagey Lectures" – indicam de modo convincente que o próprio Bull, um ano antes de seu falecimento prematuro, tinha seu interesse voltado para semelhante esforço de rearticulação dos conceitos. Nesse âmbito, é significativo que a prioridade

renovada atribuída ao tema da justiça se manifeste em um contexto, teórico e político, no qual as demandas por mudanças apresentadas pelo terceiro mundo ganham dimensão ampliada. A análise do que chama de a "revolta do terceiro mundo contra o domínio das potências ocidentais" inevitavelmente conduz Bull aos temas da identidade e da diferença.

O tema da identidade e da diferença, em que pese o abuso de que é vítima em certa literatura que se imagina "pós-moderna", é de longuíssima tradição, seja no pensamento filosófico em sentido estrito, seja na área de teoria política. Ao recorrerem a uma onomatopéia para definir os que falam uma língua não-compreensível a seus ouvidos como 'bárbaros', os gregos, por exemplo, claramente delimitam o próprio em contraste com o outro; o que é semelhante em contraponto ao que é distinto. No caso de Bull, o tema é aproximado de perspectiva semelhante, que se pode sintetizar em uma pergunta simples: quão abrangente é a "sociedade internacional?" Se é claro que a resposta indica, ao menos preliminarmente, que essa abrangência é severamente limitada pela origem histórica, não apenas do conceito, claro, mas da realidade de que trata o conceito, o passo teórico seguinte está em perguntar-se sobre as condições de inclusão e exclusão de tal sociedade. Em suma, que critérios definem quem pertence, ou não, à sociedade internacional?

Na resposta a essa pergunta, é preciso resistir à tentação de confundir gênese histórica, particular por definição, com uma incapacidade estrutural de ampliação e, em última instância, universalização, das normas e valores que fundam a sociedade internacional. Recorrendo ainda uma vez ao tema dos direitos humanos essa dupla vertente é clara: ainda que a matriz ocidental da elaboração de tais direitos seja inegável; daí não se pode de boa fé obter imediatamente que sua defesa e promoção se esgotam em uma defesa etnocêntrica de visões sobre o humano. A Conferência de Viena resolve admiravelmente bem essa tensão ao consagrar, no artigo

V da Declaração, que os direitos humanos são "universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados".[333]

Em termos concretos, o que está em jogo é a capacidade de a sociedade internacional transcender sua matriz histórica européia e revelar-se capaz de incorporar, em um desenho mais global, valores que traduzam as aspirações de parcelas mais amplas da humanidade. Bull estrutura suas reflexões sobre esse tema em torno de três perguntas básicas: que idéias de justiça sustentam as demandas por reformas propostas pelo terceiro mundo? qual a compatibilidade de tais idéias com os conceitos mais imediatamente ocidentais sobre o justo? e, finalmente, que concepções de justiça devem ser privilegiadas?[334]

Na resposta à primeira dessas perguntas, são listadas, em ordem de sua manifestação histórica, cinco demandas consideradas fundamentais: (1) a luta pela igualdade soberana e pela independência; (2) a luta pelo princípio de autodeterminação nacional; (3) a busca da igualdade racial e o fim da discriminação contra populações não-brancas; (4) a defesa da necessidade de justiça no âmbito das relações econômicas internacionais; e (5) a demanda por justiça em termos do

[333] No que diz respeito ao pensamento de Bull, a passagem de uma ordem internacional de origem européia para uma ordem mais claramente global é tratada em Hedley Bull, "The European International Order", in Hedley Bull on International Society, ed. Andrew Hurrell e Kai Alderson (Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, New York: Macmillan Press; St. Martin's Press, 1980) Essa transição, e suas implicações sobre o tema mais amplo da identidade e da diferença, é parte da agenda de pesquisa da Escola Inglesa. Nesse campo, alguns estudos guardam especial interesse, entre eles, Barry Buzan e Richard Little, International systems in world history: remaking the study of international relations (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2000); Barry Buzan, From international to world society?: English school theory and the social structure of globalisation (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2004); Andrew Hurrell e Ngaire Woods, eds., Inequality, Globalization and World Politics (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1999); Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, Order and justice in international relations (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003). Para uma resenha de contribuições recentes sobre o tema, ver Tim Dunne, "New thinking on international society", British Journal of Politics and International Relations 3, no. 2 (2001).

[334] Ver Bull, "Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures", p. 208.

direito à liberdade cultural e a defesa de valores tradicionais.[335] A análise dessas demandas revela – e aqui Bull passa à segunda das interrogações por responder – que elas se valem de argumentos morais que, ao menos em um primeiro momento, não se mostram incompatíveis com o que se poderia chamar de a tradição moral do Ocidente: a idéia da igualdade soberana data ao menos de Vattel; a defesa da autodeterminação já estava presente na Revolução Americana; a igualdade racial decorre, seja direta, seja indiretamente, de boa parte da reflexão ocidental sobre os direitos do homem; a demanda por maior igualdade econômica não é estranha a um corpo normativo que reconhece a necessidade de combater a pobreza; e, finalmente, a defesa dos valores tradicionais não suscita qualquer surpresa em sociedades européias que foram testemunhas do nacionalismo cultural, por exemplo, de um Herder.

Essa primeira apresentação das teses do terceiro mundo em suas posturas revisionistas sugere que, longe de uma incompatibilidade entre o substrato moral das demandas apresentadas e o corpo normativo em que se apóiam as potencias do *status quo*, o que estaria efetivamente em pauta é a distância entre as premissas morais da sociedade internacional de base européia e sua tradução no momento de sua ampliação. Em outros termos, a defesa da justiça apresentada pelo terceiro mundo nada mais seria do que a cobrança de coerência ética por parte dos países em desenvolvimento. Otimista, essa perspectiva inicial é logo corrigida por Bull quando este lembra, em primeiro lugar, que incoerência semelhante à percebida nos países mais ricos está muito freqüentemente manifesta no contexto interno dos países em desenvolvimento. Dois exemplos citados são os movimentos de libertação nacional que, uma vez no poder, mui freqüentemente esquecem por completo o fato de que a base moral última da autodeterminação é o direito que cada cidadão tem de participar livremente da vida política de seu Estado e, em segundo, a luta pela

[335] Ibid, pp. 209-212.

igualdade racial promovida por países que não raro abrigam em seus territórios casos claros de discriminação de base étnica.

Embora essa qualificação do argumento não o altere em suas linhas centrais – de vez que em ambos os casos o que está em pauta é a distância entre realidade e discurso; entre teses morais e práticas políticas –, é inegável que, quando a análise avança para o campo da justiça econômica, o tema da incompatibilidade sai da esfera da coerência e passa ao domínio das visões em conflito. A esse respeito, Bull distingue duas fases históricas. Na fase inicial, que iria dos anos 60 até meados dos 70, estaria presente uma noção de interesses partilhados, ou seja, seria do interesse dos países ricos que, em nome da estabilidade sistêmica de longo prazo os países pobres pudessem alcançar maiores níveis de riqueza; por outro lado, ao centrarem suas demandas na concessão de preferências não-recíprocas e na expansão dos recursos destinados à ajuda ao desenvolvimento, os países menos desenvolvidos tinham sua pauta de reivindicações ao menos implicitamente vinculada à maior prosperidade dos ricos.[336] Na primeira metade da década de 1970, a noção, mesmo implícita, de uma comunidade de interesses teria cedido vez à noção de interesses conflitantes. A agenda em torno da "Nova Ordem Econômica Internacional" seria uma das manifestações dessa nova percepção, à luz da qual a perspectiva de uma eventual parceria para o desenvolvimento perde relevo para a disputa por recursos e por propostas mais incisivas para a redistribuição da riqueza mundial.

Como é bem sabido, os documentos seminais da chamada "nova ordem econômica internacional" (NOEI) são as resoluções 3201 (S-VI) e 3202 (S-VI), da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 1 de maio de

[336] É curioso que Bull cite como exemplo dessa comunidade de interesses iniciativas como o G-77 e a própria UNCTAD. Sem pretender entrar em uma discussão sobre a propriedade de sua leitura sobre esses mecanismos, uma coisa parece certa: a cronologia oferecida teria de ser revista caso ele tivesse incorporado uma reflexão sobre Prebisch e, mais amplamente, algo que se pode chamar de a agenda cepalina. A esse respeito, vale a leitura dos textos coletados em Ricardo Bielschowsky, ed., Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL, 2 vols. (São Paulo, S.P.: Record/Conselho Federal de Economia/CEPAL, 2000).

1974, que contêm a Declaração e o Programa de Ação para o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional e a resolução 3281 (XXIX) de 12 de dezembro de 1974, que traz a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados. Entre os pontos principais da NOEI estão: (1) demanda de mecanismos de suporte de preços de *commodities* produzidas pelos PED's; (2) adoção de formas de indexação entre preços de commodities exportadas pelos PED's e os manufaturados exportados pelos países industrializados; (3) fixação de uma meta de 0.7% do PIB dos desenvolvidos a serem alocados como ajuda ao desenvolvimento; (4) redução de tarifas sobre os bens manufaturados exportados pelos PED's. A Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados, por sua vez, afirma a plena soberania permanente de cada Estado sobre seus recursos naturais e suas atividades econômicas, e reserva aos Estados, por exemplo, o direito de nacionalizar empresas estrangeiras, mediante compensação, sendo que, em caso de controvérsia, prevalece o marco jurídico nacional. Em seu artigo 6, a Carta menciona a necessidade de que o comércio internacional seja realizado a preços justos (*equitable prices*). Se o contexto internacional em que se articulam essas demandas é marcado pela conjunção do esgotamento do longo ciclo expansivo do após-guerra e do primeiro choque do petróleo, no que concerne ao cenário doméstico, o Brasil vivia o esgotamento do "milagre" e se preparava para embarcar no II Plano Nacional de Desenvolvimento, sob o bastão de comando do General Ernesto Geisel. O "pragmatismo responsável" então conduzido pelo Embaixador Azeredo da Silveira tinha, como também é óbvio, no tema do desenvolvimento um de seus eixos fundamentais.[337]

[337] Para uma análise sucinta desse aspecto, ver Williams da Silva Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto, "Os militares na política externa brasileira", Estudos Históricos 6, no. 12 (1993) Para um estudo mais abrangente, ver, entre outros, Andrew Hurrell, "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazíl's Role in the International System, 1964-1985" (Ph.D., University of Oxford, 1986); Maria Regina Soares de Lima, "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu" (Ph.D., Vanderbilt University, 1986); Paulo G. Fagundes Vizentini, A política externa do regime militar brasileiro (Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005).

No que concerne à NOEI, o princípio operativo é claramente o da justiça distributiva. A concentração de riqueza em um grupo restrito de países; a manutenção de padrões de consumo de massa que estruturalmente parecem requerer uma distribuição assimétrica de recursos – quando mais não fosse, pelo simples fato de que, (neo)malthusianismos e (neo)marxismos à parte, a extrapolação dos padrões de consumo do mundo desenvolvido para o conjunto da população mundial criaria, *ceteris paribus*, uma situação de demanda virtualmente infinita sobre recursos finitos –; e uma estratificação nos níveis de riqueza relativa que mimetiza os padrões de sociedades domésticas fechadas à mobilidade social são todos temas que compõem a agenda de reformas consideradas necessárias pelas economias emergentes e que se abrigam diretamente no campo ético da necessidade de redistribuição da riqueza.

O tema da desigualdade econômica e de como superá-la – que não deixa de ser outro nome para a agenda do desenvolvimento – revela de modo particularmente claro que a luta por recursos e por riqueza traz consigo a demanda por uma redistribuição do poder mundial. O sentimento de vulnerabilidade inerente às economias menos desenvolvidas associado à experiência das dificuldades em superar gargalos econômicos geram o diagnóstico de que, em rigor, o caminho para o desenvolvimento passa por tornar-se mais poderoso. É nessa passagem, entretanto, que mais imperativamente a ordem será invocada por sobre a justiça: quando se trata de redistribuir poder, Bull comenta, as limitações da justiça como um objetivo da ação humana logo se revelam. Enquanto, até aqui, a ordem parecia permeável a demandas de base ética, quando se chega ao ponto da redistribuição do poder e, mais concretamente ainda, do poder militar, a ordem assume seu rosto conservador para invocar, por exemplo, a segurança como valor mais alto que a justiça.[338] Ao ressurgir

[338] "The attempt to apply the concept of justice to the distribution of military power, indeed, demonstrates the limitations of justice as an objective in human affairs. Justice is a particular virtue, and sometimes conflicts with other goals; in international relations order, or peace and security, is sometimes regarded as a higher good that justice". Bull, "Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures" p. 218.

nesta altura do argumento, a prioridade da ordem apenas aparentemente recapitula a conclusão já expressa em *A Sociedade Anárquica*. Lá, a prioridade aparecia quase como um axioma do fazer político, um dado bruto da realidade; aqui, essa prioridade não apenas é restrita ao âmbito das relações que outros autores chamariam de *hard power*, mas também surge como fruto de um conflito propriamente político. Em outros termos, a prioridade da ordem surge no contexto de um debate concreto em que se opõem visões distintas de ordem e de justiça; mais ainda, entendimentos distintos do que seja uma ordem justa.

A distância em relação às teses de 1977 confirma-se igualmente quando Bull passa ao tratamento das formas de justiça a privilegiar e apresenta cinco aspectos gerais a serem defendidos. O primeiro é, contra Hobbes, a subordinação dos direitos individuais de quaisquer atores – Estados, mas não apenas eles – aos direitos da comunidade.[339] O segundo consiste na ampliação dos beneficiários potenciais da justiça internacional, que agora passam a abranger os indivíduos. O sistema internacional, sem deixar de ser um sistema de Estados, deve abrigar a idéia de direitos e deveres inerentes a cada ser humano.[340] Bull insiste em que a sociedade cosmopolita pressuposta por essa defesa dos direitos de cada ser humano é apenas um ideal e que sua utilização concreta está sujeita aos riscos da manipulação política ou ideológica. Isso não impede, contudo, que a tese se afirme no horizonte normativo como algo a ser perseguido: o fato de ser um ideal não a destitui da capacidade de mover a ação em direção a sua concretude sempre mais ampla. Em sintonia com o reconhecimento da importância de proteção ao indivíduo, o terceiro ponto mencionado é a emergência de um bem comum global (*world common good*), a qual resultaria do

[339] "The rights of sovereign states, and of sovereign peoples or nations, derive from the rules of the international community or society and are limited by them". Ibid, p. 219.
[340] "The world we live in is not organized politically as a cosmopolis or world state; it is a system of independent states. But within this system, the idea of rights and duties of the individual person has come to have a place, albeit an insecure one, and it is our responsibility to seek to extend it". Ibid, p. 220.

crescente reconhecimento de que certas ameaças têm caráter verdadeiramente global, como os desequilíbrios ecológicos e os riscos de destruição nuclear. Bull admite que as estruturas políticas de que hoje dispõe a sociedade internacional não estão prontas para lidar eficientemente com problemas dessa natureza e sustenta que, na ausência dessas, o melhor que se pode ambicionar é a ampliação do consenso em torno da natureza mesma dos problemas e de como enfrentá-los. A frase lapidar a esse respeito é a que descreve os Estados como "local agents of a world common good".[341] O quarto ponto de que se ocupa é a proeminência adquirida por questões de justiça distributiva no âmbito das relações internacionais, na linha do que se manifesta de modo particularmente agudo no âmbito das relações econômicas internacionais. As dificuldades teóricas e políticas de tratamento do tema são reconhecidas por Bull, que se limita a adiantar três proposições que lhe parecem objeto de consenso: (a) a noção de que o tema da justiça distributiva é parte legítima do debate internacional se consolidou; (b) no marco desse debate os Estados são percebidos como os atores a quem protegeriam direitos de uma melhor distribuição da riqueza; (c) há o reconhecimento de que o atendimento das necessidades básicas de cada ser humano deve ser assegurado pela sociedade internacional, ainda que inexista um entendimento comum sobre de que modo a ajuda ao desenvolvimento deve ser orientada por esse requisito.[342] Em contraste

[341] Ibid, p. 223. O original lê: "In the absence of a supranational world authority, the need is for particular states to seek as wide a consensus as possible, and on this basis act as local agents of a world common good. But states are notoriously self-serving in their policies, and rightly suspected when they purport to act on behalf of the international community as a whole".

[342] Bull menciona que uma das dificuldades é que "there has so far been very little theoretical analysis of the concept of distributive justice in international relations. The long line of thinkers, from Plato and Aristotle to Rawls and Nozick, who have sought to expound the principles of distributive justice, have assumed that municipal or local societies provide the context in which these principles have to be applied, and have pair little or no attention to just distribution within the great society of all mankind. Throughout history it has only been in the context of such municipal or local societies that there is any prospect of giving effect to concepts of distributive justice. Nor is it

com esses pontos que parecem estabelecidos, inexiste visão comum sobre o que seja o "end-state", o padrão de distribuição que possa ser considerado justo por todos os envolvidos, bem como, *a fortiori*, inexiste a convicção de que a igualdade em termos de riqueza e poder seja efetivamente uma meta ao mesmo tempo justa e factível. Finalmente, o quinto ponto mencionado por Bull é a necessidade de reconciliar demandas de justiça assim apresentadas com a manutenção da ordem.

A essa altura, a discussão já oferece alguns resultados claros. A questão de fundo – o diálogo de identidade e diferença entre uma sociedade internacional construída à imagem e semelhança das potências do *status quo* e as demandas revisionistas dos países emergentes – se desdobra em três aspectos essenciais: (a) o reconhecimento da legitimidade do tema redistributivo; (b) a incorporação de uma perspectiva cosmopolita no desenho de uma sociedade internacional que se mostre menos injusta do que aquela que se deseja superar; e (c) o dado concreto de que ambos esses aspectos esbarram em um limite político dificilmente transponível quando se trata de redistribuições de poder na área da segurança e defesa.[343]

Assim formulados os temas essenciais da reflexão, a análise de Bull, em que pese alguns dos exemplos históricos que a inspiram mais imediatamente terem sido ultrapassados pela realidade, segue capaz

clear, as is sometimes argues today on behalf of a liberal and cosmopolitanist approach to this question, that persons in a Rawlsian 'original position', operating under a 'veil of ignorance', would be bound to seek principles of justice for a worldwide society and not simply for their own domestic or national one: it is in fact still our national society, and not any theoretical or ideal universal society, that has the most concrete meaning for us, and in relation to which it has practical significance to raise the question how rights and benefits should be distributed". Ibid, p. 224. Os pontos mencionados a respeito da posição rawlsiana serão analisados na seção II.3. De qualquer forma, vale ter presente que, por um lado, Rawls implicitamente reconhece a crítica, o que o leva a formular uma segunda versão do contrato, agora entre 'povos.' Por outro lado, mesmo essa formulação é considerada insuficiente por uma série de autores que tentam formular, para o contexto do segundo contrato, uma versão própria do princípio da diferença, de modo, justamente, a contemplar questões distributivas de modo mais vigoroso.

[343] Esses três aspectos delimitam, ressalte-se, boa parte do debate entre solidaristas e pluralistas.

de apreender o que parece ainda ser o cerne do debate em torno da necessidade de reformulação da ordem internacional. Sua visão sobre os caminhos de tal reformulação é talvez otimista em um ou outro raro momento, mas, em caráter geral, descreve de modo sóbrio o caminho a percorrer: se há otimismo em afirmar que as potências ocidentais devem estar prontas a ver seu poder reduzido; não parece descabido seu comentário de que a manutenção da ordem em uma sociedade internacional que se pretenda duradoura requer que essa ordem seja percebida como capaz de atender aos interesses da maioria dos Estados e da maior parte da população mundial. Ao mesmo tempo, se o "ocidente" deve abrir-se às visões do seu "outro", ele deve salvaguardar e sustentar seu núcleo normativo essencial, ou seja, nem toda demanda revisionista deve ser *prima facie* tomada como justa.[344]

Ao enfatizar a legitimidade do tema distributivo, a importância crescente da dimensão cosmopolita e o conservadorismo que a defesa da ordem invoca quando se avança para o campo das questões estratégicas de poder, a tríplice articulação do temário da identidade e da diferença se revela, com efeito, pronta a traduzir o paradoxo de um sistema internacional que, ao mesmo tempo em que foi capaz de avançar no sentido da construção de marcos de justiça global de corte mais "solidarista", no sentido da incorporação de atores não-estatais e do reconhecimento crescente de valores morais universais baseados no indivíduo, segue esbarrando nos constrangimentos de um ordenamento político global fortemente marcado por desigualdades e pela assimetria

[344] De forma categórica, Bull afirma que há princípios em nome dos quais se deve, sim, resistir à mudança, e cita, como exemplo, a liberdade de expressão e o respeito aos direitos humanos: "The Western countries have rights of their own that are legitimate and interests of their own for which they have no reason to apologize. They have the right to resist aggression by Third World countries no less than aggression by other states. The Western countries cannot cease to take account of human rights standards in dealing with Third World countries without being false to their own values and weakening their own integrity. There are issues (freedom of information is, I believe, one of them) over which it may be better to jeopardize the prospects of accommodation than to compromise on a matter of principle". Ibid, p. 244.

na distribuição do poder. A sociedade internacional vive, portanto, momento de tensão em que se opõem, de um lado, forças que se orientam pela busca de um marco de convivência em que ordem e justiça sejam valores complementares e, de outro lado, uma ordem política marcada pela sustentação de uma ordem injusta.[345] Essa oposição desenha o quadro mais amplo em que tem lugar o dilema fundamental, que identifico na introdução do trabalho, que confronta os países emergentes: como pretender uma revisão da ordem sem, implicitamente, aceitar o poder como norte último de toda ação política e, por outro lado, como promover o entendimento de que a ação política tem a justiça como componente fundamental sem, ao mesmo tempo, recorrer a um marco conceitual em que o ator estatal é freqüentemente descrito como um ente fadado à obsolescência?

Se, ao longo de minha argumentação, oriento-me pelo esforço de mais claramente definir e articular esse dilema de um ponto de vista conceitual, deve também estar óbvio que seu alcance concreto repousa, em última instância, no fazer dos Estados e dos atores internacionais. Em outras palavras, a ser constatado que as demandas revisionistas dos países emergentes dão margem a padrões de atuação externa claramente voltados para a obtenção de capacidades de poder no sentido contemplado pelos realistas, poder-se-á então inferir que são ainda prematuras as esperanças de uma sociedade cosmopolita. Se, por outro lado, for observado que, ao criticarem a ordem internacional, os países emergentes demonstram pautar-se pela defesa de valores que possam conferir legitimidade e estabilidade a uma sociedade internacional abrangente, estará mais maduro o cenário para uma revisão da prioridade entre ordem e justiça e, nesse campo, o desafio do ator

[345] Em um artigo sobre esse paradoxo, Hurrell qualifica essa ordem injusta como marcada pelo que chama de "deformidades". Ver Andrew Hurrell, "Order and Justice in International Relations: What is at Stake?", in Order and justice in international relations, ed. Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003).

estatal está em demonstrar não apenas que o ente político 'Estado' tem um papel ainda inescapável nas relações internacionais, mas ainda que esse ente, ao menos em democracias, é o que mais amplamente traduz em demandas concretas aspirações difusas da sociedade.

Igualmente óbvio, portanto, deve estar que essa análise concreta se desdobra em algo que, antes que uma tese, constitui mais propriamente verdadeiro programa de pesquisa em que a análise comparativa de padrões de políticas externas serve de base para testar uma hipótese conceitual.[346] Em meu trabalho, passo ao largo do esforço comparativo amplo para concentrar-me na reflexão teórica e sua relação específica com o discurso diplomático brasileiro. O que, sim, retenho da literatura que integra esse programa de pesquisa é que, ao ampliar o campo de estudo para abarcar distintas perspectivas nacionais sobre a sociedade internacional e sobre como alterá-la, a Escola Inglesa abre espaço para que inevitavelmente intervenha no debate a questão de como são percebidos e definidos por cada país os temas do poder, da ordem e da justiça, para ficar apenas no campo conceitual que mais imediatamente interessa à argumentação. Assim, ao ampliar o conceito de sociedade internacional, a reflexão sobre identidade e diferença

[346] Na coletânea sobre ordem e justiça que organizam, Foot, Gaddis e Hurrell oferecem valioso ponto de entrada nesse debate ao oferecerem estudos analíticos sobre, inter alia, a política externa chinesa, indiana, russa, além de um texto sobre a visão islâmica da ordem internacional. É interessante perceber que, preservadas as matrizes nacionais e resguardados os matizes peculiares a cada caso, em todos esses quatro exemplos é identificado um sentimento de injustiça em relação ao espaço ocupado na ordem internacional. Ver S. Neil MacFarlane, "Russian Perspective on Order and Justice", in Order and Justice in International Relations, ed. Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (Oxford: Oxford University Press, 2003); Rana Mitter, "As Uneasy Engagement: Chinese Ideas of Global Order and Justice in Historical Perspective", in Order and Justice in International Relations, ed. Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (Oxford: Oxford University Press, 2003); Kanti Bajpai, "Indian Conceptions of Order and Justice: Nehruvian, Gandhian, Hindutva, and Neo-Liberal", in Order and Justice in International Relations, ed. Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (Oxford: Oxford University Press, 2003); James Piscatori, "Order, Justice, and Global Islam", in Order and Justice in International Relations, ed. Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell (Oxford: Oxford University Press, 2003) .

reforça a dimensão sociológica que está na matriz dos teóricos da Escola Inglesa e conduz naturalmente a uma investigação sobre a construção social dos conceitos com que se está lidando. Reside aqui o que talvez seja o mais íntimo parentesco entre a Escola Inglesa e o Construtivismo, i.e., o diagnóstico de que não apenas a realidade política se constrói socialmente, mas que mesmo os conceitos em que essa realidade se articula são igualmente fruto de uma construção social. A definição dos conceitos não é apenas um ato teórico, mas também uma ferramenta política. Essa dimensão será central ao conjunto da reflexão construtivista a que se dedica a próxima seção.

II.2. AS LÓGICAS DA ANARQUIA: O CONSTRUTIVISMO E O PAPEL DAS IDÉIAS

Na introdução ao presente capítulo menciono que, oferecida resposta distinta à questão sobre "que é?" a natureza do relacionamento internacional, abre-se o espaço para a articulação de perspectivas políticas distintas das que sugere o pessimismo realista. Ao longo da exposição sobre a Escola Inglesa, a vinculação entre ontologia e política ganha dimensão concreta: o próprio conceito de sociedade internacional volta-se para apreender de que modo e quais as implicações de uma sociedade que, embora tenha na anarquia entre os Estados um traço central, não deixa de ter seu funcionamento também regido por valores que emergem de uma história específica em que se consolidam padrões de convivência propriamente social, em contraste com o que seria um estado de natureza regido apenas pela regra da auto-ajuda e da insegurança. É no âmbito da reflexão teórica construtivista que a vinculação entre ontologia e política mais explicitamente assume papel central. Como deixa claro o artigo de Wendt sobre a anarquia, antes de propor que o sistema internacional, porque é anárquico, será inevitavelmente dominado pelos cálculos de capacidade de poder e pelo dilema da segurança, é preciso melhor entender em que consiste essa anarquia para então tentar perceber se, e de que forma, distintos

entendimentos da anarquia internacional estão na origem de igualmente distintos comportamentos estatais.

A referência à importância do modo como um fenômeno – no caso a anarquia – é apreendido pelos atores políticos conduz diretamente a uma das vigas-mestras do pensamento construtivista: a relação entre agente e estrutura, para usar linguagem consagrada na literatura, concebida como o resultado de interações em que esses dois pólos se constituem reciprocamente.[347] O termo 'constituir' deve ser aqui tomado no sentido rigoroso de "dever sua existência a", ou seja, trata-se propriamente de um julgamento ontológico que descreve uma relação fundamental de eqüiprimordialidade entre agente e estrutura: não apenas não há como compreender um sem o outro, mas também, e *a fortiori*, não há como tratar da existência de um sem que a existência do outro esteja implicada. A relação assim definida entre agente e estrutura nada mais é do que uma versão do problema mais amplo da relação entre sujeito e objeto. A crítica ao realismo aqui articulada, portanto, significa também uma crítica a um entendimento da realidade em que o domínio objetivo tem primazia ontológica. Não surpreende, nesse âmbito, encontrar teóricos de relações internacionais de influência pós-moderna situados em campo próximo ao construtivismo. Como mencionado anteriormente, não pretendo discutir a contribuição desses teóricos, Isso, sobretudo porque me parece pouco promissor imaginar que um corpo teórico que tão freqüentemente resvala para o ceticismo, quando não para o niilismo, possa servir como instrumento para sustentar a importância da dimensão normativa no fazer político.

Sob o amparo dessa viga-mestra, abrigam-se duas outras características que integram os argumentos centrais do construtivismo. A primeira delas é a ênfase na dimensão normativa, e não apenas na dimensão material, da realidade internacional. A segunda, por sua vez,

[347] Para uma visão panorâmica do construtivismo, ver Christian Reus-Smit, "Constructivism", in Theories of International Relations, ed. Scott Burchill, et al. (Hampshire, U.K.: Palgrave, 2001).

é a importância atribuída ao processo de formação da identidade dos atores, processo necessariamente intersubjetivo e que determina o padrão de comportamento desses atores.

Os três elementos citados – a eqüiprimordialidade ontológica entre agente e estrutura, a ênfase nos aspectos normativos e a importância da formação intersubjetiva da identidade para a determinação de padrões de comportamento – se não esgotam o campo de pesquisa amplo que se reconhece como construtivista, servem ao menos para demarcar os aspectos essenciais dessa corrente de pensamento. Nessa mesma perspectiva, a de identificar aspectos centrais que explicitem o que seriam as semelhanças familiares dos construtivistas, é possível identificar três autores que, recorrentemente citados pela literatura, configuram uma espécie de agenda primordial mínima do construtivismo. São eles: Nicholas Onuf, Friedrich Kratochwil e Alexander Wendt. No que segue, após uma breve exposição sobre as contribuições dos dois primeiros desses autores, pretendo concentrar-me nas teses de Wendt. As razões de minha escolha serão explicitadas no correr da exposição.

O termo 'construtivismo' é introduzido no âmbito da reflexão sobre relações internacionais por Onuf quando, em seu clássico *World of our Making*, afirma que a posição filosófica de que parte será por ele chamada de construtivista.[348] O argumento central é assim antecipado: "in my view, people always construct, or constitute, social reality, even as their being, which can only be social, is constructed for them".[349] À primeira leitura, essa formulação genérica não causa surpresa: em alguma medida ela pode ser entendida como uma reafirmação do velho ensinamento aristotélico que define o homem

[348] O termo 'construtivismo', vale mencionar, faz parte da filosofia da matemática, bem como serve para designar, como o faz Rawls, a ética kantiana. Desse último tema, trata a subseção seguinte.

[349] Ver Nicholas Onuf, World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1989), p. 1.

com um ser essencialmente social. É na *polis*, como visto anteriormente, que se realiza plenamente a essência humana em sua capacidade de, a partir da razão, distinguir o justo do injusto. Mas não é para Aristóteles, e sim para Wittgenstein, que se volta Onuf quando recorre ao conceito de regra para explicar o mecanismo pelo qual se articula a constituição de um ator social.[350] Vejamos como Onuf procede.

A afirmação introdutória, segundo a qual a realidade social é sempre construída pelo homem, mesmo quando este, em seu próprio ser, é constituído pelas relações sociais, imediatamente leva à exigência metodológica de que se explicite em que sentido opera tal causalidade: do homem às relações sociais, o que, em última instância conduz ao hegelianismo; ou das relações sociais para o homem, o que conduziria, por sua vez, ao hegelianismo virado ao avesso, ou seja, o marxismo, como uma das possibilidades de sociologia realista. Onuf evita essas duas alternativas e afirma que a construção da realidade social é um processo em que a causalidade opera em ambos os sentidos. A partir de uma dada materialidade primordial, os homens fazem o mundo tal como ele se torna e, colocada em movimento essa dialética, as relações sociais constituem os homens como "os entes que somos".[351]

[350] A discussão sobre o tema do "rule-following", o qual é apresentado entre os parágrafos 138 e 242 do Investigações Filosóficas, é fonte de debate na literatura propriamente filosófica sobre Wittgenstein. Para algumas referências, ver Gordon P. Baker e P. M. S. Hacker, Wittgenstein, meaning and understanding: essays on the Philosophical Investigations (Chicago: University of Chicago Press, 1985); Gordon P. Baker e P. M. S. Hacker, An analytical commentary on the Philosophical investigations (Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2000); P. M. S. Hacker, Wittgenstein, meaning and mind (Oxford: B. Blackwell, 1990); Saul A. Kripke, Wittgenstein on rules and private language: an elementary exposition (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982); David Francis Pears, The false prison: a study of the development of Wittgenstein's philosophy, 2 vols. (Oxford: Oxford University Press, 1987); James Tully, "Wittgenstein and Political Philosophy: Understanding Practices of Critical Reflection", Political Theory 17, no. 2 (1989); Georg Henrik von Wright, "Special Supplement: The Wittgenstein Papers", The Philosophical Review 78, no. 4 (1969).

[351] Em seu "manual do usuário" construtivista, Onuf comenta: "Fundamental to constructivism is the proposition that human beings are social beings, and we would not be human but for our social relations. In other words, social relations make or construct people—ourselves—into the kind of beings that we are. Conversely, we

A intermediação entre homem e mundo é feita, agrega Onuf, por intermédio de regras.[352] Os homens constituem a realidade por meio do que fazem uns aos outros e por meio do que dizem uns aos outros. A construção da realidade se processa, portanto, duplamente, por meio do fazer e do falar. Neste ponto, é introduzido o conceito de regras, que são definidas como uma orientação do que deve ser feito.[353] A partir dessa definição, Onuf obtém outros três elementos essenciais a sua análise. O primeiro é o sentido da ação humana que, orientada por regras, confere sentido social ao agir. Em segundo lugar, a existência de regras abre o espaço para a escolha, sendo a escolha mais elementar aquela entre seguir ou não uma regra. Finalmente, a partir das regras, ficam constituídos propriamente atores sociais, entendidos como todos os que participam de qualquer prática social delimitada por um dado conjunto de regras.[354]

Já aqui há um aspecto crucial a ser sublinhado: o sentido da ação humana depende das regras que o precedem e que delimitam e guiam o agir em cada situação. Com isso, o sentido não é uma variável exógena, mas, ao contrário, algo endógeno a um dado comportamento social. Um exemplo de Wittgenstein, que é a referência-chave por trás da construção de Onuf, seria o do jogo de xadrez: o movimento das peças apenas adquire sentido à luz de um conjunto de regras que

make the world what it is, from the raw materials that nature provides, by doing what we do with each other and saying what we say to each other. Indeed, saying is doing: talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is". Ver Nicholas Onuf, "Constructivism: A User's Manual", in International relations in a constructed world, ed. V. Kubálková, Nicholas Onuf e Paul Kowert (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998), p. 59.

[352] Em português, a palavra 'regra' capta mais remotamente um sentido de comando que está explícito no campo semântico de 'rule', que é o termo usado por Onuf.

[353] "Social rules […] make the process by which people and society constitute each other continuous and reciprocal. A rule is a statement that tells people what we should do". Ibid.

[354] Não é o caso aqui de traçar a influência wittgensteiniana sobre esse aparato conceitual. Que fique apenas registrado que é possível notar que muito das formulações de Onuf estão diretamente amparadas na inter-relação entre os temas da linguagem privada, dos jogos de linguagem e da obediência à regra nas Investigações Filosóficas.

determinam o que seja o jogar xadrez. Nada extrínseco àquele universo impõe que qualquer das peças se movimente de uma dada forma. É no jogar que se estabelece o sentido. Ao adotar a lição de Wittgenstein, Onuf habilmente abre possibilidades teóricas para que conceitos nucleares da vida política sejam revistos. Anarquia e poder, por exemplo, não seriam aqui dados da realidade face aos quais os atores políticos têm a necessidade de adaptar-se, mas, sim, aspectos de um conjunto de práticas sociais cujas regras, e o sentido que delas deriva, estão abertas à reinterpretação permanente. Um desdobramento natural da endogeneidade do sentido a um dado conjunto de regras – Wittgenstein usa, e Onuf recorre ao termo, a expressão "forma de vida" para referir-se a um conjunto de práticas marcadas por jogos de linguagem próprios – está em um convencionalismo que reduz toda possibilidade de conhecimento, e de verdade, ao contexto em que se encontra o ator social. No marco conceitual que delineia Onuf, idéias e atos mal se distinguem, de vez que nada mais são do que movimentos de agentes sociais dentro de um conjunto de regras, cujo sentido se esgota naquela forma de vida particular. O ceticismo epistemológico e o relativismo decorrem quase imediatamente dessa forma de apreender a realidade.

O próximo ponto a comentar é a passagem de regras para regra. Dentro de um conjunto dado de regras, os agentes se comportam de modo a alcançar os objetivos que parecem melhor atender seus desejos e necessidades. Em seus movimentos – cuja racionalidade, mais uma vez, só tem sentido dentro de cada forma de vida específica –consolidam práticas que, ao lado das regras, levam a que se formem o que Onuf chama de instituições, ou seja, um padrão estável de regras e práticas que conformam o espaço de racionalidade dentro do qual os agentes sociais procuram alcançar seus propósitos.[355] Nesse

[355] "Whether by accident or by design, rules and related practices frequently form a stable (but never fixed) pattern suiting agents' intentions. These patterns are institutions. As recognizable patterns of rules and related practices, institutions make people into agents and constitute an environment within which agents conduct themselves rationally.

movimento, surgem assimetrias, de recursos materiais e de comando sobre a própria capacidade de alcançar objetivos, que acentuam eventuais assimetrias de origem entre os agentes sociais. Quando se estabelece um padrão de comportamento em que alguns agentes buscam obter controle sobre os outros, está dada a passagem das regras para a regra. Nas palavras de Onuf, a regra – *rule* – é um padrão estável e assimétrico de relacionamento em que alguns agentes sociais buscam obter vantagens dos demais.[356] A anarquia entre os Estados constitui um exemplo: "anarchy points to a condition of rule among states in which no one state or group of states rules over the rest".[357]

Aspecto central da discussão sobre a noção de anarquia articulada por Onuf está em que ele não vê no conceito o traço central das relações entre os Estados.[358] Em sua visão, o entendimento da anarquia como essencial para caracterizar a natureza desse relacionamento seria, em última instância, resultado da transposição, para o âmbito das relações interestatais, do entendimento liberal sobre o comportamento dos indivíduos e, em domínio mais restrito, dos atores econômicos em mercados de competição perfeita. Ao expressar a noção de anarquia em termos do conceito de regra, Onuf prepara seu próximo passo argumentativo que, dissolvendo as fronteiras tradicionais entre Teoria das Relações Internacionais e Teoria Política, consiste em deixar de lado a oposição entre domínios políticos regulados por uma autoridade superior e domínios políticos anárquicos para oferecer o conceito de regra como capaz de subsumir as assimetrias presentes no

While it is always possible, and often useful, to think of agents—all agents—as institutions in their own right, we more commonly think of agents as operating in an institutional context that gives them at least some opportunities for choice". Onuf, "Constructivism: A User's Manual", p. 61.

[356] "[W]here there are rules (and thus institutions), there is rule—a condition in which some agents use rules to exercise control and obtain advantages over other agents. Rule is a stable pattern of relations, but not a symmetrical one. Ibid, p. 63.

[357] Ibid, p. 62.

[358] Ver Onuf, World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations, p. 14.

relacionamento entre agentes políticos em caráter geral.[359] É dessa perspectiva que Onuf oferece uma categorização composta por três tipos de regra: hegemonia, hierarquia e heteronomia.[360]

Em cada uma dessas categorias, que têm por pano de fundo a apreensão teórica de padrões de assimetrias nas relações políticas, é identificada uma forma específica de subordinação e mando.[361] As duas primeiras não se afastam muito do sentido que a elas confere a tradição. Para definir hegemonia Onuf recorre a Gramsci e, com referências conceituais importadas da filosofia da linguagem, explica que o mando hegemônico tem como marca essencial que os atores subordinados são incapazes de perceber seu papel específico em função de o ator dominante ter se apropriado do sentido em que as formas de mando se expressam.[362] Sobre a hierarquia, Onuf se ampara em Weber e Kelsen para oferecer o Estado como exemplo de regra hierárquica e

[359] Essa ambição fica clara, por exemplo, na passagem em que Onuf afirma: "We claim that rule is the distinctive feature of political society, which we take to include international relations no less than civil society". Ver Nicholas Onuf e Frank F. Klink, "Anarchy, Authority, Rule", International Studies Quarterly 33, no. 2 (1989), p. 150.

[360] O texto em que obtém essas três categorias desafia qualquer esforço de síntese. O emaranhado de referências cruzadas em que são invocados Hegel, Marx, Gramsci, Weber e Searle, entre muitos outros, dá origem a várias trilogias até que finalmente delas emerge a tríplice tipificação de regra. Para o leitor interessado em uma discussão mais aprofundada do conceito de anarquia em Onuf e sua relação com o conceito de regra, uma referencia útil pode ser encontrada em Iver B. Neumann e Ole Wæver, The future of international relations: masters in the making? (London: Routledge, 1997), pp. 236-268. O texto em que esse tema é tratado de forma pormenorizada é Onuf e Klink, "Anarchy, Authority, Rule",

[361] Onuf usa os termos "super- and subordination". Embora superordination seja um neologismo em inglês, em português a palavra existe em outro sentido do que o conferido por Onuf. Diante disso, pareceu melhor traduzir o par conceitual como relações de subordinação e mando.

[362] Essa definição, é certo, está já presente em Marx, no contexto, por exemplo, de sua reflexão sobre A Ideologia Alemã. Na formulação de Onuf, a definição de hegemonia se vale de Searle: "hegemonial rule refers to the promulgation and manipulation of instruction-rules by which superordinate actors monopolize meaning which is then passively absorbed by subordinate actors. These activities constitute a stable arrangement of rule because the rules are rendered incapable of comprehending their subordinate role" (Ver Onuf e Klink, "Anarchy, Authority, Rule", p. 159).

comenta que, em geral, idéias hegemônicas reforçam sistemas hierárquicos formais e assim formam uma base para o exercício de autoridade.[363] A terceira categoria – a heteronomia – é de matriz kantiana.[364] Conforme analisado anteriormente, o conceito de autonomia desempenha papel fundamental nos escritos éticos e políticos de Kant. A autonomia da vontade está diretamente vinculada à liberdade na formulação kantiana. O que Onuf faz é tomar justamente o caso em que um agente político se encontra em situação na qual se move por regras que lhe são dadas por outrem. Como conciliar, no entanto, a noção de que o sistema internacional é formalmente constituído por entidades soberanas, logo autônomas, com a noção de heteronomia? Uma saída teria sido simplesmente recorrer, seja à noção de hegemonia, seja ao tratamento realista clássico de diferenciais de poder. O que Onuf busca retratar, entretanto, é um tipo de regra em que os atores, embora partindo de uma situação inicial de autonomia, movem-se em um espaço social de heteronomia como resultado de suas escolhas individuais. A heteronomia seria uma espécie de conseqüência não planejada do agir autônomo.[365] A vantagem dessa perspectiva é que

[363] Onuf, "Constructivism: A User's Manual", p. 76.

[364] Ao apresentar as três categorias, Onuf comenta que: "The first type of rule is hierarchy, which Hobbes posited as an alternative to anarchy and Weber notably developed. Karl Marx and Friedrich Engels anticipated the second, hegemony, in their early work, and it is clearly identifiable in Weber's rule through charisma. We owe its development, however, to Antonio Gramsci. The third type of rule is implicit in bourgeois practices but disguised in the liberal assumption that agents are autonomous and their right and duties symmetrical. Weber failed to see the complex of relations so conceived as constituting a distinct and persistent pattern of rule and privilege. One measure of the extent to which this type of rule continues to go unnoticed is the lack of a conventional name for it. We find an appropriate name, however, in Immanuel Kant's moral philosophy: heteronomy, which stands in opposition to autonomy. The crucial point is that the presumption of autonomy disguises the persistent asymmetry of heteronomous relations" (Onuf e Klink, "Anarchy, Authority, Rule", p. 150).

[365] "If anarchy is a condition of rule unrelated to any agent's intentions, then international relations is no anarchy. We need another term to indicate the form of rule in which agents intend that they be ruled by what seem to be unintended consequences of exercising their rights. Heteronomy, is a better term. Autonomous agents act freely, while heteronomous agents cannot act freely. Both terms refer to agents, not society. From a constructivist perspective, however, agents are always autonomous, but their

ela preserva uma condição inicial de simetria formal com uma situação política de clara assimetria. Segundo Onuf, o conceito de interdependência assimétrica desenvolvido por Nye e Keohane seria um exemplo de regra pela heteronomia.

Na aplicação dessa malha conceitual à realidade concreta, Onuf deixa claro que os três tipos de regra se inter-relacionam como em redes superpostas. Os exemplos dados atestam essa inter-relação estreita. Para ilustrar a regra da hierarquia, Onuf recorre ao relacionamento dos países do Leste Europeu com a hoje extinta União Soviética, um relacionamento hierárquico em que os países do bloco socialista se viam, a despeito de sua soberania, constrangidos a aceitar diretivas impostas por Moscou e apoiadas, em última instância, pela superioridade militar soviética. O relacionamento Norte-Sul, por sua vez, é oferecido como exemplo de regra pela heteronomia em que, a despeito da ausência de diretivas formais no sentido da adoção de princípios econômicos liberais, os países do Sul entenderiam que seu bom relacionamento com o Norte desenvolvido dependeria em grande parte da adoção de tal receituário.[366] A regra pela hegemonia, por sua vez, poderia estar presente em ambos os casos: seja, no primeiro, na convicção do conjunto do bloco socialista de que os arranjos de subordinação em relação a Moscou ofereciam as melhores perspectivas de construção de um futuro de liberdade, seja, no segundo caso, por meio da crença de que a adoção de reformas liberais produz o máximo possível de riqueza para o conjunto da saciedade. Em ambos, estar-se-ia diante de uma operação de convencimento ideológico que viria a

autonomy is always limited by the (limited) autonomy of other agents. The exercise of autonomy makes heteronomy a social condition, which agents accept as an apparently unintended consequence of their individual, autonomous choices". Onuf, "Constructivism: A User's Manual", p. 76.

[366] Onuf não desenvolve o tema, mas é de se perguntar se realmente inexistem diretivas formais nesse âmbito, de vez que é possível argumentar que as condicionalidades demandadas pelos organismos financeiros internacionais preenchem tanto o requisito de serem diretivas e de serem formais.

reforçar estruturas de mando hierárquicas ou heterônomas. A inter-relação dessas três categorias de regra, e não a anarquia, é o que constitui, enfatiza Onuf, a essência das relações internacionais.[367]

A crítica da anarquia como traço definidor das relações internacionais está igualmente presente no segundo dos autores a serem analisados.[368] Com efeito, já na introdução de seu longo estudo sobre regras, normas e decisões, Kratochwil sustenta que a distinção entre um domínio político interno ordenado hierarquicamente pela presença de um poder central incontrastado e um domínio político internacional marcado pela equivalência formal entre Estados soberanos, e, portanto, pela anarquia, está na matriz de diversos problemas teóricos que podem ser melhor resolvidos quando se abandona essa dicotomia apenas

[367] "In short, we see international relations as an overlapping web of hierarchical, heteronomous, and hegemonial relations of rule. In contrast to much contemporary scholarship, we do not view the formally anarchic character of interstate relations–as opposed to domestic politics–as the distinguishing analytical feature of world politics. Rather, the paradigm of rule forces us to acknowledge the remarkable analytical similarities between domestic and international politics. It does so by turning our attention toward the pervasive presence of rules and rule, and away from the presence or absence of specific institutions". Onuf e Klink, "Anarchy, Authority, Rule" p. 170.

[368] Kratochwil define como um dos objetivos de seu Rules, Norms and Decisions precisamente refutar o argumento da anarquia. Ver Friedrich Kratochwil, Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1989), p. 250. Em outro texto, ele generaliza essa posição teórica para identificar na crítica à adoção do conceito de anarquia como definidor da dimensão internacional uma das características comuns às distintas versões de construtivismo. Segundo ele, "all constructivists took issue with the unreflective adoption of the notion of anarchy as a starting point for analysis. Anarchy might only be what states make of it, as Alexander Wendt has reminded us, but the rigid dichotomy between hierarchy and anarchy might, indeed, be a blunt instrument for the analysis of order, even if we accept the concomitant conceptual distinction concerning the domestic, or international, arenas". Ver Friedrich Kratochwil, "Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study", in Constructing International Relations: The Next Generation, ed. Karin M. Fierke e Knud Erik Jorgensen (London: M.E. Sharpe, 2001), p. 21. Esse artigo oferece uma exposição sucinta do pensamento de Kratochwil pelo próprio autor. Para um texto em que são analisados Onuf, Kratochwil e Wendt, ver Maja Zehfuss, "Constructivism in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil", in Constructing International Relations: the Next Generation, ed. Karin M. Fierke e Knud Erik Jorgensen (London: M.E. Sharpe, 2005).

aparentemente essencial.[369] Uma dificuldade teórica, mas com implicações práticas claras, da manutenção de tal dicotomia está em que a esfera internacional é percebida como fundada em uma privação – que, de fato, está implícita na presença do a-privativo na anarquia que a identificaria –, de vez que, enquanto a ordem interna está baseada na lei e esta, por sua vez, na existência de uma instituição especifica com poder de assegurar o cumprimento das leis, a arena internacional seria caracterizada pela ausência: ausência de normas legais vinculantes e de instituições que, à semelhança dos Estados nacionais no plano interno, sejam detentoras de vontade soberana sobre esses estados.[370] Kratochwil constrói sua alternativa teórica ao modelo em que se opõem ordem interna hierárquica e ambiente internacional anárquico a partir de um duplo procedimento. Em primeiro lugar, com o objetivo de superar o que chama de amnésia das origens, ele oferece uma reconstrução de marcos teóricos, especialmente o hobbesiano, tentando apontar que não necessariamente a ausência de um Leviatã se traduz em uma situação de guerra de todos contra todos. Ao lado dessa reconstrução da gênese conceitual da matriz realista, Kratochwil articula a questão de como normas e regras operam no sentido de moldar o processo decisório. É no âmbito dessa articulação que se inserem as contribuições de Kratochwil sobre a teoria dos regimes, bem como seus comentários ao conceito de "governança internacional".[371]

[369] Ver Kratochwil, Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs, p.2.
[370] Ibid.
[371] Sobre o conceito de "international governance", ver Friedrich Kratochwil e John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art on an Art of the State", International Organization 40, no. 4 (1986) A respeito especificamente da visão de Kratochwil sobre a teoria dos regimes, vale a recomendação de Friedrich Kratochwil, "Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?", in Regime Theory and International Relations, ed. Peter Mayer e Volker Rittberger (Oxford: Oxford University Press, 1995)

Em termos mais genéricos, os dois eixos que orientam a reflexão de Kratochwil são o metodológico e o ontológico.[372] A premissa ontológica de que parte Kratochwil é bastante imediata: trata-se de reconhecer que o mundo é artificial, no sentido estrito do termo, ou seja, que o mundo humano não é simplesmente dado, não é natural.[373] Ao contrário, ele é construído pelas ações dos próprios atores. Sendo o mundo o resultado da ação, da *praxis*, dos atores, imediatamente apresenta-se a questão metodológica – ou talvez mais precisamente epistemológica – sobre os critérios para esclarecer esse agir, entendido como prática constitutiva do mundo. Mais ainda, surge a necessidade de determinar de que modo se articula, e como pode ser estudado, o sentido da ação que orienta os atores. De saída está claro, portanto, que a perspectiva ontológica inicial se traduz na exigência de um aparato epistemológico apto a apreender o fazer constitutivo do mundo e se desdobra na emergência da importância da intersubjetividade em que se constrói o sentido do agir como parte essencial de toda prática.

Na construção do sentido, a função da linguagem é fundamental. Daí a importância que Kratochwil atribui, em seu arcabouço teórico, a autores como Wittgenstein e Austin.[374] Recorrendo a Aristóteles, na passagem em que este define o homem como um animal político dotado de razão (*logos*), Kratochwil faz da linguagem não apenas o meio pelo qual se constrói o sentido, mas também uma garantia de que o mundo como artifício da ação humana não se resume a uma criação

[372] Ver Kratochwil, "Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study", p. 15. Para sua crítica ao que chama de a pobreza da epistemologia em teoria das relações internacionais, ver Friedrich Kratochwil, "Errors Have their Advantage", International Organization 38, no. 2 (1984).

[373] A distinção entre o que é natural e o que resulta do fazer humano é uma das distinções primordiais já presentes no pensamento grego clássico.

[374] Para uma apresentação pormenorizada do tema, ver Kratochwil, Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs, pp. 21-44.

idiossincrática ou de um subjetivismo na fronteira do solipsismo. Embora convencional, de vez que Kratochwil não incorpora a leitura aristotélica da razão como dado essencial do humano, a linguagem, por ser necessariamente intersubjetiva, implica uma comunidade de atores que fundam assim uma ordem social.[375] Essa ordem social é mantida fundamentalmente, observa Kratochwil, por meio de regras e normas.[376] A noção de ordem pode ser entendida, nesse contexto, como um conjunto de regras e normas que, tomadas em conjunto, constituem práticas sociais em que se partilha intersubjetivamente o sentido e a intencionalidade da ação.[377]

Desnecessário ressaltar o quão distante está definição se encontra do entendimento realista de ordem como o equilíbrio resultante da distribuição das capacidades de poder a cada momento histórico. Enquanto para os realistas será a variação das capacidades de poder o que conduz a um desencontro entre ordem e base material, o qual se traduz, cedo ou tarde, no surgimento de atores revisionistas, para os construtivistas, a ordem é uma obra aberta permanentemente sujeita a revisões à medida que os atores políticos buscam influenciar a cristalização de sentidos sobre o possível e o legítimo. A legitimidade

[375] Kratochwil comenta: "Thus, although the human world is one of artifice, it is not an idiosyncratic or subjective creation. Rather, it is through the intersubjectivity of language, and its shared meanings that social order is created. The person who does not participate in such a community constituted by common meanings, who utilizes a language of its own, is the person who lives in his own private world, that is, the 'idiot' in the original sense of the term" ("Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study" p. 19). A passagem de Aristóteles de que se vale Kratochwil está comentada na seção introdutória deste trabalho.

[376] Kratochwil usa os termos regras, normas e princípios como se fossem equivalentes quando trata de sua função prática de orientar a ação dos atores sociais. Ver Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs, p. 10. Para uma discussão mais aprofundada dos conceitos, ver os capítulos 3 e 4 da obra citada.

[377] Nesse contexto, vale ter presente que Kratochwil define regras como atos de linguagem (speech acts) que estabilizam expectativas recíprocas dos atores sociais e que dependem, em sua própria constituição, do êxito de sua capacidade comunicativa. Ibid, p. 24.

e, com isso, a fronteira do que é percebido como justo ou não em dado conjunto de normas e regras, representa parte intrínseca do marco teórico de Kratochwil como fica claro de suas críticas às tentativas de entender a estabilidade de um sistema internacional dado a partir apenas de uma análise das estruturas materiais de poder.[378]

Nesse contraste, um dos aspectos essenciais reside na incorporação da dimensão valorativa ao próprio fundamento ontológico que constitui a realidade. Se as normas são parte da tessitura do real, é mais do que uma mera derivação lingüística que a perspectiva normativa desempenhe papel fundamental para o esclarecimento e orientação do agir dos atores políticos. Em contraste com a descrição do mundo feita pelos realistas, que se apressam em, seja banir a perspectiva normativa, seja tratá-la como um epifenômeno do poder, aqui as normas e regras se inserem no centro mesmo do que define a ordem política. Não é surpreendente, portanto, a afirmação de Kratochwil segundo a qual a emergência do que chama de "a moral point of view" manifesta um aspecto fundamental para que se possa compreender porque as regras e normas são respeitadas e em que contexto isso ocorre.[379]

A referência, na frase acima, à emergência da dimensão moral em um dado contexto, embora represente distinção importante em relação ao universo amoral do realista, deixa ainda em aberto uma questão fundamental, qual seja, a da possibilidade de escapar de certo perspectivismo em que todos os valores se equivalham ou ainda de um idealismo epistemológico em que a realidade se resolva internamente ao discurso que se faça sobre ela. Em ambas as possibilidades esconde-se o risco de que, ao fim e ao cabo, deixe de ser possível falar em

[378] "Attempts to derive the stability or instability of an international system solely from its structure without any reference to the motivating beliefs and conception of legitimacy of the actors have largely failed, as the discussions of the 1960's showed". Kratochwil, Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs, p. 257.
[379] Ibid, p. 123.

justiça, pela ausência de um referencial externo ao discurso que lhe sirva de medida. O resultado é profundamente irônico: o ceticismo moral que se buscava desconstruir por meio da crítica à ontologia realista é reintroduzido pelo caminho da adoção de uma epistemologia subjetivista. Dos sofistas ontológicos aos sofistas retóricos, em outros termos.[380]

Ao passar ao estudo de Alexander Wendt, o terceiro autor canônico no âmbito da reflexão construtivista, será possível perceber algumas inflexões importantes na forma de conceitualizar as relações internacionais. No caso específico do tema da anarquia, há uma distinção importante a sublinhar: enquanto Onuf e Ruggie recusam a dimensão anárquica como o traço ontológico fundamental das relações internacionais, Wendt apresenta uma interpretação em que a anarquia desempenha papel essencial, mas na qual aquilo que se entende pelo termo apenas emerge no contexto de um processo intersubjetivo de construção de identidades e de atribuição de sentido às ações dos Estados. Não por acaso, seu clássico artigo sobre o tema se chama "anarchy is what states make of it".[381]

Em caráter mais genérico, o que distingue Wendt, considerado por vezes um "construtivista modernista", dos autores associados ao que se convencionou chamar de a linha pós-moderna, ou de construtivismo interpretativo, é o entendimento de que uma ontologia subjetiva não implica necessariamente uma epistemologia subjetiva. Em outros termos, o fato de a realidade das relações internacionais ser socialmente construída em um processo intersubjetivo em que se constituem identidades e interesses não significa que essa realidade não possa ser estudada de um ponto de vista cientificamente objetivo e que a seu respeito não se possam obter juízos que preencham as

[380] Em Kratochwil, por exemplo, a importância da retórica é indiscutível, como fica claro de sua análise do texto aristotélico e em especial do chamado silogismo retórico, ou entimeme. Sobre isso, ver Kratochwil, Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs, pp. 215-218.
[381] Ver Wendt, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics".

condições de serem verdadeiros independentemente da perspectiva de quem os emite.[382]

Em contraste com Onuf e Kratochwil para quem a dimensão intersubjetiva da realidade do fenômeno político requer uma epistemologia relativista em que o estudo das articulações discursivas não conduz a enunciados verdadeiros que transcendam o contexto de sua enunciação, para Wendt, a construção social da realidade pode, a despeito de ontologicamente subjetiva, ser estudada objetivamente.[383] Em rigor, Wendt entende que é a defesa dessa posição teórica que o

[382] A distinção entre ontologia subjetiva e epistemologia objetiva é desenvolvida por John Searle. Em seu estudo sobre a relação entre mente, linguagem e sociedade, ele observa, por exemplo, que: "In what is, perhaps, the most commonsense notion of "subjectivity", and of the distinction between "subjective" and "objective", a statement is considered objective if it can be known to be true or false independently of the feelings, attitudes, and prejudices of people. A statement is epistemically subjective if its truth depends essentially on the attitudes and feelings of observers. I call this sense of the words—and of this distinction between objectivity and subjectivity—"epistemic objectivity" and "epistemic subjectivity". […] But there is a different sense of these words and the correlated distinction that I call the ontological sense. Whereas the epistemic sense applies to statements, the ontological sense refers to the status of the mode of existence of types of entities in the world. Mountains and glaciers have an objective mode of existence because their mode of existence does not depend on being experienced by a subject. But pains, tickles, and itches, as well as thoughts and feelings, have a subjective mode of existence because they exist only as experienced by some human or animal subject. The fallacy in the argument was to suppose that because states of consciousness have an ontologically subjective mode of existence, they cannot be studied by a science that is epistemically objective. But that conclusion doesn't follow. The pain in my toe is ontologically subjective, but the statement "JRS now has a pain in his toe" is not epistemically subjective. It is a simple matter of (epistemically) objective fact, not a matter of (epistemically) subjective opinion. So the fact that consciousness has a subjective mode of existence does not prevent us from having an objective science of consciousness. Science is indeed epistemically objective in the sense that scientists try to discover truths that are independent of anyone's feelings, attitudes, or prejudices. Such epistemic objectivity does not, however, preclude ontological subjectivity as a domain of investigation". John R. Searle, Mind, language, and society: philosophy in the real world, 1st ed. (New York, NY: Basic Books, 1998), p. 44-45.

[383] A fundamentação filosófica de seu realismo construtivista, Wendt a oferece de modo organizado no segundo capítulo do Social Theory, no qual discute o tema do realismo científico e tipos sociais. Ver Alexander Wendt, Social theory of international politics (Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1999), pp. 47-92.

habilitaria a ocupar uma via média no âmbito do chamado "Terceiro Debate", a qual o situaria, adotando os termos em que se costuma caracterizar tal debate, entre os positivistas e os pós-positivistas.[384]

A mesma preocupação de oferecer uma posição intermediária está presente no texto já citado sobre a anarquia, no qual Wendt busca construir uma ponte entre a tradição liberal e o pensamento construtivista.[385] Wendt parte do diagnóstico de que tantos os neoliberais quanto os neo-realistas aceitam uma premissa em comum ao tratarem os interesses e as identidades dos agentes como dados exógenos e concentrarem sua atenção em como a ação dos agentes gera certos resultados. No neo-realismo de Waltz, por exemplo, tal procedimento é claro: a anarquia traz consigo a implicação lógica imediata de que o sistema internacional é de auto-ajuda, o que se desdobra, como corolário, no dilema da segurança e nos problemas de ação coletiva. Com isso, é a própria estrutura do sistema que determina, exogenamente, tanto a auto-ajuda, quanto políticas competitivas de poder, as quais não são afetados, enquanto tal, pela interação dos agentes, mas antes determinam o marco em que eles se movem. Estes, por sua vez, têm diante de si apenas duas possibilidades: aprenderem as "regras do jogo" ou correrem o risco de extinção por incapacidade de adaptarem seu comportamento. Dentro desse marco teórico, é obviamente pouco relevante o trabalho lento de redefinição de identidades e interesses, de vez que, diante de uma realidade que os constitui exogenamente como atores que se equivalem funcionalmente e que dependem apenas de si para se manterem existindo em um ambiente hostil, aos Estados cumpre apenas o aprendizado simples da adaptação ao sistema.

[384] Ibid., p. 40.

[385] "My objective in this article is to build a bridge between these two traditions (and, by extension, between the realist-liberal and rationalist-reflectivist debates) by developing a constructivist argument, drawn from structurationist and symbolic interactions sociology, on behalf of the liberal claims that international institutions can transform state identities and interests". Wendt, "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", p. 394.

A distinção fundamental articulada por Wendt está em explicar o vínculo entre anarquia e auto-ajuda como endógeno ao processo de interação dos atores políticos, em lugar de uma relação lógica necessária dada exogenamente. Wendt concorda com a descrição neo-realista do sistema internacional como um mundo competitivo e de auto-ajuda, mas discorda de que essa seja uma característica necessária da anarquia. Em lugar de dado por uma estrutura que se impõe aos Estados, esse vínculo emerge como uma instituição que se desenvolve e se mantém apenas no processo de interação entre os agentes.[386] O título do artigo se torna imediatamente claro quando se tem em mente que, para Wendt, as identidades são socialmente construídas e, em contraste com o mundo do eterno presente em que se move o realista, podem ser mudadas.

O próximo passo conceitual a ser dado nesta altura da argumentação é esclarecer a relação causal existente, ou não, entre anarquia e auto-ajuda. Dessa tarefa se ocupa Wendt quando, criticando o materialismo waltziano e sua ênfase na distribuição das capacidades de poder, introduz o conceito de "estrutura de identidade e interesse".[387] Na explicação de tal estrutura, Wendt sustenta que o princípio fundamental da teoria social construtivista é que os agentes sociais se comportam tanto em relação a objetos, quanto em relação a outros atores sociais, com base no sentido que estes objetos ou atores têm para o agente. O exemplo imediato a que o texto recorre é simples: uma vez perdida, hipoteticamente, a noção do que significa uma 'universidade', as práticas sociais em que se movem professores e

[386] O conceito de "instituição" tem aqui um sentido específico, que Wendt define da seguinte forma: "An institution is a relatively stable set or 'structure' of identities and interests. Such structures are often codified in formal rules and norms, but these have motivational force only in virtue of actors' socialization to and participation in collective knowledge. Institutions are fundamentally cognitive entities that do not exist apart from actors' ideas about how the world works. This does not mean that institutions are not real or objective, that they are 'nothing but' beliefs. As collective knowledge, they are experienced as having an existence 'over and above the individuals who happen to embody them at the moment'". Ibid, p. 399.

[387] Ibid, p. 396.

alunos simplesmente deixam de existir.[388] *Mutatis mutandis*, agrega Wendt, "if the United States and Soviet Union decide that they are no longer enemies, 'the cold war is over'".[389] Naturalmente, semelhante decisão não resulta – e nisso está um traço essencial a explicar porque Wendt pode dissociar-se do idealismo em sentido filosófico – de um mero ato volitivo ou de um processo apenas "mental", mas ao contrário decorre das concepções de si e do outro que se constituem com base em entendimentos e expectativas intersubjetivas que se formam no âmbito do conhecimento recíproco dos agentes. Se esse é o caso, ainda que as estruturas materiais sejam parte da formação das expectativas intersubjetivas, elas não o são de modo determinante, de vez que o sentido que de se reveste o mundo objetivo é essencial para explicar o comportamento da ação de um ator social. A distribuição de poder afeta o cálculo dos Estados, mas o faz a partir de entendimentos intersubjetivos. Os mísseis soviéticos, cita Wendt, eram percebidos pelos EUA como fonte de ameaça, ao passo que os mísseis britânicos tinham significado completamente distinto. Como se formam, pois, tais entendimentos?

A resposta de Wendt está em apontar que a identidade dos atores é formada por meio de sua participação em estruturas de sentido socialmente construídas de que são parte constitutiva outros atores. Partindo dessa premissa, é possível obter rapidamente ao menos dois corolários. O primeiro é que a noção de identidade, assim como a noção de poder, é essencialmente relacional: a alteridade é parte fundamental do processo de definição

[388] A passagem lê: "If society 'forgets' what a university is, the powers and practices of professor and student cease to exist" (Ibid, p. 397). Embora Wendt não recorra ao termo, é certo que muito de sua análise nessa passagem e em seu tratamento do sentido da ação pode perfeitamente ser classificado como dentro do campo teórico da fenomenologia. Heidegger, por exemplo, usa, em mais de uma ocasião, o exemplo de um professor entrando em uma sala de aula e olhando uma cadeira para discutir em que consiste 'perceber' um objeto.

[389] Ibid.

identitária.[390] O segundo corolário é que a identidade está por sua natureza vinculada ao contexto em que emerge. Assim como seres humanos podem assumir identidades variadas – como professor, como pai, como cidadão – os Estados também podem fazê-lo, dependendo do contexto específico em que estejam inseridos. A importância desse segundo corolário está sobretudo em explicar porque, em Wendt, as identidades são a base dos interesses: é na participação em cada contexto específico que se definem os interesses de um agente social. Uma instituição, conforme observado mais acima, é definida por Wendt como um conjunto estável, uma estrutura, de identidades e interesses.

A auto-ajuda é uma instituição e representa apenas uma das diversas estruturas de identidades e interesses que podem existir no contexto da anarquia internacional. A questão que se impõe nesse contexto é primeiro tentar entender distintas possibilidades de sistemas de auto-ajuda e, com isso, distintos significados para a anarquia. Wendt escolhe, para ilustrar este aspecto, um tema central da agenda realista: o tema da segurança.

O ponto de partida da análise é o dado imediato de que, sob a anarquia, os processos de constituição da identidade dos atores se voltam, preliminar e primordialmente, para a autopreservação ou, como observa Wendt, para a segurança do *ego*.[391] Se a segurança, em abstrato, é uma preocupação central presente ao início do processo de formação identitária, nem por isso ela engendra necessariamente o mundo competitivo de que fala Waltz e a tradição realista. Ao contrário, aquilo que se entende pelo termo, *i.e.*, o conceito de segurança, se forma com base no processo cognitivo

[390] Ao risco de carregar a exposição de termos que pertencem a domínios conceituais distantes da teoria das relações internacionais, pareceu-me apropriado traduzir o par self-other discutido por Wendt pelos termos ego-alter. As mesmas inconveniências de assimilar o Estado a um ator racional estão presentes no original e na tradução escolhida. De qualquer forma, a escolha eventual de traduzir pelos termos, por exemplo, de eu-outro, ou 'o mesmo – o outro' acabariam por criar potencial confusão na leitura.
[391] Ibid, p. 399.

que se desenrola na interação entre *ego* e *alter*, o qual pode resultar em distintas possibilidades de sistemas de segurança. Wendt seleciona para análise três possibilidades.

A primeira, típica do pensamento realista, é um sistema competitivo em que os atores se identificam negativamente com a segurança dos demais, ou seja, um dilema da segurança semelhante a um jogo de soma zero que torna a ação coletiva virtualmente impossível, dada a desconfiança recíproca entre os atores. Enquanto neste primeiro sistema as posições relativas entre os atores são um dado central, na segunda das possibilidades discutidas, que Wendt chama de sistemas neoliberais, o essencial para o comportamento dos Estados passa a ser a dimensão absoluta de sua segurança: a posição relativa na distribuição de poder perde importância na medida em que os Estados são menos sensíveis à relação entre sua própria segurança e a dos demais Estados e, com isso, aumentam as possibilidades de ação coletiva. O traço comum a esses dois modelos – o competitivo e o neoliberal – está no fato de que, em ambos, cada ator se percebe como individualmente responsável por sua segurança, sem que a segurança individual seja identificada com a segurança dos demais, dando margem, assim, ao surgimento de comportamentos em que cada um busca manipular os demais em busca de atender seus próprios interesses egoisticamente em sentido literal. O terceiro caso discutido é o de sistemas de segurança cooperativos em que cada Estado percebe sua segurança como vinculada positivamente à dos demais, de modo que a segurança de cada um é de certa forma uma responsabilidade de todos. Nesse contexto, as práticas de segurança podem assumir, sempre literalmente, aspecto altruísta, de vez que os interesses nacionais não estão necessariamente em oposição aos interesses da comunidade. A defesa e promoção dos interesses nacionais se expressa, aqui, antes pelas normas compartilhadas, do que por diferenciais nas capacidades de poder.

Nessa breve tipologia, dois aspectos chamam a atenção. O primeiro é que, o terceiro caso mencionado não constitui, em rigor, um sistema de auto-ajuda *("self-help")*, de vez que a noção de *self* se dilui em meio à convergência de interesses nacionais com interesses da comunidade de Estados. Com isso, uma indicação está desde já presente no sentido de desfazer o vínculo necessário entre anarquia e auto-ajuda. A partir dessa indicação inicial obtém-se o segundo aspecto digno de nota, que consiste no entendimento de que a passagem da estrutura ao comportamento dos atores não pode ser explicada, distintamente do que acredita Waltz, sem que seja levada em conta a constituição intersubjetiva da estrutura de identidades e interesses do sistema.[392]

Um terceiro aspecto a sublinhar nos exemplos de sistemas de segurança apresentados por Wendt é que eles deixam claro que essa constituição intersubjetiva se forma e se expressa na relação entre os atores. Nessa perspectiva, a hipótese de que os Estados, em anarquia, podem ser entendidos como em um estado de natureza hobbesiano não pode ser aceita imediatamente, visto que desenvolvimentos como a emergência de um dilema de segurança pressupõem a interação dos Estados e não podem ser deduzidos de sua mera existência, ausente um padrão de relacionamento e de interação que dê origem à desconfiança recíproca que é base da política de poder em sistemas competitivos.[393]

A essa altura da argumentação, estão dados os elementos que permitem a Wendt recorrer ao tema clássico do estado de natureza para buscar responder à questão elementar sobre porque, afinal, os Estados tão comumente se orientam pela busca de capacidades de poder em termos dados pelo dilema da segurança. A resposta de Wendt,

[392] Ibid, p. 401.

[393] Wendt explica que imaginar o contrário significa atribuir aos Estados em estado de natureza qualidades que eles apenas possuem por meio de sua socialização. Ibid, p. 402.

que reconhecidamente se baseia no estado de natureza rousseauiano, está em afirmar que, antes de estabelecido o convívio social, não há nenhum motivo que incline os Estados seja a se sentirem sob ameaça, seja a se portarem de forma ameaçadora. A anarquia, portanto, não é uma causa determinante da política de poder, mas apenas uma causa permissiva. A afirmação da política de poder como padrão de relacionamento entre os Estados dependerá de como cada Estado interpreta os sinais recebidos pelos outros e a eles reage. Partindo de um modelo simples de formação de identidade de dois atores em que o segundo reflete e reproduz o gesto do primeiro, Wendt comenta que ações interpretadas como agressivas são respondidas de forma igualmente agressiva e, com o tempo, esse jogo especular se consolida a ponto de apresentar-se como resultado inevitável do convívio entre os Estados. De outro modo, entretanto, fosse o gesto inicial um gesto de empatia, estaria aberto o caminho para o desenvolvimento de formas de segurança coletiva cooperativas.[394] Ao lado, pois, da anarquia como causa permissiva das políticas de poder, é preciso que intervenha no processo de socialização uma causa eficiente. Esta causa, Wendt a descreve como o "estado predador".

A presença de um estado predador é condição necessária, mas não suficiente, esclarece Wendt, para que a anarquia se traduza em políticas de poder. Fiel ao entendimento construtivista de que os sentidos da ação emergem de um contexto de interação dos atores, Wendt evita, assim, estabelecer, ainda que em uma versão mediatizada pela presença de uma causa eficiente, uma relação de implicação lógica entre anarquia e políticas de poder. Em sua formulação, mesmo presentes a anarquia como causa permissiva e o estado predador como

[394] Para Wendt, as concepções do ego tendem a refletir como em um espelho as práticas dos outros atores sociais ao longo do tempo. Isso dito, ele obtém como resultado que "being treated as an object for the gratification of others precludes the positive identification with others necessary for collective security; conversely, being treated by others in ways that are emphatic with respect to the security of the self permits such identification". Ibid, p. 407.

causa eficiente, ainda assim será a resposta dos atores que determinará o surgimento ou não de um mundo tal como o descreve o realista. É bem verdade, reconhece Wendt, que no modelo de formação de identidade de dois atores em que um espelha o comportamento do outro, tal resultado é o que se deve esperar, de vez que ao ator confrontado com comportamento predatório restariam apenas as opções de definir sua demanda por segurança em termos de auto-ajuda ou correr o risco da extinção. Em uma situação, entretanto, em que o comportamento predatório se manifeste quando há um histórico de interação entre os demais atores, o surgimento de políticas de poder dependerá da confiança que se haja estabelecido entre os atores. Duas variáveis são essenciais: o grau de confiança interno à coletividade dos Estados que se vêem ameaçados pelo Estado predador – se o grau de confiança for alto, haverá mecanismos de segurança coletiva que poderão ser colocados em prática para lidar com a ameaça – e o poder relativo do Estado predador. Caso este seja poderoso o bastante para enfrentar a coletividade, a situação hipotética retorna ao ponto inicial de dois atores, agora predador contra a coletividade, e reinstaura-se a mesma escolha binária de que se partiu. O ponto essencial está em que a passagem da anarquia, como causa permissiva, para um sistema de política de poder dependerá sempre do momento histórico e do contexto específico em que se apresente o comportamento predatório como causa eficiente. Diante de tal comportamento, qualquer Estado vítima será sempre, a menos de decidir correr o risco do desaparecimento, levado a defender-se. Esta defesa, entretanto, pode dar-se por meio do reforço de sistemas de segurança coletiva e não necessariamente pelo recurso a políticas de poder. O fundamental, ensina Wendt, é o processo de interação social presente entre os atores e sua história. Mais uma vez, é o que os Estados fazem o que determina o impacto da anarquia.

Ao propor um aparato conceitual em que a anarquia não se traduz necessariamente em políticas de poder, Wendt oferece uma alternativa

teórica que, distintamente do pensamento realista, mais imediatamente é capaz de lidar com o tema da mudança no sistema internacional. Com efeito, sua ênfase no processo enriquece uma análise que se veja presa apenas ao debate entre a primazia, seja dos agentes, seja da estrutura, para deixar claro que a dimensão essencial está dada pelo que os atores fazem em cada circunstância social e histórica específica. É a *praxis* que, em rigor, acaba por determinar, de um lado a identidade dos agentes e, de outro, a capacidade de a estrutura moldar e conferir sentido à atuação destes. A perspectiva realista, contrariamente, por reificar as políticas de poder e tomar o ambiente competitivo como um dado exógeno alheio à vontade dos atores, cria ela mesma o problema da ordem e, vale agregar, sua tensão com demandas normativas. Agora, se a ênfase deve estar no que os Estados fazem, o corolário natural é que o realismo é uma espécie de profecia auto-realizável.[395] Para o construtivismo, o problema da ordem não traz consigo uma tensão necessária entre ordem e justiça visto que a própria noção de ordem, que aqui pode ser entendida, seja como um conjunto de regras, seja como práticas construídas a partir de entendimentos intersubjetivos, incorpora em sua definição a dimensão normativa.[396]

A questão que talvez mais prontamente se apresente ante as teses de Wendt diz respeito à freqüência e estabilidade com que se manifestam, ao longo da história, os episódios de política de poder e os arranjos baseados em sistemas competitivos de auto-ajuda. Se é possível, como sustenta Wendt, transformar a estrutura a partir de uma modificação na prática dos atores, porque, afinal, teria tanto apelo o mundo hobbesiano tal como o entendem os realistas?

A resposta de Wendt se dá com base em dois elementos. O primeiro é que, uma vez constituído, qualquer sistema social se manifesta

[395] Ibid, p. 410.
[396] Sobre esse aspecto, ver N. J. Rengger, International relations, political theory, and the problem of order: beyond international relations theory? (London: Routledge, 2000), pp. 82-90.

como um dado objetivo da realidade que traz consigo mecanismos de punição e recompensa aos comportamentos dos atores. Sistemas de políticas de poder desencorajam práticas altruístas e recompensam a competição. Sendo assim, a menos que os riscos de adotar comportamento que se afaste dessa matriz de recompensas e punições sejam considerados administráveis, o sistema tende a perpetuar-se e os atores que tenham calculado mal o custo da transformação tendem a desaparecer. O segundo elemento apresentado é que as mudanças sistêmicas podem ser inibidas pelo interesse que os atores possuam em preservar seus papéis e identidades. Dessa perspectiva, haveria, não apenas a preocupação em reduzir incertezas a partir de uma preservação do *status quo*, mas também o cuidado em evitar os custos de refazer compromissos contratados – compromissos que podem ser com bases de apoio político interno e/ou com outros Estados – ao longo da trajetória em que se consolidou dada identidade. O resultado desses dois fatores, que, na verdade, nada mais fazem do que ilustrar as tensões próprias a todo processo de mudança histórica, é que, embora os atores, por sua prática, estejam permanentemente produzindo as identidades e interesses que os definem, as escolhas que fazem não necessariamente são percebidas como dotadas de graus de liberdade muito amplos.[397]

Na parte final de seu artigo, já expostas as dificuldades inerentes a processos de mudança, Wendt dedica-se à análise de como os Estados podem escapar do que ele chama "a Hobbesian world of their own making".[398] Em apresentação que antecipa, em linhas gerais, teses desenvolvidas em seu *Social Theory of International Politics*, Wendt

[397] Wendt sublinha que se encontra aqui o que pode bem ser entendido como uma justificativa construtivista para as teses realistas: "This could be a constructivist justification for the realist position that only simple learning is possible in self-help systems. The realist might concede that such systems are socially constructed and still argue that after the corresponding identities and interests have become institutionalized, they are almost impossible to transform". Ibid, p. 411.
[398] Ibid, p. 412.

descreve três distintos ambientes anárquicos. O primeiro é o estado de natureza hobbesiano, em que os Estados se afirmam como unidades individuais fundadas nos processos domésticos que os constituíram e em sua capacidade material de deter ameaças a sua existência. À imagem da situação original em que se encontram os indivíduos em Hobbes, o convívio entre Estados é marcado pela desconfiança e a segurança ampara-se apenas no poder nacional e sua capacidade dissuasória. Essa situação é alterada pelo princípio da soberania: entendida como uma instituição cuja existência depende essencialmente do reconhecimento de um ator por outro, a soberania oferece uma base social e a formação de processos intersubjetivos a partir das quais se pode mais propriamente conceber uma comunidade de Estados.

A soberania produz três efeitos principais em termos de transformar o entendimento sobre segurança e política de poder próprio desse ambiente hobbesiano. O primeiro é a associação que se estabelece entre segurança e defesa de um território em particular. Wendt lembra que a preservação de fronteiras territoriais como equivalente funcional à sobrevivência do Estado é um dado historicamente construído em um processo ao longo do qual a identidade dos Estados, bem como do objeto a ser preservado em segurança, se consolidou.[399] O segundo aspecto reside em que, ao definir sua identidade em termos de direitos exclusivos sobre um dado território,

[399] Wendt chega mesmo a comentar que alguns Estados poderiam obter maior segurança se estivessem dispostos a abrir mão de algumas fronteiras: "We now see this as natural, but the preservation of territorial frontiers is not, in fact, equivalent to the survival of the state or its people. Indeed, some states would probably be more secure if they would relinquish certain territories–the 'Soviet Union' of some minority republics, 'Yugoslavia' of Croatia and Slovenia, Israel of the West Bank, and so on". Ibid, p. 414. Que, olhando retrospectivamente, os exemplos dados por Wendt se tenham transformado em realidade, no sentido de que os Estados citados acabaram – ao menos no caso soviético e iugoslavo isso é claro - por realmente perder controle territorial sobre as regiões citadas faz crer que sua tese seja talvez mais acurada do que parece a um primeiro exame crítico. Claro que em todos os casos citados a relação de controle territorial exercida por cada um dos Estados mencionados possui particularidades que talvez desaconselhem a generalização.

cada Estado implicitamente reconhece, e está ao menos conceitualmente pronto a respeitar, os direitos territoriais dos demais. Esse reconhecimento, que por definição depende de entendimentos intersubjetivos, constitui, finalmente, o terceiro elemento transformador: a socialização pressuposta pelo reconhecimento recíproco implicado no conceito de soberania abre espaço para que os Estados possam entender sua segurança como ligada a recursos institucionais da sociedade internacional e não apenas como dependendo exclusivamente de seus recursos nacionais.

As transformações introduzidas no ambiente hobbesiano pela instituição da soberania permitem que venha a emergir o segundo dos ambientes anárquicos discutidos por Wendt: o cenário lockeano. Aqui, o reconhecimento recíproco de direitos é permeável a concepções de segurança menos competitivas e mais abertas a formas diretas de cooperação se manifestem. A condição para tanto é os Estados perceberem que a cooperação traz benefícios potenciais que não poderiam ser alcançados por meio da ação unilateral. Naturalmente, para que essa cooperação se torne concreta, é necessário que a interação entre os Estados seja mais do que episódica, devendo estar baseada no que Wendt chama de "densidade dinâmica".[400] Ao longo de sua interação, gradualmente os atores aprendem a cooperar e, ao fazê-lo, redefinem suas identidades e interesses. O resultado é que a cooperação deixa de ser percebida como vantajosa apenas do ponto de vista de uma matriz de resultados exogenamente percebida e dá origem a compromissos partilhados em torno de normas sociais que se traduzem em instituições.[401]

[400] "One important source of incentives is the growing 'dynamic density' of interaction among states in a world with new communications technology, nuclear weapons, externalities from industrial development, and so on". Ibid, p. 416.

[401] O exemplo a que recorre Wendt são os arranjos de segurança coletiva da Europa ocidental. Segundo ele, uma análise que tome as vantagens da cooperação como um dado exógeno no cálculo dos atores estatais diria que o fim da ameaça soviética teria alterado de forma substantiva a relação custo/benefício dos arranjos de segurança que tenderiam, portanto, a entrar em crise. Em contraste com este entendimento, a perspectiva

O aprendizado da cooperação e a transformação de identidades e interesses que o acompanha esbarram em dois constrangimentos importantes. O primeiro é que se trata de processo necessariamente lento e incremental. Os atores comprometidos com um processo de cooperação em curso buscam, em geral, obter ganhos conjuntos em um contexto estável e não têm entre seus objetivos transformar tal contexto. A modificação dos parâmetros da cooperação e, nesse âmbito, da estrutura de identidades e interesses, manifesta-se, assim, como um subproduto de políticas concebidas com fins distintos. Em outros termos, os Estados, ao aprofundarem sua cooperação, não têm por meta explícita o esforço de redesenhar instituições e padrões de relacionamento. Que isso ocorra, é um resultado indireto do processo. O segundo constrangimento, mais importante, é que o aprofundamento da cooperação tem como pré-requisito que os atores não se identifiquem negativamente, ou seja, é preciso que haja um mínimo de confiança inicial para que possam dedicar-se a obter ganhos absolutos da cooperação. Sem isso, e predominando percepções de desconfiança recíproca, a atenção dos Estados tende a manter-se nos ganhos relativos e passa a ser menor a possibilidade de que sejam aceitas as dimensões de vulnerabilidade inerentes ao aprofundamento de qualquer processo de cooperação. O efeito prático neste caso é que precisamente nas situações em que seria mais importante, situações de hostilidades latentes ou de desconfianças recíprocas, a capacidade transformadora, ainda que incremental, da cooperação se revela menos efetiva.[402] A saída para essa dificuldade reside em que a transformação de uma estrutura de identidades e interesses não seja apenas resultado indireto de políticas

construtivista apontaria que, ao longo das décadas em que as estruturas de segurança coletiva européias foram elaboradas formou-se algo que se pode identificar como uma "identidade européia" com a qual os atores teriam passado a estar comprometidos. A esse propósito, Wendt sublinha que "even if egoistic reasons were its starting point, the process of cooperating tends to redefine those reasons by reconstituting identities and interests in terms of new intersubjective understandings and commitments". Ibid, p. 417.

[402] Ibid, p. 418.

de fins distintos, mas seja perseguida diretamente como um objetivo a ser alcançado. O problema aqui consiste em uma dificuldade conceitual: como desejar mudar a própria estrutura que me define?[403]

A resposta está em entender que o processo social de determinação da identidade preserva uma margem individual para a liberdade de escolha.[404] É certo que no mais das vezes é restrito o espaço para o exercício de tal liberdade: estivessem os atores sociais permanentemente envolvidos na redefinição de suas identidades e, mais ainda, na tentativa de reconfiguração dos contextos mais amplos em que estas se constroem, a ordem social seria impossível. Nesse âmbito, as condições em que essa liberdade de escolha pode mais facilmente ser exercida são essencialmente duas: primeiramente, é preciso que haja uma motivação concreta que convide à mudança. Em outros termos, o reconhecimento de que um dado padrão identitário se revela incapaz de lidar com novas situações sociais. A segunda condição a ser preenchida é que os custos da mudança sejam inferiores aos benefícios que se antecipa decorreriam de um processo de transformação. Na presença dessas duas condições, é possível aos atores superar a inércia que os prende à ação habitual para empreender um esforço de autocrítica e de reconstrução de identidades e interesses.[405] Para ter êxito, a reconstrução identitária requer que os gestos do *ego* sejam reciprocados

[403] "Such voluntarism may seem to contradict the spirit of constructivism, since would-be revolutionaries are presumably themselves effects of socialization to structures of identity and interest. How can they think about changing that to which they owe their own identity?" Ibid, p. 419. O problema discutido por Wendt, ainda que apresentado em termos do construtivismo que vai articulando, é obviamente parte do debate mais amplo em teoria moral sobre os limites da liberdade de ação e seus constrangimentos e motivos ou, ainda, o debate sobre o alcance e pressupostos do livre-arbítrio.

[404] Nesta altura da argumentação, Wendt recorre a distinção proposta por Herbert Mead entre "me" e "I". O primeiro seria a parte de minha subjetividade que se define em termos de minha alteridade, enquanto o segundo é o sítio onde reside minha liberdade existencial, ou seja, como eu reajo aos papéis sociais que desempenho.

[405] A possibilidade de transformação nas identidades e interesses é um dos fatores que distinguem, segundo Wendt, o construtivismo e o racionalismo que, justamente, entende as identidades e interesses como dados exógenos. Sobre isso, Wendt reconhece que, no curto prazo, a hipótese racionalista tem valor explicativo e sugere assim uma

por *alter*, em um processo ao longo do qual se vão criando condições para uma identificação crescentemente positiva entre os atores e, contra esse pano de fundo, para uma reformulação mais ampla dos marcos de convívio social.

Os três distintos ambientes anárquicos discutidos por Wendt cumprem o papel teórico, não é debalde recapitular, de oferecer uma resposta à pergunta sobre como os Estados podem escapar de um mundo hobbesiano por eles mesmos constituído. A propósito da articulação desses três ambientes, vale sublinhar a forma como, fiel ao enfoque construtivista, ela permite perceber que fatores endógenos de transformação podem ser citados como condicionando a interação entre agente e estrutura. O que os atores fazem é decisivo não apenas para determinar quem são, mas também para alterar os dados da realidade que os confronta. Adicionalmente, é de ressaltar a clara escolha metodológica de Wendt por tomar os Estados como os atores centrais dos processos descritos. Wendt reconhece que o estado-centrismo de sua argumentação destoa das visões construtivistas mais próximas às teses que se situam no campo amplo do pós-modernismo, mas defende sua escolha com base em dois argumentos básicos. Primeiramente, um juízo fático: a despeito da emergência de atores outros, como ONGs e empresas transnacionais, os Estados seguem sendo os principais atores políticos no cenário internacional. Mais ainda, complementa Wendt, no médio prazo não há sinais de que essa configuração se vá alterar de modo essencial.[406]

complementaridade entre ambas as perspectivas teóricas. Ele observa: "Rationalist models would be most useful when it is plausible to expect that identities and interests will not change over the course of an interaction, and constructivist models would be most useful when we have reason to think they will change. Since change is more likely the longer our time frame, this suggests a temporal division of labor: rationalism for today and tomorrow, constructivism for the longue durée". Wendt, Social theory of international politics, p. 367. Para uma discussão específica dos contrastes entre as duas perspectivas teóricas, ver pp. 33-40.

[406] "The state-centrism of this agenda may strike some, particularly postmodernists, as 'depressingly familiar.' [...] But I also believe, with realists, that in the medium run sovereign states will remain the dominant political actors in the international system".

O segundo argumento, já de fundo valorativo, está no entendimento segundo o qual, ainda que se imagine estar em curso a emergência de uma ordem que Wendt chama de "pós-internacional", este processo segue uma trajetória histórica que depende e se vincula fundamentalmente com o Estado. Sobre isso, Wendt afirma que:

> Any transition to new structures of global political authority and identity–to "postinternational politics"–will be mediated by and path-dependent on the particular institutional resolution of the tension between unity and diversity, or particularism and universality, that is the sovereign state.[407]

Ao iniciar a análise do construtivismo, havia antecipado que, por razões a serem explicitadas no correr da exposição, dedicaria maior espaço ao comentário das teses de Wendt. Duas dessas razões foram já mencionadas: a primeira delas é o realismo ontológico que permite a Wendt articular mais claramente uma epistemologia objetiva sem prejuízo de incorporar a seu marco teórico a dimensão de intersubjetividade dos fenômenos por ele estudados. A segunda razão está em que, distintamente do que se revela o caso com Onuf e com Kratochwil, a anarquia retém em Wendt um papel definidor do domínio internacional, mesmo quando seu efeito prático sobre a configuração de situações particulares esteja vinculado ao entendimento que se desenvolva sobre o conceito na prática social dos atores. Deve estar claro que a segunda razão se ampara logicamente na primeira e revela, justamente, a capacidade de preservar entendimentos objetivos do mundo sem cair, seja em uma epistemologia que reserve ao sujeito o

Ibid, p. 424. Para uma crítica da posição de Wendt, ver Friedrich Kratochwil, "Constructing a New Orthodoxy? Wendt's Social Theory of International Politics and the Constructivist Challenge", Millennium: Journal of International Studies, no. 29 (2000).

[407] Ibid.

papel de observador de uma realidade a ser apenas descoberta, seja em um entendimento do mundo que o reduz à minha representação.[408]

Distintamente desses dois fatores, que são antes de natureza metodológica, o terceiro fator a ser enumerado se manifesta na concepção do papel do Estado apresentada por Wendt.[409] A passagem acima citada traz, na verdade, elementos importantes que merecem comentário mais detido. Senão vejamos. O primeiro aspecto a ser sublinhado está no diagnóstico de que eventual transição para uma estrutura política pós-internacional está vinculada a processos históricos

[408] Em uma crítica indireta aos debates por vezes demasiado concentrados em filosofia de ciência na área de relações internacionais, Wendt comenta: "[G]iving up the artificial restrictions of logical positivist conceptions of inquiry does not force us to give up on 'Science'. Beyond this, there is little reason to attach so much importance to epistemology. Neither positivism, nor poststructuralism tells us about the structure and dynamics of international life. Philosophies of science are not theories of international relations". Ibid, p. 425.

[409] Para ser rigoroso na análise, é preciso reconhecer que a concepção de Estado articulada por Wendt está ela também amparada nos seus pressupostos teóricos mais amplos e, especificamente, em seu realismo. Embora não pretenda aqui discutir especificamente esse aspecto, a referência imediata para a exposição do tema é a seção do Social Theory em que Wendt discute o argumento segundo o qual "states are people too". Ver, a esse respeito, Wendt, Social theory of international politics, pp. 215-233. Sua tese, em linhas muitíssimo sumárias, é que, mesmo depois de mantidas todas as distinções entre teorias voltadas para a explicação de agentes individuais e teorias voltadas para a explicação do comportamento de agentes coletivos, ainda assim a concepção do Estado como um ator e um tipo de ente a que se pode atribuir identidades e interesses se mantém e preserva sua utilidade como ferramenta analítica. A esse respeito, Wendt observa: "[D]ifferences between individual and corporate agents suggest that building the academic study of the states with theoretical tools taken solely from the intentional sciences (especially psychology, social psychology, and economics) will limit or distort our understanding. In some ways and contexts states are simply not 'people.' If this is all that nominalists mean to call our attention to then there is not much to disagree with, since whether or nor anthropomorphizing the state is appropriate will then be an empirical question. But their claim often seems to be broader, that states are not actors, period. This claim is unwarranted. In many ways and contexts states are actors, and in those cases international explanations are an essential part of our theoretical tool-kit. State-skepticism implies that in principle we could dispense with state-as-actor talk and not lose any explanatory power. I doubt this will ever be possible, any more than folk psychology will ever be reduced to brain science. Ibid, pp. 223-224. O tema é também discutido em artigo de 2004, cuja referência é Alexander Wendt, "The state as person in international theory", Review of International Studies 30 (2004).

e institucionais nos quais o Estado é ator central. Com isso, abre-se espaço para que se dissolva uma percepção da dimensão estatal como um resquício de configurações pretéritas destinadas a serem superadas pela sociedade internacional em sua evolução. O que Wendt aponta muito sucinta, mas muito pertinentemente, é que esta própria evolução envolve o Estado de forma decisiva. A justificativa desse papel central reservado à dimensão estatal é igualmente importante: o Estado concebido como o espaço institucional em que se resolvem as tensões da unidade e da diversidade, do particularismo e do universalismo.

Esses dois elementos simples – a lembrança de que mesmo uma sociedade pós-internacional não surgirá pronta da cabeça de Minerva, mas resultará do paciente trabalho da história e de uma história na qual a presença estatal é determinante; e a percepção do Estado como *locus* de resolução de tensões da unidade e da diversidade – oferece condições para que se entenda o Estado como um fator potencialmente progressista no sentido de transformação da ordem internacional. No que concerne ao papel progressista do Estado, Wendt o afirma ao declarar sua esperança de que "statism, like the state, can be historically progressive".[410] Como pretendo explicitar no capítulo final, este entendimento do Estado é uma das peças fundamentais para que se possa escapar do dilema que confronta os países emergentes em seu esforço de articular uma crítica da ordem injusta.

[410] "State identities and interests can be collectively transformed within an anarchic context by many factors–individual, domestic, systemic, or transnational–and as such are an important dependent variable. Such a reconstruction of state-centric international theory is necessary if we are to theorize adequately about the emerging forms of transnational political identity that sovereign states will help bring into being. To that extent, I hope that statism, like the state, can be historically progressive". Ibid, pp. 424-425. Em um artigo recente, Wendt recupera a noção de teleologia para, em um debate com Kant e com Hegel, sustentar a inevitabilidade de um processo histórico que culmine em um estado mundial. A referência é Alexander Wendt, "Why a World State is Inevitable", European Journal of International Relations 9, no. 4 (2003).

II.3. RAWLS E O DIREITO DOS POVOS.

A discussão das teses centrais do construtivismo conforme articuladas por três dos autores mais representativos dessa corrente de pensamento encerra a primeira parte do presente capítulo e prepara uma reorientação do foco analítico, que ora se volta para o estudo do tema da justiça nas relações internacionais no âmbito da teoria política.

Em linha com o anunciado na introdução do trabalho, os autores agora discutidos serão John Rawls e Jürgen Habermas. Uma dificuldade inicial que aqui se apresenta é como circunscrever a exposição sobre esses dois pensadores.[411] Em ambos os casos, suas reflexões sobre o internacional são parte de projetos filosóficos mais amplos que lhes dão sustentação teórica. Na tentativa de delimitar a análise, navega-se, pois, entre dois riscos básicos: de um lado, ignorar a dimensão mais ampla da obra e concentrar-se exclusivamente nos temas de interesse direto que se pretende estudar; de outro, partir para a tentativa de desenhar o marco conceitual abrangente em que se inserem tais temas. Se a primeira opção traz o risco de que as teses expostas pareçam talvez arbitrárias em uma exposição superficial, a segunda opção carrega a ameaça de o texto evoluir para apresentação demasiado longa. O caminho que me pareceu mais seguro traçar entre essas duas possibilidades é o de restringir a discussão aos conceitos centrais indispensáveis para que o objetivo específico de análise possa ser avaliado em seu interesse e complexidade. Com isso, para dar exemplo concreto, não discutirei plenamente nem o

[411] A dificuldade mais óbvia, naturalmente, está em como tratar de autores não apenas prolíficos, mas sobre os quais já se acumula uma literatura crítica de grandes proporções (um estudo bibliográfico sobre Rawls, publicado ainda em 1982, já listava cerca de 2500 títulos a respeito de aspectos diversos de sua obra). Como terá ficado claro ao longo do trabalho, procuro enfrentar essa dificuldade a partir, sobretudo, da tentativa de ater-me o mais possível ao confronto direto com o texto original. Com isso, passo ao largo, é certo, de mapear o debate interpretativo e as diversas leituras que uma mesma obra merece na literatura secundária, que busco, de qualquer forma, indicar em minhas notas. O que se perde do ponto de vista da "revisão bibliográfica" pareceu-me compensável pelo esforço de oferecer acesso mais direto aos textos comentados.

projeto contratualista rawlsiano em todas suas implicações teóricas, nem o programa habermasiano de elaboração de uma teoria da ação comunicativa. Ambos os esforços requereriam mais talento filosófico e mais espaço do que os disponíveis.

Assentada, pois, essa precaução metodológica, o ponto seguinte a ser levado em conta é que não apenas os projetos filosóficos de Rawls e de Habermas têm sido centrais para determinar a evolução e os caminhos da filosofia política desde ao menos o último quarto do século passado, mas também que existe entre ambos um diálogo profundo, uma espécie de orientação comum, em torno do que ambos percebem como a tarefa do pensamento diante do fenômeno político. Em artigo publicado pelo *The Journal of Philosophy* em 1995, Habermas apresenta suas divergências em relação à concepção política de justiça desenvolvida por Rawls.[412] Ao fazê-lo, sublinha, entretanto, que suas críticas devem ser entendidas como o que chama de desavenças familiares. Indo mais além, declara que admira o projeto rawlsiano, partilha suas intenções e entende como corretos seus resultados.[413] Essa manifestação de simpatia intelectual deve ser entendida em toda sua extensão, ou seja, Habermas reconhece haver paralelos essenciais entre seu projeto de democracia deliberativa fundada em uma ética discursiva e o liberalismo político tal como concebido por Rawls. Um paralelo geral óbvio está na filiação kantiana de ambos os projetos. Com efeito, é possível entender as investigações de Rawls e de Habermas como em grande parte voltadas para resolver o problema de encontrar uma fundamentação comum que supere a dicotomia entre o que se convencionou chamar de a liberdade dos clássicos, com sua

[412] Martha Nussbaum, "Kant and Cosmopolitanism", in Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal, ed. James Bohman e Matthias Lutz-Bachmann (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997).

[413] "Because I share this project, share its intentions, and regard its essential results as correct, the dissent I express here will remain within the bounds of a familial dispute". Jürgen Habermas, "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism", The Journal of Philosophy 92, no. 3 (1995), p. 109.

origem Aristotélica e mais tarde Rousseauiana, e a liberdade dos modernos, com sua matriz em Locke. A concepção de justiça como eqüidade seria a resposta rawlsiana, ao oferecer um marco conceitual que funda a relação entre igualdade e liberdade. Habermas, por sua vez, veria na ética discursiva o caminho para fundar a relação essencial entre democracia e direitos humanos.

Na estrutura das duas subseções seguintes, a análise do diálogo entre Rawls e Habermas servirá como ponto de transição entre o tratamento de um e de outro autor. A apresentação começa, pois, com uma análise breve dos argumentos centrais do contratualismo de *A Theory of Justice* (TJ) e de sua reformulação em *Political Liberalism* (PL).[414] Após esta parte introdutória, dedico-me à análise mais pormenorizada do *Law of Peoples*, ao que se sucede a apresentação das críticas de Habermas ao projeto de justiça como eqüidade. Com isso, passarei, então, ao estudo dos argumentos de Habermas em torno do que ele chama de constelações pós-nacionais.

A frase com que Rawls abre a discussão sobre o papel da justiça é clássica: "justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought".[415] A formulação tem claras ressonâncias aristotélicas e alguns dos elementos que aponto na introdução estão aqui presentes. A mais evidente delas é o entendimento da justiça como a virtude central das instituições sociais. A relação com o tema da verdade tampouco é estranha ao universo aristotélico. Enquanto a verdade é o fim para o qual se volta a busca do conhecimento, a justiça, ainda que virtude cardinal da vida política, é regida pelo domínio da opinião. De qualquer forma, em ambas é possível perceber uma orientação hierárquica, um efeito de atração da atividade humana, seja na política, seja nos sistemas de pensamento.

[414] As referências serão às seguintes edições: John Rawls, A Theory of Justice (Cambridge, Mass.,: Belknap Press of Harvard University Press, 1971) e Rawls, Political Liberalism
[415] Rawls, A Theory of Justice, p. 3.

Rawls aprofunda sua analogia sustentando que, da mesma forma que uma teoria, por elegante que seja, deve ser rejeitada se for falsa, leis e instituições, ainda que eficientes e bem concebidas, devem ser reformadas ou abolidas se forem injustas. Nesse contexto, agrega que todas as pessoas possuem uma inviolabilidade fundada na justiça, a qual não pode ser suprimida mesmo em nome de maior bem-estar social.[416] Em uma sociedade justa, portanto, as liberdades civis são garantidas e os direitos inerentes à justiça não são objeto de barganhas políticas ou de supostos "interesses sociais".[417] Rawls reconhece que essas formulações, nas quais identifica o que chama de "convicção intuitiva sobre a primazia da justiça", requerem o estabelecimento de uma fundamentação teórica que permita sua melhor avaliação e interpretação.[418]

O primeiro passo para construir tal fundamentação – e aqui a referência a "construir" deve deixar desde já entrever que também Rawls se concentra em uma forma de construtivismo, a saber, o construtivismo político – é a discussão sobre o papel dos chamados princípios da justiça (*principles of justice*). Nessa discussão, Rawls parte de um entendimento preliminar, que ele anuncia como um

[416] Esse ponto de partida axiomático é explicitado com clareza, quando Rawls comenta: "for this reason justice denies that the loss of freedom for some is made right by a greater good shared by others". Ibid, pp. 3-4.

[417] Rawls observa que "being first virtues of human activities, truth and justice are uncompromising" (Ibid, p. 4). A frase, que talvez pareça ao leitor mais cético de uma ingenuidade sem lugar no mundo real, não deixa de ter ecos importantes em atores políticos. Um exemplo claro é o do Arcebispo Desmond Tutu, prêmio Nobel da Paz e um dos responsáveis pela elaboração do Relatório sobre Verdade e Reconciliação, que foi parte do processo de superação das cicatrizes da política de apartamento sul-africana: em uma entrevista à televisão norte-americana de 30 de março de 1999, o Arcebispo declara: "Making the truth public is a form of justice. This is a moral universe and you've got to take account of the fact that truth and lies and goodness and evil are things that matter".

[418] A esse propósito, Rawls declara: "I wish to inquire whether these contentions or others similar to them are sound, and if so how they can be accounted for. To this end it is necessary to work out a theory of justice in the light of which these assertions can be interpreted and assessed". Ibid.

"pressuposto apenas para fixar idéias", segundo o qual uma sociedade é uma associação relativamente auto-suficiente de pessoas que em, seu convívio, não apenas reconhecem algumas regras como mandatórias, mas também agem de acordo com tais regras. Um pressuposto adicional é que essas regras especificam formas de cooperação voltadas para a promoção dos interesses dos membros desta sociedade. Mesmo concebida como voltada para o benefício comum dos que a compõem, uma sociedade é essencialmente marcada pela identidade e pelo conflito de interesses: a identidade reside em que a cooperação torna possível a seus membros almejar uma qualidade de vida que estaria fora do alcance de esforços apenas individuais; o conflito, por sua vez, está em que os membros da sociedade não são indiferentes à repartição dos benefícios da cooperação social. Em outros termos, há um conflito distributivo inerente à partição dos benefícios da cooperação em sociedade.

A dimensão distributiva revela-se, assim, presente já no momento inicial da articulação conceitual do tema da justiça: para arbitrar a divisão das vantagens e dos ônus da cooperação em sociedade será requerido um conjunto de princípios, aos quais Rawls chama de princípios de justiça, que ele assim define: "these principles are the principles of social justice: they provide a way of assigning rights and duties in the basic institutions of society and they define the appropriate distribution of the benefits and burdens of social cooperation".[419] Uma sociedade bem ordenada – e não é demais sublinhar como o tema da ordem intervém precocemente uma vez que se parte para o esforço de tratar conceitualmente a questão da justiça – será aquela concebida para o benefício dos que a compõem e regulada por uma concepção pública de justiça.

A referência ao que seja uma "public conception of justice" requer comentário. Que uma concepção de justiça seja pública, em

[419] Ibid.

contraste com uma concepção privada, pressupõe dois aspectos cruciais: o primeiro é que cada membro da sociedade aceite, e saiba que os demais igualmente o fazem, os mesmos princípios de justiça; o segundo é que as instituições sociais básicas satisfaçam, e assim sejam percebidas, esses princípios. A ênfase nos dois aspectos – o do respeito aos princípios e o do conhecimento de sua observância – é mais do que simples distinção entre o que se pode imaginar como uma dimensão objetiva e uma dimensão subjetiva. Em lugar disso, o mais importante da presença desses dois aspectos está precisamente em que um dos traços da esfera pública, e das liberdades democráticas, é o conhecimento sobre os termos do convívio social. Uma sociedade em que, hipoteticamente, todos observassem princípios de justiça, mas sem que essa observância fosse objeto de conhecimento, seria uma sociedade com uma esfera pública incompleta. Uma concepção de justiça comum oferece o que Rawls chama de vínculos da amizade cívica. Caráter fundamental de uma comunidade em que seres humanos se reúnem em busca de uma vida melhor, a justiça serve como a condição na ausência da qual seria impossível encontrar uma mediação entre interesse coletivo e vontades individuais.[420]

Está claro que as sociedades concretamente em existência raramente são bem ordenadas no sentido definido por Rawls. Uma razão básica para tanto está na inevitabilidade de que os homens

[420] A frase de Rawls merece a leitura: "If men's inclination to self-interest make their vigilance against one another necessary, their public sense of justice makes their secure association together possible. Among individuals with disparate aims and purposes a shared conception of justice establishes the bonds of civic friendship; the general desire for justice limits the pursuit of other ends". O comentário que Rawls agrega reforça a primazia hierárquica da justiça como virtude política e sua relação com a ordem: "One may think of a public conception of justice as constituting the fundamental character of a well-ordered human association". Ibid, p. 5.

[421] Mais uma vez aqui intervém no texto rawlsiano uma clara influência aristotélica: ao situar o entendimento do justo no campo da opinião, em vez de no campo do saber, Aristóteles permite que sua reflexão, como já analisado, incorpore a dimensão dativa do que se toma por justo, isto é, o "para quem?" do que se afirma ser justo. Há, portanto,

divirjam sobre o que lhes parece justo ou injusto e, logo, de que expressem concepções diferentes de justiça.[421] Diante disso, Rawls apresenta a distinção entre diversas concepções de justiça e um conceito de justiça. O conceito de justiça, idealmente, é determinado pelos elementos que sejam comuns aos diversos modos de conceber o justo e o injusto. Rawls explica que esse núcleo comum é formado, em primeiro lugar, pelo entendimento de que se considera injusto que sejam feitas distinções arbitrárias entre membros da sociedade na atribuição de direitos e deveres e, adicionalmente, de que deve haver regras a determinar de que modo se resolvem as demandas apresentadas por cada um sobre os frutos da vida em sociedade. Articula-se, assim, uma relação entre concepções e conceito de justiça, a qual Rawls comenta nos seguintes termos:

> Men can agree to this description of just institutions since the notions of an arbitrary distinction and of a proper balance, which are included in the concept of justice, are left open for each to interpret according to the principles of justice he accepts.[422]

Se o conceito de justiça atende ao problema lógico de oferecer uma medida comum para as diferentes concepções de justiça, ele está longe de esgotar o campo conceitual que Rawls vai demarcando para tratar o tema da justiça e sua importância na fundamentação de uma sociedade bem ordenada. Um critério particularmente importante é o da estabilidade: é preciso que as regras básicas de uma sociedade sejam

uma dupla manifestação do fenômeno da justiça: todos os homens têm um contato com o conceito do que seja o justo, mas cada um tenderá a afirmar, segundo sua perspectiva, uma distinta concepção de justiça. Essa dupla articulação está presente também em Rawls quando ele estabelece a distinção entre diversas concepções de justiça e um conceito de justiça.

[422] Ibid.

[423] Embora sua análise não me tenha parecido essencial, o rigor pede que se mencione que Rawls lista ainda dois outros fatores ao lado da estabilidade, a saber, a coordenação e a eficiência. Em termos simples, é preciso que os planos individuais sejam minimamente compatíveis uns com os outros e que a busca de um projeto individual especifico não se

regularmente obedecidas e que, em casos de sua violação, haja mecanismos que restaurem sua observância.[423]

Os elementos iniciais da argumentação permitem que se comece a delinear o problema central a ser resolvido por uma teoria da justiça. Em uma sociedade marcada, ao mesmo tempo, pela cooperação e pelo conflito em torno da distribuição dos frutos desta cooperação e composta por indivíduos que, se bem sejam capazes de perceber e respeitar um conceito de justiça, sustentam concepções distintas de justiça, o problema elementar que se apresenta para o bom ordenamento de tal sociedade é determinar critérios pelos quais seja possível chegar a um conceito de justiça que determine o equilíbrio entre cooperação e conflito e que seja aceitável para os membros da sociedade, ainda que distinto da concepção de justiça que cada um possa ter. O conceito rawlsiano de "posição original" busca oferecer uma solução para este problema.[424]

A idéia básica da posição original é relativamente simples: a exposição inicial revelou que um dos problemas centrais a serem

faça ao preço de seriamente frustrar as expectativas individuais de outros membros da sociedade, bem como é importante que esses diversos planos individuais possam eficientemente traduzir-se em ganhos sociais de modo compatível com a justiça. Rawls comenta os três fatores ao observar: "In the absence of a certain measure of agreement on what is just and unjust, it is clearly more difficult for individuals to coordinate their plans efficiently in order to insure that mutually beneficial arrangements are maintained. Distrust and resentment corrode the ties of civility, and suspicion and hostility tempt men to act in way they would other wise avoid. So while the distinctive role of conceptions of justice is to specify basic rights and duties and to determine the appropriate distributive shares, the way in which a conception does this is bound to affect the problems of efficiency, coordination, and stability". Ibid, p. 6.

[424] Ao referir-se à matriz teórica em que percebe inserida sua argumentação, Rawls é claro em afirmar que seu objetivo é "to present a conception of justice which generalizes to a higher level of abstraction the familiar theory of the social contract as found, say, in Locke, Rousseau, and Kant" (Ibid, p. 11). Em um exercício de modéstia intelectual, Rawls chega a afirmar que o seu Theory of Justice apenas organiza idéias bem conhecidas e a esse respeito comenta: "I must disclaim any originality for the views I put forward. The leading ideas are classical and well known. My intention has been to organize them into a general framework by using certain simplifying devices so that their full force can be appreciated" (Ibid, p. viii). Uma dessas "devices" é justamente a "original position".

resolvidos por uma sociedade que se deseje bem ordenada é encontrar um conceito de justiça que seja, ao mesmo tempo, reconhecido e aceito por todos e respeite a liberdade de cada membro da sociedade de sustentar uma distinta concepção de justiça. Foi igualmente visto que, em sua liberdade, cada individuo desenvolve entendimento próprio do que lhe parece um bem a ser buscado em sua vida e, mais ainda, que nessa busca gera demandas sobre recursos por definição finitos. Finalmente, foi feita menção ao fato de que os princípios de justiça arbitram a distribuição dos custos e benefícios resultantes da vida social. Esses aspectos estão presentes na formulação do conceito de *original position*, cujo objetivo primordial é representar uma situação hipotética em que os homens e mulheres que compõem uma sociedade decidem em um ato conjunto quais princípios de justiça irão regular o que Rawls chama de estrutura social básica.[425] Essa estrutura, apontada por Rawls como o objeto central de sua discussão sobre a justiça social, é composta pelas principais instituições da sociedade e define os direitos e deveres de cada um, sendo decisivas na determinação das possibilidades e projetos individuais. As principais instituições são a constituição política e os arranjos econômicos e sociais básicos.[426] O conceito de posição original corresponde, está claro, à noção do contrato social da tradição. Nesses termos, é possível estudá-lo a partir de três questões: quem contrata? em que condições se estabelece o contrato? e, finalmente, quê se contrata?

No que diz respeito à primeira das perguntas, o pressuposto de que parte a argumentação é que as partes do contrato são livres, iguais, racionais e dotadas da capacidade moral para o sentido de

[425] Para o conceito de "basic structure of society", ver TJ, pp. 7-11.

[426] A definição de Rawls aqui não é exaustiva, de vez que se limita a apontar exemplos do que chama de "major institutions". O ponto fundamental, de qualquer forma, é que se pode entender como "major institutions" aquelas que "define men's rights and duties and influence their life prospects, what they can expect to be and how well they can hope to do" (Ibid, p. 7). Os exemplos dados por Rawls são a proteção da liberdade de expressão e de consciência, os mercados competitivos, a propriedade privada e a família.

justiça. As duas primeiras exigências são de compreensão imediata: não fossem livres, os indivíduos não poderiam ser descritos propriamente como escolhendo os princípios de justiça de uma sociedade bem-ordenada. No mesmo diapasão, a igualdade traduz-se na exigência de que, na discussão dos princípios a serem pactuados, a opinião de cada individuo tenha o mesmo peso em um debate livre. No que concerne ao pressuposto de racionalidade, sua interpretação deve ser lida no sentido restrito que lhe oferece a teoria econômica e, em geral, as teorias de ator racional, ou seja, que os indivíduos possuem uma estrutura de preferências ordenadas cardinalmente e são dotados da capacidade instrumental de relacionar meios e fins. Além de racionais, as partes são mutuamente indiferentes e desprovidas de inveja. Essas duas condições implicam que cada parte busca seu interesse e entende que os interesses das demais podem ser completamente divergentes ou mesmo opostos e, em segundo lugar, que nenhuma das partes estará disposta a sacrificar o acesso ao conjunto de bens que entende necessário para alcançar seus propósitos com base apenas na possibilidade de que as demais partes tenham ainda menor conjunto de bens. Ao comentar o requisito da ausência da inveja na psicologia das partes na posição original, Rawls observa que a inveja é um sentimento coletivamente desvantajoso e afirma sobre o pressuposto de sua ausência que: "presuming its absence amounts to supposing that in the choice of principles men should think of themselves as having their own plan of life which is sufficient for itself. They have a secure sense of their own worth so that they have no desire to abandon any of their aims provided others have less means to further theirs".[427]

Finalmente, o sentido de justiça é definido por Rawls como a habilidade que qualquer pessoa a partir de certa idade e dotada de capacidade intelectual para tanto desenvolve no sentido de julgar algo

[427] Ibid, p. 144.
[428] Ibid, p. 46.

como justo ou injusto e de sustentar esse julgamento com base em argumentos.[428] O sentido de justiça e a capacidade de conceber o que lhe parece um bem a ser perseguido são os dois aspectos centrais em que se ampara a igualdade entre os indivíduos em Rawls, como fica claro na passagem que lê: "It seems reasonable to suppose that the parties in the original position are equal. That is, all have the same rights in the procedure for choosing principles; each can make proposals, submit reasons for their acceptance, and so on. Obviously the purpose of these conditions is to represent equality between human beings as moral persons, as creatures having a conception of their good and capable of a sense of justice. The basis of equality is taken to be similarity in there two respects".[429]

Quanto às condições em que se estabelece o contrato, a principal delas é o chamado "véu da ignorância". Esse véu impede que as partes contratantes saibam, na situação original, qual será sua posição na sociedade cujos princípios de justiça estão escolhendo, bem como quais serão seus talentos naturais. De modo ainda mais rigoroso, as partes ignoram mesmo quais serão suas próprias concepções do bem uma vez em sociedade.[430] O único conhecimento a que têm acesso são fatos genéricos sobre sociedades humanas e princípios gerais de economia, de organização social e de psicologia, bem como qualquer fato genérico que possa relacionar-se à escolha dos princípios de justiça.[431] Dada a situação de igualdade que permite a todos a exposição e defesa de suas concepções e dado que nenhuma das partes sabe qual será sua situação futura, as condições de que os princípios de justiça escolhidos sejam resultados de um acordo aceitável por todos ficam melhor asseguradas.

[429] Ibid., p. 19.
[430] "I shall even assume that the parties do not know their conceptions of the good or their special psychological propensities" (Ibid, p. 12).
[431] Ibid, p. 137.

A essa altura, uma dificuldade que surge é que os pressupostos sobre os indivíduos na posição original parecem requerer um conjunto de informações que é vedado precisamente pelo véu da ignorância. Tomando, por exemplo, a hipótese de racionalidade e de altruísmo limitado, como é possível imaginar que as partes na posição original possam sustentar algum princípio de justiça – qualquer que seja – quando não sabem mesmo o que entendem como um bem a ser perseguido? De que modo é possível conceber a racionalidade como uma adequação eficiente entre meios e fins quando o conhecimento sobre os fins é excluído por definição? Rawls resolve essas dificuldades por meio do conceito de bens sociais primários, que compreendem direitos e liberdades, poderes e oportunidades, renda e riqueza, bem como as bases do respeito próprio. Esses bens são primários no sentido de que são fundamentais para a realização de qualquer projeto de vida que se possa abraçar.[432] Na posição original, os indivíduos sabem da existência dessa classe de bens e a hipótese de racionalidade adotada faz que eles prefiram ter mais a ter menos de tais bens.

Ao mover-se para a discussão da terceira das perguntas acima listadas – quê se contrata? – a análise revela os dois princípios fundamentais que constituem o cerne da justiça como eqüidade. A escolha destes dois princípios resulta de um processo em que, na posição original, cada parte é confrontada com uma lista composta, em pares, de uma série de possíveis concepções de justiça e é chamada a escolher até que haja unanimidade entre todas as partes sobre quais dois princípios devem ser aceitos como fundamentais.[433] Os dois

[432] Rawls explica: "[S]uppose that the basic structure of society distributes certain primary goods, that is, things that every rational man is presumed to want. These goods normally have a use whatever a person's rational plan of life. For simplicity, assume that the chief primary goods at the disposition of society are rights and liberties, powers and opportunities, income and wealth. (Later on in Part Three the primary good of self-respect has a central place)" (Ibid, p. 62).

[433] A mecânica do processo de escolha é descrita no capítulo chamado "The presentation of alternatives". Ibid, pp. 122-126.

princípios escolhidos, sustenta Rawls naquilo que constitui o núcleo de sua teoria de "justice as fairness", são, em primeiro lugar, o direito à liberdade e, em segundo lugar, a defesa da igualdade. Uma vez escolhidos, passam a representar algo que se pode assimilar à noção de "bem comum", o que seria mais um traço a aproximar a construção rawlsiana da influencia aristotélica. Essa influencia, como ficará mais claro na discussão do conceito de "reasonable pluralism", permite situar Rawls no campo do que ao início do trabalho identifiquei como o pluralismo ético.

Antes de comentar de modo mais detido os dois princípios, é útil ter sua formulação tal como Rawls a apresenta:

> I now wish to give the final statement of the two principles of justice [...]. For the sake of completeness, I shall give a full statement [...].
> First Principle
> Each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all.
> Second Principle
> Social and economic inequalities are to be arranged so that they are both:
> (a) to the greatest benefit of the least advantaged, consistent with the just savings principle, and
> (b) attached to offices and positions open to all under conditions of fair equality of opportunity.[434]

Tendo em mente que os dois princípios se aplicam, como visto acima, à chamada estrutura básica da sociedade, um aspecto a ser logo mencionado é que eles pressupõem que a estrutura social possa ser dividida

[434] Ibid, p. 302.
[435] Ibid, p. 61.

em duas partes: uma composta pelos aspectos que definem e asseguram as liberdades da cidadania e outra por aqueles que tratam das desigualdades socioeconômicas.[435] Outro ponto a ser observado está em que o ordenamento dos dois princípios respeita uma ordem lexicográfica, ou seja, uma ordem em que se requer que o primeiro princípio seja atendido antes que se possa passar ao segundo.[436] Do ordenamento lexicográfico dos dois princípios de justiça, resulta que na sociedade bem-ordenada como a concebe Rawls não há espaço para que se sacrifiquem liberdades fundamentais em troca de bem-estar ou igualdade socioeconômica.

Em sua defesa da liberdade como o primeiro princípio de uma sociedade justa, Rawls afirma, por exemplo, que:

> In justice as fairness [...] persons accept in advance a principle of equal liberty and they do this without a knowledge of their more particular ends. They implicitly agree, therefore, to conform their conceptions of their good to what principles of justice require, or at least not to press claims which directly violate them. No individual who finds that he enjoys seeing others in positions of lesser liberty understands that he has no claim whatever to this enjoyment.[437]

Logo em seguida, em passagem onde consta a frase muito citada segundo a qual em sua teoria "the right is prior to the good", Rawls agrega:

> [I]n justice as fairness one does not take men's propensities and inclinations as given, whatever they are, and then seek the best way to fulfill them. Rather, their desires and aspirations are restricted from the outset by the principles of justice which specify the boundaries that men's systems of ends must respect. We

[436] Ver a esse propósito TJ, pp. 42 et seq.
[437] Ibid., p. 31.
[438] Sobre esse tópico, ver John Rawls, "The Priority of Right and Ideas of the Good", Philosophy & Public Affairs 17, no. 4 (1988).

> can express this by saying that in justice as fairness the concept of right is prior to that of the good.[438]

As liberdades fundamentais, ou básicas, de que se ocupa o primeiro princípio são liberdade política, liberdade de expressão e livre associação, liberdade de pensamento, liberdade individual e direito à propriedade e garantias contra prisão arbitrária cobertas pelo Estado de direito. A enumeração de Rawls é a seguinte:

> The basic liberties of citizens are, roughly speaking, political liberty (the right to vote and to be eligible for public office) together with freedom of speech and assembly; liberty of conscience and freedom of thought; freedom of the person along with the right to hold (personal) property; and freedom from arbitrary arrest and seizure as defined by the concept of the rule of law. These liberties are all required to be equal by the first principle, since citizens of a just society are to have the same basic rights.[439]

Um sentido essencial, portanto, em que tais liberdades são consideradas básicas é que elas não podem ser sacrificadas em nome de considerações distributivas, das quais se ocupa o segundo princípio de justiça. Claro está que a prioridade da defesa das liberdades básicas se apóia no pressuposto implícito de que se trata de uma sociedade cujos membros têm suas necessidades básicas atendidas. Sobre esse aspecto, Rawls não deixa dúvidas ao comentar, em seu *Political Liberalism*, que: "the first principle covering the equal basic rights and liberties may easily be preceded by a lexically prior principle requiring that citizens' basic needs be met, at least insofar as their being met is

[439] Ibid., p. 61.
[440] PL, p. 7

necessary for citizens to understand and to be able fruitfully to exercise those rights and liberties. Certainly any such principle must be assumed in applying the first principle".[440]

Em seu tratamento das desigualdades distributivas, as duas partes em que se articula o segundo princípio de justiça são também ordenadas lexicograficamente, sendo atribuída prioridade ao acesso igualitário a oportunidades por sobre os limites dentro dos quais se

[441] O ordenamento lexicográfico, interno ao segundo princípio, entre a parte (a), onde se afirma o chamado "difference principle", e a parte (b), a qual sustenta a "fair equality of opportunity" pode ser fonte de alguma confusão, de vez que as partes são apresentadas em ordem inversa à de sua posição lexicográfica. Pode-se imaginar que terá sido precisamente com o propósito de sanar este problema que o segundo princípio ganha redação diferente no contexto do Political Liberalism, onde o item (b) do TJ passa a ser o item (a) e vice-versa. Ver Rawls, Political Liberalism, pp. 5-6. Ao tratar, no capítulo 46 do TJ, do que chama de "Further cases of priority", seu diagnóstico é claro: "fair opportunity is prior to the difference principle". A tese central que dá sustentação a esta prioridade é desenvolvida no marco de um confronto com teses conservadoras – os autores citados são Burke, Hegel e Keynes – para as quais sociedades socialmente hierarquizadas seriam melhor preparadas para gerar riqueza e, portanto, para diminuir desigualdades de renda. A análise de Rawls merece a leitura: "Many writers hold that fair equality of opportunity would have grave consequences. They believe that some sort of hierarchical social structure and a governing class with pervasive hereditary features are essential for the public good. Political power should be exercised by men experienced in, and educated from childhood to assume, the constitutional traditions of their society, men whose ambitions are moderated by the privileges and amenities of their assured position" (p. 300). A resposta de Rawls a essa linha argumentativa está dada já no capítulo 14, quando observa: "I should note that the reasons for requiring open positions are not solely, or even primarily, those of efficiency. I have not maintained that offices must be open if in fact everyone is to benefit from an arrangement. For it may be possible to improve everyone's situation by assigning certain powers and benefits to positions despite the fact that certain groups are exclude from them. Although access is restricted, perhaps these offices can still attract superior talent and encourage better performance. But the principle of open positions forbids this. It expresses the conviction that if some places were not open on a basis of fair to all, those kept out would be right in feeling unjustly treated even though they benefited form the greater efforts of those who were allowed to hold them. They would be justified in their complaint not only because they were excluded from certain external rewards of office such as wealth and privilege, but because they were debarred from experiencing the realization of self which comes from a skillful and devoted exercises of social duties. They would be deprived of one of the main forms of human good" (p. 84).

pode considerar a desigualdade como compatível com a justiça.[441] O segundo princípio de justiça introduz forte elemento igualitário na construção do que seja uma sociedade bem-ordenada. Com efeito, é possível entender ambos como essencialmente igualitários, bastando para tanto que se perceba a exigência de liberdade afirmada pelo primeiro como uma exigência de igual liberdade para todos. Ainda sobre as duas partes que compõem o segundo princípio de justiça, parece útil fazer algumas distinções que permitam melhor apreciar o que elas têm de específico.

Uma distinção a ter de saída presente é que o conceito de "fair equality of opportunity" não se confunde com a simples ausência de discriminação no acesso a oportunidades. Virtualmente consensual nas democracias constitucionais, esta última é tratada por Rawls pela expressão "career open to talents".[442] A única demanda, formal, que implica o acesso a oportunidades assim entendido é que inexistam discriminações, de qualquer ordem, vedando o acesso de determinado grupo de cidadãos a postular posições sociais de relevo.[443] A "fair equality of opportunity" defendida por Rawls vai além desse requisito formal: não se trata apenas de assegurar o acesso a posições sociais de relevo, mas também de substantivamente criar as condições para que todos tenham acesso a tais posições. Mais que igualdade de oportunidades em sentido eminentemente formal, o que se requer é igualdade de chances, ou seja, a possibilidade de, a despeito da situação social

[442] A esse respeito, ver TJ, capítulo 12, o qual trata das interpretações do segundo princípio. Para uma análise da especificidade da interpretação rawlsiano do liberalismo, ver o Thomas Nagel, "Rawls and Liberalism", in The Cambridge Companion to Rawls, ed. Samuel Freeman (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2003).

[443] Rawls afirma que a noção de "career open to talents" apenas requer "a formal equality of opportunity in that all have at least the same legal rights of access to all advantaged social positions. But since there is no effort to preserve an equality, or similarity, of social conditions, except insofar as this is necessary to preserve the requisite background institutions, the initial distribution of assets for any period of time is strongly influenced by natural and social contingencies" (TJ, p. 72).

inicial de que se venha a partir, todos os indivíduos terem a seu alcance os meios que os habilitem a disputar em condições de igualdade posições sociais de relevo.[444] Desnecessário dizer que assim entendido o princípio da "fair equality of opportunity" implica que as instituições sociais básicas estejam prontas a atuar de modo muito mais ativo no sentido de preservar e promover a noção de justiça expressa por tal demanda de igualdade. Com isso, e aqui se tem outra distinção importante, resulta claro que a teoria de justiça construída por Rawls é propriamente substantiva, e não apenas formal.

A igualdade como dimensão central dos princípios de justiça que se imagina seriam escolhidos na posição original está igualmente manifesta no chamado "difference principle", de que trata a segunda parte do segundo princípio.[445] O cerne do princípio da diferença está na determinação do limite justo da desigualdade. Rawls assim o formula: "injustice, then, is simply inequalities that are not to the benefit of all".[446] Em outros termos, o sistema socioeconômico deve ser ordenado de modo a que os que se situem na base da pirâmide estejam em situação melhor do que aquele em que poderiam estar em qualquer outra alternativa viável. Em termos econômicos, trata-se de maximizar o ponto mínimo de um índice, nisso consistindo o conceito de *maximin* discutido por Rawls no capítulo 26 do *TJ*. Uma vez que se esteja no terreno da teoria econômica, um aspecto essencial da discussão em torno do princípio da diferença é que ela oferece poderosa crítica a teses distributivistas

[444] O contraste entre igualdade de oportunidades e de chances fica implícito quando Rawls observa que "the thought here is that positions are to be not only open in a formal sense, but that all should have a fair chance to attain them. [...] More specifically, assuming that there is a distribution of natural assets, those who are at the same level of talent and ability, and have the same willingness to use them, should have the same prospects of success regardless of their initial place in the social system, that is, irrespective of the income class into which they are born" (TJ, p. 73).

[445] Para uma análise minuciosa do princípio da diferença, ver Philippe Van Parijs, "Difference Principles", in The Cambridge Companion to Rawls, ed. Samuel Freeman (Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 2003).

[446] TJ, p. 62.

baseadas em ótimos de Pareto. Embora uma discussão detida desse ponto escape ao objeto do trabalho, em Rawls há uma clara dissociação entre as funções alocativas e as funções distributivas de uma economia de mercado. A eficiência dos mercados em alocar os fatores de produção é reconhecida, mas o recurso a esses mesmos mercados como parâmetros para distribuição do produto está subordinada ao principio da diferença. Rawls reconhece que com isso talvez não se alcance a solução mais eficiente, mas é categórico em responder: "justice is prior to efficiency".[447] Mais uma vez surge aqui a demanda de que as instituições sociais básicas sejam ativas no sentido de assegurar no ponto mais elevado possível as perspectivas dos mais pobres em uma distribuição inicial de recursos.[448]

Os dois princípios escolhidos pelas partes na posição original, vale por fim ressaltar, devem ser entendidos em seu conjunto. Sem prejuízo da ordem lexicográfica em que se apresentam, eles apenas podem ser plenamente apreciados em suas propostas de justiça para uma sociedade bem-ordenada quando se percebe que a dimensão da igualdade não vem após a dimensão da liberdade como algo menos importante, mas, sim, como um elemento central para o próprio usufruto da liberdade para todos. Ao assegurar, como principio constitutivo de uma sociedade que se pretenda justa, que todos tenham acesso a um mínimo social – e nesse mínimo se inclui renda e riqueza – a teoria rawlsiana vai além de apenas assegurar formalmente a liberdade e volta-se para a defesa substantiva de que a todos seja possível exercer essa liberdade.[449]

---

[447] TJ, p. 80.

[448] Na analise de Rawls, é importante reter, o conceito de "worst off" em termos distributivos se define em termos dos chamados bens sociais primários como definidos anteriormente. Assim entendida, a demanda por igualdade de Rawls evita, de um lado, concepções que sustentem a necessidade de uma igualdade absoluta e, de outro, teses que defendam que o mais importante é aumentar o produto social agregado, sendo indiferentes as configurações distributivas que esse produto venha a assumir.

[449] Esse ponto está expresso de modo claro quando Rawls comenta que: "Taking the two principles together, the basic structure is to be arranged to maximize the worth to the least advantaged of the complete scheme of equal liberty shared by all. This defines the end of social justice". Ibid, p. 205.

Apenas esboçadas, as linhas gerais apresentadas até agora permitem desenhar o perfil central da teoria da justiça em Rawls. Objeto de refinamento conceitual em uma variedade de artigos do próprio autor, com a publicação de *Political Liberalism* a noção de "justice as fairness" recebe, sem com isso perder seus traços originais, importantes modificações. De modo muito sintético, tais modificações consistem na transformação da justiça como eqüidade de uma doutrina abrangente em uma concepção política.[450]

O motivo central a justificar essa passagem é o que Rawls identifica como uma inconsistência interna em sua construção teórica no que diz respeito especificamente à questão da estabilidade de uma sociedade bem ordenada. Conforme visto acima, um dos traços de uma sociedade bem ordenada é que ela seja estável, ou seja, que suas regras básicas sejam obedecidas e as violações sejam objeto de sanções voltadas ao restabelecimento da regra. Rawls insiste em que a estabilidade deve dar-se pelo que chama de "razões corretas", ou seja, os indivíduos que compõem essa sociedade devem sentir-se comprometidos com a defesa e o respeito aos princípios de justiça e às instituições que lhes dão forma concreta.[451] Devem fazê-lo, mais ainda, sem prejuízo de suas liberdade e racionalidade na busca do que lhes pareça ser o bem a ser alcançado em suas vidas. A estabilidade pelas razões corretas depende, portanto, da congruência entre a liberdade e a igualdade que definem os indivíduos já na posição original

[450] Rawls refere-se à "transformation from the comprehensive doctrine of justice as fairness to the political conception of justice as fairness". (Rawls, Political Liberalism, p. xlv).

[451] A noção de estabilidade pelas razões corretas serve, entre outros aspectos, ao propósito teórico de distinguir o que seria uma situação estável apenas por razões instrumentais, à la Hobbes. Com efeito, é por insistir no conceito de estabilidade pelas razões corretas que Rawls pode fazer a distinção entre sua sociedade bem-ordenada e o que seria apenas um modus vivendi. Sobre a estabilidade, Rawls comenta: "As always, stability means stability for the right reasons. This implies that the reasons from which citizens act include those given by the account of justice they affirm […] which characterizes their effective sense of justice" (Ibid., p. xlii).

e sua inclinação por agir segundo os preceitos de justiça escolhidos para a sociedade.

Embora discussão mais ampla não caiba no espaço deste trabalho, o tema é suficientemente interessante para merecer algumas considerações. A primeira delas é que se está aqui diante de um problema clássico da filosofia política em relação à questão da justiça, qual seja, as razões pelas quais os homens se inclinam, ou não, por serem justos. Já o mito do anel de Giges, na *República*, ocupava-se deste questionamento. Em Rawls, a formulação do problema é de clara matriz kantiana. Com efeito, em seu ensaio sobre a *História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*, Kant afirma, na sexta proposição, que alcançar uma sociedade civil que administre universalmente o direito é o maior problema a cuja solução a natureza obriga a espécie humana. Não apenas o mais difícil, mas também, insiste Kant, o último problema a ser resolvido pelos homens. Sua solução dependerá, antecipa o texto, da presença de três fatores, e cito: "conceitos exatos da natureza de uma constituição possível, grande experiência adquirida através dos acontecimentos do mundo e, acima de tudo, uma boa vontade predisposta a aceitar essa constituição".[452]

Os três aspectos estão presentes na investigação de Rawls, a começar pela própria estrutura de seu *Theory of Justice*, que se organiza em três seções: na primeira, intitulada "teoria", Rawls desenvolve a concepção de justiça para uma sociedade democrática; em seguida, na parte chamada "instituições", o foco investigativo recai sobre o aparato institucional necessário para proteger e dar concretude aos princípios de justiça apresentados na seção anterior; finalmente, na terceira parte de seu livro, sob o título de "fins", Rawls trata do terceiro dos requisitos apresentados por Kant, ou seja, "uma boa vontade predisposta a aceitar essa constituição".

[452] Immanuel Kant, Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita, trad. Rodrigo Naves e Ricardo Terra (São Paulo: Brasiliense, 1986), pp. 14-16.

A estabilidade de uma sociedade bem-ordenada é percebida como fundamentalmente vinculada a semelhante predisposição. Em sua ausência, uma ordem social justa estaria fadada a ser instável e, portanto, a ser necessariamente utópica. Rawls constrói seu argumento ao longo dos capítulos VIII (*The Sense of Justice*) e IX (*The Good of Justice*). No primeiro, ele argumenta que, em uma sociedade bem-ordenada, os indivíduos desenvolvem o que chama de "sense of justice", o qual é definido como "an effective desire to apply and to act from the principles of justice and so from the point of view of justice".[453] No capítulo seguinte, articula o chamado argumento da congruência, ou seja, o argumento segundo o qual o sentido de justiça é compatível com o desejo de cada um de buscar o que lhe parece ser um bem.

Sobre isso, a tarefa é descrita por Rawls nos seguintes termos: "In this chapter I take up the second and last part of the problem of stability. This concerns the question whether justice as fairness and goodness as rationality are congruent. It remains to be shown that given the circumstances of a well-ordered society, a person's rational plan of life supports and affirms his sense of justice".[454] A solução oferecida por Rawls para o problema da predisposição a agir de modo justo depende fundamentalmente do que ele chama de interpretação kantiana da justiça como eqüidade cujo ponto central consiste em afirmar que "the desire to act justly derives in part from the desire to express most fully what we are or can be, namely free and equal rational beings with a liberty to choose".[455]

Existe, portanto, uma relação essencial entre a autonomia da vontade e os princípios de justiça, como reaparece mais adiante no texto, quando Rawls mantém a possibilidade concreta da congruência

[453] TJ, p. 567.
[454] Ibid., p. 513.
[455] Ibid., p. 256.

entre o agir moral e a racionalidade na busca de fins individuais lembrando que em defesa de tal possibilidade "there is the reason connected with the Kantian interpretation: acting justly is something we want to do as free and equal rational beings".[456] Ora, se a afirmação da autonomia da vontade é parte fundamental de quem somos como humanos, Rawls parece estar em terreno sólido ao sustentar a estabilidade de seus princípios de justiça.[457]

Em seu *Theory of Justice*, Rawls defende, portanto, a possibilidade dessa congruência com base em um argumento segundo o qual, ao afirmarem seu sentido de justiça, os indivíduos de uma sociedade bem-ordenada agem com base em princípios que traduzem a autonomia da vontade e que portanto permitem que se expresse plenamente a natureza humana enquanto seres livres e iguais.[458]

O problema, entretanto, e nisso reside a inconsistência identificada por Rawls, está em que é perfeitamente possível valer-se da liberdade e da igualdade presentes na posição original e afirmada por Rawls como da natureza da ação moral sem que isso necessariamente conduza à afirmação da plena autonomia como bem último a orientar todo projeto de vida. Em outros termos, é possível agir justamente, livremente e com base na igualdade sem, com isso, subscrever ao que Rawls passaria a chamar de doutrina abrangente.[459] É nesse contexto que Rawls sublinha:

---

[456] Ibid., p. 572.

[457] Para uma exposição sobre esse tema, é leitura obrigatória um artigo de Samuel Freeman recomendado pelo próprio Rawls e que se encontra em Samuel Freeman, "Political Liberalism and the Possibility of a Just Democratic Constitution", Chicago-Kent Law Review 69 (1994).

[458] Rawls, A Theory of Justice, pp. 515-516.

[459] Rawls assim define o conceito de doutrina abrangente: "the distinction between a political conception of justice and other moral conceptions is a matter of scope: that is, the range of subjects to which a conception applies and the content a wider range requires. A moral conception is general if it applies to a wide range of subjects, and in the limit to all subjects universally. It is comprehensive when it includes conceptions of what is of value in human life, and ideals of personal character, as well as ideals of

> [S] ince the principles of justice as fairness in *Theory* require a constitutional democratic regime, and since the fact of reasonable pluralism is the long-term outcome of a society's culture in the context of these free institutions, the argument in *Theory* relies on a premise the realization of which its principles of justice rule out. This is the premise that in the well-ordered society of justice as fairness, citizens hold the same comprehensive doctrine, and this includes aspects of Kant's comprehensive liberalism, to which the principles of justice as fairness might belong. But given the fact of reasonable pluralism, this comprehensive view is not held by citizens generally, any more than a religious doctrine, or some form of utilitarianism.[460]

Um conceito-chave na passagem citada é o de pluralismo razoável. O primeiro ponto a esclarecer, naturalmente, é o uso do termo "razoável" na expressão. Em sua explicação do termo, Rawls estabelece uma distinção entre o que é razoável e o que é racional: enquanto a idéia de racionalidade está relacionada eminentemente à capacidade de adequar meios e fins na busca de um objetivo, a idéia de razoabilidade incorpora um elemento moral que diz respeito à capacidade de os agentes sociais serem dotados de senso de justiça e respeitarem o dever de respeito mútuo como parte de regras sociais de cooperação em uma sociedade bem-ordenada.[461] No limite, comenta Rawls, um agente

friendship and of familial and associational relationships, and much else that is to inform our conduct, and in the limit to our life as a whole. A conception is fully comprehensive if it covers all recognized values and virtues within one rather precisely articulated system; whereas a conception is only partially comprehensive when it comprises a number of, but by no means all, nonpolitical values and virtues and is rather loosely articulated. Many religious and philosophical doctrines aspire to be both general and comprehensive". (Political Liberalism, p. 13).

[460] Ibid., p. xlii

[461] Ibid., pp. 48-54. Embora presente no TJ, é a partir do seu texto sobre o construtivismo kantiano que a distinção ganha maior relevo em Rawls. Ver John Rawls, "Kantian Constructivism in Moral Theory", The Journal of Philosophy 77, no. 9 (1980).

racional a quem falte qualquer razoabilidade e que persiga interesses exclusivamente em benefício próprio estaria próximo da psicopatia.[462]

O pluralismo razoável é distinto da simples noção de pluralismo. Não se trata apenas do fato óbvio de que instituições livres permitem o florescimento de uma variedade de doutrinas e de perspectivas, bem como interesses pessoais e de classe distintos com suas respectivas visões do mundo político. Mais do que esse aspecto próprio de qualquer sociedade livre, o ponto central da análise de Rawls consiste em ressaltar que, em meio a essa diversidade, se desenvolvem diversas doutrinas abrangentes razoáveis, como resultado da razão prática em um contexto de instituições livres. O pluralismo razoável, longe de ser algo a ser lamentado, ou a ser tomado como uma contingência superável pelo progresso da razão, é parte da condição humana.

Ao definir o pluralismo razoável como parte do que define o humano em sua liberdade, Rawls ergue uma clara barreira conceitual em defesa da tolerância e do respeito à diversidade. É nesse contexto que insiste mesmo em dissociar seu arcabouço teórico do projeto iluminista. Embora kantiano, Rawls entende que o "sapere aude" não pode ser uma ordem, mas apenas um convite, e nesse marco afirma:

> Sometimes one hears reference made to the so-called Enlightenment project of finding a philosophical secular doctrine, one founded on reason and yet comprehensive. It would then be suitable to the modern world, so it was thought, now that the religious authority and the faith of Christian ages was alleged to be no longer dominant. Whether there is or ever was such an Enlightenment project we need not consider; for in any case political liberalism, as I think of it, and justice as fairness as a form thereof, has no such ambitions. As I have said, political liberalism takes for granted not simply pluralism but the fact of

[462] Ibid., p. 51.

> reasonable pluralism; and beyond this, it supposes that of the main existing reasonable comprehensive doctrines, some are religious. The conception of the reasonable is characterized so as to allow this. The problem of political liberalism is to work out a conception of political justice for a constitutional democratic regime that the plurality of reasonable doctrines—always a feature of the culture of a free democratic regime—might endorse. The intention is not to replace those comprehensive views, nor to give them a true foundation. Indeed, that intention would be delusional, but that is not the point. Rather, doing that is not the business of political liberalism.[463]

Apenas o fato da opressão pode dar origem a sociedades em que todos partilhem doutrinas abrangentes, sejam elas religiosas, filosóficas ou morais.[464] Como, portanto, resolver o problema da estabilidade uma vez que o pluralismo razoável manifesta a inconsistência entre o argumento da congruência, os princípios de justiça escolhidos na posição original, e o livre desenvolvimento de uma sociedade bem-ordenada?

A resposta de Rawls a essa questão apóia-se no conceito de "consensos sobrepostos".[465] A transformação acima citada da noção de justiça como eqüidade de uma doutrina abrangente em uma concepção política traz consigo uma delimitação mais precisa da concepção de justiça que, agora, passa a estar restrita ao domínio do político. Como resultado, cria-se o espaço conceitual para imaginar que cada cidadão possa apoiar a concepção política de justiça sem que isso implique uma homogeneidade de doutrinas abrangentes. Daí

[463] Rawls, Political Liberalism, p. xx.
[464] Ibid., p. 37.
[465] Para a exposição sobre o conceito de "overlapping consensus", ver Political Liberalism, pp. 133-172. Ver também John Rawls, "The Idea of an Overlapping Consensus", Oxford Journal for Legal Studies 7, no. 1 (1987).

o termo de consensos sobrepostos, em que cada cidadão pode apoiar os princípios de justiça da sociedade a partir da perspectiva de sua própria visão abrangente. Não se trata, pois, de uma congruência que force a homogeneidade que apenas se alcança por meio do fato da opressão, mas de uma convergência em torno de princípios de justiça para uma sociedade bem-ordenada construída com base na percebida compatibilidade específica de tais princípios com uma pluralidade de perspectivas morais, religiosas ou filosóficas. Rawls esclarece a relação entre pluralismo razoável e consensos sobrepostos na passagem em que afirma:

> Part of the seeming complexity of political liberalism—shown, say, in its having to introduce a further family of ideas—arises from accepting the fact of reasonable pluralism. For once we do this, then we assume that, in an ideal overlapping consensus, each citizen affirms both a comprehensive doctrine and the focal political conception, somehow related. In some cases the political conception is simply the consequence of, or continuous with, a citizen's comprehensive doctrine; in others it may be related as an acceptable approximation given the circumstances of the social world (IV:8). In any case, since the political conception is shared by everyone while the reasonable doctrines are not, we must distinguish between a public basis of justification generally acceptable to citizens on fundamental political questions and the many nonpublic bases of justification belonging to the many comprehensive doctrines and acceptable only to those who affirm them.[466]

A evolução do pensamento rawlsiano no sentido de uma formulação mais precisa de sua concepção de justiça em termos de uma "political conception of justice" possibilita – e para isso o

[466] PL, p. xxi.

desenvolvimento de conceitos como os de doutrina abrangente e consensos sobrepostos parece-me decisivo – a Rawls estender sua reflexão ao domínio das relações internacionais. A publicação, em 1999, de *The Law of Peoples* é resultado dessa ampliação de seu foco analítico.[467]

Em *O Direito dos Povos*, Rawls ocupa-se de estender sua concepção política de justiça, inicialmente restrita ao âmbito interno de uma sociedade bem-ordenada, para abranger o que seriam os princípios que regulam o relacionamento de tal sociedade com outras sociedades liberais e não-liberais. Trata-se, assim, de passar da reflexão sobre o que seriam condições de justiça doméstica, para o que seriam parâmetros de justiça internacional. Rawls apresenta tal extensão comentando que se trata de desenvolver o que seriam os ideais e princípios da política externa de um povo liberal razoavelmente justo.[468]

O primeiro tema a reclamar comentário diz respeito à escolha do termo "povos". O conceito não é intuitivamente óbvio: o contraste principal que se busca precisar é entre as noções de povos e de Estado. A concepção de Estado delineada nesse esforço de contraposição é o que se pode chamar de o Estado vestfaliano clássico entendido em sentido realista.[469] Em Rawls, tal concepção descreve os Estados como atores racionais, voltados para o poder, em condição de anarquia.[470]

---

[467] Algumas das teses centrais de 1999 estão antecipadas em palestra de 1993 proferida por Rawls no marco das chamadas Oxford Amnesty Lectures. O texto está disponível em Stephen Shute e S. L. Hurley, On human rights: The Oxford amnesty lectures (New York, NY: BasicBooks, 1993).

[468] "In developing the Law of Peoples within a liberal conception of justice, we work out the ideals and principles of the foreign policy of a reasonably just liberal people". John Rawls, The Law of Peoples (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), p. 10. Ênfase no original. O termo "reasonably" deve ser aqui entendido à luz da definição previamente mencionada do termo "razoável".

[469] A esse respeito, ver Allen Buchanan, "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World", Ethics 110, no. 4 (2000)

[470] Sobre os Estados, Rawls comenta: "they are often seen as rational, anxiously concerned with their power–their capacity (military, economic, diplomatic) to influence other states–and always guided by their basic interests. [...] How far states differ from

Desprovidos de sentido moral, os atores estatais seriam racionais, mas não razoáveis, o que os impede de pautarem seu comportamento pelo dever de respeito mútuo e pelo compromisso com regras de cooperação e de reciprocidade.[471] Os povos liberais, por seu turno, são dotados de três características básicas: "a reasonably just constitutional democratic government that serves their fundamental interests; citizens united by what Mill called 'common sympathies'; and finally a moral nature".[472] A primeira característica, de ordem institucional, dispensa elaboração; a segunda, de ordem cultural, aponta para o sentimento de nacionalidade referido pela citação a Mill. A terceira característica, finalmente, estabelece uma analogia entre os indivíduos e os povos: como os indivíduos, os povos são racionais e razoáveis, já que são capazes de uma lógica de meios e fins na busca do que lhes pareça um bem, mas também são moderados, neste processo, pelo sentido do que é razoável.[473] Ainda em contraste com os Estados, os povos não possuem duas faculdades associadas por Rawls ao exercício da soberania, a saber, não têm a prerrogativa de iniciarem guerras ofensivas, apenas o direito de autodefesa; nem possuem autonomia absoluta no que concerne à forma de tratamento concedida a seus

people rests on how rationality, the concern with power, and a state's basis interests are filled in. If rationality excludes the reasonable (that is, if a state is moved by the aims it has and ignores the criterion of reciprocity in dealing with other societies); if a state's concern with power is predominant; and if its interests include such things as converting other societies to the state's religions, enlarging its empire and wining territory, gaining dynastic or imperial or national prestige and glory, and increasing its relative economic strength–then the difference between states and peoples is enormous" (Rawls, The Law of Peoples, p. 28).

[471] "A difference between liberal peoples and states is that just liberal peoples limit their basic interests as required by the reasonable", enfatiza Rawls. Ibid, p. 29.

[472] Rawls, The Law of Peoples, p. 23.

[473] "As reasonable citizens in domestic society offer to cooperate on fair terms with other citizens, so (reasonable) liberal (or decent) peoples offer fair terms of cooperation to other peoples. A people will honor these terms when assured that other peoples will do so as well. This leads us to the principles of political justice in the first case and the Law of Peoples in the other". Ibid, p. 25.

membros, devendo respeitar padrões mínimos de respeito aos direitos de cada indivíduo.

É certo que o entendimento evocado por Rawls segundo o qual os Estados teriam irrestritamente essas duas faculdades não corresponde integralmente à evolução do conceito de soberania e de autonomia estatal manifesta nas últimas muitas décadas. Apenas para ficar no segundo aspecto, a tese do "domínio reservado dos Estados" deixou há muito de ser aceita como ortodoxa no tratamento do tema dos direitos humanos. Quanto à suposta liberdade de ações bélicas ofensivas, também é certo que não se imagina hoje um Estado que invoque impunemente suposta prerrogativa de expandir seus interesses por meio de conquistas territoriais. A insuficiência da caracterização do Estado adiantada por Rawls não deve, de qualquer modo, levar a que se perca de vista que a introdução do conceito de povos serve, entre outros, ao propósito teórico de introduzir um ator internacional dotado de capacidade moral. Ao lado do contraste entre povos e Estados, uma segunda distinção presente no texto rawlsiano é a que se manifesta entre os conceitos de povos e de sociedade. Ainda que seja possível identificar passagens em que o autor usa os dois conceitos de modo similar – e em minha exposição eu farei o mesmo – nem todas as sociedades podem ser entendidas como povos, mas apenas aquelas dotadas de uma unidade social expressa nas "afinidades partilhadas" já citadas e que possuam a faculdade moral também já referida. [474]

[474] Em sua análise, Beitz observa, por exemplo, que "peoples are societies with a distinctive form of social unity expressed in their individual members' 'common sympathies' and in the 'moral nature' of the collective entity". Charles R. Beitz, "Rawls's Law of Peoples", Ethics 110, no. 4 (2000), p. 679. Buchanan, ao comentar os conceitos, enfatiza apenas o fato de que "Rawls [...] tends to use the term 'societies' interchangeably with 'peoples.' However, the term 'society' probably is used by Rawls to indicate that peoples are organized groups. Their organizing structures include independent, territorially based political institutions – what one normally calls states". Buchanan, "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World", p. 698.

Discutidas essas distinções, é agora possível passar à elaboração do direito dos povos e do que seria a política externa de sociedades liberais. A matriz kantiana do argumento fica logo clara quando, na construção do que seria tal política, Rawls introduz uma segunda posição original, dessa feita entre povos. Assim como em Kant o estabelecimento de uma constituição republicana precede a emergência de uma federação de estados livres, em Rawls, o estabelecimento do direito dos povos parte de uma situação dada em que já existem diversas comunidades políticas. Também em linha com Kant, a formulação rawlsiana tem como ponto de partida as sociedades liberais. Distintamente, entretanto, do requisito kantiano, conforme disposto no primeiro artigo definitivo para a paz perpétua, de que "a constituição civil de todos os Estados deve ser republicana", o argumento de Rawls parte do reconhecimento de uma realidade dada em que existem sociedades liberais e sociedades não liberais. A questão fulcral, portanto, é determinar de que forma se devem relacionar as sociedades liberais com as sociedades não-liberais, particularmente com aquelas que Rawls chamará de "decent societies", de modo a que seja possível obter uma ordem internacional pacífica.[475] O objetivo último do direito dos povos,

[475] Rawls assim define a expressão: "I use the term 'decent' to describe nonliberal societies whose basic institutions meet certain specified conditions of political right and justice (including the right of citizens to play a substantial role, say through associations and groups, in making political decisions) and lead their citizens to honor a reasonably just law for the Society of Peoples". Rawls, The Law of Peoples, p. 3, n. 2. Em outra passagem, Rawls estabelece dois critérios fundamentais para uma sociedade ser considerada decente, a saber, a recusa de buscar ampliar sua influencia por meio da guerra e o respeito aos direitos humanos fundamentais. Estes últimos seriam o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade formal. Tais direitos, insiste o autor, não podem ser considerados apenas ocidentais: "they are not politically parochial". Ibid, p. 65. A definição oferecida, à luz desses dois critérios, seria: "Thus, a decent people must honor the laws of peace; its system of law must be such as to respect human rights and to impose duties and obligations on all persons in its territory. Its system of law must follow a common good idea of justice that takes into account what it sees as the fundamental interests of everyone in society. And, finally, there must be a sincere and not unreasonable belief on the part of judges and other official that the law is indeed guided by a common idea of justice" (p. 67).

e o que constitui o cerne do que Rawls entende ser uma "utopia realista", seria plenamente alcançado quando "all societies have been able to establish either a liberal or a decent regime, however unlikely that may be".[476]

À semelhança do procedimento adotado na determinação dos princípios de justiça para uma sociedade bem ordenada, Rawls, na construção dos princípios fundamentais do direito dos povos, sugere uma nova posição original como método de representação. Dessa feita, em lugar dos indivíduos, são representantes dos povos os que se reúnem para deliberar sobre quais princípios devem reger o relacionamento entre seus representados. A escolha metodológica pela construção de uma nova posição original tem implicações substantivas: ao fazer que, na segunda posição, sejam representantes de povos que se reúnem, Rawls implicitamente se afasta de um cosmopolitanismo que, ao enfatizar o individuo como ator último a ter seus interesses protegidos pela ordem política, entenderia ser a primeira posição original o lócus legítimo para a obtenção dos princípios de justiça mesmo das relações externas a uma sociedade. Em rigor, a decisão por duas posições originais é recorrentemente citada pelos críticos de Rawls como uma das razões pelas quais o direito dos povos seria tímido em suas demandas normativas para a ordem internacional.[477]

[476] Ibid., p. 5. Sobre o conceito de utopia realista, Rawls o comenta explicando que "this monograph on the Law of Peoples is neither a treatise nor a textbook on international law. Rather, it is a work that focuses strictly on certain question connected with whether a realistic utopia is possible, and the conditions under which it might obtain. I begin and end with the idea of a realistic utopia. Political philosophy is realistically utopian when it extends what are ordinarily thought of as the limits of practical political possibility" (Rawls, The Law of Peoples, p. 5).

[477] A esse propósito, é representativo o comentário de Buchanan, quando afirma: "To say that the parties represent peoples is, in effect, to ensure that the fundamental principles of international law that will be chosen reflect the interest of those who support the dominant or official conception of the good or of justice in the society, and this may mean that the interests of dissident individuals or minorities are utterly disregarded" (Buchanan, p. 698).

Uma clara implicação substantiva, pode afirmar-se, está em que, ao recusar uma formulação que passe ao largo da dimensão estatal para ir buscar sua fundamentação no indivíduo, Rawls, mesmo usando o termo "povos", dá mostras de entender que o reconhecimento do papel do Estado é parte das condições que tornam uma utopia realista. Wendt, como visto acima, afirmava ser perfeitamente possível defender o Estado e ser progressista. Nisso, entendo, há uma similitude entre ambos os autores. A reforçar meu argumento está o fato, por exemplo, de que na seção 58 de *A Theory of Justice*, onde Rawls articula brevemente o que seria a extensão dos princípios de justiça para o direito internacional, já estão presentes as duas posições originais e, ali, os representantes a negociar o segundo contrato são representantes estatais, como fica claro na passagem que lê: "Once again the contracting parties, in this case representatives of states, are allowed only enough knowledge to make a rational choice to protect their interests but on so much that the more fortunate among them can take advantage of their special situation".[478]

O paralelismo entre as duas posições originais se manifesta em mais de uma instância. A primeira delas é que também os representantes dos povos estão sujeitos ao véu da ignorância: desconhecem a população, a extensão territorial e o poder relativo dos povos cujos interesses fundamentais representam.[479] Os interesses das sociedades liberais são exemplificados pela proteção de sua independência política e de sua liberdade, a garantia da segurança, a integridade do território, o bem-estar de seus cidadãos e um fator de ordem subjetiva que Rawls chama de "amour-propre" e que pode ser entendido como um orgulho cívico construído ao longo da história de cada sociedade.[480]

[478] Rawls, A Theory of Justice, p. 378.
[479] The Law of Peoples, p. 32.
[480] Ibid, p. 34.

Em seguida, ainda analogamente à primeira posição original, adota-se a hipótese de racionalidade dos representantes dos povos, bem como sua igualdade e liberdade na defesa dos interesses que defendem. Um paralelismo particularmente importante para a construção do argumento é a aplicação do conceito de pluralismo razoável na esfera internacional: assim como, nas sociedades domésticas, a concepção política de justiça liberal não pretende ser uma doutrina abrangente e se sustenta com base em consensos sobrepostos, existe o reconhecimento, agora na sociedade internacional, da presença de uma diversidade de concepções sobre como ordenar as sociedades domésticas. Algumas dessas formas serão liberais, mas nem todas, o que explica a necessidade de uma tipologia que, além das sociedades liberais e das sociedades decentes, inclui ainda os Estados fora da lei, as sociedades sob o ônus de condições desaforáveis e os absolutismos benevolentes. As sociedades liberais e as decentes constituem o que o texto chama de "povos bem-ordenados".

A adoção do pluralismo razoável na formulação dos princípios de política externa de democracias liberais serve como antídoto a tentações imperiais. Conforme visto na discussão da política externa do primeiro governo Bush, um dos problemas teóricos da suposta defesa de valores patrocinada pelos neoconservadores está na equação entre valores tais como eles se revelam aos formuladores norte-americanos e valores universais. Em Rawls, essa redução do universal ao particular, ou, mais elaboradamente, essa operação de eliminação da diferença por meio de uma assimilação conceitual forçada está de saída excluída do marco teórico, como fica claro na passagem em que se afirma:

> In the Society of Peoples, the parallel to reasonable pluralism is the diversity among reasonable peoples with their different cultures and traditions of thought, both religious and non-religious. Even when two or more peoples have liberal constitutional regimes,

> their conceptions of constitutionalism may diverge and express different variations of liberalism. A (reasonable) Law of Peoples must be acceptable to reasonable peoples who are thus diverse, and it must be fair between them and effective in shaping the larger schemes of cooperation.[481]

A elaboração dos princípios do direito dos povos ocorre a partir de duas segundas posições originais: uma que reúne apenas as sociedades liberais e outra por meio da qual os mesmos princípios são estendidos, e daí a importância do conceito de povos bem-ordenados, para abranger as sociedades decentes.[482] Valem, para essa posição original reunindo representantes de sociedades liberais e de sociedades decentes, os mesmos pressupostos adotados no caso em que se pactua o contrato apenas entre povos liberais, entre eles o da igualdade das partes. Como sublinha Rawls, o fato de uma sociedade não reconhecer internamente a igualdade como valor que funda sua ordem política não se traduz em que ela não deva ser tratada como igual no âmbito internacional.

O desdobramento da posição original em dois momentos é particularmente importante por demarcar o que se pode chamar de os limites da tolerância das sociedades liberais. Em um argumento cujas implicações concretas para o tempo presente e sua necessidade urgente de desenvolver formas pacíficas de convívio com a diferença, com o "outro", são claras, Rawls sustenta que sociedades liberais que se atribuam a missão de tornar todos os demais povos igualmente liberais estarão expressando o próprio fracasso do liberalismo político. A noção

[481] Ibid, pp. 4-5. Um contraste importante a ser aqui mencionado reside no fato de que uma sociedade liberal não possui uma doutrina abrangente do bem, embora indivíduos dentro de cada sociedade possam esposar tais doutrinas. Sobre isso, ver Law of Peoples, pp. 40-41.

[482] No caso das sociedades decentes, inexiste a posição original doméstica, já que sua estrutura básica não deriva de um contrato entre partes livres e iguais. Sobre esse aspecto ver Rawls, The Law of Peoples, pp. 69-70.

de uma cruzada liberal, em suma, aparta-se do liberalismo.[483] O exemplo hipotético a que recorre Rawls em sua exposição é o de uma sociedade islâmica que ele chama de Kazanistão.

Os princípios do direito dos povos obtidos apenas pelos representantes das sociedades liberais são confirmados quando da posição original reunindo representantes dos povos decentes. A razão essencial pela qual as sociedades decentes reconhecem e escolhem os mesmos princípios previamente adotados está em que seus representantes respeitam a ordem interna e a integridade dos demais povos, ao mesmo tempo em que se sentem respeitados dada a situação de igualdade e simetria que vige no momento do estabelecimento do contrato.[484] Os princípios assim escolhidos formam, então, a base normativa que regula as relações entre povos bem-ordenados. São eles:

1. Peoples are free and independent, and their freedom and independence are to be respected by other peoples.
2. Peoples are to observe treaties and undertakings.
3. Peoples are equal and are parties to the agreements that bind them.
4. Peoples are to observe a duty of non-intervention.
5. Peoples have the right of self-defense but no right to instigate war for reasons other than self-defense.

[483] O sentido da tolerância é assim explicado por Rawls: "A main task in extending the Law of Peoples to nonliberal peoples is to specify how far liberal peoples are to tolerate nonliberal peoples. Here, to tolerate means not only to refrain from exercising political sanctions–military, economic, or diplomatic–to make a people change its ways. To tolerate means also to recognize these nonliberal societies as equal participating members in good standing of the Society of Peoples, with certain rights and obligation, including the duty of civility requiring that they offer other peoples public reasons appropriate to the Society of Peoples for their actions. […] If all societies were required to be liberal, then the idea of political liberalism would fail to express due toleration for other acceptable ways (if such there are, as I assume) of ordering society." Ibid, p. 59.

[484] Ver LP, pp. 68-70. Para uma discussão do tema, ver Farid Abdel-Nour, "From Arm's Length to Intrusion: Rawls's "Law of Peoples" and the Challenge of Stability", Journal of Politics 61, no. 2 (1999).

6. Peoples are to honor human rights.
7. Peoples are to observe certain specified restrictions in the conduct of war.
8. Peoples have a duty to assist other peoples living under unfavorable conditions that prevent their having a just or decent political and social regime.[485]

Rawls reconhece que os oito princípios que conformam o direito dos povos não oferecem uma listagem exaustiva, mas sim representam princípios básicos que povos bem-ordenados livres estariam dispostos a aceitar como regulando sua conduta e que estão sujeitos, naturalmente, ao esforço interpretativo requerido para o recurso a cada um deles. Alguns são redundantes por definição, como o sexto e o sétimo, de vez que se partiu do pressuposto do respeito aos direitos humanos e do não recurso à guerra como ferramenta de promoção dos interesses individuais de cada povo. O quarto, por sua vez, deve ser qualificado, de vez que não se aplica no caso de estados fora da lei e de violações graves dos direitos humanos. A questão central a discutir encontra-se, em minha interpretação, no plano formado por três pontos fundamentais da listagem acima: o papel dos direitos humanos, o dever de prestar assistência a povos vivendo em condições desfavoráveis e, finalmente, o princípio da não-intervenção.

No que concerne ao tema dos direitos humanos, a primeira distinção a ter em conta é que na análise rawlsiana eles não se confundem com os direitos constitucionais que protegem a cidadania nas democracias liberais. Em lugar disso, Rawls delimita-os como uma classe especial de direitos urgentes, tais que a liberdade, embora não igualitária, de consciência e o veto a perseguições de grupos étnicos.[486]

[485] LP, p. 37.

[486] Rawls oferece uma listagem do que seriam os direitos humanos protegidos pelo direito dos povos em duas instâncias. A primeira, já mencionada acima, estabelece: "among the human rights are the right to life (to the means of subsistence and security);

Sua função essencial é estabelecer um padrão mínimo para que instituições políticas e sociais possam ser consideradas ao menos decentes. Dessa perspectiva, restringem o âmbito do que se considera admissível domesticamente para que se possa ambicionar a participação na Sociedade dos Povos. Rawls identifica três papéis paras os direitos humanos: (1) sua observância é condição necessária para a decência das instituições políticas de uma dada sociedade, bem como para sua ordem jurídica; (2) o respeito aos direitos humanos é condição suficiente para excluir intervenções por outros povos, seja por meio de sanções econômicas ou diplomáticas, seja por ações militares; (3) os direitos humanos estabelecem um limite ao pluralismo entre os povos.[487]

Um corolário imediato é que tal formulação implica que os compromissos de justiça e de respeito aos direitos humanos são mais amplos no caso das sociedades domésticas do que no caso da sociedade internacional. Rawls confirma esse entendimento ao afirmar que "how peoples treat each other and how they treat their own members are, it is important to recognize, two different things".[488] Essa distinção, em rigor, decorre da própria decisão de fazer que o direito dos povos seja fruto de uma posição original distinta da que funda o contrato interno às sociedades liberais. Como visto em nota acima, a implicação substantiva desta escolha metodológica consiste em um afastamento

to liberty (to freedom from slavery, serfdom, and forced occupation, and to sufficient measure of liberty of conscience to ensure freedom of religion and thought); to property (personal property); and to formal equality as expressed by the rules of natural justice (that is, that similar cases be treated similarly)". Mais adiante, ele observa: "Human rights in the Law of Peoples [...] express a special class of urgent rights, such as freedom from slavery and serfdom, liberty (but not equal liberty) of conscience and security of ethnic groups from mass murder and genocide. The violation of this class of rights is equally condemned by both reasonable liberal peoples and decent hierarchical peoples". Ver LP, p. 65 e 78-79.

[487] Ver Rawls, The Law of Peoples, p. 80.

[488] Ibid, p. 83. Na mesma passagem, Rawls agrega: "A decent hierarchical society honors a reasonable and just Law of Peoples even though it does not treat its own members reasonably or justly as free and equal citizens, since it lacks the liberal idea of citizenship".

de posições cosmopolitas com sua ênfase no indivíduo e na defesa de que todos os indivíduos gozem da proteção do mesmo conjunto de direitos ao alcance dos cidadãos das democracias liberais. O problema de tal visão, comenta Rawls, está em que ela se traduz prontamente na cruzada liberal já criticada, a qual toma como verdade que apenas sociedades liberais são aceitáveis. O Direito dos Povos, ao contrário, está aberto à possibilidade de que mesmo sociedades não-liberais possam conformar uma sociedade internacional bem ordenada.[489]

As teses de Rawls, ainda que pareçam decepcionantes aos que esperavam que o igualitarismo liberal dedicado à justiça das sociedades domésticas pudesse traduzir-se em posições menos contidas no trato da temática internacional, não podem de nenhuma forma ser percebidas como sinônimas de uma escassa prioridade conferida ao tema dos direitos humanos e, menos ainda, como implicando um indiferentismo que seria baseado na premissa de que, por serem mais amplamente defendidos na esfera doméstica, os direitos humanos são marcados por um relativismo de origem que os inabilita para desempenhar papel de relevo no momento em que se discute como ordenar de forma justa o convívio internacional. Ao contrário, como deixa claro o terceiro ponto listado, os direitos humanos são centrais ao demarcarem o limite do pluralismo razoável.

A noção dos direitos humanos como limite do pluralismo razoável é essencial, por um lado, para entender os limites ao principio da não-intervenção em caso de sua violação, e, por outro, para fundamentar a

[489] Rawls trata desse tema na seção 11.1, The Place of Cosmopolitan Justice, no contexto da qual distingue a visão cosmopolita de seu contratualismo internacional. Nesse âmbito, explica que a visão cosmopolita "amounts to saying that all persons are to have the equal liberal rights of citizens in a constitutional democracy. On this account, the foreign policy of a liberal people [...] will be to act gradually to shape all not yet liberal societies in a liberal directions, until eventually (in the ideal case) all societies are liberal. But this foreign policy simply assumes that only a liberal democratic society can be acceptable. Without trying to work out a reasonable liberal Law of Peoples, we cannot know that nonliberal societies cannot be acceptable". (ibid, pp. 82-83).

universalidade dos direitos humanos. O argumento depende de duas teses básicas. A primeira é a que faz dos direitos humanos uma condição necessária a todo sistema de cooperação social. De fato, sem a possibilidade do exercício de direitos e liberdades mínimos, simplesmente deixa de ser possível aos povos se comportarem como agentes comprometidos com um sentido comum de sociedade. A segunda é que, à semelhança da neutralidade da concepção política de justiça entre distintas doutrinas abrangentes que indivíduos possam sustentar no âmbito doméstico de sociedades liberais, os direitos humanos são neutros em relação a distintas formas de legitimidade política.[490] Sua justificação pode ser dada por uma variedade de manifestações de sociedades liberais, bem como por uma variedade de possibilidades de sociedades decentes: tanto os postulados liberais, quanto os postulados da decência, podem fundamentar a defesa dos direitos humanos, estando em ambos presente a noção de que a justiça deva ser voltada para o bem comum. Sociedades liberais e sociedades decentes partilham, ainda que por meio de manifestações distintas e mesmo que com diferenças cruciais em sua estrutura social básica, o que Rawls chama de "a common good idea of justice".[491]

Combinadas as duas teses, os direitos humanos imediatamente se manifestam como adotados por povos que se orientam pelo conceito de justiça voltada para o bem comum e, ainda, como prontos a tomarem parte de um sistema de cooperação social, neste caso específico uma sociedade bem ordenada. Com isso, não apenas a extensão da posição original para abranger sociedades decentes ganha nova justificativa, mas também o tema dos direitos humanos revela-se imediatamente

[490] Rawls esclarece que "comprehensive doctrines, religious or nonreligious, might base the idea of human rights on a theological, philosophical, or moral conception of the nature of the human person. That path the Law of Peoples does not follow. What I call human rights are, as I have said, a proper subset of the rights possessed by citizens in a liberal constitutional democratic regime, or of the rights of the members of a decent hierarchical society" (ibid, p. 81).

[491] Law of Peoples, pp. 71-74.

universal já que seu respeito é parte intrínseca de qualquer projeto de convívio social que se oriente pela noção de bem comum. A afirmação da universalidade de sua importância demarca ainda, por contraste, o limite da autonomia interna dos povos no tratamento de seus próprios membros. Este último aspecto conduz a argumentação diretamente às funções que Rawls atribui aos direitos humanos e, nesse âmbito, ao tema do respeito ao dever de não-intervenção nos assuntos internos de outras sociedades. São duas as funções apontadas:

> Human rights are a class of rights that play a special role in reasonable Law of Peoples: they restrict the justifying reasons for war and its conduct, and they specify limits to a regime's internal autonomy.[492]

A primeira função se divide, pois, no aspecto da conduta a ser adotada em caso de guerra – e aqui o que se requer é essencialmente o respeito ao direito humanitário – e nas causas que se pode teoricamente invocar para a decisão de entrar em guerra. A "guerra justa" em Rawls admite duas possibilidades: a legítima defesa contra um agressor externo e os casos extremos que resultem da intervenção diante de casos graves de violações de direitos humanos. Esta última possibilidade está, por sua vez, intimamente ligada ao entendimento rawlsiano de que os povos não podem alegar o argumento de soberania como uma imunidade para violarem os direitos humanos daqueles sujeitos a sua autoridade.

Ao analisar o direito à intervenção em casos de violações graves de direitos humanos, é fundamental ter-se em mente que Rawls não fundamenta tal direito em uma argumentação moral preocupada com o bem que seria feito em benefício das vítimas das violações, mas em uma preocupação de estabilidade sistêmica. Em outras palavras,

[492] Ibid, p. 79.

sociedades que violem de modo grave e sistemático os direitos humanos se colocam à margem de projetos comuns de cooperação social e ameaçam a estabilidade da sociedade internacional formada pelos povos liberais e decentes. É em defesa própria – e vale notar que, com isso, a intervenção em nome dos direitos humanos transforma-se indiretamente em uma modalidade de legítima defesa, restringindo assim a teoria rawlsiana da guerra justa a apenas uma circunstância autorizativa – que esses povos combatem os estados fora da lei.[493]

Assim formulado, o tema da intervenção depende de um pressuposto teórico não-explicitado claramente e que, no entanto, é fundamental à argumentação, a saber, a assimilação entre graves violações de direitos humanos e ameaças à estabilidade internacional.[494] Embora seja hipótese de provável confirmação empírica que haja uma relação entre as duas coisas, nem por isso é impossível encontrar casos de estados violadores de direitos humanos que não adotam

[493] A esse propósito, ver a passagem que lê: "If the political conception of political liberalism is sound, and if the steps we have taken in developing the Law of Peoples are also sound, then liberal and decent peoples have the right, under the Law of Peoples, not to tolerate outlaw states. Liberal and decent peoples have extremely good reasons for their attitude. Outlaw states are aggressive and dangerous; all peoples are safer and more secure if such states change, or are forced to change, their ways. Otherwise, they deeply affect the international climate of power and violence" (ibid, p. 81). É significativo que use para designar Estados que ameacem a paz e a segurança internacionais o termo "outlaw states", com o que se indica que se trata de atores políticos que, distintamente do que se aplica aos povos, insistem na prerrogativa de iniciar guerras ofensivas.

[494] Uma dificuldade que emerge da visão de Rawls é relativa ao que fazer com Estados que, embora violem gravemente os direitos humanos de seus membros, não tenham poder o bastante para se tornar ameaçadores da ordem internacional. O próprio Rawls reconhece tal dificuldade e oferece como solução uma espécie de compromisso: haveria, segundo ele, sociedades que estariam por serem demasiadamente isoladas ou primitivas estariam além de qualquer influencia externa. Não sendo este o caso, o princípio que se deve adotar é o que a intervenção em favor dos direitos humanos pode ser justificada mesmo na ausência de riscos sistêmicos: "Is there ever a time when forceful intervention might be called for? If the offenses against human rights are egregious and the society does not respond to the imposition of sanctions, such intervention in the defense of human rights would be acceptable and would be called for" (Rawls, The Law of Peoples, p. 94).

comportamento externo agressivo ou ameaçador. O resultado óbvio é que uma premissa teórica passa a estar dependente de uma regularidade estatística que se sabe incapaz de garantir uma correlação perfeita entre os dois fenômenos. Ao esforçar-se por sustentar o argumento da intervenção passando ao largo da dimensão moral das violações de direitos humanos, Rawls acaba por oferecer-lhe uma base conceitual menos sólida do que teria sido desejável.[495]

Passando, agora, à análise do segundo dos pontos que selecionei para discussão, i.e., o dever de prestar assistência a povos vivendo em condições desfavoráveis, o primeiro aspecto a ressaltar é que também aqui o leitor que espere uma aplicação mais ousada das teses igualitárias do *Teoria da Justiça* para a esfera internacional corre o risco de decepcionar-se. O princípio da diferença, por exemplo, que, como visto, tem função crucial entre os princípios de justiça para uma sociedade bem-ordenada está ausente do direito dos povos. Em seu lugar, encontra-se o dever, muito mais restrito, de prestar assistência às chamadas "sociedades oneradas" (*burdened societies*).

O que define as sociedades oneradas é a carência de recursos materiais, políticos, culturais e humanos para que se possam constituir em sociedades bem ordenadas.[496] Como dispõe o princípio oitavo do direito dos povos, o dever das sociedades bem ordenadas é prestar assistência ate o ponto em que as sociedades oneradas tenham os recursos mínimos que as permitam superar sua condição de privação e, assim, estar em condições de tornarem-se elas também bem ordenadas. São três as diretrizes que orientam a prestação de tal assistência.

[495] Em análise sobre esse aspecto, Beitz comenta: "the reason why people have human rights not to be tortured does not seem to be that regimes that torture are dangerous to other regimes: although the latter fact (if it is a fact) might justify intervention, it does not imply anything about the moral situation of the tortured (Beitz, "Rawls's Law of Peoples", p. 685).

[496] Rawls define: "burdened societies, while they are not expansive or aggressive, lack the political and cultural traditions, the human capital and know-how, and, often, the material and technological resources needed to be well-ordered" (ibid, p. 106).

Em primeiro lugar, Rawls lembra que uma sociedade bem-ordenada não é necessariamente uma sociedade afluente. Dois resultados imediatos desta distinção são que é natural que haja disparidades de riqueza entre as sociedades bem-ordenadas e que a assistência não deve visar ao crescimento indefinido da riqueza da sociedade que se deseja assistir, mas apenas à criação das condições mínimas para que ela deixe de estar submetida a condições desfavoráveis.

Rawls comenta, em segundo lugar, que não há receita única ou fácil para essa tarefa e sugere que grande parte das carências detectadas encontram sua origem em fatores socioeconômicos e político-culturais próprios a cada sociedade.[497] Em uma frase que não deixa de ser surpreendente, especula que qualquer sociedade, por mais escassos que sejam seus recursos naturais, pode tornar-se bem ordenada se puder contar com um bom governo e uma administração judiciosa de seus recursos.[498]

Finalmente, a terceira diretriz, é a que determina que deve haver uma espécie de linha de corte – um "cut-off point" – a partir do qual a assistência deixa de ser necessária. Este alvo é atingido uma vez que a sociedade onerada tenha a seu alcance os recursos que lhe permitam eventualmente aceder ao concerto das sociedades bem ordenadas. Para Rawls, este ponto pode ser alcançado sem que a situação de pobreza relativa das sociedades a que se presta ajuda tenha sido superada. A recusa em portar-se de modo "paternalista", para recuperar expressão usada pelo autor, está ligada à preservação do que deve ser

[497] "I believe that the causes of the wealth of a people and the forms it takes lie in their political culture and in the religious, philosophical, and moral traditions that support the basic structure of their political and social institutions, as well as the industriousness and cooperative talents of its members, all supported by their political virtues" (ibid, p. 108).

[498] "I would further conjecture that there is no society anywhere in the world – expect for the marginal cases – with resources so scarce that it could not, were it reasonably and rationally organized and governed, become well-ordered" (ibid).

o objetivo último da ajuda, e cito: "freedom and equality for the formerly burdened societies".[499]

A simples apresentação das três diretrizes basta para deixar evidente não apenas a ausência do principio da diferença do contrato entre as sociedades, mas também que o espaço para a aplicação de princípios de justiça distributiva em escala internacional é limitado. Os dois pontos são criticados, e alternativas são oferecidas, por autores que compõem o que se pode chamar de rawlsianos radicais, como, por exemplo, Charles Beitz e Thomas Pogge.[500] Sem prejuízo da importância das discussões promovidas por esses autores, uma questão central a ser estudada consiste em determinar se, afinal, ao limitar o dever de assistência a sociedades oneradas Rawls não está, contrariamente ao que entendem seus críticos, sendo consistente com seus marcos teóricos e fiel ao ordenamento lexicográfico assentado no *Teoria da Justiça*. Em meu entendimento, como discutido abaixo, a resposta a este questionamento é afirmativa. No que segue, portanto, e aqui avanço para a parte conclusiva desta subseção, comento algumas das principais críticas feitas ao que se percebe como uma insensibilidade de Rawls diante do tema da desigualdade de riquezas em esfera internacional para então articular interpretação alternativa.

Os esforços teóricos de ampliação dos princípios de justiça rawlsianos para a esfera internacional a partir de uma perspectiva cosmopolita são inaugurados por Beitz, que se propõe a expandir a tradição contratualista sustentando que é possível assemelhar, por analogia, as obrigações distributivas vigentes entre cidadãos de uma mesma sociedade a obrigações entre cidadãos de sociedades

[499] Ibid, p. 111.

[500] Para uma exposição sobre o pensamento dos dois autores, ver Molly Cochran, Normative theory in international relations: a pragmatic approach (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999), pp. 21-52. Uma discussão recente sobre o tema da justiça distributiva de uma perspectiva cosmopolita pode ser lida em Martha Nussbaum, Frontiers of justice: disability, nationality, species membership (Cambridge, Mass.: The Belknap Press: Harvard University Press, 2006).

distintas.[501] Na construção de seu argumento, Beitz distingue dois momentos lógicos. No primeiro, parte-se da hipótese de Estados relativamente auto-suficientes que, em estado de autarquia, relacionam-se apenas escassamente com os demais Estados. Adota-se, adicionalmente, a suposição de que as partes de uma posição original internacional têm o conhecimento de que os recursos naturais não são distribuídos pelo planeta de modo homogêneo, com o que podem antecipar que alguns Estados serão mais bem dotados de recursos do que outros. Diante disso, já no contrato internacional, as partes instituiriam entre seus princípios de justiça algo que Beitz chama de principio da distribuição dos recursos, segundo o qual cada sociedade teria a seu alcance os recursos materiais necessários para desenvolver instituições políticas justas e uma economia capaz de satisfazer as necessidades básicas dos membros dessa sociedade.[502] Em um segundo momento, a hipótese de autarquia é relaxada e admite-se que os Estados estão ligados por vínculos econômicos, políticos e culturais. A interdependência requer um novo princípio de justiça que Beitz chama de principio de justiça distributiva global, o qual funcionaria, à semelhança do princípio da diferença em Rawls, no sentido de buscar

[501] Beitz assim define seu objetivo: "I shall argue that a strong case can be made on contractarian grounds that persons of diverse citizenship have distributive obligations to one another analogous to those of citizens of the same state. International distributive obligations are founded on justice and mot merely on mutual aid" (Charles R. Beitz, Political theory and international relations (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979), p. 128).

[502] "In the case of natural resources, the parties to the international original position would know that resources are unevenly distributed with respect to population, that adequate access to resources is a prerequisite for successful operation of (domestic) cooperative schemes, and that resources are scarce. They would view the natural distribution of resources as arbitrary in the sense that no one has a natural prima facie claim to the resources that happen to be under one's feet. The appropriation of scarce resources by some requires a justification against the competing claims of others and the needs of future generations. Not knowing the resource endowments of their own societies, the parties would agree on a resource redistribution principle that would give each society a fair chance to develop just political institutions and an economy capable of satisfying its members' basic needs". (Ibid, p. 141).

reduzir as desigualdades em âmbito internacional. Embora Beitz não esclareça de forma mais concreta como poderia operar um mecanismo de redistribuição global de riqueza – na verdade, tampouco isso é feito no caso do princípio da distribuição de recursos – um aspecto importante do conceito está em que ele se aplica a desníveis de desigualdades interpessoais. Beitz é claro ao afirmar que apenas secundariamente se trata de uma assimetria de riqueza entre Estados. Estes podem intervir talvez como peças de um eventual mecanismo distributivo, mas o cerne está na dimensão individual.[503] A ênfase nesta dimensão configura, em rigor, um resultado previsível de uma proposta teórica que se percebe como cosmopolita no sentido de fazer dos indivíduos o sujeito último da justiça.[504]

[503] "Thus, a global difference principle does not necessarily require transfers from rich countries as such to poor countries as such. While it is almost certainly the case that an international difference principle would require reductions in intercountry distributive inequalities, this would be because these inequalities are consequences of impermissible interpersonal inequalities. Furthermore, because the difference principle applies in the first instance to persons, it would also require intrastate inequalities to be minimized if necessary to maximize the position of the (globally) least advantaged group". Beitz, Political theory and international relations, p. 153.

[504] É útil ressaltar que tal entendimento do que seja uma perspectiva cosmopolita afasta-se do cosmopolitanismo kantiano, que mantém uma clara distinção entre as esferas de justiça nacional e global. Em Beitz, por sua vez, a ênfase no individuo é parte do diagnóstico que identifica a superação do ceticismo normativo internacional como vinculado à critica da noção de autonomia do Estado. A esse respeito, em passagem na qual a relação entre os dois temas aparece com particular clareza, Beitz defende: "[T]he supposed autonomy of states insulates them from external moral criticism and political interference. This claim is the basis of traditional arguments for the nonintervention principle, and of more recent arguments for the principle of self-determination and against the effects of imperialism and economic dependence. Against this view, I argued that the idea that all states have a right of autonomy is incorrect because the analogy of states and persons is imperfect. States are not sources of ends in the same sense as are persons. Instead, states are systems of shared practices and institutions within which communities of persons establish and advance their ends. The appropriate analogue of individual autonomy in the international realm is not national autonomy but conformity of a society's basic institutions with appropriate principles of social justice. The refutation of international moral skepticism and the critique of the idea of state autonomy clear the way for the formulation of a more satisfactory normative international political theory". Ibid., p. 180. Em um artigo mais recente, Beitz traça algumas distinções entre a

A afirmação da centralidade do indivíduo na formulação de princípios de justiça para a sociedade internacional está igualmente presente nos escritos de Thomas Pogge, para quem, e cito, "every human being has a global stature as the ultimate unit of moral concern".[505] Na formulação do que seriam os delineamentos de um padrão de justiça global, Pogge critica a construção rawlsiana de duas posições originais e sugere uma única posição original, global, na qual as partes seriam representantes dos indivíduos e não dos Estados.[506] A legitimidade de sociedades separadas está fundada em uma eventual escolha que as partes na posição original possam fazer, embora fique claro no texto que tais sociedades reconhecem responsabilidade recíprocas em moldes que não incorporam plenamente os critérios clássicos de autonomia e de soberania estatais.[507]

Na mesma linha de Beitz, também Pogge entende indispensável que se institua um mecanismo global de redistribuição de renda e riqueza que vá alem do dever de assistência proposto por Rawls. Em Pogge, este mecanismo recebe o nome de "dividendo global de recursos" (*Global Dividend Resources*), que requereria, entre outras medidas, a alocação de até um por cento do produto global para ser distribuído

visão cosmopolita e o liberalismo de Rawls e define as características centrais deste último afirmando que ele é "motivated by a two-level conception of international society in which there is a division of moral labor between the domestic and international levels: state-level societies have the primary responsibility for the well-being of their people, while the international community serves mainly to establish and maintain background conditions in which just domestic societies can develop and flourish. The agents of international justice are states or societies, not individual persons (on the one hand) or international or transnational actors (on the other)". Charles R. Beitz, "International Liberalism and Distributive Justice: A Survey of Recent Thought", World Politics 51, no. 2 (1999).

[505] Thomas W. Pogge, "Cosmopolitanism and Sovereignty", Ethics 103, no. 1 (1992), p. 49.

[506] Realizing Rawls (Ithaca: Cornell University Press, 1989), p. 247.

[507] A esse respeito, ver a análise de Chris Brown em Chris Brown, "Political Theory and International Relations", in Handbook of political theory, ed. Gerald F. Gaus e Chandran Kukathas (Thousand Oaks, Calif: SAGE, 2004), p. 295.

entre os mais pobres.[508] A mesma idéia é defendida quando, em artigo sobre o *Law of Peoples*, Pogge critica a ausência do principio da diferença na reflexão rawlsiana sobre o internacional e oferece o que chama de "an egalitarian Law of Peoples". Nesse âmbito, propõe um "imposto sobre recursos globais" (*Global Resources Tax*), que seria, essencialmente, um imposto sobre o consumo dos recursos naturais que uma dada sociedade decida extrair de seu território.[509]

Em contraposição às criticas do que seria uma insuficiência da dimensão distributiva em seus princípios de justiça para a sociedade internacional, Rawls deixa de lado contra-argumentos de natureza prática – sobre, por exemplo, como administrar a coleta e o dispêndio de recursos de várias centenas de milhões de dólares e como alocá-los de modo a que efetivamente sejam usados em benefício dos mais pobres – para reiterar algumas distinções conceituais. [510]

Sua resposta repousa em um aspecto fundamental: a distinção entre os conceitos de igualdade e de justiça. Em lugar de um igualitarismo que veja como injusta toda e qualquer forma de desigualdade, em Rawls apenas a desigualdade que tenha efeitos injustos sobre a estrutura básica da sociedade dos povos constitui algo a ser combatido.[511] Em *O Direito*

[508] A proposta de Pogge pode ser lida em Thomas W. Pogge, "A Global Resources Dividend", in Ethics of Consumption: The Good Life, Justice and Global Stewardship, ed. David A. Crocker e Toby Linden ((Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998). Para uma discussão mais recente, ver Thomas W. Pogge, World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms (Cambridge: Polity Press, 2002).

[509] "The basic idea is that, while each people owns and fully controls all resources within its national territory, it must pay a tax on any resources it chooses to extract". Thomas W. Pogge, "An Egalitarian Law of Peoples", Philosophy & Public Affairs 23, no. 3 (1994), p. 200.

[510] Rawls responde explicitamente a Beitz e a Pogge no contexto de sua argumentação sobre a justiça distributiva entre os povos. Ver, a esse respeito, Rawls, The Law of Peoples, pp. 115-120.

[511] A reflexão sobre o tema da igualdade como conceito da teoria política representa uma das áreas em que é mais vivo o debate acadêmico recente. Para o leitor interessado, podem ser úteis as referencias que seguem: Thomas Scanlon, The difficulty of tolerance: essays in political philosophy (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2003); Anne Phillips, "Equality, pluralism, universality: current concerns in normative

dos Povos são mencionadas três situações nas quais se manifesta esta interferência da desigualdade no alcance da justiça: em primeiro lugar, como já visto, há as sociedades tão desprovidas de recursos que se encontram impossibilitadas de aspirar ao status de liberais ou decentes.[512] A segunda possibilidade se apresenta quando a desigualdade de renda e riqueza se transforma em fonte de sentimentos de inferioridade de um povo em relação a outro, com o que se cria um sentimento de exclusão que é fundamentalmente injusto; finalmente, deve ser combatida a desigualdade que destrua o pressuposto mesmo da construção do direito dos povos, ou seja, a hipótese axiomática segundo a qual as partes contratantes da posição original estabelecem o contrato em condições de liberdade e de igualdade. Ora, o ponto óbvio que se apresenta ao comentarista a esta altura é diferenciar essas três condições das exigências mencionadas precisamente pelos rawlsianos radicais. A chave da resposta está em que, não sendo toda desigualdade imediatamente injusta, Rawls deixa aberta a porta para uma sociedade que, sem prejuízo de ser bem-ordenada, ainda assim

theory", British Journal of Politics and International Relations 2, no. 2 (2000); R. M. Dworkin, Sovereign virtue: the theory and practice of equality (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000); Hurrell e Woods, eds., Inequality, Globalization and World Politics ; Ernesto Laclau, Reinaldo José Laddaga e Judith P. Butler, "The Uses of Equality", Diacritics 27, no. 1 (1997); Amartya Sen, "On the Status of Equality", Political Theory 24, no. 3 (1996); Steven Kautz, "Liberalism and the Idea of Toleration", American Journal of Political Science 37, no. 2 (1993)

[512] O paralelismo com as sociedades domésticas é dado nos seguintes termos: "One reason for reducing inequalities within a domestic society is to relieve the suffering and hardships of the poor. Yet this does not require that all persons be equal in wealth. In itself, it doesn't matter how great the gap between rich and poor may be. What matters are the consequences. In a liberal domestic society that gap cannot be wider that the criterion of reciprocity allows, so that the least advantages (as the third liberal principle requires) have sufficient all-purposes means to make intelligent and effective use of their freedom and to lead reasonable and worthwhile lives. When that situation exists, there is no further need to narrow the gap. Similarly, in the basic structure of the Society of Peoples, once the duty of assistance is satisfied and all peoples have a working liberal or decent government, there is again no reason to narrow the gap between the average wealth of different peoples. Rawls, The Law of Peoples, p. 114.

conviva com grandes assimetrias de renda e de riqueza. De modo concreto, o dever de assistência é muito menos rigoroso do que os princípios redistributivos defendidos pelos que sustentam a necessidade de implementar na sociedade internacional um princípio da diferença.

A partir da distinção conceitual entre igualdade e justiça, Rawls apresenta dois argumentos centrais para contrapor-se às teses redistributivas de corte cosmopolita. O primeiro deles está relacionado ao problema das escolhas intertemporais e vem expresso por dois exemplos: primeiramente Rawls imagina duas sociedades, liberais ou decentes, com um mesmo nível inicial de riqueza. A primeira decide industrializar-se e, para isso, organiza-se de modo a aumentar sua taxa de poupança interna; a segunda faz escolha diferente e prefere manter-se como está no momento inicial. O resultado, previsível, é que décadas depois a primeira sociedade estará substancialmente mais próspera do que a segunda. Dado que ambas as sociedades são, por hipótese, liberais ou decentes, Rawls pergunta-se pela justiça que possa haver em impor à primeira delas uma taxa voltada para a redistribuição do excedente até o ponto da equalização dos níveis de riqueza. A resposta rawlsiana, desnecessário enfatizar, é que não apenas não se aplica o dever de assistência a tal situação, como a imposição de uma taxa *à la* Pogge seria injustificável. O segundo exemplo é similar, mas, dado importante, concentra-se nas escolhas sociais intertemporais no que concerne a um tema fundamental dos direitos humanos: a igualdade de gênero. Assim, parte-se também aqui do caso de duas sociedades liberais ou decentes. Em ambas, portanto, respeita-se o principio da igualdade de justiça entre homens e mulheres. No primeiro caso, entretanto, esse elemento de igualdade de gênero é enfatizado, o que leva a uma crescente participação feminina na sociedade e uma redução das taxas de expansão demográfica, com o resultado obvio de um aumento da riqueza per capita ao longo do tempo. Na segunda sociedade, dá-se processo distinto e o apego a valores tradicionais se traduz em seguida expansão demográfica. Décadas mais tarde, haverá,

como no primeiro exemplo, um hiato de riqueza entre as duas sociedades. Também nesse caso, insiste Rawls, seria difícil imaginar um dever de justiça que obrigasse a adoção de medidas distributivas.

O elemento comum aos dois exemplos é que, em ambos, a desigualdade resulta de escolhas livremente feitas pelos povos. Antes que se possa criticar Rawls por uma suposta insensibilidade quanto a padrões de distribuição de riqueza, é preciso perguntar-se a que custo viria uma maior igualdade. No caso cosmopolita discutido acima, as sociedades e seus marcos estatais perdem em autonomia para garantirem maior igualdade; em Rawls, a liberdade é reafirmada como um valor central da ordem política, tanto interna, quanto internacional.[513]

Essa centralidade do papel da liberdade de escolha dos destinos nacionais, a qual implica que a autonomia dos povos não pode ser sacrificada em nome de mais igualdade econômica ou, em termos mais imediatos, que não se pode imaginar que receitas para superar desníveis de desenvolvimento sejam adquiridas ao custo da soberania de um povo é, precisamente, o segundo dos argumentos rawlsianos em sua distinção ante as teses exemplificadas por Beitz e Pogge.[514] A decisão teórica de

[513] Esse aspecto fica claro quando Rawls explica: "The crucial point is that the role of the duty of assistance is to assist burdened societies to become full members of the Society of Peoples and to be able to determine the path of their own future for themselves". Ibid., p. 118.

[514] Em um livro no qual analisa o tema da democracia e da importância da dimensão dos valores, Drucilla Cornell comenta que: "[S] some of Rawls' most thoughtful egalitarian commentators have accused him of insensitivity and even moral indifference to the horrible suffering of people in the global south. Their accusation is a response to the following notorious passage in Rawls: "I would further conjecture that there is no society anywhere in the world-except for marginal cases-with resources so scarce that it could not, were it reasonably and rationally organized and governed, become well-ordered". But Rawls here is not indifferent or insensitive to suffering at all. Instead, he proffers guidelines to help us in providing assistance so that all societies would be able to meet the basic needs of their peoples and secure their human rights. The first guideline is based on an interpretation of a just savings principle. The savings principle within A Theory of Justice was to impose limits on consumption, and the use of capital and natural resources, such that any current generation could not leave the generations to follow completely bereft of their conditions for flourishing. But in the course of applying this principle to the law of peoples, Rawls is implicitly challenging the idea

apartar-se das recomendações cosmopolitas parece insuficiente para que se possa acusar o pensamento rawlsiano de uma suposta timidez ante o tema da desigualdade. Em vez disso trata-se, em verdade, de uma escolha pela liberdade que, no caso dos Estados, atende pelo nome de autonomia.

A referência a tal escolha permite-me, agora, explicitar a interpretação alternativa a que havia aludido. A tese a ser contrastada, vale relembrar, é a de que existe uma descontinuidade entre o cenário interno e o internacional no que diz respeito à aplicação do principio da diferença. Em minha interpretação, a percepção da existência de tal descontinuidade ou, em uma leitura ainda mais critica, de tal inconsistência, pode rapidamente ser corrigida quando se incorpora à analise o fato de que em Rawls os princípios de justiça estão organizados em ordem lexicográfica. O principio da diferença não podia ser invocado, recorde-se, ao custo da supressão do principio de igual liberdade para todos. Da mesma forma, não será o caso de, na sociedade dos povos, defender-se a supressão do direito à autodeterminação em nome de maior igualdade distributiva.[515] Os princípios

that efficiency in the form of achievement of the greatest possible development of the gross national product can or should be imposed on societies by the United States which largely controls such powerful international organizations such as the International Monetary Fund and the World Bank. These institutions often impose what gets called structural adjustment against immediate spending on social services in the name that such spending does not save enough capital for direct investment in development defined as the speediest possible increase in the gross national product. In other words, Rawls is refusing the idea that wealth in and of itself is the goal of assistance. Rawls' position challenges that of mainstream development economics, which argues that all societies must adopt the Western capitalist model of economic growth if they are to flourish. He understands that an unflagging commitment to a mode of economic development based on the capitalist market system can be coercive both economically and culturally in its delivery of certain "assistance packages" and certain dominant Western liberal values. The second guideline demands that we look carefully at how we might assist "burdened societies" so as to change their political and cultural conditions in order to prevent terrible disasters such as famines, and ultimately to ensure that the neediest people actually receive the packages of assistance that are meant for them. Rawls is concerned that "each people be treated as a full and self-standing member of the society of peoples, capable of taking charge of their political life and social institutions". Drucilla Cornell, Defending ideals: war, democracy, and political struggles (New York: Routledge, 2004), p. 57.

[515] O ponto é analisado em um artigo recentemente publicado sobre globalização e igualdade, no qual o autor observa que a posição rawlsiana oferece, e cito, "a much

de justiça rawlsianos revelam-se, aceita tal interpretação, integralmente consistentes com a orientação básica de uma teoria da justiça que se orienta pela busca – em utopias realistas – de formas de convívio social e político que permitam assegurar a mais ampla liberdade partilhada por todos.[516]

Qualificadas as críticas que lhe fazem os radicais rawlsianos no que concerne ao tratamento do tema da desigualdade de riqueza na esfera internacional, o marco conceitual erguido por Rawls pode ser entendido como repousando em um tripé constituído pelos seguintes três pontos: o reconhecimento da autonomia como variável fundamental da ordem internacional; a preocupação com o equilíbrio entre igualdade e autodeterminação; e a centralidade dos direitos humanos na definição do que deva ser o padrão de relacionamento externo de sociedades liberais e decentes. A solidez com que se complementam mutuamente esses pontos parece capaz de sustentar bem as críticas motivadas por um cosmopolitanismo que, distintamente da versão kantiana, seja antes propenso a associar as perspectivas de uma ordem justa com a gradual superação de modelos de autonomia de base estatal. Nem por isso, entretanto, o universo rawlsiano é impermeável a toda crítica cosmopolita. Uma de suas fragilidades está, por exemplo, no

stronger form of resistance to the globalist challenge than arguments of the other kinds we have examined. Notice that it is not an adequate objection to complain that the ability of burdened societies to achieve true self-determination is severely restricted by the operation of global markets and financial institutions. Rawls can agree that globalization importantly complicates and extends the duties of assistance between peoples. But his view is that the target of such duties is self-determination, not equality". Garrett Cullity, "Equality and Globalisation", in Globalisation and equality, ed. Keith Horton e Haig Patapan (London; New York: 2004.), p. 16.

[516] Embora seja verdade que Pogge não associa imediatamente seus esquemas redistributivos globais com a emergência de um Estado-global, é inegável que tal desdobramento é um corolário lógico ao menos provável de seu cosmopolitanismo. Discípulo de um Kant que via na figura de um Estado mundial algo a ser evitado, Rawls afasta-se de tais caminhos teóricos e concorda com Walzer ao citar a passagem do Spheres of Justice que lê: "'To tear down the walls of the state is not … to create a world without walls but rather to create a thousand petty fortresses". Law of Peoples, p. 39, n. 48.

tratamento, esse sim tímido, da dimensão dos direitos humanos, que, em Rawls, fica aquém mesmo de instrumentos internacionais amplamente reconhecidos como a Declaração e Programa de Ação de Viena, de 1993, ou mesmo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Intérprete da lição kantiana, é no cosmopolitanismo tecido por Habermas que se pode encontrar um dos diálogos críticos mais ricos com o liberalismo político rawlsiano.

II.4. HABERMAS: AS CONSTELAÇÕES PÓS-NACIONAIS

Em longa entrevista concedida em meados da década de 90, Habermas comenta que um dos poucos problemas filosóficos de relevância política imediata consiste no debate em torno da universalidade de elementos axiológicos que permita construir uma comunidade internacional pacífica que respeite e integre distintas manifestações da existência humana. Pergunta-se, nesse contexto, se não haverá, citando Rawls, uma sobreposição de consensos que sustente tal coexistência e responde que, embora o debate siga em aberto, está convencido de que, e cito, "Rawls tem razão".[517]

[517] "And here we encounter one of the very few philosophical problems with an immediate political relevance. Are the principles of international law so intertwined with the standards of Western rationality — a rationality built in, as it were, to Western culture — that such principles are of no use for the nonpartisan adjudication of international conflicts? For example, does the claim to universality that we connect with the concept of human rights simply conceal an especially subtle and deceitful instrument of domination of one culture over another — as in the slogan 'Whoever speaks of "humanity" is a liar'? Or is it the case that universal world religions converge in some core condition of moral intuition according to their own claims, a core that we interpret as equal respect for all, equal respect for the need to promote the integrity of each individual person, and for the damageable intersubjectivity of all forms of human existence? Is there not, as my colleague John Rawls maintains, an 'overlapping consensus' within world perspectives and religious interpretations of deep moral feelings and elementary experiences of communicative interaction? Is this a consensus on which the world community could support the norms of a peaceful coexistence? The philosophical discussion on these topics is in a state of flux. But I'm convinced that Rawls is right, that the basic content of the moral principles embodied in international law is in

A resposta antecipa convicção semelhante expressa em artigo já citado no qual Habermas interpreta o projeto filosófico de Rawls como uma tentativa de reconstruir a filosofia moral kantiana no que diz respeito ao problema da organização de uma sociedade justa uma vez abandonados os pressupostos da filosofia transcendental de Kant.[518] Segundo Habermas, Rawls adota uma leitura intersubjetivista do principio da autonomia kantiano segundo a qual agimos autonomamente quando obedecemos a leis que seriam aceitáveis por todos os interessados segundo expresso pelo uso público de sua razão.[519]

Ao interpretar a reconstrução kantiana de Rawls nesses termos, Habermas deixa logo entrever tema central de sua divergência em relação ao universo rawlsiano: a releitura que cada um dos autores oferece do

harmony with the normative substance of the great world-historical prophetic doctrines and metaphysical world-views". Jürgen Habermas, The past as future: Vergangenheit als Zukunft, ed. Michael Haller e Max Pensky (Lincoln: University of Nebraska Press, 1994), p. 20.

[518] Ver nota 156 acima.

[519] Habermas, "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism", p. 109. Naturalmente, é parte imediata de tal reconstrução kantiana uma crítica de posições contextualistas que colocam em questão o pressuposto de que existe uma razão que é partilhada universalmente por todos os seres humanos. Referência importante sobre o tema da universalidade da razão e sua formulação por Habermas no âmbito de um projeto neoiluminista são as obras do Embaixador Sérgio Paulo Rouanet, leitor privilegiado de Habermas. Em um dos artigos em que trata desta questão, Rouanet comenta, ironicamente, que: "o historista tem razão quando afirma o pluralismo das explicações sobre o mundo físico, que variam com efeito de cultura a cultura, mas não quando deriva desse pluralismo uma conclusão relativista. Por mais que essa arrogância dilacere a alma sensível dos historistas, sou obrigado a confessar que considero válida a tese ocidental de que a chuva é composta de moléculas de oxigênio e hidrogênio, mas não considero válida a tese da cultura piaroa de que ela é a urina de um deus". Mais adiante, no mesmo texto, Rouanet obtém: "suspendo meu julgamento sobre os benefícios para a humanidade da expedição lunar, mas lembro outra vez que não é disso que se trata. A ciência ocidental poder ser inútil e destrutiva, mas é universal, pela simples razão de que é verdadeira. Em suma, a pluralidade de teorias rivais sobre o mundo físico não justifica nenhuma conclusão relativista. Talvez seja uma pena, mas para o bem ou para o mal as teorias científicas modernas são válidas, o que não ocorre com as teorias alternativas". Sérgio Paulo Rouanet, "A coruja e o sambódromo", in Mal-estar na modernidade, ed. Companhia das Letras (São Paulo: Companhia das Letras, 1993), pp. 77-79.

imperativo categórico. Com efeito, esse é ponto fundamental de uma crítica que Habermas anuncia como "imanente e construtiva" a um projeto que ele reconhece partilhar.

Esse aspecto fica particularmente claro no contexto da análise habermasiana do conceito de posição original.[520] O cerne de sua crítica consiste em apontar que os constrangimentos impostos às partes da posição original com o objetivo de assegurar imparcialidade na obtenção dos princípios de justiça a serem adotados pelos cidadãos por elas representados acabam, na verdade, por torná-las, às partes, incapazes dessa representação, de vez que, movidas apenas pelo egoísmo racional e orientadas por preferências subjetivas, não teriam como representar consistentemente a autonomia dos cidadãos em seu exercício pleno das duas faculdades morais que consistem no ser dotado do sentimento de justiça e da capacidade para a concepção própria do bem.[521] O exercício dessas duas faculdades tem uma dimensão intersubjetiva e dialógica que se situa fora do alcance da perspectiva monológica imposta pelo desenho da posição original. Em sua interpretação, Habermas descreve a leitura rawlsiana do imperativo

[520] Ver Habermas, "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism", pp. 111-119.

[521] "Rawls cannot consistently stand by the decision that "fully" autonomous citizens are to be represented by parties who lack this autonomy. Citizens are assumed to be moral persons who possess a sense of justice and the capacity for their own conception of the good, as well as an interest in cultivating these dispositions in a rational manner. But in the case of the parties in the original position, these reasonable characteristics of moral persons are replaced by the constraints of a rational design. At the same time, however, the parties are supposed to be able to understand and take adequate account of the "highest-order interests" of the citizens that follow from these very characteristics. For example, they must take account that autonomous citizens respect the interests of others on the basis of just principles and not only from self-interest, that can be obligated to loyalty, that they want to be convinced of the legitimacy of existing arrangements and policies through the public use of their reason, and so forth. Thus, the parties are supposed both to understand and to take seriously the implications and sequences of an autonomy that they themselves are denied. This may still be plausible for the advocacy of self-related interests and conceptions of the good that are known in detail. But can the meaning of considerations of justice remain unaffected by the perspective of rational egoists?" Ibid., p. 112.

categórico como estruturada em dois momentos: o primeiro, relativo às condições de participação no momento do contrato, diz respeito à igualdade pressuposta das partes; o segundo, que concerne ao que Habermas chama de "situational features", consiste fundamentalmente no véu da ignorância. Para Rawls, a posição original concebida de modo a que as partes, em situação de igualdade e ignorando sua situação futura, deliberem sobre princípios de justiça com base em suas preferências egoístas garantiria manifestação concreta e construída intersubjetivamente do imperativo categórico. É precisamente disso que Habermas discorda.

Em sua crítica, Habermas começa por distinguir entre o que chama de a regra de ouro a qual dispõe "Não faças aos outros o que não queres que façam a ti" e o imperativo categórico. Enquanto a primeira pressupõe uma universalização a partir de uma perspectiva individual, ou monológica, para usar o termo a que recorre Habermas, o segundo requer que todos quantos sejam afetados por uma dada norma a possam desejar como regra geral. O problema reside em que a perspectiva monológica oferece uma perspectiva limitada – a do individuo que deseja a norma – a partir da qual julgar a possível universalização da regra que se reconhece como justa. Para que a passagem entre a perspectiva individual e o entendimento – que Habermas chama de dialógico – intersubjetivo seja possível, a condição implícita é que se adote um postulado segundo o qual cada visão individual refletiria imediatamente o conjunto das visões de todos os outros. Esse postulado simplesmente não tem como ser justificado no contexto de pluralismo social e político que o próprio Rawls advoga. A solução proposta por Habermas consiste em sua ética discursiva, a qual entende o ponto de vista moral como compreendido pela prática argumentativa intersubjetiva.[522]

[522] Ibid., p. 117.

A proposta da ética discursiva como uma interpretação do imperativo categórico superior à oferecida pelo contrato rawlsiano e suas condições originais traz consigo uma segunda crítica: segundo Habermas um dos problemas do aparato de Rawls está em pretender oferecer critérios substantivos de justiça em vez de limitar-se a construir um argumento puramente procedimental.[523] Com efeito, é possível entender a ética discursiva habermasiana como uma reconstrução procedimental da idéia kantiana de razão prática e sobretudo de seu imperativo categórico, que, em lugar de construído com base na validade geral de teses que cada um individualmente pode desejar como lei universal, inverte o procedimento e passa a ser concebido como um exercício discursivo em que cada um submete suas razões ao debate público com o objetivo de testar sua aceitabilidade como regra universal.[524]

Os pressupostos em que se sustenta a ética discursiva – os quais configuram a chamada situação discursiva ideal – consistem, em primeiro lugar, na liberdade e igualdade dos participantes para que possam sustentar seus argumentos em um debate que deve dar-se em condições da mais ampla inclusividade e livre de coerções externas. Em tal debate, cada participante deve ser capaz de apreciar a perspectiva de cada um dos outros envolvidos e assim imaginar-se a partir do entendimento do mundo e do eu de cada um dos demais. Dessa situação ideal emerge uma perspectiva efetivamente partilhada que pode, então, servir como parâmetro para aceitabilidade de normas que se pretendam universalizáveis.[525]

[523] "I believe that Rawls could avoid the difficulties associated with the design of an original position if he operationalized the moral point of view in a different way, namely, if he kept the procedural conception of practical reason free of substantive connotations by developing it in a strictly procedural manner". Ibid., p. 116.

[524] Para uma discussão mais aprofundada do tema, ver Thomas McCarthy, "Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue", Ethics 105, no. 1 (1994).

[525] Habermas, "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism", p. 117.

A questão óbvia que surge nesta altura da exposição habermasiana é a que busca identificar o porquê da convicção de que os participantes desse exercício discursivo serão capazes de convergir – mesmo na situação paradigmática descrita pela teoria – na direção da emergência de um núcleo comum de interesses generalizáveis. A resposta de Habermas consiste, essencialmente, em sustentar que o exercício da argumentação pública já traz consigo, implicitamente, a perspectiva moral.[526] Aceita tal premissa, é imediato obter que, por meio da pratica reiterada do discurso, seja possível construir consensos partilhados universalmente. Esse corolário não apenas permite a Habermas contrapor-se a Rawls oferecendo uma interpretação distinta da filosofia moral kantiana, mas também, e muito mais radicalmente, permite que, em lugar de um neocontratualismo, Habermas responda ao problema hobbesiano da ordem por meio de uma "virada lingüística" – para usar termo freqüentemente citado na literatura – em que os atores sociais engajados em práticas discursivas são capazes de obter acordos partilhados por todos e por todos percebidos como manifestando normas universais.[527]

[526] "In my view, the moral point of view is already implicit in the socioontological constitution of the public practice of argumentation, in the complex relations of mutual recognition that participants m rational discourse "must" accept (in the sense of weak transcendental necessity). In what follows, I am interested in the consistent execution of the proceduralist program only with reference to one implication it has for the explanation of the constitutional state". Ibid, p. 127. É importante ter presente que Habermas estabelece uma distinção conceitual entre questões éticas e questões morais: as primeiras lidam com o tema da boa vida, enquanto cabe às segundas ocupar-se das questões de justiça. A distinção fica clara na passagem em que Habermas observa: "Questions of justice or moral questions admit of justifiable answers - justifiable in the sense of rational acceptability - because they are concerned with what, from an ideally expanded perspective, is in the equal interest of all. Ethical questions, by contrast, do not admit of such impartial treatment because they refer to what, from the first-person perspective, is in the long run good for me or for us, even if this is not equally good for all". Ibid., p. 125.

[527] "From the standpoint of legal theory, the modem legal order can draw its legitimacy only from the idea of self-determination: citizens should always be able to understand themselves also as authors of the law to which they are subject as addressees. Social-contract theories have construed the autonomy of citizens in the categories of bourgeois

A aposta teórica de Habermas ao identificar um ponto de vista moral implícito na constituição da esfera pública e ao fazer dessa identificação a premissa da capacidade de sua ética discursiva oferecer consensos categóricos representa uma movida filosófica de enorme alcance e que, se bem não haver espaço para aqui comentá-la em pormenores, não poderia passar sem uma menção ao menos respeitosa. Dessa perspectiva, um primeiro comentário é que, fossem todos os outros pontos críticos em relação a Rawls superados, ainda assim restaria uma diferença irredutível: enquanto em Rawls é inerente ao livre funcionamento da razão humana produzir doutrinas abrangentes distintas e incompatíveis entre si; em Habermas, deixada trabalhar por tempo suficiente em condições ideais, a razão será capaz de produzir entendimentos comuns. Em Rawls, o pluralismo razoável é indissociável da liberdade baseada na aceitação do fato inerrádicavel da diferença. Por isso, os princípios de justiça emprestam tanta ênfase – como Habermas sublinha – na chamada "liberdade dos modernos". A inclinação de Habermas pela "liberdade dos antigos" é perfeitamente coerente com seu entendimento da comunidade como trazendo em si, implicitamente, um ponto de vista moral.

Um segundo aspecto a ressaltar é que, ao assim fundamentar sua ética discursiva, Habermas, embora partilhe do otimismo iluminista sobre as possibilidades da razão, revela, em rigor, um entendimento clássico da tarefa da filosofia na cidade. Se, a partir da modernidade,

contract law, that is, as the private free choice of parties who conclude a contract. But the Hobbesian problem of founding a social order could not be satisfactorily resolved in terms of the fortuitous confluence of rational choices made by independent actors. This led Kant to equip the parties in the state of nature with genuinely moral capacities, as Rawls would later do with parties in the original position. Today, following the linguistic turn, discourse theory provides an interpretation of this deontological understanding of morality. Consequently, a discursive or deliberative model replaces the contract model: the legal community constitutes itself not by way of a social contract but on the basis of a discursively achieved agreement". Jürgen Habermas, Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, trad. William Rehg (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996), p. 449.

a filosofia não raro se atribui a função de ditar os caminhos a serem trilhados pelo fazer da cidadania, o que é mais próprio do mundo clássico é rejeitar essa ambição imperial, nem que, para tanto, seja necessário condenar um Sócrates. Se a filosofia moderna tem a pretensão de dirigir o concreto, a filosofia clássica concentra-se antes em clarificar e dissolver perplexidades. A esse respeito, minha leitura encontra base textual na passagem, por exemplo, em que Habermas comenta:

> Philosophy shoulders different theoretical burdens when, as on Rawls's conception, it claims to elaborate the idea of a just society, which the citizens then use this idea as a platform from which to judge existing arrangements and policies. By contrast, I propose that philosophy limit itself to the clarification of the moral point of view and the procedure of democratic legitimation, to the analysis of the conditions of rational discourses and negotiations. In this more modest role, philosophy need not proceed in a constructive, but in a reconstructive fashion. It leaves substantial questions that must be answered here and now to the more or less enlightened engagement of participants, which does not mean that philosophers may not also participate in the public debate, though in the role of intellectuals, not of experts.[528]

Em sua resposta às criticas apresentadas por Habermas, Rawls aponta para a diferença entre a abrangência do que pretende a ética discursiva e o âmbito restrito de sua teoria que, insiste ele, deve ser entendida como uma teoria política de justiça e não como uma doutrina moral abrangente. O contraste é explicitado por Rawls:

[528] Ibid, p. 131

> Political liberalism abstains from assertions about the domain of comprehensive views except as necessary when these views are unreasonable and reject all variations of the basic essentials of a democratic regime. That is part of leaving philosophy as it is. Habermas's position, on the other hand, is a comprehensive doctrine and covers many things far beyond political philosophy. Indeed, the aim of his theory of communicative action is to give a general account of meaning, reference, and truth or validity both for theoretical reason and for the several forms of practical reason.[529]

Sublinhados esses aspectos de natureza mais abstrata – embora de óbvias implicações práticas – é possível agora retornar à exposição de Habermas e observar que sua resposta ao problema da ordem o afasta do esforço teórico de construir uma "device of representation" – como o é a posição original rawlsiana – bem como, em caráter mais genérico, de um exercício intelectual de delineamentos dos contornos substantivos do que seria uma sociedade bem-ordenada.[530] Esses surgirão do dialogo em que se engajam os membros de uma dada comunidade, sustenta Habermas. Diferentes sociedades e diferentes

[529] John Rawls, "Political Liberalism: Reply to Habermas", Ibid., pp. 134-135.

[530] A leitura habermasiana de Kant nesse âmbito não apenas serve ao propósito de oferecer uma leitura kantiana distinta daquela articulada por Rawls, mas também permite contrapor uma resposta às críticas de inspiração hegeliana. Esse ponto, aparentemente de uma abstração que o afasta de todo interesse prático, constitui, em rigor, o cerne de uma resposta filosófica a leituras hegelianas conservadoras como a de Fukuyama. Embora não seja possível desenvolver aqui o argumento, ao menos cabe citar duas referencias particularmente importantes: "Morality and Ethical Life: Does Hegel's Critique of Kant Apply to Discourse Ethics?", in Moral consciousness and communicative action (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990); Jürgen Habermas, "From Kant to Hegel and Back again - The Move Towards Decentralization", European Journal of Philosophy 7, no. 2 (1999). A respeito do fato de que em Habermas não há a demanda por determinações substantivas de ordem normativa, ver a passagem em que, contrastando seu conceito de razão comunicativa com o conceito de razão prática, Habermas esclarece que: "Unlike the classical form of practical reason, communicative reason is not an immediate source of prescriptions. It has a normative content only insofar as the communicatively acting individuals must commit themselves to pragmatic presuppositions of a counterfactual

culturas obterão cada uma delineamentos substantivamente distintos, mas baseados sempre em exigências argumentativas que além de universais em seu aspecto procedimental, permitem ainda uma convergência no sentido de uma universalização de perspectivas. Como afirma Habermas, a "força suave dos pressupostos argumentativos" leva a que cada participante de uma comunidade discursiva seja capaz de considerar os interesses dos demais.[531]

sort. That is, they must undertake certain idealizations for example, ascribe identical meanings to expressions, connect utterances with context-transcending validity claims, and assume that addressees are accountable, that is, autonomous and sincere with both themselves and others. Communicatively acting individuals are thus subject to the "must" of a weak transcendental necessity, but this does not mean they already encounter the prescriptive "must" of a rule of action whether the latter "must" can be traced back deontologically to the normative validity of a moral law, axiologically to a constellation of preferred values, or empirically to the effectiveness of a technical rule. A set of unavoidable idealizations forms the counterfactual basis of an actual practice of reaching understanding, a practice that can critically turn against its own results and thus transcend itself. Thus the tension between idea and reality breaks into the very facticity of linguistically structured forms of life. Everyday communicative practice overtaxes itself with its idealizing presuppositions, but only light of this innerworldly transcendence can learning processes take place at all. Communicative reason thus makes an orientation to validity claims possible, but it does not itself supply any substantive orientation for managing practical tasks it is neither informative nor immediately practical. On the one hand, it stretches across the entire spectrum of validity claims: the claims to propositional truth, personal sincerity, and normative rightness; to this extent it reaches beyond the realm of moral-practical questions. On the other hand, it pertains only to insights - to criticisable utterances that are accessible in principle to argumentative clarification - and thus falls short of a practical reason aimed at motivation, at guiding the will. Normativity in the sense of the obligatory orientation of action does not coincide with communicative rationality. Normativity and communicative rationality intersect with one another where the justification of moral insights is concerned. Such insights are reached in a hypothetical attitude and carry only the weak force of rational motivation. In any case, they cannot themselves guarantee that insight will issue in motivated action". Habermas, Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, p. 4.

[531] "The gentle force of unavoidable presuppositions of argumentation requires participants to take on the perspective and to consider equally the interest of all others. Thus the universality of a world of well-ordered interpersonal relations – the projection of a moral universe toward which the arguments are directed – is explained as a kind of reflection of the egalitarian universalism participants in discourse must always already buy into lest the forfeit the cognitive import of their undertaking". Jürgen Habermas, "Rigthness versus Truth", in Truth and Justification (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003), p. 266.

Habermas entende que ao identificar na própria natureza do convívio social os elementos conducentes à construção de normas universais, está dado o vínculo que permite escapar ao debate, tradicional na filosofia política, entre a chamada liberdade dos modernos e liberdade dos antigos.[532] Como é bem sabido, enquanto a "liberdade dos antigos", ou o republicanismo como preferem alguns autores, enfatiza a autonomia pública dos cidadãos por sobre as liberdades pré-políticas do indivíduo, a liberdade dos modernos, típica do liberalismo, alerta para o risco do poder excessivo das maiorias e insiste na prioridade dos direitos individuais. Para o republicanismo, a legitimidade dos direitos humanos está fundamentada na autodeterminação que se obtém em uma comunidade política, ao passo que, para os liberais, esses direitos devem preservar liberdades individuais inalienáveis da vontade soberana do povo mesmo quando constituído em maioria. Na interpretação habermasiana, para escapar a esta dicotomia é indispensável entender que o conceito de direitos humanos não deve ser concebido como algo externo que se imponha como limite à soberania da vontade popular expressa pelo legislador nem como um requisito funcional para a autodeterminação democrática. Em lugar de percebidos como vinculados por relações externas, direitos humanos e soberania popular devem ser compreendidos como relacionados por um vínculo interno: os direitos humanos, afirma Habermas, são condições de possibilidade para que se formem vontades políticas.[533] Direitos

[532] Topos clássico da filosofia política, a querela entre antigos e modernos, como a caracteriza Benjamin Constant, pode ser estudada em uma quantidade infindável de referências. Cito algumas que parecem de especial interesse, entre elas o debate entre Leo Strauss e Alexander Kojève: Leo Strauss e Alexandre Kojève, On tyranny, ed. Victor Gourevitch e Michael S. Roth, Rev. and expanded ed. (New York: Free Press, 1991); Robert Pippin, "Being, Time, and Politics: The Strauss-Kojève Debate", History & Theory 32, no. 2 (1993); Daniel Deudney, "Publius Before Kant: Federal-Republican Security and Democratic Peace", European Journal of International Relations 10, no. 3 (2004); John Finnis, "Natural Law and the Ethics of Discourse", Ratio Juris 12, no. 4 (1999).

[533] Ver, sobre esse tema, Jürgen Habermas, "Remarks on Legitimation through Human Rights", in The Postnational Constellation: Political Essays, ed. Max Pensky (Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001).

humanos e democracia, dessa perspectiva, são dois lados da mesma construção política, uma construção política em que a liberdade individual e a liberdade cidadã são co-originais.[534]

O arcabouço conceitual que permite colocar em evidência essa co-originalidade permite ainda a Habermas apresentar sua ética discursiva como um passo lógica e ontologicamente prévio ao do contrato social.[535] Quais as condições, portanto, para que a ética discursiva permita a construção das normas de uma sociedade bem-ordenada? A resposta de Habermas é clara ao afirmar que a autodeterminação democrática tem lugar quando a população de um dado Estado pode afirmar sua cidadania tomando em mãos o controle de sua vida política.

Neste ponto, estão dados os elementos que permitem avançar na direção do estudo da ordem política tendo presente a dimensão estatal. De fato, Habermas sublinha que a mobilização política de

[534] "The desired internal relation between human rights and popular sovereignty consists in this: human rights institutionalize the communicative conditions for a reasonable political will-formation. Rights, which make the exercise of popular sovereignty possible, cannot be imposed on this practice like external constraints. To be sure, this claim is immediately plausible only for political rights, that is, the rights of communication and participation; it is not so obvious for the classical human rights that guarantee the citizen's private autonomy. The human rights that guarantee everyone a comprehensive legal protection and an equal opportunity to pursue her private life-plans early have an intrinsic value. They are not reducible to their instrumental value for democratic will-formation. […] The internal relation between democracy and the rule of law consists in this: on the one hand, citizens can make appropriate use of their public autonomy only if, on the basis of their equally protected private autonomy, they are sufficiently independent; on the other hand, they can realize equality in the enjoyment of their private autonomy only if they make appropriate use of their political autonomy as citizens. Consequently, liberal and political basic rights are inseparable. The image of kernel and husk is misleading – as though there were a core area of elementary liberty rights that would have priority over rights of communication and participation. For the Western style of legitimation, the co-originality of liberty rights and the rights of citizens is essential". Ibid., pp. 117-118.

[535] Em verdade, entendido que o espaço do político e suas determinações procedimentais e substantivas surgem da livre e igualitária deliberação dos membros de uma comunidade discursiva, o contrato é apenas uma das possibilidades que esse diálogo pode assumir.

indivíduos concebidos isoladamente depende de uma integração prévia que lhes confira alguma unidade. Essa integração é obtida pelo conceito de 'nação' que, uma vez constituído, oferece aos indivíduos uma identidade coletiva que transcende vínculos como os de família ou clã.[536] A construção simbólica de um 'povo' transforma o Estado moderno em um Estado-nação, o qual, por sua vez, garante pré-condições essenciais para o exercício da autodeterminação democrática.[537] O papel do Estado é estudado tendo presente sua capacidade administrativa, financiada pelos impostos, e sua capacidade de manter a soberania dentro de um dado território na forma especifica de um Estado-nacional no qual podem prosperar mecanismos legais e sociais democráticos. A presença conjunta desses três fenômenos constitui o que Habermas chama de a constelação histórica que permitiu ao processo democrático tomar uma forma institucional.[538]

O primeiro desses – o "*administrative state*", na denominação habermasiana – surge quando, no curso de seu desenvolvimento, uma sociedade adota um subsistema capaz de produzir decisões coletivas

[536] Habermas observa que por meio da idéia de nação, os membros de um Estado constroem, e cito: "a new form of collective identity beyond their inherited loyalties to village, family, place, or clan. The cultural symbolism of "a people" secures its own particular character, its "spirit of the people", in the presumed commonalities of descent, language, and history, and in this way generates a unity, even if only an imaginary one. It thereby makes the residents of a single state-controlled territory aware of a collective belonging". Jürgen Habermas, "The postnational constellation and the future of democracy", in The Postnational Constellation: Political Essays, ed. Max Pensky (Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001), p. 64.

[537] Ibid.

[538] "The welfare-state mass democracies on the Western model now face the end of a 200-year developmental process that began with the revolutionary birth of modern nation-states. We should recall this beginning if we want to understand why the welfare state has fallen on such hard times. The counterfactual content of the idea of republican autonomy, as it was developed by Rousseau and Kant, was able to triumph over its many detractors only by establishing its "headquarters" in societies constituted as nation-states. The phenomena of the territorial state, the nation, and a popular economy constituted within national borders formed a historical constellation in which the democratic process assumed a more or less convincing institutional form". Habermas, "The postnational constellation and the future of democracy", p. 60

vinculantes ("*collectively binding decisions"*). Resultante de uma especialização funcional, a capacidade administrativa estatal é parte de um processo histórico mais amplo em que se vão separando as esferas do Estado e da sociedade civil, bem como as esferas da política e da economia. Essa capacidade – que depende fundamentalmente do poder de cobrar impostos – tem como característica importante a condição de, embora vinculada ao poder político estatal, depender, para sua existência, dos recursos econômicos gerados pela esfera econômica da sociedade.[539] O segundo fenômeno consiste na soberania como direito de preservar a integridade territorial do território. Desenhando a fronteira entre as esferas interna e externa, a soberania estatal tem por fundamento último a capacidade de um estado proteger seu território contra ameaças externas e manter, internamente, "a lei e a ordem". O terceiro aspecto – o desenvolvimento de mecanismos sociais e legais democráticos – completa a constelação histórica, sendo marcada pela emergência da soberania popular, em que "súditos" se transformam em cidadãos detentores de direitos. Nessa transformação, o estado democrático constitucional pode ser definido como uma ordem política criada pelo povo e regida por leis das quais o povo é ao mesmo tempo sujeito e objeto.[540]

Constituída essa ordem, um problema que de saída se apresenta é o de seu relacionamento com a lógica econômica. Como visto, o

[539] "The separation of the functional spheres of politics and economy has two important consequences. On the one hand, the most important regulatory power of public administration remains reserved for the state, which maintains a monopoly on the legitimate use of force. On the other hand, a functionally specific public administrative power – the state's power to levy taxes – depends on resources generated by economic activity delegated to the private sphere". Ibid, p. 63.

[540] "Regarded as an ideal type, the change from princely to popular sovereignty also transforms the rights of 'subjects' into the rights of human beings and citizens: into liberal and political civil rights, which guarantee both private and political autonomy. The democratic constitutional state, by its own definition, is a political order created by the people themselves and legitimated by their opinion- and will-formation, which allows the addressees of law to regard themselves at the same time as authors of the law". Ibid, p. 65.

surgimento do estado democrático tem lugar em um contexto histórico em que economia e política se distanciam em suas esferas funcionais. Esse afastamento cobra seu preço quando, mais avançadas em sua constituição, a ordem política democrática precisa conviver com uma lógica econômica capitalista que se rege por parâmetros distintos. Uma das tarefas fundamentais do Estado, nesse contexto, é assegurar que o funcionamento da lógica econômica não coloque em risco a possibilidade de que todos os cidadãos tenham acesso concreto aos direitos formais que a ordem política lhes garante em condições de igualdade. A tensão permanente entre desigualdade fática e igualdade legal e a tentativa de mediar essa dialética de modo a que legitimidade da ordem política democrática não se veja enfraquecida dá origem ao Estado do bem-estar social.[541]

A idéia, sintetiza Habermas, de uma sociedade que permite a seus membros a livre participação na construção de seu destino foi realizada, até o momento, apenas no contexto dos Estados nacionais, na constelação histórica analisada. Cada um dos elementos dessa configuração é colocado em questão, entretanto, pelos processos que ocorrem sob o nome de "globalização".[542] No âmbito dessa crise, surgem as tendências em direção às "constelações pós-nacionais". Uma interrogação imediatamente suscitada pelo tema das constelações pós-nacionais diz respeito ao tema da democracia: se, como ilustra

[541] "The dialectic of legal equality and factual inequality gives rise to the social welfare state, whose principal goal is to secure the social, technological, and ecological conditions that make an equal opportunity for the use of equally distributed basic rights possible". Ibid.

[542] Ibid, p. 60. Habermas explica que usa o conceito de globalização nos seguintes termos: "I use the concept of 'globalization' here to describe a process, not an end-state. It characterizes the increasing scope and intensity of commercial, communicative, and exchange relations beyond national borders. […] Timelines show globalization tendencies running in many dimension. The term is just applicable to the intercontinental dissemination of telecommunication, mass tourism, or mass culture as it is to the border-crossing risks of high technology and arms trafficking, the global side-effects of overburdened ecosystems, or the supranational collective network of governmental or non-governmental organizations". Ibid., p. 66.

Habermas, há uma estreita vinculação histórica e conceitual entre a democracia e o Estado-nação, o tema da construção democrática sem base nacional revela-se um desafio a ser resolvido em suas implicações concretas e demandando, para isso, não apenas esforços políticos, mas também esforços intelectuais de elaboração das ferramentas conceituais requeridas pela tarefa. Em grande medida, a obra mais diretamente política de Habermas pode ser entendida como uma resposta a esse desafio.[543]

No que concerne especificamente ao modo pelo qual a globalização afeta os Estados nacionais, a análise é desenvolvida em torno de quatro questões:

> How does globalization affect (a) the security of the rule of law and the effectiveness of the administrative state, (b) the sovereignty of the territorial state, (c) collective identity, and (d) the democratic legitimacy of the nation-state?

A primeira dessas, relacionada diretamente à possibilidade de o Estado ser um agente de transformações sociais democráticas, revela o impacto que as pressões fiscais resultantes da globalização impõem sobre a capacidade estatal de impor e coletar os impostos necessários para sua manutenção. Em um cenário de desregulamentação financeira, de mobilidade de capitais e de competição por investimentos, reduz-se a margem de manobra no sentido de taxar a riqueza e o capital, em processo no qual se combinam competição estatal por investimentos estrangeiros e vulnerabilidades a movimentos de fuga de capital. O resultado, como demonstram, cita Habermas, estudos da OCDE realizados tomando por base seus integrantes, é a perda da importância

[543] "What interests me is the desirability, and, under present circumstances, the possibility, of a renewed political "closure" of this global society. What would a political response to the challenges of the postnational constellation look like?" Habermas, "The postnational constellation and the future of democracy", p. 61.

relativa dos impostos sobre o capital e sobre as grandes empresas associada ao crescimento da participação relativa dos impostos indiretos e sobre o salário no conjunto da arrecadação tributária. Nesse contexto, a pressão fiscal revela-se um dos efeitos exercidos pela globalização sobre a capacidade de atuação estatal.[544]

Sobre a soberania, Habermas reflete situando-a no marco do que caracteriza de o "desempoderamento" ("*disemporwement*") do Estado-nacional no âmbito das transformações do conceito na tradição vestfaliana. A seu juízo, o modelo do ator racional que maximiza poder, ou mesmo oportunidades econômicas, atuando como unidade independente em um ambiente anárquico já não dá conta de captar a realidade do relacionamento internacional em um mundo crescentemente interdependente. Existiria, assim, por um lado, uma incongruência entre o processo de tomada de decisão de base estatal e o universo mais amplo daqueles que são afetados pelas decisões assim obtidas e, por outro lado, o que se identifica como um "hiato de legitimidade" associado a transferências de competências e jurisdições da esfera nacional para níveis supranacionais. As novas formas de cooperação internacional e as redes de que participam organizações não-governamentais estão longe de oferecer, sublinha – em observação que entendo crucial para o entendimento que pretendo defender relativo à importância da dimensão estatal democrática como promotora de valores na esfera internacional –, o mesmo grau de legitimidade que oferecem os processos decisórios internos aos estados-nacionais.[545]

---

[544] Ibid, p. 69.

[545] "Naturally, legitimation gaps also open up as competencies and jurisdictions are shifted from the national to the supranational level. Alongside a number of international governmental organizations and standing conferences, non-governmental organizations such as the World Wide Fund for Nature, Greenpeace, or Amnesty International have also gained a good deal of influence, and are engaged in an informal regulatory network in a variety of ways. But these new forms of international cooperation lack the degree of legitimation even remotely approaching the requirements for procedures institutionalized via nation-states". Ibid. p. 71. A questão, em caráter mais amplo, é de que trata o debate relativo ao chamado "déficit democrático".

Na elaboração do terceiro item – a identidade coletiva em tempos de globalização – intervém na exposição de Habermas o conceito de "patriotismo constitucional".[546] O cerne do problema discutido por Habermas consiste nas forças desagregadoras de identidades coletivas que são reforçadas pela globalização. Tudo que é sólido se esfuma, já advertia Marx, e sob o impacto de um capitalismo global, duas tendências manifestam-se de modo particularmente claro: a primeira é a forte pressão com que são confrontadas identidades coletivas nacionais quando expostas, em meio a uma crescente diversidade étnica, religiosa e cultural, ao desafio de construir uma sociedade civil multicultural. Para a superação desse desafio, Habermas contempla a necessidade de que a cultura política se descole de sua base tradicional, que associa o sentimento majoritário de uma sociedade ao sentimento nacional, para ancorar-se no respeito, necessariamente abstrato, a uma ordem constitucional democrática. Seria o que se chama de patriotismo constitucional, entendido como uma forma de ordem política organizada não mais pela lenta consolidação de valores democráticos no seio de uma história construída por uma dada comunidade, mas, sim, ancorada em concepções universais de justiça, democracia e direitos humanos.[547] A segunda tendência, em sentido

[546] A expressão patriotismo constitucional ("Verfassungspatriotismus") surge no contexto do debate político alemão, ganhando proeminência nas discussões pós-reunificação. Não pretendo, claro, discutir esses aspectos no trabalho. Sobre isso, uma referência útil é Stefan Berger, "Nationalism and the Left in Germany", New Left Review a, no. 206 (1994) Ver, também, a discussão sobre "Cidadania e Identidade Nacional", publicada como posfácio em Habermas, Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, 491-515.

[547] Sobre o tema e sua vinculação com a noção habermasiana de "identidades pós-convencionais", ver Louis Hunt, "Principle and prejudice: Burke, Kant and Habermas on the conditions of practical reason", History of Political Thought 23, no. 1 (2002) Ver, interalia, Max Pensky, "Cosmopolitanism and the Solidarity Problem: Habermas on National and Cultural Identities", Constellations 7, no. 1 (2000); Pablo de Greiff, "Habermas on Nationalism and Cosmopolitanism", Ratio Juris 15 (2002); Robert Fine e Will Smith, "Jürgen Habermas's Theory of Cosmopolitanism", Constellations 10, no. 4 (2003).

contrário ao da heterogeneidade crescente que se busca harmonizar por meio da lealdade à ordem constitucional, é o de forças de homogeneização que tendem a nivelar diferenças culturais e aplainar tradições locais. "The clocks of Western civilization keep the tempo for the compulsory simultaneity of the nonsimultaneous", comenta Habermas.[548] Em resposta a essas pressões, manifestam-se novas tendências de heterogeneidade, por meio da construção de "identidades cosmopolitas" em que se entrecruzam diversidades culturais e étnicas na elaboração permanente de novas formas de construção de alguma identidade social. Agudiza-se, desse modo, a pressão sobre vínculos de identidade social construídos historicamente e que associam republicanismo e nacionalismo. Mais uma vez, a solução mencionada por Habermas é a evolução no sentido de um patriotismo constitucional.[549]

A respeito do quarto ponto, finalmente, relativo aos efeitos da globalização sobre a legitimidade democrática do Estado-nacional, os comentários apresentados são uma espécie de corolário dos aspectos discutidos ao longo dos três pontos anteriores. Nessa perspectiva, Habermas lembra que o vigor de um Estado democrático está em sua capacidade de adensar a integração social por meio da participação de seus cidadãos no fazer político. Para ter êxito no processo de equilibrar tensões internas que coloquem em risco os vínculos de solidariedade cívica, o processo democrático deve ser capaz de assegurar padrões reconhecidos de justiça social. Em outros termos, a

[548] Ibid, p. 75.

[549] "The tendency of supposedly homogeneous subcultures to seal themselves off from one another may be due in part to attempts to reappropriate real communities, or to invent imaginary ones. One way or another, this tendency is related to the constructive differentiation of new collective forms of life, and new individual life project. Both tendencies strengthen centrifugal forces with the nation-state, and will sap the resources of civil solidarity unless the historical symbiosis of republicanism and nationalism can be broke, and the republican sensibilities of population can be shifted onto the foundation of constitutional patriotism". Ibid, p.76.

menos de uma distribuição alocativa e de direitos reconhecida como justa, insinua-se o sentimento de que a cidadania democrática "não compensa".[550] O problema, aponta Habermas, reside em que a função redistributiva do Estado encontra-se seriamente ameaçada pela globalização, seja por pressões fiscais, seja pela redução da capacidade de políticas econômicas nacionais influenciarem o ciclo econômico em um ambiente de mercados globalizados. A rendição a supostos imperativos sistêmicos ditados pela ordem dos mercados e o abandono da convicção na capacidade do poder político de moldar a realidade cria margem para um enfraquecimento dos pressupostos sociais da democracia.[551] O mercado, não custa lembrar, pode muitas coisas, mas certamente não pode estar a cargo da distribuição social da riqueza. Kalecki, precursor de Keynes, já ensinava que "os capitalistas fazem muitas coisas como classe, mas certamente não investem como classe". O que está aqui implícito é que mesmo internamente à classe capitalista há um óbvio conflito de interesses que é resolvido por meio de lógicas distintas de uma mercadolatria primária.

Essa dicotomia permite imediatamente situar a discussão de Habermas no contexto mais amplo da tensão, inerente às economias capitalistas, entre o mercado no exercício de suas funções alocativas de recursos e o risco de que tal exercício seja estendido para o âmbito das tarefas distributivas de uma sociedade.[552] Em Rawls, como visto,

[550] "Taking the long view, the only kind of democratic process the only kind of democratic process that will count as legitimate, and that will be able to provide its citizens with solidarity, will be one that succeeds in as appropriate allocation and a fair distribution of right. But to remain a source of solidarity, the status of citizenship has to maintain a use-value: it has to pay to be a citizen, in the currency of social, ecological, and cultural rights as well". Ibid, p. 77.

[551] "The broad renunciation of the power of politics to shape social relations, and the readiness to abandon normative points of view in favor of adaptations to supposedly unavoidable systemic imperatives, now dominate the political arenas of the Western world". Ibid, p. 79.

[552] Habermas reconhece esse aspecto, como fica claro quando afirma que "[D]eveloped societies in the twenty-first century are faced with the reappearance of a problem that they seemed to have only recently solved under the pressure of systemic competition.

o princípio da diferença trata de manter separadas essas esferas. Em Habermas, a constelação histórica consolidada sob a égide dos Estados nacionais foi capaz de produzir mecanismos sociais, como as políticas de bem-estar social, que mantiveram em situação de equilíbrio a tensão entre eficiência alocativa e justiça distributiva. A questão que se apresenta é a de saber se constelações pós-nacionais serão capazes de reproduzir tais equilíbrios.

De forma sumária, os problemas encontram-se em dois pólos fundamentais: de um lado, a existência de uma comunidade discursiva que, sem estar ancorada em identidades coletivas pré-políticas de base nacional, seja capaz de produzir normas universalizáveis; de outro lado, a incógnita sobre qual forma institucional poderá, ou não, substituir o Estado-nacional na tarefa de estabilizar identidades coletivas e arbitrar demandas por justiça social.[553] As respostas de Habermas a esses dois problemas são, coerentemente com seu pressuposto metodológico, antes de natureza procedimental e, ainda, necessariamente tentativas:

The problem is as old as capitalism itself: how to make the most effective use of the allocative and innovative functions of self-regulating markets, while simultaneously avoiding unequal patterns of distribution and other social costs that are incompatible with the conditions for social integration in liberal democratic states". Jürgen Habermas, "Learning from Catastrophe? A Look Back at the Short Twentieth Century", in The Postnational Constellation: Political Essays, ed. Max Pensky (Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001), p. 49. A distinção entre a lógica do mercado e a lógica da arena política se insere, ainda mais amplamente, no marco da distinção, estabelecida por Habermas em seu Teoria da Ação Comunicativa, entre ações orientadas pelo consenso, ou comunicativas, e ações orientadas pelo êxito, ou "purposive-rational". Sobre isso, ver Kenneth Baynes, "Democracy and the Rechtstaat: Habermas's Faktizität und Geltung", in The Cambridge Companion to Habermas, ed. Stephen K. White (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

[553] Habermas sublinha que "the fears of the disempowering effects of globalization are, if still vague, far from unjustified, The fiscal basis for social policies has steadily dwindled, while the state has lost its capacity to steer the economy via macroeconomic policy. Moreover, the integrations force of nationality as a way of life is diminishing, along with the relatively homogeneous basis of civil solidarity. As nation-states increasingly lose both the capacities for action and the stability of their collective identities, they will find it more and more difficult to meet the need for self-legitimation". Habermas, "The postnational constellation and the future of democracy", p. 80

em relação ao primeiro, Habermas recorre aos tema dos direitos humanos; no que concerne ao segundo, seu interesse volta-se para a questão kantiana do governo mundial.

Habermas sublinha que os direitos humanos possuem natureza dupla: moral e legal. Na qualidade de normas morais, aplicam-se a todos os seres humanos, mas, enquanto normas legais, protegem indivíduos nos termos que determinem as legislações nacionais sobre o tema. Existe, assim, uma tensão entre seu sentido universal e as condições locais de sua aplicação. Essa tensão é acirrada em momento que seria de "transição do Estado-nação para uma ordem cosmopolita".[554] Os riscos de tal fase estariam na combinação de enfraquecimento das esferas nacionais, sem um correspondente fortalecimento de mecanismos supranacionais de defesa dos direitos humanos. Mais do que uma discussão específica sobre o tema dos direitos humanos em si, o que move Habermas em sua análise é encontrar uma fonte de legitimidade para uma ordem política que vê enfraquecidos os vínculos de solidariedade cívica de base nacional. Recapitulando o movimento conceitual descrito por Habermas, tem-se que a ética discursiva permite a emergência, a partir de pressupostos morais implícitos e inscritos em sociedades pré-políticas, de uma ordem política baseada sobre normas consensuadas. Uma vez em crise as constelações nacionais em que se dá esse movimento, qual seria o ponto de partida para a construção da legitimidade de uma ordem pós-nacional? A resposta de Habermas consiste em apontar os direitos humanos como suficientemente universais para poder desempenhar tal papel: "in this volatile situation, human rights provide the sole recognized basis of legitimation for the politics of the international community".[555]

Em que pese a aceitação, virtualmente por parte de toda a comunidade internacional, de textos como a Declaração Universal dos

[554] Ibid, p. 119.
[555] Ibid.

Direitos Humanos ou a Declaração e Programa de Ação de Viena, persiste o debate em relação à prioridade que se deva atribuir aos direitos humanos e, mais fundamentalmente, em relação à origem ocidental dessa forma de legitimação política. Os críticos mais radicais dessa possibilidade, comenta Habermas, são intelectuais ocidentais, para quem a validade universal dos direitos humanos seria apenas parte de jogos de poder das potências do Ocidente. Habermas é categórico em sua resposta ao afirmar que uma das vantagens do racionalismo ocidental é a possibilidade de ampliar suas perspectivas afastando-se de suas próprias tradições. Insiste, ainda, em que a origem do conceito não se traduz em sua inaplicabilidade a contextos não-ocidentais. Existem, é certo, movimentos de instrumentalização do debate sobre os direitos humanos.[556] Disso não resulta, contudo, que o tema não

[556] Habermas enfatiza que tais tentativas de instrumentalização não são prerrogativa exclusiva de países ocidentais e sustenta que é igualmente censurável a tentativa de opor-se ao temário dos direitos humanos em nome de direitos coletivos, como se houvesse uma incompatibilidade incontornável entre direitos individuais e direitos sociais. Segundo ele, essa fronteira tende a tornar-se mais e mais tênue no âmbito de uma dialética entre processos de individuação e de socialização típico de sociedades crescentemente complexas. A respeito de governos autoritários que apelam para o argumento da prioridade dos direitos sociais e culturais básicos para justificar violações de direitos civis e políticos, Habermas observa que: "These dictatorships consider themselves authorized by the "right of social development" – apparently understood as a collective right – to postpone the realization of liberal rights and rights of political participation until their countries have attained a level of economic development that allows them to satisfy the basic material needs of the population equally. For a population in misery, they claim, legal equality and freedom of pinion are not so relevant as the prospect of better living conditions. One cannot convert functional arguments into normative les this easily. True, some conditions are more beneficial than others for the long-term implementation of human rights. But that does not justify an authoritarian model of development, according to which the freedom of the individual is subordinated to the "good of the community" as it is paternalistically apprehended and defined. In reality, these governments do not defend individual rights at all, but rather a paternalistic care meant to allow them to restrict rights that in the West have been considered the most basic (the rights to life and bodily integrity, the rights to comprehensive legal protection and equal treatment, to religious freedom, freedom of association, free speech, and so forth). From a normative standpoint, according "priority" to social and cultural basic rights does not make sense for the simple reason that such rights only serve to

tenha alcance universal ao ressaltar a importância de que um discurso voltado para a busca do entendimento recíproco deve pautar-se pela presença de relações de simetria entre os participantes e pela disposição de abrir-se a ver o mundo da perspectiva do outro.

A essa altura da exposição, já estará claro que, em contraste com Rawls, a argumentação habermasiana se orienta pela afirmação, cosmopolita, dos direitos humanos como radicados fundamentalmente no indivíduo. Em um contexto de desempoderamento do Estado-nacional, conforme a visão de Habermas acima descrita, a distância entre as dimensões moral e legal dos direitos humanos deve ser superada pela afirmação da universalidade desses direitos como fonte de legitimidade de novos ordenamentos que reconstruam em bases não necessariamente nacionais sua proteção legal. Com isso, a questão central passa a ser determinar se o cosmopolitanismo de Habermas se traduz, ou não, na defesa de um Estado mundial.[557]

A resposta inicial seria negativa. Com efeito, Habermas explicitamente rejeita a idéia de um Estado mundial como, por exemplo, quando afirma que as políticas a serem adotadas em resposta às transformações introduzidas pela globalização não podem ser implementadas pela simples adoção de um Estado mundial e quando enfatiza que os planos de uma eventual "democracia cosmopolita" tampouco devem requerer semelhante modelo.[558]

secure the "fair value" (Rawls) of liberal and political basic rights, i.e. the factual presuppositions for the equal opportunity to exercise individual rights". Habermas, "Remarks on Legitimation through Human Rights", p. 126.

[557] Um estudo comparativo sobre o tema dos direitos humanos em Rawls e em Habermas pode ser encontrado em David Ingram, "Between Political Liberalism and Postnational Cosmopolitanism: Toward and Alternative Theory of Human Rights", Political Theory 31, no. 3 (2003).

[558] "[T]he political culture of a world society lacks the common ethical-political dimension that would be necessary for a corresponding global community – and its identity formation. […] A cosmopolitan community of world citizens can thus offer no adequate basis for a global domestic policy. The institutionalization of procedures for creating, generalizing, and coordinating global interest cannot take place within the organization structure of a world state. Hence any plans for a "cosmopolitan democracy" will have

A dificuldade com essa resposta consiste, entretanto, no simples fato de que ela traduz mal o pensamento habermasiano: nele os Estados-nacionais têm sua existência esvaziada de maior significação – sua funcionalidade basicamente reduzida à conveniência prática de constituírem uma base material para os seres humanos – e a noção de soberania estatal, desvinculada da noção de soberania popular, perde relevo.[559] A democracia cosmopolita traz consigo a demanda por processos de construção da soberania popular e por fórmulas institucionais que relegam a papel manifestamente secundário o Estado-nação. A cidadania cosmopolita constitui o passo lógico seguinte ao do patriotismo constitucional.[560] Distintamente do que ocorre em Kant, esse passo lógico vem acompanhado da perda de importância da esfera nacional diante de uma esfera cosmopolita que, embora ainda sem formato institucional concreto, passa a ser o ponto de convergência entre democracia e soberania popular. A analise de suas propostas

[559] Sobre o que seria o suposto esvaziamento da soberania estatal, Habermas deixa pouca margem a dúvidas quando afirma, por exemplo, que: "Non-governmental actors such as multinational corporations and internationally influential private banks render the formal sovereignty of nation states increasingly hollow". Jürgen Habermas, "Kant's Idea of Perpetual Peace, with the Benefit of Two Hundred Years' Hindsight", in Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal, ed. James Bohman e Matthias Lutz-Bachmann (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997), p. 122.

[560] Se Habermas segue Kant em sua recusa ao menos formal, da criação de um Estado-mundial, seu entendimento da cidadania cosmopolita marca um claro afastamento em relação às lições d'*A* Paz Perpétua. Como discuto no início do capítulo, há em Kant uma evolução clara que vai da liberdade ao direito cosmopolita e às constituições republicanas. O foedus pacificum não implica que os Estados abram mão de suas constituições internas, nem, menos ainda, de sua soberania. Em Habermas, diferentemente, a emergência da perspectiva cosmopolita faz acompanhar-se da perda de funcionalidade das instâncias estatais. Um dos resultados concretos mais óbvios dessa conceitualização é uma inevitável imprecisão sobre o contorno institucional que se pode imaginar venha a amparar a cidadania cosmopolita. Habermas tem presente que sua leitura radicaliza as teses kantianas, como se depreende claramente da passagem na qual afirma que: "this founding of law in human rights designates individuals as the bearers of rights and gives to all modern legal orders an inviolable individualistic characteristic. If Kant olds that this guarantee of freedom [...] is precisely the essential purpose of perpetual peace [...] then he ought not allow the autonomy of citizens to be mediated through the sovereignty of their states". Ibid., p. 128.

específicas para o tema da segurança internacional e para a questão dos direitos humanos faz crer que, se Habermas recusa o Estado-mundial, não o faz por partilhar da utopia kantiana de constituição de uma "federação de repúblicas" que se orientem para a paz perpétua. Sua recusa, em rigor, deve ser tomada em sentido radical: na expressão "Estado-mundial", é o "Estado" quem é recusado, não a dimensão global de um poder pós-nacional. Comecemos pela exposição de suas propostas para um projeto de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU).

Ao analisar a primeira Guerra do Golfo, Habermas identifica entre suas principais características o papel nela desempenhado pelas Nações Unidas no sentido de implementar uma "política interna mundial" ("*Weltinnenpolitik*").[561] Comenta que as fortes assimetrias de riqueza e oportunidades nas relações Norte-Sul, bem como Leste-Oeste, são de molde a tornar mais prováveis o que chama de "ameaças irracionais" de ataques biológicos, químicos ou nucleares, requerendo, portanto, o fortalecimento da autoridade da ONU para agir sob a égide do Capítulo VII da Carta.[562] Esse fortalecimento não deve ser confundido, observa, como um primeiro passo, seja na direção de um governo mundial, seja

[561] Ver Habermas, The past as future: Vergangenheit als Zukunft, p. 8. Para o estudo do papel do Conselho de Segurança nesse contexto, ver Lamazière, Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa.

[562] "In the context of a global society characterized by extreme disproportions in the distribution of opportunity, I don't regard this attitude as particularly realistic. In fact, the dramatic North-South and East-West distinctions in the division of power and prosperity render irrational threats and extortions with nuclear, biological, or chemical weapons, as well as the self-destructive threat of ecological terrorism, increasingly likelier. It would therefore be a reasonable policy to strengthen the authority of the UN sufficiently for the resolutions of the world community to be enforced, if necessary by military means. Chapter 7 of the UN charter already provides for such operations, which are required to take place under the supervision of the UN itself. Now that the Cold War is over, we ought to build up the UN and create an executive force that will be able effectively to exhaust all the legally provided possibilities". Habermas, The past as future: Vergangenheit als Zukunft, p. 10.

no sentido de um monopólio do uso da força nas mãos das Nações Unidas. Ao contrário, deve resultar da cooperação das grandes potências motivadas pelo desejo de dotar o Conselho de maior capacidade militar. Na linha dos argumentos da chamada "paz democrática", Habermas sustenta que uma ordem mundial pacifica apenas será possível com base, e cito, "on the premise that internal factors within the powerful industrialized nations render them in less and less of a position to act externally as belligerent states".[563] Nesse diapasão, Habermas afirma que a Guerra do Golfo teria sido um caso híbrido em que, mesmo sem colocar-se sob o comando da ONU, a coalizão capitaneada pelos Estados Unidos teria buscado a legitimação da Carta. Esse diagnóstico permite a Habermas afirmar que "pela primeira vez os Estados Unidos e seus aliados agiram como uma força policial das Nações Unidas em defesa de princípios do direito internacional".[564]

As observações de Habermas sobre a ONU são apresentadas de modo mais estruturado em artigo originalmente publicado em 1995, a respeito da idéia kantiana de paz perpétua.[565] Segundo ele, seria necessário reconstruir a ONU para que ela deixe de ser um "congresso permanente de Estados" e assuma os contornos de uma "democracia

[563] Ibid, p. 11.

[564] "For the first time, the United States and its allies were offered the objective possibility of temporarily assuming the (presumably neutral) role of police force to the United Nations — a force that is still lacking to this day – to enforce the principles of international law in the defense of what was collectively acknowledged as the injured rights of the Kuwaitis. Nobody can seriously doubt that Iraq's annexation of Kuwait and its announcement of its intention to open a war with Israel, even a war with nuclear, biological, or chemical weapons, constituted an injury to international law". Ibid, p. 12. É verdade que Habermas reconhece que a evolução do conflito foi aos poucos modificando o que teria sido seu caráter original para evoluir na direção da "unchecked brutality of a very normal war".

[565] Ver Jürgen Habermas, "Kants Idee des Ewigen Friedens. Aus dem historischen Abstand von 200 Jahren", Kritische Justiz 28 (1995) Em meus comentários, recorro à tradução para o inglês, publicada em Habermas, "Kant's Idea of Perpetual Peace, with the Benefit of Two Hundred Years' Hindsight".

cosmopolita". Entre as medidas concretas apontadas como necessárias a essa transformação encontra-se, em primeiro lugar, a reformulação da Assembléia-Geral, que deveria transformar-se em um parlamento formado por representantes diretamente eleitos pela totalidade dos cidadãos do mundo. Países que não admitissem tal eleição direta, seriam representados interinamente por organizações não-governamentais.[566] Quanto ao CSNU, as reformas não se devem limitar a sua ampliação para receber novos "influential states" – Habermas cita a Alemanha e o Japão apenas –, mas devem igualmente alterar o atual sistema em que apenas os cinco membros permanentes têm o poder de veto, o qual passaria a ser também prerrogativa do que o texto chama de "regional regimes". Habermas indica que o sistema de tomada de decisões da União Européia – único regime regional mencionado – poderia servir de exemplo para que o CSNU se transforme em uma espécie de poder executivo a cargo da paz internacional em cenário cosmopolita. Entre os pressupostos para que tal configuração tenha êxito está a capacidade de as grandes potências atuarem de forma altruística, separando seus interesses nacionais dos interesses da paz, da democracia e dos direitos humanos.[567]

Essa ordem cosmopolita permitiria que fossem superadas as ambigüidades que Habermas identifica na Carta da ONU, entre elas a inconsistência que julga haver entre os artigos 2.4 e 2.7, os quais, respectivamente, proíbem o recurso à ameaça ou ao uso da força e

[566] "The United Nations still clings to features of a 'permanent congress of states.' If it is no longer to be a mere assembly of government delegations, the General Assembly must be transformed into a kind of parliament that shares its powers with a second chamber. In such a parliament, peoples will be represented not by their governments but by the elected representatives of the totality of world citizens. Countries that refuse to allow representatives to be elected by democratic procedures (procedures that also give special consideration to their national minorities) could be represented in the meantime by non-governmental organizations that the World Parliament itself selects as the representatives of oppressed populations". Habermas, "Kant's Idea of Perpetual Peace, with the Benefit of Two Hundred Years' Hindsight", p. 134.

[567] Ibid, p. 121 e 133.

protegem de intervenção assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna dos Estados, e o capítulo VII da Carta, que autoriza o uso da força em casos de ameaça à paz ou ruptura da paz.[568] Essas disposições seriam ambíguas por ao mesmo tempo limitarem e garantirem a soberania individual dos Estados. Desnecessário dizer que a superação que Habermas tem em mente aponta na direção de disposições que limitem a soberania estatal.

A mesma inclinação está presente no âmbito das propostas sobre direitos humanos, as quais têm seu fundamento lógico na convicção de que "the point of cosmopolitan law is that it goes over the heads of the collective subjects of international law to give legal status to the individual subjects and justifies their unmediated membership in the association of free and equal world citizens".[569] A cidadania global como desdobramento das tendências globalizantes que apontam para a emergência de uma ordem cosmopolita é explicitamente vinculada por Habermas à dissolução progressiva da soberania estatal.[570] A nova ordem global a surgir do

[568] "The rights of world citizens must be institutionalized in such a way that it actually binds individual governments. The community of peoples must at least be able to hold its members to legally appropriate behavior through the threat of sanctions. Only then will the unstable system of states asserting their sovereignty through mutual threat be transformed into a federation whose common institutions take over state functions: it will legally regulate the relations among its members and monitor their compliance with its rules. […] The Charter of the United Nations has precisely this significance in that it prohibits offensive was (with the prohibition of violence in article 2.4) and empowers the Security Council to use appropriate means, including military action, 'whenever a threat or violation of peace or an attack is present". At the same time, the UN Charter expressly forbids the intervention in the internal affairs of a state (in article 2.7). Each state retains the right to military self-defense. In December of 1992, the General Assembly reaffirmed this principle: 'The sovereignty, territorial integrity, and national unity of a state must be fully respected in accordance with the Charter of the United Nations.' With these ambiguous regulations, which both limit and guarantee the sovereignty of individual states, the Charter makes allowance for its own transitional status". Habermas, "Kant's Idea of Perpetual Peace, with the Benefit of Two Hundred Years' Hindsight", p. 127.

[569] Ibid, p. 128.

[570] Ver, por exemplo, a passagem em que Habermas afirma que "The legitimations enlisted by the allies for the Gulf War provide evidence of a progressive denationalization

processo de transição das constelações nacionais para as constelações pós-nacionais permitiria a proteção e promoção dos direitos humanos diretamente por cortes internacionais com capacidade jurisdicional sobre indivíduos e Estados já não definidos por sua soberania; construiria a democracia deliberativa sobre as bases de uma ética discursiva aberta a todos; e garantiria a paz por meio de um Conselho de Segurança armado e financiado por grandes potências capazes de atuar de forma altruística. Habermas entende que tal projeto de ordem oferece uma esperança que, nascida do desespero, entende a sociedade civil como capaz de regular a si própria por meio de processos discursivos.[571] A pergunta, óbvia, é se a razão não está com Kant quando recusa o estado mundial (*Volkerstaat*) em favor da federação de Estados (*Volkerbund*) e adverte que " as leis, com o aumento do âmbito de governação, perdem progressivamente a sua força […] e um despotismo sem alma acaba por cair na anarquia, depois de ter erradicado os germes do bem".[572]

Habermas adianta-se às críticas que tal arquitetura é de molde a suscitar do ponto de vista de sua praticabilidade. Reconhece que o funcionamento de uma sociedade global não possui qualquer manifestação já concreta que possa servir de parâmetro ou de exemplo.[573] Suas indicações apenas apontam para o que chama de formas de legitimação fracas, dissociadas da esfera estatal, cuja construção implica uma participação institucionalizada das organizações não-governamentais, a promoção de referendos para

of international law. This example reflects the trends towards the dissolution of the sovereignty of the nation-state". Habermas, Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, p. 444.

[571] "Against the horizon of an emerging global public sphere, such trends could signal the beginning of a new universal world order. In view of the pressing problems mentioned in the preface, this is naturally no more than a hope – indeed a hope born of desperation". Ibid.

[572] Kant, "A Paz Perpétua: um projeto filosófico", p. 148 [8:297].

[573] Habermas, "The postnational constellation and the future of democracy", p. 112.

decisões importantes, e, mais amplamente, o maior envolvimento da sociedade civil e da cidadania global nos processos de tomada de decisões na esfera global.[574] Que as propostas apresentadas possam ser percebidas como fora do limite das possibilidades históricas concretas tal como hoje se manifestam, que, portanto, em contraste com Rawls, sua utopia seja marcadamente irrealista, não preocupa Habermas. Argumentos nesse sentido confundiriam, aponta, legitimidade com eficiência e em nada afetariam a direção geral das tendências que antecipa na transição para constelações pós-nacionais.[575]

Diante da estratégia argumentativa de que se vale Habermas em sua réplica antecipada, o primeiro comentário é que as dificuldades com a eficiência, relegadas pelo autor a nítido segundo plano, são de tal ordem que teriam requerido tratamento menos sumário. Elas vão desde as questões mais singelas, como, por exemplo, o aparato burocrático-institucional de que mesmo estruturas pós-estatais globais não podem prescindir, até questões mais substantivas como o cálculo eleitoral que seria necessário para que países de elevada população não fossem sobre-representados no Parlamento global para o qual os cidadãos de toda a parte do mundo elegeriam seus delegados ou, ainda, a inclinação de cada individuo de efetiva e concretamente perceber-se como membro de uma *polis* universal acima e além de seus vínculos mais imediatos com suas circunstâncias próprias.

Esse último aspecto, em rigor, transcende já o âmbito das dificuldades "práticas" e alcança o âmago do que me parecem ser os obstáculos mais severos ao projeto habermasiano de paz perpétua: a dissolução das diferenças concretas em uma ordem pós-nacional erguida sobre identidades abstratas. Em termos mais imediatos, o problema que

[574] Ibid, p. 111.

[575] Habermas, Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, p. 444.

identifico em Habermas concerne ao seu entendimento sobre a relação entre o universal e o particular, entre o mesmo e o outro. A cidade universal da qual todos os seres humanos venham a fazer parte dificilmente pode ser erguida com base apenas no apego abstrato a valores universais; a transição do indivíduo para o cidadão mundial que constrói sua identidade pessoal e social em um contexto global parece ir contra os dados mais elementares da experiência humana de construir vínculos de solidariedade e identificação inicialmente com o que lhe é próximo.[576]

O fato é que existe um *non-sequitur* no pensamento habermasiano quando o autor passa imediatamente do estudo da crise das constelações nacionais para a configuração de uma ordem pós-nacional e dá como inevitável a erosão do papel do Estado e do âmbito nacional. E se as soluções exigissem, ao contrário do que entende Habermas, uma reafirmação das instâncias estatais como lugar de concretização das praticas democráticas e como ponto de partida para um universalismo concreto?[577]

[576] A questão aqui em jogo é formalmente semelhante à que move Aristóteles em sua crítica à comunidade de mulheres e crianças na república platônica. Em sua argumentação, Aristóteles lembra que "se a imposição da unificação for além de certo ponto, já não haverá uma cidade, pois a cidade é por natureza uma pluralidade; se sua unificação avançar demasiadamente, a cidade será reduzida a uma família, e a família a uma individualidade, pois poderíamos dizer que a família é mais uma que a cidade, e o individuo mais uno que a família; logo, mesmo que qualquer legislador fosse capaz de unificar a cidade, ele não deveria fazê-lo, pois com isso destruiria a própria cidade (Pol., 1261 b 17-20). Mais adiante no texto, Aristóteles agrega o seguinte comentário: "Seria justo enumerar não somente os males dos quais os homens se livrariam adotando a comunidade dos bens, mas também todas as boas coisas que eles perderiam, pois a vida em tais circunstâncias parece absolutamente impossível. A causa do erro de Sócrates deve estar no fato de suas premissas serem incorretas. Certamente deve haver alguma unidade tanto na família quanto na cidade, mas não de maneira absoluta, pois de um lado a cidade deixaria de existir como tal se sua unificação não tivesse limite, e de outro, mesmo que ela continue a ser uma cidade, por estar próxima do ponto em que deixaria de existir como tal ela seria uma cidade pior, como se a harmonia fosse reduzida a uma nota só ou o ritmo no verso a um único pé" (Pol., 1263 b 26-35).

[577] Habermas reconhece os riscos do momento histórico atual ao afirmar que a legitimação ambígua de uma ordem que depende da boa vontade dos Estados poderosos e suas alianças talvez seja ainda mais perigosa do que o mundo em extinção das soberanias estatais. Alertando para esse risco, parte imediatamente para a construção de sua noção

Habermas certamente tem razão ao apontar a modernidade como um projeto inacabado e ao defender a emancipação do homem como a grande questão moral pendente. O que parece menos certo é seu entendimento de que levar a termo essa tarefa supõe dar por obsoleto o Estado-nacional e as formas de identidade coletiva democrática que historicamente se abrigaram e floresceram sob sua égide. A modernidade que resta por cumprir-se em sua iluminação progressiva, ao contrário do que faz crer Habermas, talvez encontre solo mais fértil no terreno de uma história ainda em marcha; uma história na qual o nacional e o internacional se aproximam, sem que o primeiro seja absorvido pelo segundo. Ao decretar o fim do Estado-nação, Habermas aproxima-se perigosamente de armadilha retórica – armadilha hegeliana – semelhante à que levou à decretação do fim da história.[578] Nem um, nem outro. Ambos vivem. E na história e nas comunidades nacionais, os homens constroem seus caminhos em busca de emancipação e de justiça.

de uma cidade universal. Esse é o passo lógico em falso: imaginar que a instância estatal não possa ser parte da solução dos problemas das constelações nacionais. Sobre os riscos do que seria a atual fase de transição, ver a passagem onde se afirma que: "In the transition from nation-states to a cosmopolitan order, it is hard to say which poses the greater danger: the disappearing world of sovereign subjects of international law, who lost their innocence long ago, or the ambiguous mish-mash of supranational institutions and conferences, which can grant a dubious legitimation but which depend as always on the good will of powerful states and alliances". Habermas, "Remarks on Legitimation through Human Rights", p. 119.

[578] Esse risco manifesta-se de modo claro quando, por exemplo, Habermas assevera que: "Under the conditions of postmetaphysical thinking - for which no plausible alternatives exist, despite fundamentalist reactions against the losses incurred by modernization - the state has lost its sacred substance. This secularization of the spiritual bases of governmental authority, by now long under way, suffers from a deficit in implementation that is overdue. If this deficit is not met by more extensive democratization, the constitutional state itself will be endangered. We could gather further evidence for this thesis if we were to go beyond our limited focus on national societies and, as an epoch of decolonization draws to a close, broaden our view to take in the international order of the world society". Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy, p. 443.

II.5. CONCLUSÃO

A investigação do pensamento de Habermas sobre a ordem internacional encerra o estudo de paradigmas teóricos alternativos ao mundo amoral do realista e traz a análise ao ponto em que os traços encontrados em seu percurso permitem melhor responder à questão suscitada no início do trabalho: que é justiça, afinal? Apreendida preliminarmente com base no entendimento médio que se tem a seu respeito, a justiça pode agora ser retratada com maior clareza. Ao fazê-lo, o primeiro resultado da nitidez ambicionada é a confirmação da escolha metodológica inicial em sua adequação a seu objeto. De fato, teria sido um desvio longo demais perguntar-se pela justiça em sua constituição essencial. Mais uma vez, portanto, passo ao largo da demanda ontológica, para ater-me a duas outras questões que, embora relacionadas à pergunta primacial que aqui não se ambiciona responder, melhor servem ao objetivo dessa tese, a saber, como se pode definir a justiça e, mais concretamente, como se pode obter justiça?

No tratamento dessas questões, a tarefa inicial consiste em delimitar o espaço – e as analogias geométricas serão aqui úteis na descrição de como entender a justiça – em que encontraremos nosso objeto de investigação. Nessa perspectiva, retomando a classificação prévia em que proponho três possibilidades de conceber a justiça e imaginando possível desenhar uma reta entre o amoralismo cético, inerente ao realistas, e o monismo, caro aos democratas imperiais, o intervalo aberto entre esses dois pontos extremos é aquele em que se abriga o pluralismo que entendo conducente à obtenção da justiça. Desse modo, ela se revela não como um ponto dado no espaço político, mas como o resultado da tensão permanente, e inevitável, do debate entre as diversas concepções de justiça que cada um defenda e o conceito de justiça capaz de estabilizar o convívio dessas concepções em uma sociedade bem-ordenada. A justiça é o valor fundamental da vida política.

Esses dois aspectos – o entendimento da justiça como resultado do pluralismo de visões sobre o justo e a justiça entendida como valor fundamental da vida política – estão presentes em cada um dos marcos teóricos estudados ao longo do presente capítulo. A análise da Escola Inglesa, por exemplo, revela que, ao aprofundar suas reflexões sobre a sociedade internacional, Bull move-se do reconhecimento inicial da justiça como parte da ordem a seu entendimento como elemento indispensável de uma ordem que se pretenda estável. A prioridade crescente adquirida pelo conceito surge no contexto da ampliação da noção de sociedade internacional de sua matriz européia original com o propósito de torná-la capaz de abranger perspectivas nacionais distintas sobre a ordem internacional, em movimento que torna inevitável a introdução no campo de estudo de considerações sobre como são percebidas e elaboradas por cada país as dimensões do poder, da ordem e da justiça. Diante disso, a investigação da Escola Inglesa evolui naturalmente na direção de um reforço de suas dimensões sociológicas com ênfase no estudo dos processos de construção social dos conceitos com que se está lidando e, ao fazê-lo, aproxima-se do construtivismo.

O conceito de anarquia e sua importância como traço definidor das relações internacionais constitui o fio condutor de minha análise do construtivismo. Ao longo da exposição, concentro-me nos textos de Onuf, Kratochwil e Wendt e sublinho que, para esses autores e, mais genericamente, para o construtivismo, a anarquia não pode ser imediatamente entendida como a marca essencial do relacionamento entre Estados, visto que o sentido do que se entende pelo termo depende fundamentalmente de como os atores sociais o definem em seu comportamento. Se essa ênfase na gênese do conceito abre espaço, conforme discutido ao longo de seção sobre o assunto, para que a dimensão normativa seja tratada como inerente à constituição da realidade internacional, ela não está imune aos riscos de redundar em um convencionalismo que reintroduziria por meio indireto o ceticismo em que se reconhece o realista. Justamente de tal risco Wendt se

distancia ao oferecer uma perspectiva teórica em que acolhe a anarquia como característica fundamental do relacionamento entre os Estados, mas em que sustenta que seus efeitos concretos sobre situações particulares dependem do entendimento intersubjetivo elaborado sobre o conceito em meio à prática social dos atores. Em linguagem técnica, Wendt adota uma ontologia subjetiva, sem, por isso, abrir mão de uma epistemologia objetiva. Desse modo, e assim explico a maior atenção que devoto à discussão de Wendt, fica mais bem resguardada a possibilidade de construir juízos sobre o mundo – e sobre o justo e o injusto – que melhor resistam ao argumento cético. A segunda razão pela qual me detenho mais longamente na discussão de Wendt é o papel que ele atribui ao Estado nacional. De fato, em contraste com teses construtivistas que se orientam por – e que me seja perdoado o jogo de palavras – desconstruir o papel estatal, Wendt não somente reitera seu estado-centrismo afirmando que os Estados seguem os atores centrais do cenário internacional, mas também explica que, ainda que se venha a trilhar o caminho para uma ordem pós-estatal, esse caminho será mediado pelo Estado soberano como ente político capaz de lidar com as tensões do particular e do universal.

Nas duas partes finais do capítulo, a apresentação das contribuições de Rawls e Habermas à reflexão sobre a esfera internacional agrega, com o benefício da articulação filosófica mais abrangente proporcionada por esses autores, elementos para a elaboração de possíveis respostas às questões sobre como definir e como alcançar a justiça. Começando pelo tópico relativo ao modo de definição da justiça, da apresentação de ambos os autores pode depreender-se que qualquer ordenamento político que se pretenda justo precisa atender a pelo menos duas condições: deve tratar os semelhantes de modo semelhante e os dessemelhantes de modo dessemelhante. Se essa conclusão, em rigor, vai pouco além de confirmar entendimento inicial básico da tradição que, em sua definição mínima, já aponta que a justiça consiste em dar a cada um o que lhe é

devido, o interesse maior está no modo pelo qual Rawls e Habermas interpretam os termos desse entendimento, ou seja, como elaboram os temas da igualdade e da desigualdade no âmbito de suas construções teóricas sobre a justiça.

A esse respeito, o primeiro aspecto ressaltado foi que, em um e em outro autor, a igualdade é concebida como condição previa para a determinação do justo, de vez que é a partir do confronto de argumentos entre iguais que se pode depurar um conceito de justiça. Além da igualdade, outro valor que se revela indispensável nesse âmbito é a liberdade, sem a qual não se poderia falar de uma defesa igualitária de concepções sobre a justiça. Um contraste assinalado consiste em que, enquanto a posição original de Rawls dá origem a critérios substantivos de justiça, a ética discursiva habermasiana enfatiza antes normas procedimentais. Mais importante do que essa distinção, o que me parece essencial ter-se em mente é essa presença conjunta dos três valores. De fato, justiça, liberdade e igualdade constituem os três pontos sobre os quais é possível configurar o espaço do político.

No anexo em que me ocupo de "questões de método", comento que procuro situar meu entendimento de justiça "além de Rawls e aquém de Habermas". Ao concluir a apresentação dos dois autores, os elementos estão dados para que essa afirmação possa ser melhor explicitada e, com isso, para que se possa avançar na direção da segunda das questões mencionadas: como alcançar a justiça? O argumento é simples: supondo que haja um continuum entre teses liberais e teses cosmopolitas, eu situo a justiça, reiterando o ponto, no intervalo demarcado pelos dois autores.

Além de Rawls, no entendimento de que a recusa de estender o princípio da diferença para a ordem internacional, se bem que preservando a coerência de seu marco teórico, pode ser criticada por não refletir o fato de que a estrutura básica da sociedade internacional abriga assimetrias e formas de desigualdade que requereriam uma atenção mais enfática para que se tivesse preservado o equilíbrio entre

igualdade e liberdade presente nos princípios de justiça de uma sociedade domesticamente bem-ordenada. Não se trata, portanto, de incluir uma dimensão redistributiva de corte cosmopolita na esfera internacional, como critica Rawls, mas de assegurar que não seja a própria constituição da ordem internacional o lugar onde se abrigam desigualdades estruturais que, sim, têm impacto distributivo. Na busca da justiça parece indispensável, portanto, ir além das teses rawlsianas e defender a eqüidade como princípio indispensável para uma sociedade internacional bem-ordenada.

Aquém de Habermas, por sua vez, na crítica ao papel diminuído por ele reservado ao Estado nacional em suas especulações sobre o que seriam as constelações pós-nacionais. O salto lógico dado pelo pensamento habermasiano entre a correta constatação das tensões geradas para a ação estatal pelas forças da globalização e o corolário de que o Estado é uma realidade política a ser logo superada, além de não se justificar do ponto de vista estrito da construção da teoria, implica importantes riscos políticos. Com efeito, a aposta em que formas de legitimação fraca possam substituir-se pós-nacionalmente aos mecanismos de construção de legitimidade que, ao longo da história, associam Estados-nacionais democráticos com a proteção de esferas de liberdade e com a possibilidade de ampliação de direitos sociais parece demasiado arriscada. Ao menos nas democracias, ainda é o Estado a instância política a quem se delega mandato e se confere representatividade para transformar desejos plurais da sociedade em demandas concretas que se podem expressar em nome do todo. Em uma ordem internacional que em um futuro previsível não deixará de reservar papel central aos atores estatais, o Estado-nacional pode, sim, desempenhar papel importante no sentido da construção de uma ordem justa. A atuação estatal, como lembra Wendt, pode ser historicamente progressista.

Em sua conclusão, este longo capítulo teórico revela uma dimensão prática que, todo o tempo, esteve subjacente à análise

conceitual e agora pode ser exposta com mais vividez. A liberdade e a igualdade que se reconhecem como indispensáveis na construção de ordens políticas domésticas justas têm tradução para o cenário internacional: seus nomes são autonomia, na prerrogativa inviolável de cada sociedade construir livremente seu futuro, e soberania, no reconhecimento da igualdade fundamental de todos os Estados. Uma ordem internacional mais justa será uma ordem que assegure e amplie os espaços dessa igualdade e dessa liberdade. A crítica da ordem injusta articulada pela diplomacia brasileira pode ser entendida como uma resposta a esse desafio, conforme analisado no capitulo seguinte.

III.

A BUSCA DA JUSTIÇA E DA ORDEM NA PRÁXIS DIPLOMÁTICA BRASILEIRA. PERSPECTIVAS DA CRÍTICA DA ORDEM INJUSTA PARA A DIPLOMACIA BRASILEIRA: DISCURSO E PRÁTICA

III.
A busca da justiça e da ordem na práxis diplomática brasileira. Perspectivas da crítica da ordem injusta para a diplomacia brasileira: discurso e prática

> *É o Quixote um herói fracassado? Sim, se atentarmos apenas no desvario de suas aventuras e arremetidas contra alvos imaginários, e no fatal insucesso que, uma por uma, lhe encerrou todas as ações. Mas quando passamos à última página do livro inimitável, compreendemos que a efusão do heroísmo não ficou perdida; que os atos malogrados do último cavaleiro foram recebidos a crédito, para compensação das injustiças e agravos que ele não soube ver, nem reparar; e finalmente que dele brota um ensinamento contrário ao ideal da eficiência, que é o da simples entrega de si mesmo, para operar pelo exemplo e pela germinação. Cada vez que, em nossa própria vida, nos recusamos a uma* salida*, porque sabemos que o nosso ato não terá força sobre as condições e assim não poderá remover os obstáculos opostos ao nosso intento, estamos agindo contra o espírito de D. Quixote.*[579]

Qual o caminho a ser percorrido por potências médias em sua defesa de um ordenamento internacional menos assimétrico? Se buscarem fazê-lo por meio de políticas realistas, não estarão

[579] San Tiago Dantas, D. Quixote: um apólogo da alma ocidental (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979), p. 45.

implicitamente legitimando um conjunto de práticas amparadas no entendimento de que a desigualdade é parte das "coisas como elas são"? Se, por outro lado, preferirem apartar-se do realismo, não correm o risco de resvalar para um campo discursivo no qual o Estado é um ente político fadado à obsolescência e potencialmente um entrave ao livre desabrochar de uma sociedade civil global?

Antecipadas já na introdução, as indagações acima expressam, bem entendido, o que identifico como o dilema que confronta países "sem excedentes de poder" e configuram o cerne da investigação que motiva o presente trabalho. A longa elaboração conceitual até agora articulada orientou-se precisamente pela tentativa de buscar encontrar, na teoria, formulações que pudessem subsidiar, não apenas um entendimento mais preciso dos termos desse dilema, mas também, e sobretudo, a construção de uma resposta concreta a ele. Examinado o arcabouço teórico, neste capítulo final a análise volta-se para o estudo de seus alicerces históricos. O olhar teórico desvela o universal; cabe à interpretação histórica iluminar o caso particular.

Nessa perspectiva, o capítulo subdivide-se em duas seções. Na primeira, procuro organizar elementos que permitam responder a uma pergunta reconhecidamente ampla: pode um Estado nacional não ser realista? Ainda mais especificamente: pode uma potência de porte médio permitir-se adotar políticas não-realistas? Na seção seguinte, concentro-me no estudo da política externa brasileira e na caracterização do que denomino de "pragmatismo democrático".

III.1. Pode um Estado nacional não ser realista?

A primeira providência que o bom método recomenda a quem defronte questão dessa natureza consiste em buscar analisar as partes que a compõem. No caso específico da pergunta que orienta esta seção – e supondo que seja consensualmente claro aquilo que se entende

por 'Estado nacional' –, são duas as partes a serem estudadas. Da primeira delas, o que se requer é precisar a distinção entre o que seriam políticas realistas e não-realistas. Isso assentado, passa-se, então, à discussão da presença do verbo "poder" na apresentação da questão.

A exposição teórica que precede parece sugerir critérios que sirvam para delimitar, inicialmente, algo que seria o núcleo mínimo de políticas realistas. Nessa perspectiva, o ponto focal está no diagnóstico sobre como se relacionam dois conceitos fundamentais: poder e anarquia. Para o realista, e aqui uso o termo genérico por entender que esta característica é um traço comum às distintas vertentes teóricas dentro do realismo, o processo histórico que conduz à formação de Estados nacionais soberanos traz consigo uma delimitação clara entre a ordem doméstica e a anarquia internacional.

Na primeira, o Estado, soberano e dotado do monopólio do uso da força, possui a capacidade de fazer e implementar leis, criando, assim, condições para o desenvolvimento de instâncias sociais e políticas em que se decidam as questões sobre o justo e o injusto. A dimensão da legitimidade, naturalmente, é parte desse processo em que se elabora e assegura a autoridade do Estado. Existe, portanto, na ordem doméstica um processo no qual a concentração do poder nas mãos do Estado contribui para o surgimento de uma relativa uniformidade axiológica que será garantida pelas formas de legitimação doméstica do poder estatal.

O contraste com a anarquia internacional não poderia ser mais evidente. No relacionamento entre os Estados, sua igualdade formal não impede que o poder esteja distribuído de modo assimétrico e de maneira descentralizada, nem que, portanto, deixe de haver uma hierarquia fundada na posse desigual de recursos de poder. A uniformidade axiológica que se pode vislumbrar na ordem doméstica não tem aqui como tomar forma. Nesse ambiente, o problema da legitimidade revela-se de modo particularmente agudo: como estabelecer a ordem e qual a autoridade legitimável em um contexto de

assimetria e descentralização de poder e na ausência de uma uniformidade axiológica que possa dar origem a critérios de legitimação?

A resposta realista a essa indagação consiste em identificar no poder a presença da autoridade na anarquia. Em outros termos, os Estados mais poderosos serão sempre, por definição, a fonte de autoridade que coloca em marcha processos de construção de legitimidade, a qual se expressa em consensos internacionais sobre valores e sobre as formas de exercício do poder. Reaparecem aqui, desse modo, dois traços já anteriormente ressaltados, a saber, a aceitação da desigualdade como um dado inevitável da realidade internacional e o entendimento que chamei de ceticismo ético: os valores da ordem são aqueles, e apenas aqueles, estabelecidos pelos donos do poder.

O conservadorismo próprio a todo realismo revela-se claramente no momento da tradução desse diagnóstico mínimo sobre a essência da ordem internacional para a linguagem política em que se delibera sobre "que fazer?" Sua manifestação mais astuciosa consiste em demarcar os limites do possível de tal modo que as políticas que se pretende adotar, seja recaem no campo realista, e assim reforçam o discurso do poder, seja revelam-se perversas, fúteis ou ameaçadoras. A referência, claro, é às três categorias de que trata Hirschman em seu estudo sobre a "retórica da reação".[580] Cada uma dessas três categorias constitui uma tese que faz parte do arsenal retórico do discurso conservador. A tese da perversidade consiste em afirmar que uma dada proposta de reforma terá, na verdade, efeito contrário ao planejado: "The attempt to push society in a certain direction will result in its moving all right, but in the opposite direction. Simple, intriguing, and devastating (if true), the argument has proven popular with generations of 'reactionaries' as well as fairly effective with the public at large. In current debates it is often invoked as the counterintuitive, counterproductive, or most to the point, perverse effect of some 'progressive' or 'well-

[580] Ver Albert Hirschman, The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy (Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1991).

intentioned' public policy".[581] A tese da futilidade sustenta que toda tentativa reformista é, no fundo, inútil, por incapaz de alterar a realidade: "In one way or another any alleged change is, was, or will be largely surface, facade, cosmetic, hence illusory, as the "deep" structures of society remain wholly untouched".[582] Finalmente, a tese da ameaça alerta para os riscos da reforma, e para os custos que podem advir de tentar emendar algo: "There is a third, more commonsensical and moderate way of arguing against a change which, because of the prevailing state of public opinion, one does not care to attack head-on (this, I have claimed, is a hallmark of 'reactionary' rhetoric): it asserts that the proposed change, though perhaps desirable in itself, involves unacceptable costs or consequences of one sort or another".[583]

As políticas externas revisionistas ilustram claramente a primeira dessas possibilidades. Nesse caso, a crítica daqueles fora do círculo das grandes potências que se reservam a prerrogativa de fixar "as regas do jogo" volta-se antes para uma dada configuração da ordem internacional, do que para o processo mediante o qual se estabelece e se legitima tal configuração. Em outros termos, a crítica que move a potência revisionista não é ao fato de que o poder seja a autoridade última na anarquia, mas simplesmente à sua não inclusão entre os mais poderosos. Nessa perspectiva, a tensão entre potências do *staus quo* e potências revisionistas remete, em políticas mais marcadamente ofensivas, ao problema da obtenção dos recursos de poder que sustentem a ambição de galgar ao centro hegemônico da ordem. Essa tensão, claro, é perfeitamente compatível com o olhar realista.[584] Mesmo

[581] Ibid., p. 11.
[582] Ibid., p. 44.
[583] Ibid., p. 81.
[584] Mearsheimer chega a afirmar que todas as potências são revisionistas. A esse respeito, sustenta que: "There are no staus quo powers in the international system, save for the occasional hegemon that wants to maintain its dominating position over potential rivals. Great powers are rarely content with the current distribution of power; on the contrary, they face a constant incentive to change it in their favor". Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics, p. 2.

no caso de políticas menos ofensivas, e nas quais o discurso crítico seja organizado em torno de uma argumentação axiológica, é possível conceber modalidades de política externa em que os recursos de "soft power" adquiridos seriam apenas uma modalidade de alcançar o mesmo objetivo já indicado: um ingresso no clube hegemônico. Também aqui, é certo, afirma-se o mundo do realista. No que concerne à segunda das possibilidades mencionadas, as três variantes da retórica da reação podem ser ilustradas pelas teses, já analisadas, do emissário ateniense, conforme as interpreta o pensamento realista. Com efeito, uma a uma as considerações dos mélios vão sendo tratadas como incapazes de mudar a realidade; conducentes a resultados distintos dos antecipados; e muito mais ameaçadoras em seus custos do que se está pronto a aceitar. Ao fim e ao cabo, o receituário realista parece irresistível.

É o Quixote um herói fracassado? Não necessariamente.

A formulação de uma política externa não-realista – e a defesa conceitual de sua possibilidade e conveniência – pode bem partir da aceitação de proposições comuns ao universo realista; em particular, do reconhecimento de que, sim, o poder e a anarquia são traços centrais da ordem internacional. Admitir como verdadeira a centralidade de ambos os fenômenos para o entendimento do que seja a essência do relacionamento entre os Estados vai, em rigor, pouco além de aceitar algo óbvio: que não haja um poder superior que ordene os Estados é um dado axiomático da realidade internacional; da mesma forma, que o poder seja conceito-chave da vida política, e não apenas da política internacional, tampouco parece ser tese a suscitar oposição.

O passo crucial está, portanto, em recusar como única alternativa concebível para a estabilidade da ordem internacional a equação que faz do poder a fonte de autoridade na anarquia. Em outros termos, aceita-se, com o realista, a importância do papel desempenhado pelo poder e pela anarquia na definição do que seja o núcleo da problemática teórica e concreta das relações internacionais; mas, distintamente do pessimismo realista e de sua ontologia do presente

eterno, mantém-se que entronizar o poder como fonte última de autoridade na construção da legitimidade da ordem internacional é apenas uma das possíveis respostas políticas ao problema da ordem, não um imperativo emanado das "coisas como elas são" e dado a conhecer por uma sabedoria de origem ancestral. Qual alternativa? A despeito da evidente complexidade da pergunta – algo que, de resto, se manifesta no fato de o capítulo anterior ter estado em grande parte voltado para sua análise –, um elemento fundamental de possível resposta é de apreensão imediata: trata-se de processo análogo àquele mediante o qual, domesticamente, as sociedades foram abolindo, um a um, os Estados absolutistas. Em síntese, este elemento se chama democracia.

O poder absoluto dentro de seus territórios, reconhecido aos Estados por Vestfália, foi transformado no curso do processo histórico das chamadas revoluções democráticas, no bojo das quais as noções de igualdade e liberdade se foram crescentemente incorporando às ordens políticas internas com a transformação dos súditos em cidadãos.[585] Nesse desenvolvimento, como visto no capítulo anterior, consolida-se a noção de soberania popular e afirma-se a figura do Estado democrático constitucional, ambas características que definem a constelação histórica da modernidade de que trata Habermas.

A relevância do paralelismo proposto não se deixa afetar pela consideração de que o sistema internacional é anárquico, de vez que a

[585] Tenho em mente que esse processo foi longo, multifacetado e se fez acompanhar da emergência do capitalismo como modelo de produção triunfante; não ignoro, tampouco, que as chamadas revoluções democráticas tiveram contorno específico, e nem sempre liberal ou democrático, nos casos de sociedades de capitalismo tardio como a Alemanha e o Japão. Uma discussão específica do tema escapa inteiramente aos propósitos do presente trabalho, diante do que me limito a assinalar algumas referências bibliográficas genéricas que podem ser úteis ao interessado: E. J. Hobsbawm, The age of revolution: Europe 1789-1848 (New York: Praeger Publishers, 1969); Barrington Moore, Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world (Boston: Beacon Press, 1966); Robert Roswell Palmer, The age of the democratic revolution (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959); Karl Polanyi, The great transformation (Boston: Beacon Press, 1985).

sustentar a analogia está, isso sim, a transição de sistemas de exercício político baseados apenas no poder para sistemas baseados na legitimidade democrática. Que, em um, haja a presença de um poder hierárquico e, em outro, Estados que se equivalem funcionalmente enquanto unidades políticas não implica de modo determinante que a democracia apenas se possa conceber em contextos nos quais um Estado se impõe hierarquicamente ao corpo político. Com efeito, a compreensão de que esse argumento, aqui questionado, não tem a força impositiva de uma necessidade categórica, mas, essencialmente, o peso que a lógica política do *status quo* lhe confere, alarga o campo do possível, oferecendo sustentação conceitual a práticas que visem a redesenhar o vínculo entre poder e anarquia. Nesse alargamento, não apenas o ceticismo ético cede espaço à emergência de um pluralismo de interesses e visões sobre a ordem, mas também, e igualmente importante, abre-se a possibilidade de formular alternativas ao receituário realista sem apelar, nem a Estados mundiais, nem a constelações pós-nacionais e pós-estatais.

O conceito-chave na frase que precede, o qual me permite passar à segunda das partes a serem analisadas na composição da pergunta de que trata a presente seção, reside na noção de 'possibilidade'. De fato, a questão procura estabelecer se um Estado 'pode' não ser realista; não sendo seu propósito determinar, algo muito mais rigoroso, se um Estado 'deve' não sê-lo. À primeira vista, a distinção porventura seja percebida como trivial; em rigor, mesmo a pergunta em sua totalidade talvez seja entendida como sem propósito. Afinal, Waltz, por exemplo, não teria qualquer dificuldade em assentir que os Estados nacionais podem muitas coisas, entre elas afastar-se do receituário realista na condução de suas políticas externas. Naturalmente, o risco que correm, agregaria, é o da extinção. Embora a crítica a Waltz e ao realismo previamente desenvolvida deixe entrever que as margens de liberdade dos Estados em defesa dos seus interesses é mais ampla do que supõe essa resposta pessimista, não será embalde reiterar que aqui se busca

estabelecer a possibilidade de políticas não-realistas entendidas como um conjunto articulado de iniciativas por meio das quais um Estado defende e promove seus interesses nacionais à luz de constrangimentos e oportunidades sistêmicas. Em outros termos, não se trata do não-realismo como uma quixotada – para aludir ainda uma vez à passagem de San Tiago Dantas –, mas de uma resposta estritamente racional regulada pela preocupação de adequar meios e fins.

Isso posto, ao voltar-me para a distinção entre algo que se apresenta como uma possibilidade e algo, bem distinto, que se impõe como um dever, o primeiro passo para desfazer a impressão de sua suposta trivialidade consiste em ressaltar uma particularidade surpreendentemente pouco considerada no estudo do realismo: sua ênfase monotônica na importância de deixar-se guiar apenas pelas "coisas como elas são" – a qual se acompanha do juízo segundo o qual a ação movida por um diagnóstico menos conservador que leve em conta as coisas como elas "podem vir a ser" é estéril ou irresponsável – acaba por tornar o pensamento e a prática realistas reféns de uma normatividade mandatória, a normatividade que deriva, reiterando expressão a que já recorri anteriormente, do peso do ser.

Em contraste a isso, ao limitar-me a sustentar a *possibilidade* de políticas não-realistas, entendo que se obtém um importante ganho teórico de vez que ofereço marco analítico do qual não está excluída *a priori* a conveniência de que se venha a adotar, justamente, políticas realistas. A política externa de cada país será sempre a resultante de uma diversidade de fatores que abrange, entre outros, circunstâncias geográficas, laços históricos de amizade, arranjos políticos internos, formas de inserção na economia internacional e, claro, a presença ou não dos "excedentes de poder" já mencionados. Entre esses fatores têm particular relevância o sentimento de vulnerabilidade e o grau de exposição ao cenário externo e suas potenciais ameaças. É forçoso reconhecer que um país que se perceba diante de ameaças graves a sua própria sobrevivência terá na busca da segurança por meios realistas

uma prioridade óbvia. O corolário, entretanto, não é a vitória da ortodoxia realista, mas seu entendimento como a teoria de um caso especial no universo de uma teoria geral de políticas externas. Nesse universo, entendo figurarem as políticas não-realistas e, entre elas, uma política que vise à construção de mecanismos democráticos de legitimação da ordem internacional. A semelhante política, atribuo a denominação de pragmatismo democrático.

A expressão pragmatismo democrático que proponho encontra aqui, portanto, uma primeira manifestação, ainda conceitual: a dimensão pragmática está no entendimento de que fatores como poder, anarquia e conflito são dados centrais a orientar o processo de tomada de decisões e de formulação de estratégias políticas de longo prazo para a defesa e promoção dos interesses nacionais; a dimensão democrática modula esse pragmatismo insistindo em que a ordem que melhor atende a tais interesses e mais estavelmente acomoda as assimetrias do poder na anarquia é uma ordem que não seja indiferente ao domínio dos valores, entre eles a justiça. Esses valores, e essa justiça, não se podem limitar, como no mundo realista, à interpretação que se lhes atribuam as grandes potências, mas, ao contrário, devem ser resultado da participação plural em mecanismos decisórios internacionais abertos ao debate e à diversidade.

A defesa da democratização das formas de legitimação da ordem internacional deve ter em conta que sua tradução em termos de avanços concretos – e as resistências maiores ou menores a serem encontradas – é de molde a assumir cadência e expressão distintas em cada uma das três esferas de partição do sistema internacional a que me refiro na introdução do trabalho, a saber, as esferas de segurança, econômica e axiológica, o que, por sua vez, se traduz em distintas posições de equilíbrio entre os reclames da ordem e as demandas da justiça.

A primeira dessas é aquela em que a agenda realista e a prioridade da ordem mais imediatamente se impõem. Em seu âmbito,

as capacidades de poder e de projeção de poder encontram claro substrato material e maiores são os incentivos, por parte das potências do *status quo*, à consolidação de ordens assimétricas, nas quais o elemento da coerção transparece muito marcadamente. A esse propósito, é ilustrativo que já em Hedley Bull o domínio da não-proliferação fosse percebido como aquele em que a defesa da ordem menos sensível era ao tema da justiça. O risco da justiça, aqui, argumenta-se, é que ela ameace a estabilidade da ordem e crie uma situação de Pareto negativo em que todos perdem.

Na esfera econômica, embora estejam também presentes bases materiais de poder e sua tradução em arranjos assimétricos, a hegemonia é exercida primordialmente do modo como a descreve Marx quando, em *A Ideologia Alemã*, observa que as idéias das classes dominantes são, em todas as épocas, as idéias dominantes. No exercício do poder como consentimento autônomo, de que trata Gramsci ao desenvolver o conceito de hegemonia, as classes dominantes mantêm sua posição e defendem seus interesses na medida em que apresentam seus interesses específicos de classe como os interesses do conjunto da comunidade. Na área econômica, portanto, há uma espécie de consolidação do entendimento do mundo e dos fenômenos econômicos. Em termos concretos, não creio ser controverso identificar a presença e a promoção de tal entendimento em organismos como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e, em alguma medida, a Organização Mundial do Comércio. Nessa esfera, a busca do equilíbrio entre ordem e justiça se dá de maneira mais sutil, girando, no mais das vezes, em torno do debate entre argumentos de eficiência alocativa *versus* eqüidade distributiva.

Finalmente, é no campo dos valores que se manifesta de modo mais evidente a necessidade de amparar a construção da legitimidade em um corpo normativo que ofereça a perspectiva da universalidade. Exemplo nesse sentido oferece, conforme estudado criticamente na seção I.2, a Secretária de Estado norte-americana, Condoleezza Rice,

quando imagina que "American values are universal". É no âmbito dos valores que a importância do pluralismo ético se revela com toda a clareza como um antídoto a que a relação entre ordem e justiça se estabeleça, seja à luz do ceticismo amoral, seja sob forma de um monismo patrocinado pela voz do poder.

No que segue, essa apresentação preliminar das linhas conceituais que delineiam o pragmatismo democrático ganha forma histórica concreta. Em seus traços mais gerais, o argumento que defendo é que a política externa do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva pode ser entendida como o amadurecimento do longo processo, iniciado no momento da reconquista democrática, de elaboração de um novo paradigma de política externa. No restante da presente seção, procuro reconstituir a linha evolutiva – inaugurada durante a gestão do Presidente José Sarney e que se prolonga até o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso – ao longo da qual se desenvolvem formas democráticas de definição, promoção e defesa do interesse nacional. Na seção seguinte, estudo, finalmente, de que modo as diretrizes de política externa formuladas e implementadas desde o início de 2003 permitiram, a partir da introdução de novos temas na agenda diplomática brasileira e da reorientação de alguns de seus eixos conceituais, a consolidação desse novo paradigma, conferindo-lhe uma identidade própria que denomino, como mencionado na introdução do trabalho, de pragmatismo democrático.

Antes de avançar na exposição, é importante ressaltar dois aspectos, consistindo o primeiro em explicitar que, dado minha análise concentrar-se em aspectos doutrinários de política externa e em sua evolução em um período histórico que se estende por mais de duas décadas, não me proponho, e seria irrealista fazê-lo, a estudar em pormenores iniciativas específicas. Investigação nesse sentido requereria tese de outra natureza, em rigor outra(s) tese(s), em que se pudesse sistematicamente estabelecer elementos tais que antecedentes, motivações, recursos, modos de implementação e resultados de uma

dada ação externa em particular. O segundo aspecto a ser enfatizado é que o presente trabalho não tem por objeto oferecer um exercício de política externa comparativa, seja em relação a outros países, seja em relação a distintos momentos da diplomacia brasileira. Seu propósito se prende, na verdade, a um momento lógico anterior ao da comparação, que reside simplesmente na tentativa de apreender, em seu contexto histórico, eixos conceituais de política externa brasileira.[586] Finalmente, por tratar de temas cujo processo ainda está em curso, ou seja, por tratar de história recente, o texto não tem a pretensão de uma discussão exaustiva.

"O Brasil acaba de sair de uma longa noite".[587] A frase do Presidente José Sarney em seu discurso da sessão de abertura da XL AGNU, em setembro de 1985, anuncia uma promessa de renovação. A longa estabilidade dos marcos gerais de política externa cuja origem se pode datar na segunda metade dos anos 60 havia chegado a termo.

No que pode ser entendido como uma resposta ao conceito de independência como traço definidor de uma política externa – justamente a Política Externa Independente –, em julho de 1964 o Presidente Castelo Branco afirma que "independência pressupõe a aceitação de um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político". No mesmo discurso, apresenta

[586] Para análises comparativas, algumas referências úteis podem ser encontradas, interalia, em Paulo Roberto de Almeida, "Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula", Revista Brasileira de Política Internacional 47, no. 1 (2004); Maria Regina Soares de Lima, "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul", Revista Brasileira de Política Internacional 48, no. 1 (2005); Rafael Duarte Villa, "Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas", Revista Adusp (2005).

[587] "O Brasil acaba de sair de uma longa noite. Não tem olhos vermelhos de pesadelo. Traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade. Quem é prisioneiro do passado não enxerga o futuro. Moisés não ficou de costas para a Terra da Promissão". José Sarney, "Discurso de abertura da XL Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1985", in A palavra do Brasil nas Nações Unidas, ed. Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995), p. 438.

a imagem dos círculos concêntricos e sua relação com o contexto da Guerra Fria ao dizer que "nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder [...] O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental".[588]

A partir de 1967, uma série de fatores converge para que comecem a surgir os primeiros sinais de dissenso em relação à orientação inicial que o regime militar havia conferido a sua política externa. Ao analisar a origem dessa inflexão, é importante perceber que ela se dá em um cenário internacional de abrandamento do confronto ideológico bipolar, em momento no qual, por exemplo, a China contestava a ortodoxia de Moscou e o ressurgimento da Europa começava, ainda que lentamente, a reduzir a distância que separava a economia norte-americana do resto do bloco capitalista. Esse dissenso original dá origem, alguns anos mais tarde, ao chamado Pragmatismo Responsável.[589] Vertente externa do nacional-desenvolvimentismo tal como praticado no contexto do II Plano Nacional de Desenvolvimento implementado pelo governo do Presidente Ernesto Geisel, o contorno geral do

[588] Castelo Branco, A política exterior da revolução brasileira (Seção de Publicações, Ministério das Relações Exteriores, 1966).

[589] As referências na literatura a esse período, cuja análise escapa ao objeto do presente trabalho, são múltiplas. Entre elas, menciono: José Humberto de Brito Cruz, "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente", in Ensaios de História Diplomática do Brasil, ed. Sérgio Danese (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1989); André Luiz Reis da Silva, "Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-967)", Cena Internacional 2, no. 2 (2000) e Paulo G. Fagundes Vizentini, "O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)", Revista Brasileira de Política Internacional 37, no. 1 (1994). Para um estudo sobre as diversas periodizações da política externa do período e uma revisão de literatura, ver Flavia de Campos Mello, "Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90" (Tese de Doutorado, USP, 2000).

pragmatismo responsável começa, como já mencionado, a esboçar-se no momento das primeiras dissidências de 1967 até tornar-se o retrato de uma política consolidada em 1974, quando se transforma concretamente em paradigma orientador da política externa brasileira. Como é bem sabido, algumas de suas linhas gerais replicariam os delineamentos da Política Externa Independente, ainda que em contexto político interno distinto.[590] A longa estabilidade com base na qual foi consolidado o paradigma do Pragmatismo Responsável dura até março de 1985, quando a posse do Presidente José Sarney inaugura a reconstrução democrática.

Encerrado o longo ciclo político iniciado em 1964, torna-se patente que redefinir seus padrões de conduta era desafio a ser encarado pela diplomacia brasileira. Uma série de medidas marca esse esforço de redefinição: os passos iniciais na área de direitos humanos, a preparação de nossa aceitação plena do Tratado de Tlatelolco, a evolução gradual da política brasileira para o meio-ambiente, a ênfase crescente no tema da democracia. Esses são alguns dos passos que preparam o caminho para a emergência, ao longo dos anos 90, de um conjunto articulado de políticas que se traduz em um novo padrão de conduta. Na área da democracia e dos direitos humanos, dois avanços centrais do governo Sarney consistem, em primeiro lugar, na decisão de aderir aos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos, bem como sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e, ainda, à Convenção contra a Tortura e, segundamente, na construção com a Argentina de um "espaço

[590] Sobre o tema, ver Luiz Fernando Ligiéro, "Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)" (Doutorado, Universidade de Brasília, 2000); Gelson Fonseca Jr., "Mundos Diversos, Argumentos Afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável", in A Legitimidade e Outras Questões Internacionais (São Paulo: Paz e Terra, 1998).

preferencial de entendimento democrático e de integração econômica", o qual viria a dar origem ao Mercosul.[591]

A gestão do Presidente Collor de Mello introduz mudanças dramáticas nas agendas política e econômica brasileiras. A agenda diplomática não esteve indiferente a essas mudanças e talvez os exemplos mais claros de reformulações conceituais possam ser dados pela alteração de nossa política em relação a organizações não-governamentais, e mesmo em relação aos direitos humanos, ainda em 1990 e, já em 1992, pela atuação brasileira no âmbito da Rio-92.[592]

A frase inicial do ensaio de Paulo Prado sobre a tristeza brasileira – "Numa terra radiosa vive um povo triste" – voltaria a

[591] A expressão é do Embaixador Rubens Ricupero, citada pelo Embaixador Seixas Corrêa em sua análise sobre a política externa do governo Sarney. Ver Luiz Felipe de Seixas Corrêa, "A política externa de José Sarney", in Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa, ed. José Augusto Guilhon Albuquerque (São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP e Cultura Editores Associados 1996), p. 374. Para a decisão brasileira de aderir aos Pactos de Direitos Humanos, por sua vez, contribuiu, vale o registro histórico, o parecer de 16 de agosto de 1985, no qual o então consultor jurídico do Itamaraty, Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, reformula a posição adotada ainda durante o governo do Presidente Figueiredo segundo a qual haveria na cena internacional uma tendência nociva de proliferação de mecanismos de proteção aos direitos humanos. Contrariamente a essa tese, Cançado Trindade sustenta que "não havia impedimentos de ordem constitucional ou argumentos de cunho verdadeiramente jurídico que pudessem justificar ou explicar a posição estática e mecânica de não-adesão do Brasil a tratados de direitos humanos". Ver Antônio Augusto Cançado Trindade, "O Brasil e a proteção internacional dos direitos humanos (1948-1990)", in Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990), ed. José Augusto Guilhon Albuquerque (São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP e Cultura Editores Associados, 2000), p. 287.

[592] O período Collor é objeto já de extensa bibliografia. Apenas a título de referências sumárias, ver Ademar Seabra de Cruz Junior, Antonio Ricardo F. Cavalcante e Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", Journal of Inter-American Studies and World Affairs 35, no. 1 (1993); Peter Flynn, "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection", Journal of Latin American Studies 25, no. 2 (1993); Celso Lafer, "A política externa brasileira no governo Collor", Política Externa 1, no. 4 (1993); Paulo Nogueira Batista, "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?", Política Externa 1, no. 4 (1993); Monica Hirst e Letícia Pinheiro, "A política externa do Brasil em dois tempos", Revista Brasileira de Política Internacional (1995).

assombrar o imaginário nacional em princípios dos anos 90.[593] Motivos para tanto não faltavam: o sentimento corrente era de um País que havia perdido a receita de como resolver seus problemas. Após uma "década perdida", o Brasil inaugura a década de 90 com uma queda de PIB da ordem de 4.3 por cento. Essa performance se tornava ainda mais dramática quando confrontada com os indicadores de economias próximas, embora estruturalmente distintas, ou com os índices médios de crescimento das economias industrializadas. Ao lado de índices macroeconômicos frustrantes, o comportamento das variáveis monetárias não era muito mais estimulante. Mesmo após o confisco de ativos concebido como a bala de prata que deveria por fim à inflação, o comportamento dos índices de preços retoma rapidamente uma trajetória ascendente; em janeiro de 1991, a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor já estava em 20.95 por cento, ao mês. No campo político, a despeito de o afastamento do Presidente Collor ter sido corretamente percebido como importante sinal de maturidade e solidez democrática, era impossível deixar de lado a frustração associada a ver o primeiro presidente civil diretamente eleito pelo povo desde Jânio Quadros não completar seu mandato.

Essa realidade nacional em que os problemas se acumulavam sem solução clara à vista contrastava marcadamente com um cenário internacional em pleno triunfalismo. Em março de 1991, a economia norte-americana ingressava no que viria a ser seu mais longo ciclo expansivo já registrado.[594] Segundo os dados do *National Bureau of Economic Research*, o ciclo expansivo iniciado em março de 1991 esgota-se apenas em novembro de 2001, constituindo o mais longo período de crescimento econômico da economia norte-americana desde que os dados começaram a ser coletados em 1854. Vale registrar

[593] Paulo Prado, "Retrato do Brasil: ensaio sobre a tristeza brasileira", in Intérpretes do Brasil, ed. Silviano Santiago (Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000).
[594] Ver http://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html

que, segundo o NBER, a fase recessiva iniciada em 2001 experimentou sua reversão em julho de 2003, dando início a outro ciclo expansivo. O vigor do crescimento ao inicio dos anos 90 encarregava-se de dar cabo das teses declinistas da década precedente; em crescimento acelerado, a superpotência cujo fim havia sido anunciado caminhava em marcha batida para ser, em rigor, a única superpotência restante.

A retomada da hegemonia norte-americana, para usar a expressão de texto clássico da Professora Maria da Conceição Tavares, ia muito além do econômico, é claro: desta feita a hegemonia se projetava de forma decidida no campo dos valores. O desmantelamento da União Soviética e a crise do socialismo como projeto concreto de organização social pareciam conferir aos valores liberais um campo de validade sem precedentes históricos imediatos. O precedente imediato mais concreto talvez possa ser localizado em 1917. De qualquer forma, mesmo esse marco é discutível, de vez que ainda antes da revolução russa o liberalismo, seja político, seja econômico, era objeto de contestação prática e intelectual por correntes socialistas ou por correntes nacionalistas em países de industrialização retardatária. Os tempos estavam prontos para uma releitura de Hegel: se, nos anos 40, o tema do fim da história tinha sido tratado por ninguém menos do que Alexandre Kojève, ele agora ressurgia por meio da leitura conservadora de Francis Fukuyama.[595]

[595] Sobre esse ponto, ver Michael S. Roth, "A Problem of Recognition: Alexandre Kojève and the End of History", History and Theory 24, no. 3 (1985); Pierre Hassner, "Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective", International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-) 70, no. 4 (1994); Francis Fukuyama, "Reflections on the End of History, Five Years Later", History and Theory 34, no. 2, Theme Issue 34: World Historians and Their Critics (1995); Wade L. Huntley, "Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace", International Studies Quarterly 40, no. 1 (1996); Alexander Kaufman, "Hegel and the Ontological Critique of Liberalism", American Political Science Review 91, no. 4 (1997); Gregory Bruce Smith, "Leo Strauss and the Straussians: An Anti-Democratic Cult?", Political Science and Politics 30, no. 2 (1997).

O descompasso entre o tempo lento das reformas internas e o ritmo acelerado das mudanças externas suscitava um fatalismo pessimista. A dificuldade que o Brasil enfrentava em definir as alianças políticas e os arranjos hegemônicos internos que dessem sustentação a um padrão de acumulação pós-substitutivista se traduzia em uma crise sistêmica que se arrastava pelos anos. Em rigor, e não pretendo aprofundar o ponto aqui, é possível imaginar que em parte esse segue sendo problema presente na economia brasileira, no marco da qual são claras as tensões entre interesses do setor financeiro e do setor industrial. O Brasil entrava na década de 90 claramente na defensiva. Recuperar essa percepção é indispensável para entender os limites dentro dos quais os atores políticos se moviam. É nesse ambiente que tem início o governo do Presidente Itamar Franco.

Em discurso proferido no Dia do Diplomata, o Presidente expressa esse sentimento em passagem que lê: "Afastemos o pessimismo que obscurece a compreensão de alguns fenômenos do momento presente. A sociedade brasileira é democrática e pluralista. Busca-se a justiça social e a superação de desigualdades internas. O cidadão brasileiro torna-se cada vez mais consciente da importância de sua participação ativa no aprimoramento institucional. Ganham corpo no País consensos em torno do modo de organizar a sociedade e de gerir a coisa pública. A reorientação da economia emerge da consolidação democrática".[596]

O desejo de atualização de nossas prioridades diplomáticas se manifesta desde muito cedo na gestão do Ministro Fernando Henrique Cardoso à frente do Ministério das Relações Exteriores.[597] Já em 20

[596] "Discurso por ocasião do Dia do Diplomata no Palácio do Itamaraty. Brasília, 20 de abril de 1994", in Discursos de Política Externa - II (Brasília: Presidência da República, 1994), p. 130.

[597] As passagens que confirmam esta tese se multiplicam ao longo de seus discursos e entrevistas. A primeira delas consta do discurso em que deu posse ao Embaixador Luiz Felipe Lampreia como Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, em 9 de outubro de 1992. Nesse que é um de seus primeiros pronunciamentos à frente do

de novembro de 1992 o Chanceler anuncia sua intenção de propor ao Presidente da República o que define como "uma atualização das prioridades diplomáticas".[598] A entrevista concedida ao Jornal do Brasil em 17 de janeiro de 1993 – nessa entrevista Fernando Henrique alude ao tema da tristeza afirmando que o "poder se havia tornado triste no Brasil" e que seu exercício precisava deixar de ser uma forma de angústia – traz dois pontos particularmente interessantes. O primeiro revela um Ministro de Estado das Relações Exteriores que relata como boa notícia o fato de as Embaixadas do Brasil no exterior terem voltado a pagar suas contas de luz.[599] O segundo, mais importante, indica um gesto introspectivo na formulação de nossas prioridades.

Ao comentar em tom crítico a *boutade* de Collor sobre o Brasil entrar para o Primeiro Mundo, Cardoso declara que, antes de pensar

Itamaraty, Fernando Henrique sublinha que "a política externa do Brasil democrático só pode ser uma política externa democrática, se plenamente sintonizada com os interesses da Nação em seu conjunto", enfatiza que o País vivia "um tempo de reflexão e de mudança" e manifesta sua convicção de que o Itamaraty saberia levar adiante as mudanças dele esperadas. Fernando Henrique Cardoso, Política externa em tempos de mudança (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994), p. 25.

[598] "Neste mundo em transformação, o exercício de uma diplomacia dotada de objetivos claros, de longo prazo, capaz de articular uma visão da realidade em que viveremos nos próximos dez a quinze anos, torna-se indispensável para concretizarmos o projeto nacional brasileiro. Pretendo propor ao Presidente da República uma atualização das prioridades diplomáticas. Por isso, pedi ao Secretário-Geral que encarregasse a Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, com a ajuda do IPRI, da tarefa de definir urgentemente um plano de trabalho. Sei que a reflexão sobre a política externa faz parte do cotidiano desta Casa, com a participação e a contribuição de todos os setores do Itamaraty, sem distinção. Esta é uma tarefa permanente e necessariamente coletiva. Quero estimular e aprofundar este exercício de reflexão, a ser enriquecido também com a organização de seminários e o intercâmbio crescente com a comunidade política e acadêmica. Ao Congresso Nacional, em particular, caberá emprestar contribuição relevante para esse esforço". Discurso pronunciado na cerimônia de instalação da "Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas" do Itamaraty, em 20 de novembro de 1992, in "Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira", (Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993), p. 4.

[599] "As luzes foram acesas, e novamente temos telex para nos comunicar", explicava o Ministro. "O primeiro mundo começa aqui", in Política Externa em tempos de mudança (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994), p. 282.

em "entrar" para o primeiro mundo, é preciso ter presente que "o primeiro mundo começa aqui". O texto lê: "Todos aspiramos a ser Primeiro Mundo, mas, para isso, temos de começar internamente. Só se pode ser Primeiro Mundo lá fora se formos aqui dentro também. Então, temos de botar a casa em ordem, melhorar o nível educacional do povo, distribuir melhor a renda no país - aí naturalmente entraremos no Primeiro Mundo".[600] O comentário inicial que a declaração do Ministro suscita é que, ao afirmar que a aspiração ao primeiro mundo tem por pressuposto colocar "a casa em ordem", o que se opera é uma transformação no próprio fundamento de nosso discurso diplomático. Ao longo dos anos, o Brasil havia insistido em que os constrangimentos de poder da ordem internacional eram obstáculos à plena realização de nossas potencialidades, como País e como sociedade. Na formulação do Chanceler essa causalidade inverte-se: o trabalho deve começar internamente. Essa mudança de orientação não significa, é claro, imaginar que a ordem internacional deixasse de ser fonte de desafios e constrangimentos. Mas ela, sim, sinaliza importante mudança ao relacionar de modo inequívoco nossa agenda diplomática com demandas sociais internas, como educação e eqüidade distributiva. Essa mudança deve ser compreendida como parte central do processo de atualização da política externa brasileira sustentado por Cardoso à frente do Itamaraty. Sob a forma de um quase paradoxo, o Brasil se prepara para a globalização olhando para si mesmo. A fronteira entre o interno e o externo experimentava naquele momento importante redefinição.

Aspecto adicional a ser sublinhado consiste no recurso ao advérbio "naturalmente" na frase do Ministro. Sua presença sugere a percepção de que o cenário internacional ofereceria mais oportunidades do que desafios. Entendimento semelhante está presente quando, ao fazer o balanço de sua gestão, Cardoso comenta: "Ao país cabe

[600] Ibid., p. 284.

enfrentar esses novos tempos com otimismo. O fim da Guerra Fria nos trouxe mais vantagens do que prejuízos, na medida em que nunca nos incluímos entre aqueles países que de algum modo barganhavam sua participação em um dos dois esquemas estratégicos existentes. A transição de um mundo cujo eixo era a segurança e a confrontação militar para um mundo dominado pela temática econômica e social nos oferece hoje uma posição de relevância, que pode ser ainda maior no futuro. O Brasil e a América do Sul, para não dizer a América Latina, não apresentam as tensões de fundo étnico-religioso que assumem papel fragmentador em outras regiões. Somos uma área de estabilidade geopolítica. Os novos valores que informam o debate internacional e os padrões de aferição da conduta dos Estados são os mesmos que nos legou a História e que nossa sociedade tem reafirmado. Se nem sempre estamos à altura de nossos padrões, é a sociedade brasileira a primeira a cobrar uma evolução decisiva no campo dos direitos humanos ou do meio ambiente, por exemplo".[601] Essa percepção estará na matriz do conjunto de políticas que configuram o que eu chamo de "diplomacia das credenciais".

Uma segunda mudança essencial – ao lado da aludida redefinição entre o interno e o externo – foi construir a argumentação à luz da qual a consolidação da democracia no Brasil passou a ser tratada como credencial estratégica para a melhor inserção do Brasil no cenário internacional. Essa ênfase na democracia permitia, não apenas sinalizar para a sintonia do Brasil com os valores que se consolidavam no sistema internacional, mas também nos oferecia linha argumentativa razoável para justificar o ritmo próprio com que o Brasil encaminhava seus problemas. O tempo lento era o tempo da democracia.

Esse aspecto pode ser ilustrado, por exemplo, pelo discurso proferido em 3 de novembro de 1992 no Conselho das Américas, em Nova Iorque, no qual são enfatizadas diversas iniciativas em curso na

[601] Cardoso, Política externa em tempos de mudança p. 19.

área econômica, como a normalização de nossas relações com a comunidade financeira internacional por meio da reestruturação de nossa dívida e a manutenção de um cronograma gradual de reduções tarifárias. Na área das reformas estruturais, o Ministro fala do empenho do Presidente Itamar Franco em ver aprovados no Congresso projetos como modernização dos portos, incentivo fiscal para capacitação tecnológica e participação dos trabalhadores nos lucros e a Lei de Propriedade Industrial. Após elencar esse conjunto de iniciativas, Cardoso reconhece que seus resultados seguiam condicionados pela instabilidade macroeconômica e enfatiza a necessidade de uma reforma fiscal. Nesse ponto, precisamente, sua argumentação introduz a relação entre o tempo da democracia e o tempo dos ajustes estruturais: "Na democracia que acabamos de fortalecer, o Governo do Presidente Itamar Franco, integrado por representantes expressivos da sociedade, saberá levar a bom termo as reformas de que tanto necessitamos harmonizando o que é economicamente indispensável com aquilo que é politicamente possível. Não há como negar que a experiência brasileira de realizar os ajustes estruturais em ambiente democrático tornou o processo mais lento. Essa lentidão relativa, entretanto, é mais que compensada pela certeza de que esse é o único caminho para garantir que as reformas serão legítimas e duradouras".[602]

Há uma dupla astúcia no estratagema retórico: de um lado, oferece-se explicação concreta para nossa dificuldade em resolver desafios estruturais complexos; de outro, cria-se uma inibição no crítico ao enfatizar que o vigor da democracia trazia consigo suas próprias demandas e que a lógica do econômico não poderia sobrepujar a lógica política em regimes democráticos. O entendimento de que a democracia pode mesmo se traduzir na liberdade de adoção de estratégias

[602] Fernando Henrique Cardoso, "Discurso no Conselho das Américas", in Política Externa em Tempos de Mudança (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994), p. 45.

econômicas distintas do que possam sustentar as convicções hegemônicas em um dado momento histórico é lição de valor permanente, além de antídoto indispensável para que as tendências à globalização não se traduzam na redução dramática do espaço da representação política como intérprete das aspirações da cidadania.

No âmbito desse processo de reorientação, o Itamaraty organiza, entre os dias 27 de novembro de 1992 e 13 de março de 1993, uma série de quatro seminários para os quais são convidados representantes, da corporação diplomática e também da imprensa, da academia e da sociedade civil em geral, para que partilhassem suas percepções e sugestões sobre a política externa brasileira.[603] Entre as perguntas previamente submetidas aos participantes como forma de orientar o debate, uma é significativa: "Diz-se que a política externa brasileira sempre teve uma base consensual. Isto é verdade hoje? Se não é, como se dividiria a opinião pública?"[604] Entre as perguntas listadas, menciono ainda as seguintes: "(5) Os problemas internacionais agravam os internos; ou seria possível, ao contrário, que uma ação no âmbito internacional contribua para resolvê-los? Quais seriam as maiores ameaças que o Brasil tem hoje no sistema internacional e quais as melhores oportunidades? [...] (10) Que 'serviços' prestados pelo Itamaraty, do seu ponto de vista, são mais relevantes para nossa sociedade? [...] (12) Qual seria a maneira mais adequada de levar adiante esse processo de reflexão sobre a diplomacia brasileira nos próximos anos, de forma que os resultados correspondam, ao máximo,

[603] O primeiro seminário, realizado no Clube das Nações, em Brasília, realizou-se em 27 de novembro de 1992, seguido por um seminário em São Paulo no dia 21 de janeiro de 1993 e outro no Rio de Janeiro em 26 do mesmo mês. O último da série – chamado Seminário dos Embaixadores por reunir figuras de autoridade e experiência dentro da corporação – ocorreu em 18 de março de 1993 no Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro. As intervenções, bem como a lista de participantes e as perguntas que orientavam as discussões, podem ser encontradas em http://www.relnet.com.br/pgn/funag/1993/3355.pdf. A referência do documento é "Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira".
[604] Ibid., p. 166.

aos valores, interesses e expectativas dos diversos segmentos da sociedade brasileira?"[605]

Ao refletir sobre essas perguntas, o primeiro ponto a ter claro é que elas retratam uma instituição em busca de redefinir sua própria identidade e sentido de missão. A dúvida, por exemplo, sobre a base consensual é significativa: fosse realmente consensual, não haveria razão para questionar o fato. Ao agregar a isso uma interrogação sobre os serviços prestados à sociedade e outra em que indaga a respeito do modo como a sociedade pode contribuir para melhorar essa prestação de serviços e sua adequação ao que dela se espera, o que emerge é um processo de questionamento surpreendentemente amplo e maduro. Convocar representantes da sociedade civil para perguntar-lhes para que, afinal, deve servir um Ministério das Relações Exteriores é exercício que não muitas Chancelarias estariam dispostas a patrocinar.

Nas respostas, afirma-se como virtualmente consensual o sentimento de que o País vivia momento em que os dilemas internos tinham prioridade na agenda.[606] Outra verificação consensual era que as transformações no cenário internacional impunham a necessidade de reflexão aprofundada sobre os rumos a tomar.[607] O terceiro aspecto, finalmente, a sublinhar nos seminários é a presença mais visível, ou mais articulada, de um conjunto de teses que gradualmente vão desenhando

[605] Ibid.

[606] O jornalista Oliveiros Ferreira, por exemplo, afirma que o fim da Guerra Fria poderia trazer benefícios ao Brasil, mas que, no momento, o essencial era "consolidar a retaguarda, à espera de melhores dias". Na mesma linha, o professor Edmar Bacha ressaltava que nossa "incapacidade de colocar a casa em ordem" poderia nos conduzir a um isolamento regional. O Senhor Paulo Cunha comenta que "a perplexidade do Itamaraty é parte da perplexidade nacional".

[607] Sobre esse ponto, o consenso esgotava-se no diagnóstico dos problemas, sem alcançar as soluções propostas. Entre elas estava o entendimento do ex-Ministro Olavo Setúbal ao sustentar que "PIB é poder", e que, portanto, o Itamaraty deveria abandonar a tradição de um discurso universalista herdada do Império e passar a ser seletivo e realista em sua atuação internacional. Uma das instâncias em que isso seria especialmente importante seria abandonar o tom crítico em relação às regras do jogo da economia internacional e suas instituições e passar a jogar dentro dessas regras. Ibid., p. 169.

uma nova lista de prioridades de política externa, entre elas a democracia e a necessidade de maior sensibilidade para os temas da inclusão social.

O fato de essa nova temática e seu tratamento afastarem-se de uma agenda realista tradicional é objeto de análise nos debates, sobretudo no que tem lugar em 26 de janeiro de 1993. Nesse âmbito, ao refletir sobre as transformações do sistema internacional, a Professora Maria Regina Soares de Lima, por exemplo, refere-se ao que identifica como o "esgotamento da virtualidade de algumas das premissas e formas de atuação" de nossa política externa e aponta que o aprofundamento da opção brasileira pelo reforço do multilateralismo implicava uma reformulação do que identifica como "o enraizamento da tradição do pensamento realista nos quadros diplomáticos brasileiros". Ela observa, ainda, que a interdependência se impõe como tendência forte no cenário internacional e comenta que, em princípio, tal evolução não seria fonte de problemas para um País como o Brasil, com histórico claro de apoio ao multilateralismo. A professora reconhece esse fato, mas o circunscreve essencialmente aos temas de comércio e ao que chama de questões Norte-Sul. Em sua opinião, a mesma opção multilateral esbarraria nos constrangimentos da matriz realista em temas da agenda política e de segurança. Essa adesão pragmática ao multilateralismo é assim explicada: "Em fortes campos, particularmente de natureza política e de segurança e no âmbito latino-americano, pelo menos até recentemente, a adesão a princípios e instituições multilaterais tem sido muito mais restrita e circunstanciada. Nestes prevaleceram argumentos defensivos de manutenção de um leque de opções nacionais que preservassem escolhas futuras de política; perda de flexibilidade na condução da política externa e outros argumentos clássicos da ordem das soberanias. Parte da responsabilidade por esta postura defensiva deve ser atribuída às prioridades de política de governos específicos e às preferências específicas de setores das elites brasileiras, parte também pode ser imputada ao enraizamento da tradição do pensamento realista nos quadros diplomáticos brasileiros. É evidente que a concepção de uma ordem

anárquica em que prevalece o princípio da auto-ajuda, núcleo da tradição realista, é absolutamente incompatível com o multilateralismo como princípio arquitetônico das relações internacionais".[608]

Do conjunto dos debates, emerge o retrato de um país em crise em meio às incertezas do cenário internacional e o diagnóstico de que nossa agenda externa deveria ser revista. Os argumentos da tradição e a agenda que se gostaria de imaginar consensual são confrontados com perspectivas até então não plenamente incorporadas pelo discurso e prática oficiais. Organizar o interno se revela condição essencial para qualquer gesto de política externa com credibilidade. As referências aos temas, por exemplo, da dívida social e da democracia emitiam sinais claros aos formuladores de política externa no sentido de que, se estavam dispostos realmente a ouvir a sociedade, precisariam, seja atualizar políticas nessas áreas, seja melhor explicar as vantagens das políticas em curso. No correr dos anos 90, em todas essas áreas haveria mudanças significativas nas políticas adotadas.

A partir de 21 de maio de 1993, as mudanças aprofundam seus contornos concretos sob a orientação do Embaixador Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores.[609] Em sua gestão destacam-

[608] "Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira", pp. 215-216

[609] Na organização de minha exposição, hesitei entre apresentar as linhas gerais de atuação do Ministro Celso Amorim no período 1993-1994 aqui, respeitando a ordem cronológica, ou postergar o tratamento para a seção seguinte, optando por uma lógica temática. Entendi, por fim, que faria mais sentido respeitar o fluxo histórico dos eventos. A propósito da estrutura da apresentação, vale ainda outra nota: ao longo da exposição, o Ministro Celso Amorim é citado com maior freqüência do que seus sucessores, para o caso de sua primeira gestão, e mesmo do que seus antecessores, no caso de sua segunda gestão, à frente do Itamaraty. A razão para tanto é, mais uma vez, temática. Como já antecipado, não se trata aqui de oferecer análise exaustiva e conclusiva de uma história diplomática que, em rigor, segue por produzir-se, mas apenas de identificar grandes linhas de evolução e de paradigmas constitutivos. Para isso, o ex-Presidente Fernando Henrique é citado repetidamente no contexto da análise do período 94-2002, enquanto o Presidente Lula o é para o período após janeiro de 2003. Tenho presente, e registro aqui o entendimento, que muitas das teses estudadas encontram presença e eco em pronunciamentos e decisões dos Ministros Luiz Felipe Lampreia, Celso Lafer e mesmo de Chanceleres que os antecederam. Um estudo mais abrangente teria por definição que mapear essa presença.

se pelo menos quatro linhas centrais de atuação. A primeira foi o lançamento, em outubro de 1993, da proposta de estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, a ALCSA, que integraria a Iniciativa Amazônica e serviria para consolidar a região sul-americana como área prioritária de nosso relacionamento regional. A segunda foi a articulação mais explícita da posição crítica do Brasil quanto à composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No marco dos debates em torno do cinqüentenário da ONU, cumprido em 1995, o tema da reforma do Conselho estava em pauta e o Brasil desde cedo procura deixar claro que tem visões e interesses próprios sobre o tema. A visão brasileira é expressa de modo inequívoco, por exemplo, nos discursos que o Chanceler pronuncia, em 1993 e em 1994, na cerimônia de abertura da AGNU.[610] Em suas palavras, revela-se de modo nítido a vinculação conceitual entre democracia como objeto de política externa e a redefinição entre os domínios do interno e do externo. No que concerne ao tema específico do Conselho, a referência ao assunto se ampara no argumento da democracia e da legitimidade: superar seu déficit de representatividade é apontado como essencial para seu próprio funcionamento de modo eficaz.[611] A demanda

[610] O texto de 1993 introduz o tema lembrando a tese clássica segundo a qual nações democráticas são fonte de estabilidade sistêmica. Segundo o Ministro, a necessidade de maior democratização das relações internacionais era conseqüência direta do consenso amplo em torno da democracia representativa e da maior vinculação entre o interno e o externo. Celso L.N. Amorim, "Discurso de abertura da XLVIII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (27 de setembro de 1993)", in A palavra do Brasil nas Nações Unidas, ed. Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995), pp. 563-564. Sobre o tema da "paz democrática", ver Michael Brown, Sean M. Lynn-Jones e Steven Miller, Debating the democratic peace (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996); Michael W. Doyle, Ways of war and peace: realism, liberalism, and socialism, 1st ed. (New York: Norton, 1997).

[611] "É com satisfação que vemos formar-se um virtual consenso quanto à necessidade de atualizar a composição do Conselho de Segurança. Entendemos que à crescente atuação do Órgão em assuntos que afetam os interesses fundamentais dos Estados-membros corresponde a necessidade de garantir sua maior representatividade e, com isso, sua legitimidade e sua eficácia. A reforma do Conselho deve ser alcançada de forma tal que não se agrave o desequilíbrio entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, no processo decisório

pela democratização das instâncias de representação da sociedade internacional é apresentada como contrapartida de um compromisso com a democracia que a própria sociedade brasileira havia assumido.[612]

Ao lado do tema da democracia, não tarda a surgir, no mesmo diapasão, o tema dos direitos humanos. Os problemas de direitos humanos, explica o Ministro, são resultado dos desequilíbrios oriundos do período autoritário: o Brasil estava determinado, em sua democracia reconquistada, a enfrentar esses problemas em suas origens e em suas manifestações agudas, e o faria com transparência. Nessa que é a terceira das marcas do primeiro período do Embaixador Celso Amorim à frente do Itamaraty, a referência central é a II Conferência Internacional sobre Direitos Humanos realizada em Viena em junho de 1993. O grande avanço doutrinário consagrado pela Conferência foi, sem dúvida, o entendimento dos direitos humanos como universais, indivisíveis e interdependentes.[613] A participação do Brasil foi precedida de intenso esforço de preparação interna, em clara sinalização de que o tema ganhava proeminência na agenda diplomática brasileira. No

das Nações Unidas. A Assembléia Geral é o órgão democrático por excelência do sistema das Nações Unidas. A ele cabe o papel determinante de dar forma a esse processo". Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso de abertura da XLVIII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (27 de setembro de 1993)", in A palavra do Brasil nas Nações Unidas, ed. Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995), p. 564.

[612] A propósito do tema dos ajustes internos, o Ministro enfatiza que o Brasil não buscaria resolver seus problemas por meio de "expedientes tecnocráticos baseados em estruturas fechadas de tomada de decisão" e esclarece que "o caminho que percorremos – que percorre o Governo do Presidente Itamar Franco – é outro, talvez mais complexo e trabalhoso, mas, seguramente, mais democrático e mais capaz de produzir resultados consensuais e permanentes". Ibid., p. 562.

[613] O parágrafo 5 da Declaração e Programa de Ação de Viena é claro ao afirmar: "Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e eqüitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais".

âmbito ainda da preparação para a Conferência, o Ministro Fernando Henrique Cardoso, em uma de suas últimas iniciativas à frente do Itamaraty, organiza reunião, ocorrida no Ministério das Relações Exteriores em maio de 1993, da qual tomaram parte representantes do Ministério da Justiça, bem como membros da Procuradoria-Geral da República e parlamentares. Da reunião participaram, também, representantes de ONGs com atuação na área de direitos humanos. O propósito da reunião era promover, em um mesmo evento, a coordenação, tanto inter-governamental, quanto entre governo e representantes da sociedade. Entre as tarefas acordadas estava a preparação de relatório sobre a situação geral dos direitos humanos no País que serviria como orientação para a elaboração da agenda brasileira para a Conferência. A reunião teve seguimento, no âmbito do Ministério da Justiça – o Ministro da Justiça, Maurício Corrêa, seria o Chefe da delegação brasileira à Viena – em uma série de encontros ao longo dos quais se elaborou uma Agenda Nacional dos Direitos Humanos. Essa agenda, conforme apontado por Ana Perez, está na origem do que, alguns anos depois, tomaria forma como o Programa Nacional de Direitos Humanos.[614]

Essa maior proeminência dava-se em estrito cumprimento ao mandato constitucional que, ao assentar os princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil, estabelece, entre eles, a "prevalência dos direitos humanos".[615] A atuação da delegação brasileira na Conferência traduz e reforça de modo decisivo um movimento amplo

[614] A esse respeito, ver Ana Cândida Perez, "A evolução da política externa de direitos humanos: conceito e discurso" (Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 2003), p. 94. Para um sumário da evolução do tema, ver "Biblioteca Virtual de Direitos Humanos", Universidade de São Paulo, http://www.direitos humanos.usp.br/. Para análise mais ampla do processo preparatório, sobretudo à luz da evolução do tratamento dos direitos humanos pela sociedade internacional, ver Antônio Augusto Cançado Trindade, "O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993", Revista Brasileira de Política Internacional 36, no. 1 (1993).

[615] Ver Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, artigo 4º, II.

de crescente presença do tema da defesa e promoção dos direitos humanos na agenda nacional. É a sua universalidade e a seu caráter indivisível e interdependente que se volta a formulação do Ministro Celso Amorim quando, em uma releitura dos famosos "3 Ds" do Embaixador Araújo Castro, afirma que "Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento formam uma tríada indissolúvel".[616]

As iniciativas tomadas pelo Brasil na área do desarmamento e da não-proliferação constituem, por fim, a quarta linha-mestra da atuação do Embaixador Celso Amorim ao longo de 1993 e 1994. Em seu discurso ante a AGNU, o Ministro Celso Amorim sustenta que, ao lado da democracia e do desenvolvimento, o desarmamento é um dos pilares sobre os quais a ordem internacional deve repousar.[617] Nesse

[616] "Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento formam uma tríada indissolúvel. A vigência de um de seus termos não é possível sem a dos outros dois. Daí a importância que atribui o atual Governo à retomada do crescimento e à geração de empregos, acompanhada de uma mais justa distribuição da renda, única forma sólida e sustentável de garantir o desenvolvimento social e a vigência plena dos Direitos Humanos. Daí também a importância de programas como o do Combate à Fome, nascidos na Sociedade Civil, e que contam com amplo e firme apoio do Governo". Amorim, "Discurso de abertura da XLVIII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (27 de setembro de 1993)", p. 562. Como a demarcar sua distância em relação a entendimento que fizesse, com base em interpretação menos progressista do princípio da interdependência, os direitos humanos reféns do nível de desenvolvimento de cada sociedade, o Chanceler explicita que "os problemas na área de Direitos Humanos não podem aguardar que desenvolvimento se consolide e o bem-estar se generalize". Ibid. Em seu comentário sobre a Conferência, para cujo êxito teve participação fundamental, o Embaixador Gilberto Sabóia, que viria a ser Secretário Nacional dos Direitos Humanos, ressalta o vínculo entre direitos humanos e desenvolvimento. Ele observa: "A Declaração de Viena é o primeiro documento das Nações Unidas que expressamente endossa a democracia como forma de governo mais favorável para os direitos humanos e liberdades fundamentais. O parágrafo 8 da declaração é particularmente feliz em sublinhar a relação essencial e a interdependência que existe democracia, desenvolvimento e direitos humanos". Gilberto Vergne Sabóia, "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil", Política Externa 2, no. 3 (1994), p. 11.

[617] Em suas palavras: "A ordem internacional que queremos construir repousa num terceiro pilar: o desarmamento. O Brasil tem dado, juntamente com seus vizinhos e parceiros na América Latina, muito especialmente a Argentina, importante contribuição para a causa do desarmamento e a segurança internacionais. A reforma do Tratado de Tlatelolco, a criação e o funcionamento da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade

domínio, o gesto mais significativo terá sido, em 24 de maio de 1994, a adesão do Brasil ao Tratado de Tlatelolco, depois de emendado, por meio do qual se estabelece uma Zona Livre de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe.[618]

Um ano mais tarde, esses três pilares estarão na base da "nova utopia" que defende o Ministro em seu discurso perante a XLIX AGNU, em 26 de setembro de 1994.[619] Os temas essenciais da visão apresentada em 1993 estão aqui mais uma vez presentes: a centralidade da democracia; a importância dos direitos humanos; o imperativo de trazer o desenvolvimento para o centro da agenda internacional; a necessidade de fundar a paz no respeito à pluralidade e na busca de

e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e o Acordo Quadripartite de Salvaguardas com a AIEA, que acabam de ser aprovados pela Câmara dos Deputados no Brasil, concluindo, assim, importante etapa do processo de ratificação, fornecem à comunidade internacional as garantias de nosso compromisso com o uso pacífico da energia nuclear. Reafirmamos, também, nosso engajamento com a não-proliferação de armas de destruição em massa em todas as suas formas. Em relação às armas químicas, já havíamos, com o Chile e a Argentina, firmado a Declaração de Mendoza, em que solenemente renunciamos à sua posse e fabricação. Fomos igualmente participantes ativos do processo que resultou na Convenção para a Proibição de Armas Químicas, assinada em Paris no início deste ano. Felicitamo-nos pela vigência atual, ainda que em bases frágeis, da moratória de testes nucleares. Esperamos que o clima gerado pela moratória venha a resultar na conclusão rápida, e por meio de negociação multilateral, de um Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares. O Brasil, como é sabido, tem atuado de maneira francamente positiva e transparente no processo de criação do registro de armas convencionais das Nações Unidas". Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso de abertura da XLIX Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1994", in A palavra do Brasil nas Nações Unidas, ed. Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1995), p. 566.

[618] A adesão ao Tratado foi mais um passo na série de medidas que, em rigor desde a Constituição de 1988, foram reforçando a expressão do compromisso do Brasil com a não-proliferação e com o uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos. De fato, em seu artigo 21, que trata das competências da União, a Constituição Federal estabelece que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional". Ver Constituição da República Federativa do Brasil, art. 21, XXIII, (a).

[619] Ver Amorim, "Discurso de abertura da XLIX Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1994", .

uma ordem internacional fundada sobre o entendimento de que "os interesses de todos estarão melhor atendidos quando as aspirações básicas da grande maioria forem razoavelmente satisfeitas".[620] Há, no entanto, uma perceptível mudança de tom que não escapa ao leitor atento. A XLIX AGNU assiste a um Chanceler que está em condições, porque a realidade agora o sustenta, de apresentar de modo muito mais assertivo o interesse nacional. A instância onde essa mudança talvez se dê com maior nitidez concerne à questão da reforma do Conselho de Segurança. Em contraste com uma alusão mais genérica em 1993, o Chanceler deixa pouca margem à dúvida do interesse brasileiro em um assento permanente quando ressalta que "o Brasil tem participado ativamente de debate sobre a ampliação do Conselho de Segurança. Temos deixado clara nossa disposição de assumir todas as responsabilidades inerentes aos países que se credenciarem a ocupar assentos permanentes".[621]

Uma segunda instância a ser ressaltada diz respeito ao tema da democracia. Se, apenas um ano antes, a referência à consolidação democrática ainda precisava servir ao propósito de justificar o ritmo próprio com que o Brasil enfrentava seus problemas econômicos, em setembro de 1994, o Ministro tem por trás de si uma realidade nacional que o autoriza a declarar que, e cito: "caminhamos para a plena estabilização econômica, com uma moeda forte".[622] É significativo que essa referência à estabilização econômica introduzida pelo Plano Real em 1º de julho de 1994 venha logo a seguir de uma nota sobre a democracia brasileira. Em suma, o texto se organiza de modo a deixar claro que a vinculação apresentada em 1993 entre democracia e

[620] Ibid., p. 575.
[621] Ibid., p. 577.
[622] "Desenvolvemos uma das economias mais diversificadas do Hemisfério Sul. Caminhamos para a plena estabilização econômica, com uma moeda forte. Estão dadas, assim, as condições para a retomada de um processo sustentado de crescimento econômico, que, seguramente, voltará a situar o Brasil entre as economias mais dinâmicas do mundo". Ibid., p. 578.

construção do consenso para os ajustes econômicos havia entrado em nova fase. Passo agora ao comentário, sempre breve, do governo Fernando Henrique Cardoso.[623]

Em seu contorno mais amplo, creio possível afirmar que nos oito anos em que a diplomacia brasileira esteve sob a liderança de Cardoso, pode-se perceber uma inflexão clara entre alguns dos posicionamentos e percepções centrais manifestos entre 1994 e 1998 e seus desdobramentos ao longo do segundo mandato. Nesse âmbito, o primeiro período é marcado pelo que chamarei de "A Diplomacia das Credenciais". Ao longo desses anos, é interessante observar a freqüência com que a palavra "credenciais" e seus correlatos semânticos passam a estar presentes no discurso diplomático brasileiro. O sentido geral dessa diplomacia, como o nome o expressa, estava em obter as credenciais entendidas necessárias para que o Brasil pudesse inserir-se em condições mais favoráveis em um cenário internacional que dava mostras de ter consolidado certo número de consensos básicos. Ao buscar redefinir uma série de posicionamentos em áreas como direitos humanos, democracia, e meio-ambiente, a diplomacia de Cardoso atendia a uma dupla condicionante: de um lado colocava-se em sintonia com demandas internas da sociedade brasileira; de outro movia-se pelo entendimento de que o espaço de manobra de políticas que insistissem em permanecer à margem dos consensos políticos que se vão formando desde o fim da década de 1980 era restrito. A diplomacia das credenciais traduz, portanto, uma convicção profunda naquilo que Gelson Fonseca chama de "a autonomia pela participação".[624]

[623] Em seu livro de memórias, Cardoso dedica nada menos do que setenta páginas a uma análise de sua política externa. Ver Fernando Henrique Cardoso, A arte da política: a história que vivi (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006), pp. 601-671.

[624] Gelson Fonseca Jr., A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações (São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998), pp. 363 et seq. O que chama atenção é que essa participação se faz, em rigor, com base em uma internalização do temário externo, ou, melhor dito, na construção de uma política externa essencialmente fundada em temas de ordem primordialmente interna. Ao mesmo tempo em que o País toma o rumo de uma integração crescente, as grandes linhas conceituais de sua política

A partir de fins de 1998, essa convicção, e o entendimento associado a ela de que as oportunidades trazidas superavam os desafios criados pela ordem em transformação, passa a ser matizada em tons mais e mais claros. É importante ter presente que não houve, mesmo nessa segunda fase, um questionamento fundamental da decisão de buscar a autonomia pela participação. O que houve foi uma articulação crescente da crítica ao congelamento do poder, aos limites de uma globalização assimétrica e ao desequilíbrio inerente a uma ordem que buscava sua legitimidade no campo axiológico da democracia ao mesmo tempo em que testemunhava a expansão das margens de ação unilateral da superpotência. Dentro do campo conceitual demarcado pela decisão da autonomia pela participação, é possível entender as críticas como uma lembrança de que o espaço de participação deveria ser preservado para que fosse possível imaginá-lo como conducente à autonomia. A inflexão que identifico, ainda que não marque uma mudança geral de política, dá origem à segunda das fases a que me referi. Em contraste com a fase antecedente, que chamo de "A Diplomacia das Credenciais", essa segunda fase é caracterizada pelo entendimento de que "as credenciais não bastam". O exemplo talvez mais claro dessa mudança de tom pode ser encontrado no discurso pronunciado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso diante da Assembléia Nacional francesa em outubro de 2001. Apenas um mês decorrido desde o 11 de setembro, o Presidente da República se vale de uma plataforma de alta visibilidade para criticar as origens profundas da desigualdade, defender a necessidade de corrigir os excessos do mercado e afirmar que a imposição do unilateralismo era manifestação de barbárie que

externa passam a ser definidas por questões internas à sociedade brasileira. A leitura crítica dessa tendência seria apontar, claro, um descompasso debilitante entre os dois movimentos: a opção pela participação e um temário introvertido. Hipótese alternativa, e que me parece melhor dar conta da realidade, estaria em perceber uma redefinição importante das fronteiras do interno e do externo, com base em uma interpretação cosmopolita da realidade internacional.

não se distinguia do terrorismo. Há de se reconhecer que não é desprezível a inflexão crítica implícita nesse juízo. O texto do discurso lê: "Neste começo de século, enfrentamos de novo a oposição entre barbárie e civilização A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária".

Em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso é empossado. O Chanceler que se havia referido, apenas dois anos antes, ao poder como "exercício de angústia", declara, em seu discurso inaugural, ser chegado o tempo de "crescer e florescer". Na área específica da política externa brasileira, a auto-estima reconquistada, como o define o Embaixador Seixas Corrêa, se traduziu, ao longo do primeiro mandato, na adoção de um amplo conjunto de reformas.[625] Já o discurso de posse anuncia uma virtual plataforma de ação diplomática, a qual tem por linha-mestra o diagnóstico de que é preciso "aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação".[626]

[625] Em sua análise da política externa do primeiro mandato presidencial de Cardoso, Seixas Corrêa enfatiza a retomada da auto-estima e a superação das inibições herdadas de sua história recente como fundamentais para que o Brasil estivesse em posição de redefinir linhas de ação externa. Em suas palavras: "Durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, a política externa foi fortemente beneficiada pela retomada de um sentimento de auto-estima da sociedade nacional e pela repercussão internacional dos avanços políticos, econômicos e sociais do País. O Itamaraty pôde trabalhar com renovada desenvoltura, sem as inibições que tanto o haviam limitado em passado ainda recente, derivadas do regime autoritário entre 1964-85, da transição política subseqüente, e das dificuldades econômicas do período 1981-92". Luiz Felipe de Seixas Corrêa, "A política externa brasileira e a agenda de 2000", Cena Internacional 2, no. 1 (2000), p. 8.

[626] "Numa fase de transformações radicais, marcada pela redefinição das regras de convivência política e econômica entre os países, não podemos, por mero saudosismo, dar as costas aos rumos da História. Temos, sim, que estar atentos a eles para influenciar o desenho da nova ordem. É tempo, portanto, de atualizar nosso discurso e nossa ação externa, levando em conta as mudanças no sistema internacional e o novo consenso interno em relação aos nossos objetivos. É tempo de debater às claras qual deve ser o perfil do Brasil, como Nação soberana, neste mundo em transformação, envolvendo no debate a Chancelaria, o Congresso, a universidade, os sindicatos, as

A superação de "velhas formas de confrontação" e a ênfase que assumem nesse mapa de ação o tema da cooperação e do consenso interno anunciam os contornos de uma reorientação paradigmática.[627] É significativo que, ao propor a atualização de nosso discurso e de nossa ação externa, o Presidente fale em um novo consenso interno em relação aos nossos objetivos. O consenso interno não se esgota em uma questão instrumental, mas alcança o próprio debate do que buscamos como sociedade. O que está aqui em jogo aqui é fundamentalmente um tema identitário: ao definir o que queremos, definimos, de alguma forma, quem somos. E a liberdade de definir nossos objetivos é uma instância clara de autonomia, de auto-atribuição da norma. Para trás, portanto, fica a noção de um "interesse nacional" que paire além das contingências históricas e do debate que só uma sociedade livre pode promover. O consenso interno define objetivos nacionais, não apenas caminhos nacionais.

Se minha interpretação é correta, o que se deve esperar do texto é uma ênfase acrescida no aspecto interno da equação em que se define a política externa. Justamente, essa ênfase está presente, em primeiro lugar, na escolha dos temas apontados como prioritários, tais como direitos humanos e democracia. Em segundo lugar, e com ainda maior clareza, o próprio Presidente esclarece que desenvolvimento é conquista que se mede pela qualidade de vida de um povo e que,

empresas, as organizações não-governamentais. Vamos aposentar os velhos dilemas ideológicos e as velhas formas de confrontação, e enfrentar os temas que movem a cooperação e o conflito entre os países nos dias de hoje: direitos humanos e democracia; meio ambiente e desenvolvimento sustentável; as tarefas ampliadas do multilateralismo e os desafios da regionalização; a dinamização do comércio internacional e a superação das formas de protecionismo e unilateralismo. Outros temas centrais são o acesso à tecnologia, os esforços de não-proliferação e o combate às formas de criminalidade internacional". Fernando Henrique Cardoso, "Discurso de Posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 1995", in Palavra do Presidente (Brasília: Presidência da República, 2001), pp. 28-29.

[627] Sobre o tema da identidade, ver Celso Lafer, A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. (São Paulo: Perspectiva, 2001).

portanto, ao lado de constrangimentos sistêmicos que a ordem internacional possa impor e que se deva enfrentar, é no *front* interno que se desenrola a real batalha por uma mais bem sucedida inserção internacional do Brasil.

> Eu acredito que o Brasil tem um lugar reservado entre os países bem-sucedidos do planeta no próximo século. E estou convencido de que os únicos obstáculos importantes que nós enfrentaremos para ocupar esse lugar vêm dos nossos desequilíbrios internos - das desigualdades externas entre regiões e grupos sociais. Sabemos que o desenvolvimento de um país, no mundo de hoje, não se mede pela quantidade das coisas que produz. O verdadeiro grau de desenvolvimento se mede pela qualidade da atenção que um país dá à sua gente.[628]

O tema da entrevista de 1993, de um acesso ao Primeiro Mundo que se faria "naturalmente" uma vez colocada a casa em ordem, retorna, dois anos mais tarde, em uma argumentação que permanece essencialmente a mesma: o desafio externo é primeiro de ordem interna. Essa percepção aparta-se dramaticamente da tradição diplomática brasileira que sempre buscou interpretar a rigidez hierárquica da ordem internacional como inibidora da busca da autonomia. Na nova formulação, é, em rigor, outro conceito de autonomia que está em jogo: a autonomia se funda no consenso social democraticamente estabelecido e será tão mais expressiva, quanto menos injusta ou desigual for a sociedade que o engendrou. Daí a ênfase no interno, o gesto introspectivo, a que antes me referi.

A plataforma de ação externa anunciada ainda no discurso de posse é implementada de maneira sistemática por Cardoso ao longo

[628] Cardoso, "Discurso de Posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 1995", p. 29.

dos anos de seu primeiro mandato: os temas ali presentes e a reorientação implícita a seu entendimento no contexto de uma política externa renovada são parte fundamental de sua diplomacia presidencial e definem os contornos gerais da diplomacia das credenciais. Ao analisar, no que segue, a constituição e implementação dessa diplomacia, concentro-me no temário dos direitos humanos e da democracia. Antes disso, entretanto, comento algumas das idéias centrais de discurso pronunciado pelo Presidente da República em 19 de abril de 1995, no *Council on Foreign Relations*, em Nova Iorque, no qual o tema das credenciais se manifesta de modo evidente.[629]

Sob o título de "O Mundo do Após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas", a conferência analisa os dilemas trazidos pelo fim da Guerra Fria e de que modo o Brasil deveria situar-se em um contexto internacional em transformação. O Presidente começa por sublinhar sua confiança em que estariam dadas as condições para que o mundo do após-confrontação bipolar pudesse ser melhor do que as realidades que ficavam para trás.[630] Em crítica direta ao realismo, observa que a lógica do conflito não é determinante última da realidade internacional e afirma que já não há "inimigos óbvios". Em sua visão, a ruptura com formas estabelecidas de pensar sobre o cenário internacional teria gerado um desconforto analítico conducente ao pessimismo. Sua crítica, neste ponto, embora tenha como alvo implícito a análise de Huntington sobre a emergência de um conflito de civilizações, tem caráter mais abrangente e pode ser lida como resposta às visões realistas que insistem no conflito como inerente à ordem internacional.[631] Ao listar os elementos positivos

[629] Ver Cardoso, Palavra do Presidente, vol. 1, p. 355-365

[630] Essa convicção é acentuada quando o Presidente passa à crítica do que chama de "os saudosistas da Guerra Fria".

[631] Em suas palavras: "Os que consideram a realidade internacional tecida pela necessidade de conflitos vêem ora na competição econômica o primeiro passo para impasses e dificuldades insuperáveis, ora nos conflitos civilizacionais o substituto do choque ideológico que se esmaeceu. Às vezes, penso que o político precisa de inimigos óbvios para compor seus instrumentos de mobilização e legitimidade. E esses inimigos óbvios não existem hoje". Ibid., p. 357.

a serem reforçados na nova ordem em formação, fica explícito o entendimento de uma ordem internacional que não apenas *já* atribui clara centralidade ao indivíduo, como, mais ainda, *deve* atribuir centralidade ao individuo. Em diagnóstico cujo otimismo não deixa de ser surpreendente, o Presidente incorpora a dimensão ética à própria lógica do capitalismo pós-industrial, quando afirma que as demandas por igualdade foram incorporadas à lógica interna das economias. Em outras palavras, a demanda normativa consiste essencialmente em ampliar o espaço do já presente. Essa coincidência entre ser e dever-ser está presente quando Cardoso afirma que

> O fim das tensões globais leva a que se afirmem umas tantas tendências efetivamente positivas. A primeira, e mais clara, é a de que existe uma razoável convergência de valores no plano internacional: o predomínio do ideal democrático e a noção de que a liberdade econômica é o caminho para o crescimento. Outra tendência positiva é de que se globalizam não apenas os processos econômicos ou financeiros, mas também os conceitos e valores que delimitam as opções dos Governos, tais como a qualidade de vida, a preservação ambiental, a proteção dos direitos humanos. Numa palavra, os problemas do cidadão estão no cerne do debate internacional. Há hoje consciência de que é preciso forjar sociedades em que todos tenham acesso a serviços sociais básicos e na qual a educação não seja privilégio de poucos. Se as demandas por igualdade antes tinham motivação ética, hoje elas também foram incorporadas à própria lógica interna da economia.[632]

Ainda que não se vá cobrar rigor acadêmico de um texto político, parece claro que o sociólogo Cardoso olharia com enorme reserva para essa coincidência. De todo modo, o que aqui interessa

[632] Ibid.

ressaltar é o fato de que a leitura da ordem internacional se processa dentro de moldura conceitual que não vê os conflitos como inevitáveis – em dada passagem do texto, Cardoso fala das tendências positivas como a configurar um "marco de harmonia". Para uma análise do tema da globalização, um texto indispensável é a palestra proferida em 20 de fevereiro no Colégio do México, chamada "Impacto da Globalização nos Países em Desenvolvimento: Riscos e Oportunidades". É nessa palestra que o Presidente oferece, pela primeira vez de forma amplamente articulada, sua visão do mundo do após-Guerra Fria como "um novo Renascimento". Esse Renascimento é apresentado no texto como algo por construir, como resultado futuro dos esforços movidos pelo que Cardoso chama de "utopias parciais". A noção de utopias parciais dá a chave teórica para o entendimento de um texto que sublinha as indefinições conceituais e a ausência de uma "teoria unificadora" a dar conta da realidade contemporânea.

Qual o impacto desses desdobramentos para o Brasil? Na resposta a essa questão, o Presidente mais uma vez expressa a convicção de que a superação do confronto bipolar havia criado oportunidades para um país com o perfil do Brasil, sobretudo à luz de nossa disposição de participar dos processos de reforma da ordem internacional. Esse aspecto fica patente quando Cardoso declara que "a premissa da política externa brasileira é a da participação plena nos processos decisórios centrais das relações internacionais. Insisto. Para o Brasil, o fim da Guerra Fria é essencialmente positivo. Não que tenhamos respostas acabadas para cada uma das questões que coloquei. Mas temos propostas e, sobretudo, a disposição de participar".

Dada essa disposição, a próxima pergunta levantada no texto é emblemática: "Quais são nossas credenciais?" A Diplomacia das Credenciais aparecia, em menos de seis meses de mandato presidencial, já delineada com toda clareza.[633]

[633] Ibid., p. 361.

Ao enumerar quais seriam nossas credenciais, os dois primeiros fatores lembrados por Cardoso para explicar o porquê de "estarmos à vontade" no após-Guerra Fria são a coincidência entre os valores que, segundo o texto, podem "tecer um mundo melhor" e as opções feitas pela sociedade brasileira, a saber, democracia e liberdade econômica; e, em segundo lugar, a tradição brasileira de participação nos organismos multilaterais em um momento histórico em que, justamente, esses organismos estariam a recuperar ou a ampliar sua influência.[634] As credenciais que se está a buscar estão diretamente vinculadas ao entendimento do mundo a partir de um paradigma que se afasta da matriz realista.

A cisão fundamental entre o externo e o interno que é outra marca do pensamento realista também se dilui no diagnóstico de Cardoso quando ele volta ao tema das credenciais para sustentar justamente que a democracia interna é um trunfo para a participação externa em um cenário de interdependência liberal. Em suas palavras: "Entre nossas credenciais estão também os valores que a sociedade brasileira consagrou em seu desejo de reformas, consolidação da democracia, economia de mercado, respeito aos direitos humanos, não-proliferação de armas nucleares, proteção ao meio ambiente.[...] Somos um país ainda injusto, de muitas carências e, ao mesmo tempo, sabemos que as soluções para os problemas das disparidades de

[634] Neste ponto do texto, Cardoso claramente vincula a construção da legitimidade de uma nova ordem internacional à expansão dessa influência: "Temos uma tradição de participação nos organismos multilaterais, que, hoje, recuperam influência. Tanto porque se constituem em foros necessários de construção de legitimidade, quanto porque, pela própria natureza dos processos de interdependência, a busca de soluções universalmente compartilhadas é absolutamente necessária se pretendemos uma ordem estável. A diplomacia brasileira sempre foi crítica de um mundo onde tudo se subordinava aos interesses estratégicos de duas potências em conflito. Em um paradoxo trágico, nossa tradição pacífica fazia com que fôssemos vistos com menor interesse. No mundo da Guerra Fria, nossa vocação para a paz e para o entendimento pareciam fora de lugar. Superada essa fase, tudo nos credencia a ter voz mais influente nos esforços de reestruturação do sistema internacional". Ibid.

riqueza, tanto no plano internacional quanto nacional, não podem ser encontradas em fórmulas mágicas, em disputas retóricas. [...] Costumo acentuar a necessidade das utopias realistas. Não podemos abandonar o desejo de transformação, de criar ordens mais justas. Mas, se hoje há convergência nos ideais, ainda falta muito para que soluções efetivas sejam encontradas. Em suma, defendemos externamente os valores que consagramos internamente. Neles está a matriz de nossa ação diplomática".[635]

Retomando, nesta altura, o temário dos direitos humanos e da democracia, a primeira medida a ressaltar consiste na criação, no âmbito do Itamaraty, de um Departamento exclusivamente dedicado ao tema. Criado em 1995, o Departamento de Direitos Humanos em Temas Sociais nascia com uma dupla competência, conforme anuncia seu decreto constitutivo, a saber: "I - propor diretrizes de política exterior no âmbito internacional relativas aos direitos humanos, aos direitos da mulher, aos direitos da criança e do adolescente, à questão dos assentamentos humanos, e aos demais temas tratados nos órgãos das Nações Unidas especializados em assuntos sociais; II - coordenar a participação do Governo brasileiro em organismos e reuniões internacionais no tocante a matérias de sua responsabilidade".[636] A criação de uma instância burocrática de nível hierárquico elevado, como são os Departamentos ou Direções-Gerais do Ministério das Relações Exteriores, respondia, de um lado, à necessidade de mobilizar recursos para a preparação das posições brasileiras a serem adotadas ao longo da série de conferências multilaterais sobre o tema que ocupam a agenda internacional em meados da década de 90.[637] De outro lado, estabelecia

[635] Ibid., p. 362.

[636] Ver Artigo 22 do Decreto no. 1.756, de 22.12.95 (Diário Oficial no. 246, de 26.12.95), que aprova a estrutura regimental do Ministério das Relações Exteriores, disponível em http://www2.mre.gov.br/dhs.htm.

[637] Além da já citada Conferência de Viena em 1993, a lista segue com a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento realizada no Cairo em 1994; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995; a Cúpula Mundial

uma instância claramente identificada em torno da qual se podiam organizar formas de consulta e cooperação com ONGs e sociedade civil em geral.

Um segundo importante avanço foi o lançamento, em 13 de maio de 1996, do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos. Os passos dados em maio de 1993 quando, como visto acima, o Itamaraty coordena encontros entre órgãos do governo e representantes da sociedade civil para articular as posições a serem defendidas em Viena e no âmbito dos quais se decide pela elaboração de uma Agenda Nacional dos Direitos Humanos evoluem, dois anos depois, para o lançamento de um programa abrangente de medidas destinadas à defesa e à promoção dos direitos humanos no Brasil sob forma do primeiro PNDH. O compromisso com a elaboração do PNDH é anunciado ainda em 7 de setembro de 1995 em discurso pronunciado no Palácio do Alvorada no qual Cardoso lembra que "nós precisamos, também, fazer o plano nacional dos direitos humanos, porque, na Declaração de Viena de 93, o Brasil teve um papel muito ativo no que aí foi aprovado. Chegou a hora de mostrarmos, na prática, num plano nacional, como vamos lutar para, realmente, fazer com que os direitos humanos sejam respeitados".[638]

Em sua introdução, o texto do PNDH estabelece que a defesa dos direitos humanos não é apenas questão ética, mas sim obrigação política à qual os Estados estão vinculados por uma série de compromissos internacionais. Essa vinculação, embora ainda reserve aos Estados a obrigação primária de assegurar os direitos humanos,

para o Desenvolvimento Social, em Copenhague em 1995); a II Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos-Habitat II, em Istambul em 1996; e a Cúpula Mundial da Alimentação realizada em Roma também em 1996. Para a relação das Conferências, ver http://www2.mre.gov.br/dhs.htm. Uma análise sobre o tema pode ser encontrada em José Augusto Lindgren Alves, Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências (Brasília: Fundação Alexandre Gusmão/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001).

[638] Ver Fernando Henrique Cardoso, Palavra do Presidente, vol. 2 (Brasília: Presidência da República, 2002), p. 297.

não lhes reserva um domínio reservado de jurisdição.[639] Ora, se a questão dos direitos humanos tem clara vinculação internacional, é apenas lógico que o Plano dedique espaço amplo a iniciativas a serem tomadas pelo governo brasileiro nessa área. Uma das metas anunciadas, que prontamente teria desdobramento concreto de grande importância, é a decisão de "atribuir ao Ministério da Justiça [...] a responsabilidade pela coordenação da implementação e atualização do Programa Nacional de Direitos Humanos", o que viria a traduzir-se, em 1997, na criação da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos. Outra meta que se pode citar como exemplo é a que ganha contorno concreto em 1998 quando o Brasil suspende sua reserva a aplicação do artigo 62 do Pacto de São José e passa a reconhecer a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).[640]

Em cerimônia comemorativa do cinqüentenário da declaração dos direitos humanos, o Presidente da República anuncia esse

[639] Em sua introdução, o PNDH I afirma: "Com o estabelecimento das Nações Unidas, em 1945, e a adoção de diversos tratados internacionais voltados à proteção da pessoa humana, os direitos humanos deixaram de ser uma questão afeta exclusivamente aos Estados nacionais, passando a ser matéria de interesse de toda a comunidade internacional. A criação de mecanismos judiciais internacionais de proteção dos direitos humanos, como a Corte Interamericana e a Corte Européia de Direitos Humanos, ou quase-judiciais como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ou Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, deixa claro esta mudança na antiga formulação do conceito de soberania. É certo, porém, que a obrigação primária de assegurar os direitos humanos continua a ser responsabilidade interna dos Estados".

[640] Em artigo sobre o tema, Cançado Trindade observa que: "a decisão do Brasil de aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconcilia a posição de nosso país com seu pensamento jurídico mais lúcido, além de congregar as instituições do poder público e as organizações não-governamentais e demais entidades da sociedade civil brasileira em torno de uma causa comum: a do alinhamento pleno e definitivo do Brasil com o movimento universal dos direitos humanos, que encontra expressão concreta na considerável evolução dos instrumentos internacionais de proteção nas cinco últimas décadas". Ver Antônio Augusto Cançado Trindade, "O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos", Dhnet.org.br, http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_OEA.html . Para estudo elaborado sobre o tema da competência obrigatória da CIDH, ver também Comissão de Direitos Humanos, Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional., 13 de maio 1998.

reconhecimento e comenta que a medida "responde a uma aspiração profunda da sociedade brasileira e aos preceitos constitucionais".[641] É relevante, do ponto de vista da "diplomacia das credenciais", que este anúncio seja precedido de uma consideração de natureza mais genérica na qual Cardoso afirma que os direitos humanos passaram a ser "um parâmetro determinante do status de um país na comunidade internacional e fator estratégico para sua atuação diplomática".[642] Vale reter o modo como o interno e o externo são postos em contacto: respeitar os direitos humanos é credencial estratégica exigida pela comunidade internacional; a legitimidade última dessa credencial, entretanto, está fundada na escolha da sociedade nacional, consolidada em seu pacto constitucional, de fazer desse respeito um valor fundamental. Existe, portanto, uma correspondência entre o desejo do interno e a expectativa do externo a partir da qual se pode bem imaginar que a ação diplomática consista em melhor assegurar e definir os contornos concretos de tal correspondência.

Essa mesma correspondência manifesta-se no segundo dos temas que escolhi para análise: a defesa da democracia. Ao longo do período 1994-1998, a defesa da democracia, que desde o início dos anos 90 se havia constituído em importante ativo de nosso acervo conceitual, assume contornos concretos renovados. Indício claro dessa transformação está, por exemplo, expresso pelo Protocolo de Ushuaia, de julho de 1998, que decidiu pela incorporação ao Tratado de Assunção de uma "cláusula democrática".

Em rigor, já em 1992 a Declaração Presidencial de Las Leñas havia manifestado que a plena vigência das instituições democráticas era indispensável para a existência e o desenvolvimento do Mercosul. Linguagem semelhante é aprovada também na Declaração

[641] Ver Cardoso, Palavra do Presidente. vol. 8, p. 425

[642] A passagem afirma ainda que "atualmente a credibilidade e a legitimidade dos Estados na comunidade internacional exigem seu compromisso inequívoco com os direitos humanos". Ibid., p. 423.

Presidencial sobre Compromisso Democrático no Mercosul, de San Luis, Argentina, de 25 de junho de 1996, a qual expressa em seu primeiro parágrafo a vigência democrática como condição essencial para a cooperação no marco do Tratado de Assunção e sublinha, em seu parágrafo quinto, que a partir daquele momento os acordos do Mercosul com outros países ou grupos de países deveriam incluir uma cláusula de afirmação do compromisso com os princípios democráticos. A partir de Ushuaia, o próprio marco jurídico que define o Mercosul e a relação de seus Estados-membros e associados entre si e com os demais países passou a ter no respeito e na defesa da plena vigência democrática requisito fundamental. Com efeito, em seu artigo 5, o Protocolo determina que as medidas a serem tomadas em caso de ruptura da ordem democrática "compreenderão desde a suspensão do direito de participar nos diferentes órgãos dos respectivos processos de integração até a suspensão dos direitos e obrigações resultantes destes processos".[643]

Movimento semelhante ao ocorrido no âmbito do Mercosul teve lugar em outro mecanismo regional, a saber, a OEA. Já em 1991 o Compromisso de Santiago com a Democracia e Renovação do Sistema Interamericano, expresso por ocasião do XXI Período Ordinário de Seções da Assembléia Geral da OEA, e a Resolução AG/RES 1080/1991, que estabelece mecanismo de ação coletiva em casos de ruptura da ordem democrática, deixavam claro que a OEA parecia disposta a dar dimensão mais sólida ao compromisso com a democracia presente em sua Carta constitutiva.[644] Esse movimento iniciado em 1991 frutificaria dez

[643] Para o texto completo do Protocolo, ver http://www2.mre.gov.br/dai/ushuaia.htm.
[644] O texto integral da Resolução 1080/1991 está disponível em http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=P&sLink=http://www.oas.org/documents/eng/documents.asp. Uma análise da evolução recente da OEA em seu compromisso com a democracia, pode ser lida em Antônio de Pádua Fernandes Bueno e Julius Mello Moreira, "A carta democrática interamericana e a eterna novidade da democracia", Cena Internacional 3, no. 2 (2001).

anos mais tarde sob forma da aprovação da Carta Democrática Interamericana.[645]

Do ponto de vista da diplomacia brasileira, ambos os desdobramentos – a Res. 1080 e a Cláusula democrática no âmbito do Mercosul – teriam implicações concretas imediatas, de vez que forneceram ao Brasil, e à região, mecanismos jurídico-políticos que puderam ser usados com êxito primeiramente na ameaça de ruptura democrática no Paraguai em 1996, quando foi invocada a resolução interamericana, e no mesmo país vizinho em 1999, quando se recorreu à cláusula democrática mercosulina. O que se percebe, portanto, é que a defesa da democracia como princípio rapidamente ocupa lugar concreto entre as formas como se pode buscar estabilizar e influenciar positivamente nosso entorno geográfico.[646]

Se "governar é definir prioridades", como registra a frase sempre repetida, o fato é que as crises não são escolhidas. O Presidente que quatro anos antes tomava posse anunciando a chegada do tempo de crescer e florescer agora anunciava sua agenda reconhecendo um

[645] Em seu artigo décimo-nono, a Carta dispõe que: "a ruptura da ordem democrática ou uma alteração da ordem constitucional que afete gravemente a ordem democrática num Estado membro constitui, enquanto persista, um obstáculo insuperável à participação de seu governo nas sessões da Assembléia Geral, da Reunião de Consulta, dos Conselhos da Organização e das conferências especializadas, das comissões, grupos de trabalho e demais órgãos estabelecidos na OEA". Para o texto integral do documento, ver http://www.cidh.oas.org/Basicos/Base15.htm.

[646] Essa importância é reconhecida em documento público preparado pelo Ministério das Relações Exteriores no qual, no contexto de uma avaliação do que chama de Mercosul político, declara-se que: "No âmbito do "MERCOSUL político", sobressai, em especial, a importância da chamada "cláusula democrática", institucionalizada pelo Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no MERCOSUL (1998), cujo artigo 1º diz o seguinte: "A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo". O MERCOSUL tornou-se, em outras palavras, garantia relevante da consolidação dos regimes democráticos em nossa sub-região. Nas crises de 1996 e de 1999 no Paraguai, a atuação conjunta dos países do grupo foi elemento importante para assegurar a manutenção da integridade das instituições democráticas naquele país". A citação está disponível na página do MRE, em http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/mercosul/mercosul_01.asp.

cenário adverso diante de si. A mudança de tom e o franco reconhecimento de que o futuro imediato seria marcado pelo enfrentamento de situações difíceis estão claramente expressos no discurso de posse do segundo mandato. A frase emblemática dessa expressão talvez seja aquela na qual assevera que: "Não fui eleito para ser gerente da crise. Fui escolhido pelo povo para superá-la e para cumprir minhas promessas de campanha".[647] É em um contexto de crises sucessivas que se inicia o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso.

Na economia internacional, a reversão do ciclo expansivo e a contração da liquidez contribuem para uma sucessão de crises financeiras em mercados emergentes, como a do Leste Asiático em 1997 e a crise russa em 1998. O Brasil seria o próximo a ver sua moeda entrar em colapso: em 1999, as tentativas de preservar a paridade Real/dólar fixa ou dentro de bandas limitadas revelam-se frustradas e o Banco Central recorre a uma política de juros agressiva para tentar contrabalançar a perda de uma das âncoras do processo de estabilidade macroeconômica. Em 2000, o Equador simplesmente abandona o Sucre e dolariza sua economia; em 2001, seria a vez de a Argentina ser forçada a reformular sua política de paridade fixa.[648]

Enquanto na economia internacional deterioravam-se as condições enfrentadas pelas economias emergentes, com impactos óbvios sobre suas perspectivas de crescimento com estabilidade, é na esfera política que a reversão de sinais será talvez mais marcante. A vitória eleitoral de George W. Bush abre caminho para que importantes posições de política externa e defesa passem a estar sob influência da

[647] Fernando Henrique Cardoso, "Discurso de Posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 1999", in Palavra do Presidente (Brasília: Presidência da República, 1999), p. 28.

[648] Em meio a uma literatura inesgotável sobre o tema, uma referência particularmente útil por sumarizar o debate e apresentar ampla bibliografia é Edmar Bacha, "Reflexões Pós-Cepalinas sobre Inflação e Crise Externa", Revista de Economia Política 23, no. 3 (2003).

agenda neoconservadora norte-americana. Os atentados do 11 de setembro de 2001 acirram dramaticamente as tendências já presentes no realismo ofensivo que, conforme analisado anteriormente, é parte essencial da lógica interna da Doutrina Bush: o desejo de promover os interesses norte-americanos sob a forma de expansão de espaços de hegemonia em um mundo que estava, no entendimento de Rice, pronto a ser moldado dá sinais preocupantes, e denunciados pelos realistas norte-americanos, de uma ambição imperial. Ao declarar-se um "War President" e ao organizar o mundo a partir da distinção schmittiana entre amigos e inimigos, Bush afastava-se do ceticismo amoral do realista e caminhava na direção de um monismo ético ainda mais preocupante quando exercido pela única superpotência restante.[649] Um mundo em que os Estados se pautam por um entendimento do justo que se define no debate entre o ceticismo e o pluralismo é um mundo menos ameaçador do que aquele em que a sombra do monismo paire sobre vozes plurais.

A inflexão de política externa que percebo ao longo do segundo mandato presidencial de Cardoso e que descrevo pela expressão "quando as credenciais não bastam" tem origem nesse contexto em que se combinam deterioração do cenário econômico internacional, crise econômica interna e uma alteração do ambiente político internacional. Se o temário dos direitos humanos e da democracia manteve-se em seu movimento de consolidar-se entre as vertentes fundamentais de nossa atuação diplomática, o diagnóstico mais amplo sobre as possibilidades de a ordem internacional acolher os interesses nacionais altera-se de modo sensível. O "novo Renascimento" e a

[649] Em entrevista concedida no dia 7 de fevereiro de 2004 ao programa de entrevistas da rede NBC chamado Meet the Press, o Presidente Bush declara que: "I'm a war president. I make decisions here in the Oval Office in foreign-policy matters with war on my mind. Again, I wish it wasn't true, but it is true. And the American people need to know they got a president who sees the world the way it is. And I see dangers that exist, and it's important for us to deal with them".

ordem internacional como "marco de harmonia" perdiam centralidade em um discurso diplomático que se inclinava mais e mais à crítica da ordem.

Começando pelo que se manteve, ressaltaria, na área de direitos humanos, o anúncio, feito em dezembro de 2001, de um convite permanente ("standing invitation") aos relatores especiais da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. Naquele momento, apenas outros onze países haviam feito o mesmo, e nenhum em nossa região. Na questão da democracia, um desdobramento de grande relevância foi a aprovação, em setembro de 2001, da Carta Democrática da OEA que, em seu artigo 19º, já citado, estabelece uma cláusula de defesa democrática para os países-membros da Organização.[650] A importância concreta desse artigo é testada com êxito em abril de 2002 quando, diante da ruptura da ordem institucional na Venezuela, os países-membros do Grupo do Rio, então reunidos em São Jose da Costa Rica, emitem declaração em que reafirmam a obrigação dos governos de promover a defender a democracia, condenam a interrupção da ordem constitucional da Venezuela e "instam à normalização da institucionalidade democrática no quadro da Carta Democrática Interamericana".[651] Embora a reunião do Grupo tenha sido uma cúpula presidencial, o Brasil estava representado pelo Ministro Celso Lafer, que recebeu telefonema do Presidente da República com instruções para "instar os países

[650] A 3ª Cúpula das Américas, realizada em Québec em abril de 2001 adota Plano de Ação que se compromete a "fortalecer a democracia representativa, promover a boa governança, proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais" e estabelece que "qualquer mudança inconstitucional ou interrupção da ordem democrática em um Estado do Hemisfério constitui obstáculo insuperável à participação do governo daquele Estado no processo da Cúpula das Américas". Também em Quebec reitera-se a importância de a OEA elaborar uma Carta Democrática Interamericana.

[651] "Declaração dos Presidentes dos paises membros do Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política, Grupo do Rio". Disponível em http://www.radiobras.gov.br/integras/02/integra_1204_3.htm".

participantes a de público repudiarem o golpe, o que aconteceu imediatamente".[652]

No que diz respeito à crítica da ordem, é ilustrativo, por exemplo, que em sua participação durante a reunião de "Governança Progressista para o Século XXI", realizada entre os dias 20 e 21 de novembro de 1999 em Florença, Cardoso tenha defendido a Taxa Tobin, criticado a falta de regulamentação do fluxo internacional de capitais, e afirmado que a escolha entre ampliar gastos sociais e manter o equilíbrio orçamentário era uma verdadeira "escolha de Sofia".[653] Nesse diapasão, Fernando Henrique alerta para os riscos de que "o fundamentalismo do mercado sufoque totalmente as possibilidade de bem-estar social".[654]

Dois anos mais tarde, sua crítica, não apenas aos efeitos negativos da globalização econômica, mas à própria configuração política da ordem internacional seriam ainda mais veementes. Um mês e meio apenas se havia passado desde os ataques do "9/11" e Cardoso, em plena Assembléia Nacional Francesa, articula uma defesa explícita do pluralismo e da justiça como formas de construir uma ordem internacional "mais imune ao dogmatismo e à exclusão" e sustenta que, e cito: "Neste começo de século, enfrentamos de novo a oposição entre barbárie e civilização. A barbárie não é somente a covardia do terrorismo, mas também a intolerância ou a imposição de políticas unilaterais em escala planetária. Não devemos permitir que a lógica do medo substitua a lógica da liberdade, da participação, da racionalidade".[655]

---

[652] Cardoso, A arte da política: a história que vivi, p. 636. Ver ainda comentário sobre o tema no que concerne à coordenação entre a Presidência da República e o Itamaraty à página 613 do mesmo livro.

[653] Fernando Henrique Cardoso, "Participação do Presidente da República na Conferência "Governança Progressista para o Século XXI"", in Palavra do Presidente (Brasília: Presidência da República, 1999), pp. 424-430.

[654] Ibid., p. 425.

[655] "Discurso em Sessão Solene na Assembléia Nacional da República da França, em 30 de outubro de 2001", in Palavra do Presidente (Brasília: Presidência da República, 2002), vol. 14, p. 504.

Contra o medo, essa paixão triste de que fala Spinoza, a liberdade; contra o monismo ético de uma potência que se imagina voz única de valores universais, a defesa do pluralismo e do respeito à diversidade que, observa Cardoso, "é o método de nossa ação externa, uma ação que se distingue pela variedade de interlocutores". O tempo da busca das credenciais para a participação em uma ordem harmônica que se desenharia no após-Guerra Fria parece já distante; em seu lugar se insinua uma crítica cuja legitimidade e credibilidade são ainda mais sólidas por virem de uma diplomacia que havia reorientado seus eixos de atuação pela democracia e pelos direitos humanos; por virem de uma sociedade que defendia no âmbito internacional os valores que abraçava internamente. Mas, é preciso concordar com o entendimento que ali parecia maduro, credenciais não bastam.

Como interpretar a mudança de tom e a inflexão na política? A tentativa de organizar uma resposta a essa pergunta, com o que encerro a presente seção, admite ao menos duas possibilidades preliminares. A primeira delas consistiria em argumentar que, diante de resultados insuficientes, ter-se-ia começado a preparar uma reorientação que permitisse um gradual retorno a marcos realistas de política externa. Um mundo em que não faltavam indícios de hobbesianismo assim o justificaria e, desfeito o otimismo quanto às perspectivas de a ordem global melhor incorporar potências médias a seu núcleo decisório e ao processo de sua legitimação, o ensaio de construção de um paradigma cosmopolita seria pouco a pouco esquecido no arquivo das idéias que se revelam impraticáveis. Uma segunda possibilidade, que entendo mais convincente, é que o acirramento do tom crítico decorre fundamentalmente de um par de fatores: primeiro, um impasse interno que decorreu, lógica e historicamente, de aspectos que assinalei anteriormente, a saber, o gesto introspectivo e a convicção de que avanços na agenda interna se possam traduzir "naturalmente" em maior capacidade de influência externa; em segundo lugar, de uma "mudança dos tempos".

No que concerne ao primeiro ponto, a ênfase na agenda doméstica – o "colocar a casa em ordem" – adotada em um momento de reconquista e reconstrução democrática tinha sua racionalidade diretamente ligada à necessidade de reconfigurar traços de política externa que haviam deixado de refletir orientações internas, como foi o caso da política para os direitos humanos. Estava claro, naquele momento, que não se justificava a manutenção de linhas de ação cuja base política havia deixado de existir e que, adicionalmente, eram fontes de desgaste em nossa atuação externa, cabendo, pois, o esforço de atualização.

A tese da autonomia pela participação parece, assim, repousar em uma equação em que os avanços internos, por estarem em sintonia com o que se apresentam como as tendências fortes do sistema internacional, não apenas refletem demandas domésticas, mas também são capazes de uma concretização "natural" em termos de oportunidades externas. Exemplo nesse sentido pode ser encontrado no âmbito de nossa política em relação à obtenção de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que se pode entender como tendo sido em parte pautada pelo entendimento de que, quer a reforma não viria por não estarem maduras as condições para tanto, com o que bem fazíamos em evitar o desgaste de uma postulação explícita; quer, se viesse, o Brasil seria candidato inevitável, natural.[656]

[656] Nessa linha, o ex-Ministro Lampreia, ao explicar as linhas que haviam orientado seu discurso perante a LAGNU, em 1995, comenta que: "havia-se firmado na opinião pública brasileira a idéia de que, não apenas éramos candidatos a uma vaga permanente no Conselho, como estávamos em uma campanha que subordinava todas as demais vertentes da política externa brasileira a esse objetivo. Nada mais falso. O discurso era, portanto, uma oportunidade de 'baixar essa bola', colocando o assunto na perspectiva correta, ou seja, o Brasil defende uma reforma do Conselho que o torne mais eficaz ao aumentar a sua legitimidade, o que se consegue através do aumento de sua representatividade. Se a conseqüência de uma tal reforma seria ou não o ingresso do Brasil, isso seria uma questão que ficaria para depois; bastava que nós mostrássemos um empenho real em ajudar a fazer uma boa reforma e que nos dispuséssemos a aceitar uma convocação da comunidade internacional caso ela fosse julgada útil e oportuna". Luiz Felipe Lampreia, Diplomacia Brasileira: palavras, contexto e razões (Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999), pp. 332-333. O uso do verbo "bastar" tem aqui função análoga à do "naturalmente".

O pressuposto lógico dessa equação consiste em que o espaço de participação seja aberto e permita a expressão da autonomia, com base em uma espécie de tradução desimpedida do interno para o externo a partir de uma linguagem comum em termos de valores e consensos centrais. Na ausência, ou dessa linguagem comum, ou de um espaço de participação, as condições objetivas para a implementação concreta da formulação conceitual requerem que ela seja revista. Em contraste com a primeira hipótese, aqui não se requer o diagnóstico de que um mundo hobbesiano teria triunfado, menos ainda a adoção de um receituário inspirado por tal realismo; o que, sim, está sugerido nessa segunda hipótese é a necessidade de que, diante de sinais crescentemente claros de que a transformação, que se supôs natural, de credenciais em capacidade de influenciar o cenário internacional estava em risco, a perspectiva crítica prontamente se imponha com mais visibilidade.

A inflexão que identifico pode ser entendida, justamente, como parte de tal esforço de revisão, voltado para a adequação da diplomacia das credenciais a um tempo em que se fechavam os espaços de participação e baseado no convencimento de que era momento de reordenar prioridades e transformar as credenciais já obtidas em uma crítica da ordem.

III.2. O Pragmatismo Democrático

Em seu discurso de posse como Presidente da República, pronunciado em 1º de janeiro de 2003, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva anuncia, ao tratar do que seriam as prioridades de política externa de seu governo, um dos traços definidores de sua diplomacia: a defesa da democratização das relações internacionais como caminho indispensável para o futuro das relações internacionais. A recusa de uma ordem que faz do poder a autoridade na anarquia – tema discutido na seção anterior – está claramente articulada nas palavras do

Presidente Lula, que afirma: "A democratização das relações internacionais sem hegemonias de qualquer espécie é tão importante para o futuro da humanidade quanto a consolidação e o desenvolvimento da democracia no interior de cada Estado".[657]

O longo caminho percorrido pela democracia brasileira desde a madrugada do 15 de janeiro de 1985, quando 480 votos do Colégio Eleitoral encerram o ciclo autoritário elegendo Tancredo Neves como Presidente da República, se alargava na manha daquele 1º de janeiro. Não apenas um Presidente civil diretamente eleito pelo povo entregava a faixa presidencial a um candidato de oposição, igualmente civil, igualmente eleito pelo povo, em uma transição administrativa sem par na história republicana brasileira, mas também, e sobretudo, o Presidente então empossado dava dimensão concreta, por sua própria biografia, ao anseio nacional por uma democracia socialmente inclusiva.[658] Sua eleição marcava o novo; a democracia brasileira se aprofundava.

Na área externa, o tema da democracia, cuja evolução foi brevemente historiada em seus traços centrais, ganha nova proeminência: ao lado de sua importância como item específico e como vertente de nossa atuação externa, ela é agora afirmada como um princípio ordenador de nossa formulação diplomática. Se desejarmos recuperar uma imagem, frequentemente citada, segundo a qual nossa

[657] Luiz Inácio Lula da Silva, "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029.

[658] Essa dimensão está presente no discurso de posse quando o Presidente sublinha que: "Cada um de nós, brasileiros, sabe que o que fizemos até hoje não foi pouco, mas sabe também que podemos fazer muito mais. Quando olho a minha própria vida de retirante nordestino, de menino que vendia amendoim e laranja no cais de Santos, que se tornou torneiro mecânico e líder sindical, que um dia fundou o Partido dos Trabalhadores e acreditou no que estava fazendo, que agora assume o posto de Supremo Mandatário da Nação, vejo e sei, com toda a clareza e com toda a convicção, que nós podemos muito mais". Ibid.

atuação externa seria configurada em "geometrias variáveis" à luz da especificidade de cada contexto – ou de cada "tabuleiro" se se deseja o recurso a ainda outra imagem comumente encontrada na literatura – , a decisão de fazer da democracia um eixo central de nossa orientação diplomática pode ser entendida como a determinação do espaço em que se apóiam essas diversas geometrias possíveis; uma espécie, para recorrer ainda outra vez a metáforas geométricas, de suporte topológico dessas configurações variáveis.

Ao assim determinar o papel da democracia, o Presidente Lula promove alteração conceitual significativa: se até aquele momento a democracia era um dos itens prioritários de nossa agenda, ela agora torna-se uma viga-mestra da diplomacia brasileira. Essa alteração conceitual demanda esclarecimento. Fundamentalmente, ela requer ter-se em mente duas distinções: a primeira é entre, de um lado, a importância do tema da democracia como item específico de política externa – uma importância documentada desde os textos do Presidente Sarney e do Ministro Abreu Sodré, que, em 1986, em conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, declarava que "A democracia, o desenvolvimento e a justiça social, valores claramente prioritários no âmbito interno determinam igualmente a conduta do Itamaraty da Nova República" – e que, desde então, consolidou-se e ampliou seu peso relativo e, de outro lado, a democracia como o que chamo de fator estruturante de nossa política externa. Em outros termos: na primeira, a democracia é uma vertente específica de política externa; na segunda concepção, ela é a moldura conceitual dentro da qual as distintas vertentes são formuladas e implementadas. A segunda distinção que me parece importante ressaltar é entre o recurso à democracia como parte do que a Professora Maria Regina chamaria de nosso "posicionalismo defensivo", ou seja, invoca-se a democracia como instrumento para justificar alguma medida que não se deseja, ou não se tem condições domésticas de implementar, e a democracia como argumento propositivo de crítica e reforma da ordem internacional. É

nessa segunda categoria que entendo se possa situar a política externa do governo Lula.

Sob a égide conceitual de uma política externa definida, no mais alto nível, como orientada pela democracia, abriga-se a convicção de que uma ordem internacional pautada por valores é a que mais amplas possibilidade oferece, não apenas para a promoção dos interesses nacionais de uma potência média com as características do Brasil, mas também para a própria estabilidade sistêmica. A presença dos valores em sua relação com a defesa dos interesses nacionais é afirmada no mesmo discurso presidencial na passagem, por exemplo, onde se afirma que "a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional".[659] Já no discurso inaugural, portanto, se vai desenhando uma concepção de política externa em que a promoção de valores e a defesa da democracia são percebidas como formas de defesa dos interesses brasileiros.

Essa mesma concepção se articula-se também no discurso de posse do Embaixador Celso Amorim no cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. No texto, o Ministro afirma que:

> Coerentemente com os anseios manifestados nas urnas, o Brasil terá uma política externa voltada para o desenvolvimento e para a paz, que buscará reduzir o hiato entre nações ricas e pobres, promover o respeito da igualdade entre os povos e a democratização efetiva do sistema internacional. Uma política

[659] "Esta Nação que se criou sob o céu tropical tem que dizer a que veio; internamente, fazendo justiça à luta pela sobrevivência em que seus filhos se acham engajados; externamente, afirmando a sua presença soberana e criativa no mundo. Nossa política externa refletirá também os anseios de mudança que se expressaram nas ruas. No meu Governo, a ação diplomática do Brasil estará orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional". Silva, "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003".

> externa que seja um elemento essencial do esforço de todos para melhorar as condições de vida do nosso povo, e que esteja embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do Governo Lula.[660]

A passagem citada é emblemática da orientação já identificada no texto presidencial. Nas palavras do Ministro, a democratização do sistema internacional revela-se, de um lado, como parte fundamental de uma política externa voltada para a paz e para o desenvolvimento e, de outro lado, como legitimada domesticamente com base no mandato democrático emanado das urnas. Constrói-se, dessa maneira, uma formulação à luz da qual a demanda externa por democracia responde não somente a um argumento instrumental – como forma adequada de promover os interesses nacionais –, mas também como um imperativo da própria democracia interna. A ênfase na democracia não tarda a traduzir-se em uma dimensão axiológica, quando são invocados princípios éticos, humanistas e de justiça social.

Em suas primeiras exposições oficiais, anunciadas pelo Presidente da República e pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, as linhas de ação a serem adotadas pelo governo Lula na formulação e implementação de sua política externa já deixavam entrever, com toda a clareza, uma diplomacia voltada para a democratização da ordem internacional e que encontrava na promoção da justiça uma forma de promover os interesses nacionais e honrar o mandato popular em que repousa sua legitimidade última.[661]

---

[660] Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003", (2003). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2032.

[661] Que a diplomacia do Presidente Lula esteja voltada para um esforço de transformação da ordem internacional pode ser comprovado, por exemplo, na passagem em que o Ministro Celso Amorim anuncia que: "O povo brasileiro deu uma grande demonstração de auto-estima ao manifestar sua crença na capacidade de mudar criativamente a realidade.

A primeira oportunidade de aproximar intenção e gesto não tarda: ao decidir comparecer ao III Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, e ao XXXIII Fórum Econômico Mundial, em Davos, o Presidente Lula, mais do que simplesmente evidenciar o importante ativo político que lhe conferia a capacidade de participar de ambas as iniciativas, também reiterava seu compromisso de combater as assimetrias da globalização e a iniqüidade distributiva no cenário internacional amparado em uma pluralidade democrática de vozes críticas do *status quo*. No discurso que profere em Porto Alegre, o Presidente discorre sobre sua decisão de comparecer à reunião de Davos:

> Quando surgiu o convite para Davos, a princípio, falei: o que vou fazer em Davos? E, aí, tomei a seguinte decisão: sou Presidente de um país que é a oitava economia mundial. Sou Presidente de um país que tem 45 milhões de pessoas que não comem as calorias e as proteínas necessárias. Sou Presidente de um país que tem História e que tem um povo. E não é em qualquer dia, em qualquer mês, em qualquer século que um torneiro mecânico ganha a Presidência da República deste país. Portanto, tomei a decisão. Muita gente que está em Davos não gosta de mim, sem me conhecer. Quero fazer questão de ir a Davos e dizer em Davos exatamente o que eu diria para um companheiro qualquer que esteja aqui neste palanque. Dizer em Davos que não é possível continuar uma ordem econômica onde poucos podem comer cinco vezes ao dia e muitos passam cinco dias sem comer no planeta Terra. Dizer a eles que é preciso uma nova ordem econômica mundial, em que o resultado da riqueza seja distribuído

Temos que levar esta postura de ativismo responsável e confiante ao plano das relações externas. Não fugiremos de um protagonismo engajado, sempre que for necessário para a defesa do interesse nacional e dos valores que nos inspiram. Como disse o Presidente Lula, precisamos traduzir, de forma persistente, nossos interesses e valores em pontos da agenda internacional". Ibid.

> de forma mais justa, para que os países pobres tenham a oportunidade de ser menos pobres.[662]

Seu discurso em Davos começa, justamente, por ressaltar esses dois aspectos: o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva alude ao fato de estar chegando diretamente de Porto Alegre; adianta que tratará ali dos mesmos assuntos que tratou na cidade gaúcha; e lembra que era depositário da confiança do povo brasileiro, que o havia elegido democraticamente:

> Estou chegando, como vocês sabem, diretamente de Porto Alegre, onde participei do Fórum Social Mundial, e falei a dezenas de milhares de pessoas sobre os mesmos assuntos de que pretendo tratar aqui. A Reunião Anual do Fórum Econômico Mundial tem como tema central a construção da confiança. Sinto-me muito à vontade com esse tema. Sou depositário da confiança do povo brasileiro, que me atribuiu a responsabilidade de conduzir um país de 175 milhões de habitantes, uma das maiores economias industriais do planeta. Mas, um país que convive, também, com enormes desigualdades sociais.[663]

O fio condutor de sua argumentação é a apresentação de um caminho de transformação da ordem que recorre a valores éticos, e o faz não apenas por razões de fundo, mas também inspirado por sabedoria política.[664] Com efeito, logo após sustentar a necessidade

---

[662] Luiz Inácio Lula da Silva, "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial, em 24/01/2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2035.

[663] Ibid.

[664] "A construção de uma nova ordem econômica internacional, mais justa e democrática, não é somente um ato de generosidade, mas, também, e principalmente, uma atitude de inteligência política". Ibid.

de que os valores do humanismo, ao lado de serem proclamados, prevaleçam nas relações entre os países e os povos, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva explica que a política externa brasileira está, ao mesmo tempo, orientada pela "defesa intransigente de nossos interesses nacionais" e pela busca da paz. A contradição que o pessimismo realista pudesse encontrar entre os dois propósitos é desfeita quando o texto explicita que a paz é um objetivo moral, bem como um "imperativo de racionalidade".[665] No âmbito dessa tradução dos valores do humanismo para a prática concreta dos povos e dos Estados, o Presidente Lula inclui o tema dos direitos humanos e a demanda por uma "nova agenda de desenvolvimento global compartilhado".

A questão dos direitos humanos é introduzida no contexto amplo de reformas políticas e sociais voltadas para a redução da desigualdade e o aprofundamento da democracia. Nessa perspectiva, o Presidente Lula explica que, e cito: "O Brasil trabalha para reduzir as disparidades econômicas e sociais, aprofundar a democracia política, garantir as liberdades públicas e promover, ativamente, os direitos humanos".[666] É no contexto dessa redução de disparidades e de promoção ativa dos direitos humanos que se inclui o programa, citado em seguida no discurso, de combate à fome.[667] O compromisso reiterado pelo

[665] "Nossa política externa está firmemente orientada pela busca da paz, da solução negociada dos conflitos internacionais e pela defesa intransigente dos nossos interesses nacionais. A paz não é só um objetivo moral. É, também, um imperativo de racionalidade. Por isso, defendemos que as controvérsias sejam solucionadas por vias pacíficas e sob a égide das Nações Unidas. É necessário admitir que, muitas vezes, a pobreza, a fome e a miséria são o caldo de cultura onde se desenvolvem o fanatismo e a intolerância. A preservação dos interesses nacionais não é incompatível com a cooperação e a solidariedade. Nosso projeto nacional não é xenófobo e, sim, universalista". Ibid.

[666] Ibid.

[667] O direito à alimentação é considerado um direito humano universal ao menos desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que o reconhece em seu artigo XXV. Em 20 de setembro de 2004, realizou-se, por iniciativa brasileira, o "Encontro de Líderes Mundiais para uma Ação contra a Fome e a Pobreza", o qual reuniu mais de 50 Chefes de Estado e de Governo e ao fim do qual foi divulgada a "Declaração de Nova York", que contou, por sua vez, com o endosso de 111 países em torno da mobilização

Presidente da República de "assegurar que os brasileiros possam, todo dia, tomar café, almoçar e jantar" como parte de uma agenda de direitos humanos requer, o texto elabora, mais do que apenas iniciativas governamentais; em rigor, para que tenha êxito, requer transformações estruturais, com o que se reforça o vínculo lógico que o faz parte de um programa de reformas econômicas e sociais.[668] Naquilo que seria o embrião de iniciativas futuras, o Presidente Lula apresenta a proposta de formação de um fundo internacional para o combate à miséria e à fome.[669]

No que diz respeito à nova agenda de desenvolvimento, sua criação tem como ponto de partida a superação da falta de coerência entre o discurso liberalizante pregado pelas economias mais desenvolvidas e sua prática de medidas protecionistas.[670] O recurso ao protecionismo é denunciado como um constrangimento externo que viola noções de reciprocidade e impede que os países em

de recursos adicionais para o financiamento ao desenvolvimento e para o combate à fome e à pobreza. Ver relatório preparado pelo Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais apresentando um "Balanço de Dois Anos de Governo".

[668] "A face mais visível dessas disparidades são os mais de 45 milhões de brasileiros que vivem abaixo da linha da pobreza. O seu lado mais dramático é a fome, que atinge dezenas de milhões de irmãos e irmãs brasileiras. Por essa razão, fizemos do combate à fome nossa prioridade. Não me cansarei de repetir o compromisso de assegurar que os brasileiros possam, todo dia, tomar café, almoçar e jantar. Combater a fome não é apenas tarefa do Governo, mas de toda a sociedade. A erradicação da fome pressupõe transformações estruturais, exige a criação de empregos dignos, mais e melhores investimentos, aumento substancial da poupança interna, expansão dos mercados no país e no exterior, saúde e educação de qualidade, desenvolvimento cultural, científico e tecnológico". Ibid.

[669] "Proponho a formação de um fundo internacional para o combate à miséria e à fome nos países do terceiro mundo, constituído pelos países do G-7 e estimulado pelos grandes investidores internacionais. Isso porque é longo o caminho para a construção de um mundo mais justo e a fome não pode esperar". Ibid.

[670] "Todo o esforço que estamos fazendo para recuperar, responsavelmente, a economia brasileira, no entanto, não atingirá plenamente seus objetivos sem mudanças importantes na ordem econômica mundial. Queremos o livre comércio, mas um livre comércio que se caracterize pela reciprocidade. De nada valerá o esforço exportador que venhamos a desenvolver se os países ricos continuarem a pregar o livre comércio e a praticar o protecionismo". Ibid.

desenvolvimento alcancem níveis mais elevados de riqueza e bem-estar. Sua eliminação é um dos itens do que deve ser uma agenda renovada de desenvolvimento.[671] Também nesse campo as palavras presidenciais eram prenúncios de iniciativas diplomáticas futuras como, entre outras, a criação do Grupo dos 20.

Decorrido menos de um mês do início do mandato presidencial – todos os textos analisados até agora datam de janeiro de 2003 –, o contorno mais amplo da política externa a ser desenvolvida pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva revelava-se com nitidez: a defesa dos interesses nacionais com base em uma crítica da ordem internacional pragmaticamente alicerçada em valores. A importância dessas manifestações iniciais é reiterada pelo Ministro Celso Amorim quando, por ocasião da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty realizada em janeiro de 2006, sua intervenção sublinha a elevada "correspondência entre o que Presidente Lula se propôs a fazer e aquilo que foi feito".[672]

[671] "Quero convidar a todos os que aqui se encontram, nessa montanha mágica de Davos, a olhar o mundo com outros olhos. É absolutamente necessário reconstruir a ordem econômica mundial para atender aos anseios de milhões de pessoas que vivem à margem dos extraordinários progressos científicos e tecnológicos que um ser humano foi capaz de produzir. Não fiquem indefinidamente esperando sinais para mudarem de atitude em relação ao meu país e aos países em desenvolvimento. Os povos, como os indivíduos, precisam de oportunidades. Os países ricos de hoje só o são porque tiveram as suas oportunidades históricas. Se querem ser coerentes com a sua experiência vitoriosa, não podem e não devem obstruir o caminho dos países em via de desenvolvimento. Ao contrário, podem e devem construir conosco uma nova agenda de desenvolvimento global compartilhado". Ibid.

[672] "Acho que é muito cedo para se fazer um balanço da política externa brasileira nessa gestão porque ainda falta um ano para o final do Governo. [...] Mas há algo que acho que vale a pena dizer. É uma coisa que tenho mencionado freqüentemente nas minhas entrevistas, nos contatos com a imprensa, muitas vezes no Congresso ou em outros setores da sociedade, que é o altíssimo grau de correspondência entre o que o Presidente Lula se propôs a fazer e aquilo que foi feito. É claro que sabemos que, em qualquer política, você enfrenta a realidade. [...] É claro que você não pode traçar uma agenda internamente num país e achar que vai realizá-la de maneira simples, direta. Porém, levando em conta essa circunstância e os desafios novos que a realidade sempre nos coloca, sinceramente acho espantoso o grau de correspondência entre aquilo que o Governo Lula se propôs a fazer na política externa, medido por aquilo que ele disse no discurso de posse " e o que eu disse, por orientação dele, no meu discurso de posse " e

No mesmo diapasão, em um artigo no qual reflete sobre os dois primeiros anos do governo Lula, o Chanceler refere-se às participações presidenciais em Porto Alegre e em Davos como algo inédito e como ocasiões que permitiram o anúncio, como diretriz de política externa, da "importância de se incorporar o elemento de justiça social às propostas de desenvolvimento econômico e do imperativo de se construir uma ordem internacional mais estável e segura".[673]

Na seção anterior, ao identificar, ainda na perspectiva conceitual, a noção de pragmatismo democrático, não somente sublinhei que a defesa da democracia como mecanismo de construção da legitimidade internacional oferece a possibilidade de formulações políticas que se afastem das teses realistas e seus constrangimentos em termos do poder na anarquia, mas também ressaltei que sua tradução concreta em termos de *policy* manifesta-se de modo específico, e em distintas configurações de equilíbrio entre ordem e justiça, em cada uma das três esferas a que me referi, quais sejam, a axiológica, a econômica e a de segurança. A essa altura da argumentação, não será prematuro perceber que a definição teórica do que constitui um pragmatismo democrático pode bem definir as formulações diplomáticas articuladas pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Na tentativa de confirmar essa percepção preliminar, atenho-me, no que segue, ao marco analítico previamente esboçado e procuro inicialmente documentar o aspecto geral da defesa da democracia na ordem internacional que ressalta como um dos traços definidores da política externa em curso desde 1º de janeiro de 2003. Em seguida, apresento, à luz do que foi antecipado na

aquilo que efetivamente aconteceu. Acho que raras vezes se terá visto uma correspondência tão grande entre aquilo que foi enunciado e o que foi feito". Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty, em 05/01/2006", (2006). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2757.

[673] "A política externa do governo Lula: dois anos", Plenarium, no. 2 (2005), p. 51.

introdução do trabalho, algumas de suas traduções concretas em cada uma das esferas aludidas.[674]

A defesa da democracia nas relações entre os Estados e o aprimoramento do sistema multilateral é a face externa dos compromissos que cada Nação democrática honra domesticamente. Essa convicção está expressa de modo transparente no discurso de abertura da 58ª AGNU, no qual o Presidente Lula afirma: "O aperfeiçoamento do sistema multilateral é a contraparte necessária do convívio democrático no interior das Nações. Toda nação comprometida com a democracia, no plano interno, deve zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios sejam transparente, legítimos, representativos".[675] Essa passagem pode ser comentada com ênfase em três aspectos-chave: conceitual o primeiro, ele consiste na apresentação de uma analogia entre ordem doméstica e ordem internacional. Não obstante a diferença entre sistemas políticos hierárquicos e um contexto internacional anárquico, ainda assim a democracia pode ser virtude política de ambos. A conferir amparo a tal formulação genérica, estão a referência, de um lado, ao fortalecimento do multilateralismo e, de outro, aos processos de construção de legitimidade no plano do relacionamento entre os Estados.[676] Esses dois últimos pontos cumprem funções específicas na argumentação: o multilateralismo revela-se como o mecanismo mediante

[674] Consciente de que a ressalva é provavelmente desnecessária, gostaria de ainda uma vez sublinhar que em minha análise o foco central é nos aspectos mais gerais da organização do discurso diplomático. Com isso, é inevitável que os temas mencionados não sejam discutidos com a profundidade que uma tese mais tópica lhes poderia dedicar.

[675] Luiz Inácio Lula da Silva, "Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em 23/09/2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2153.

[676] O vínculo entre democracia e reforço do multilateralismo perpassa diversos textos diplomáticos, do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores. Uma passagem em que ela se expressa de forma particularmente visível é o discurso presidencial por ocasião da Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança da ONU, pronunciado em

o qual, na ausência de um Estado mundial que mimetize as ordens hierárquicas domésticas, pode conferir-se concretude à tese geral da democracia; a legitimidade, por sua vez, responde à pergunta fundamental do porquê da democracia: além de seu valor intrínseco, formas políticas democráticas permitem uma construção de legitimidade, com transparência e representatividade, que escapa à lógica do poder tal que a concebe o realista.

Na análise do pensamento habermasiano, a constelação pós-nacional apresenta, entre suas características, como visto no capítulo anterior, um enfraquecimento da soberania estatal e sua dissociação do conceito de soberania popular. Na crítica que fiz a essa formulação, mencionava que a tentativa de fundar a soberania popular e os processos sociais democráticos em bases não-estatais era uma idéia que, seja conduz ao seu corolário de um Estado-mundial, seja representa uma aposta teórica em formas sem correspondentes concretos na prática. Nesse âmbito, mencionava a importância de preservar o Estado como local de mediação das tensões políticas e como forma institucional que tem um importante papel a desempenhar na construção de uma ordem internacional democrática.

Nesse capítulo, em que o tema reaparece no debate concreto da política externa brasileira, é possível constatar que o argumento defendido em caráter abstrato traduz o que se pode entender como uma tese presente em nosso discurso diplomático, como evidenciado pela passagem do discurso feito pelo Presidente da República em visita ao Parlamento Britânico, na qual expressa que: "Num mundo cada vez mais globalizado, onde a crescente interdependência convive com cada

14 de setembro de 2005, no contexto do qual o Presidente assevera que: "A boa governança e os princípios democráticos, que valorizamos no plano interno, devem igualmente inspirar os métodos de decisão coletiva e o multilateralismo". "Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 14/09/2005". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2687.

vez mais desigualdade, precisamos de parlamentos fortes e representativos. Sem garantias de pleno exercício da soberania popular não se pode falar em soberania nacional. Mas as respostas coletivas que buscamos em nossos países e no mundo passam necessariamente por uma democratização dos processos decisórios que afetam a ricos e pobres, a fortes e fracos".[677]

Ao entender a democracia como valor fundamental das relações internacionais e fazer do fortalecimento dos mecanismos decisórios multilaterais uma forma privilegiada de realizar esse entendimento, a política externa brasileira define uma plataforma de ação que se expressa em uma ampla agenda política, a qual compreende, desde o empenho na promoção e defesa da democracia em nossa região até o apoio à reforma das Nações Unidas e, em especial, do seu Conselho de Segurança. Ao lado de iniciativas políticas que estejam diretamente amparadas nesse princípio genérico, uma dimensão que não se pode perder de vista na análise conceitual da política externa do governo do Presidente Lula é que a democracia se revela também sob a forma do que se pode chamar de "transversalidade", i.e., ela transcende a agenda política e manifesta-se em distintas vertentes de nossa diplomacia. O Ministro Celso Amorim sublinha essa transversalidade a que me refiro quando, ao ilustrar a dimensão social da democracia, adianta que:

> O Presidente Lula tem reiterado que, somente pela via democrática, é possível alcançar soluções para os problemas sociais. O Programa Fome Zero e a iniciativa internacional de combate à fome e à pobreza ilustram o nosso compromisso com a dimensão social da democracia. O pleno florescimento

[677] "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Parlamento Britânico, em 08/03/2006", (2006). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2789.

> da democracia em países mais pobres pressupõe também um ambiente internacional favorável. Na área comercial, é necessário, sobretudo, eliminar os subsídios bilionários concedidos a produtores ineficientes de países desenvolvidos. Os países em desenvolvimento, inclusive os da nossa região, necessitam de regras de comércio internacional justas, que garantam acesso de seus produtos aos mercados dos países ricos e não criem constrangimentos insuperáveis à promoção de políticas industriais, tecnológicas e de desenvolvimento social.[678]

No que tange a ações de promoção e defesa da democracia no âmbito regional, exemplo imediato pode ser encontrado na participação brasileira no chamado "Grupo de Amigos da Venezuela", o qual teve atuação reconhecidamente importante no bom encaminhamento da crise política venezuelana no contexto do chamado referendo revocatório. Em entrevista concedida ao jornal *Correio Braziliense* em 10 de janeiro de 2003, o Chanceler define o ambiente interno venezuelano naquele momento como marcado por um "diálogo de surdos" e afirma que o Brasil buscaria usar seu poder de persuasão para estimular a negociação. Perguntado sobre qual seria a solução entre a proposta oposicionista de um referendo que teria lugar em fevereiro daquele ano e a tese do governo em favor de data posterior a agosto, o Ministro responde: "Não quero me pronunciar agora. Mas é importante é ver que essa coisa não tem solução mágica. O governo que foi eleito não vai capitular. O presidente Chávez não vai aceitar isso e não seria bom. Ali a situação é complicada. Não sei quem morreu,

[678] Celso Luiz Nunes Amorim, "Tornando realidade os benefícios da Democracia. Discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 06/06/2005" (2005). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2632.

quem matou. O que posso dizer é que houve um esforço nosso aqui no sentido de apoiar o governo venezuelano naquilo que é legítimo, porque é um governo constituído. Mas, por outro lado, usamos nosso poder de persuasão para que o presidente Chávez participe de um diálogo e de uma negociação, não de uma posição de confronto. Nossa atitude é estimulá-lo ao diálogo".[679] Dois anos mais tarde, o Ministro volta ao tema para comentar que: "A constituição do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, que atuou, ao longo de mais de um ano, como facilitador do diálogo entre os diferentes atores políticos venezuelanos, foi emblemática da postura que o Brasil adotaria diante de situações de instabilidade nos países da região. Confrontado com a crise política no país vizinho, o governo brasileiro entendeu que não podia permanecer como mero observador. Ao mesmo tempo, estávamos cientes de que cabia aos venezuelanos encontrar as soluções para seus problemas. Foi, afinal, possível estabelecer pontes entre o governo venezuelano e as forças de oposição para o encaminhamento de uma solução política, na forma do referendo que confirmou a permanência do presidente Hugo Chávez na presidência da Venezuela".[680]

Na mesma linha, o Brasil desempenhou papel em favor do aperfeiçoamento democrático e da conseqüente estabilidade regional na crise política da Bolívia, por ocasião da renúncia do Presidente Sánchez de Lozada no contexto dos protestos ocorridos em outubro de 2003. O comunicado especial emitido ao fim da XIII Cúpula Ibero-americana, realizada entre os dias 14 e 15 de novembro de 2003 em Santa Cruz de la Sierra, expressa "total apoio ao Presidente constitucional da Bolívia, Carlos D. Mesa Gisbert, nos seus esforços para pôr fim à exclusão social, fortalecer a democracia e o Estado de

[679] Sandra Lefcovich, "Chanceler brasileiro tenta uma solução negociada para a grave crise no país vizinho", Correio Braziliense, 10/01/2003.
[680] Amorim, "A política externa do governo Lula: dois anos", p. 51.

Direito, promover os direitos do homem e impulsionar o progresso econômico e as oportunidades para todos os bolivianos".

Em caráter mais abrangente, durante sua participação na XXXV Assembléia Geral da OEA, realizada em junho de 2005, o Ministro Celso Amorim reitera o compromisso brasileiro com a democracia e sua dimensão social e lembra que, na América do Sul, a integração econômica se tem feito acompanhar da consolidação democrática. Cita, a esse propósito, o Protocolo de Ushuaia e esclarece que a Comunidade Sul-Americana de Nações está igualmente comprometida com a democracia, a promoção da cidadania e a transparência:

> Na América do Sul, a integração econômica tem sido acompanhada por progresso importante no sentido da consolidação democrática. Em julho de 1998, os países membros do Mercosul, juntamente com Bolívia e Chile, assinaram o Protocolo de Ushuaia pelo qual acordaram que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o processo de integração. Os novos membros associados - Peru, Venezuela, Colômbia e Equador – expressaram sua adesão a este importante instrumento de defesa da democracia. A Comunidade Sul-Americana de Nações, lançada em dezembro de 2004, na Cúpula de Cusco, no Peru, assenta-se igualmente no compromisso com a democracia. A Declaração de Cusco ressalta a importância do estado de direito e da promoção da cidadania e transparência.[681]

No que se refere agora a iniciativas de caráter extra-regional, mencionaria duas em particular: a primeira consiste no foro trilateral

[681] Amorim, "Tornando realidade os benefícios da Democracia. Discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 06/06/2005".

que reúne Índia, Brasil e África do Sul (IBAS); a segunda, na participação brasileira na missão das Nações Unidas no Haiti. Sobre o IBAS, o que me parece indispensável aqui enfatizar é não apenas o fato de partilharem os três países de interesses comuns que permitem, por exemplo, uma ação conjunta no contexto das negociações agrícolas da Rodada de Doha – os três países são membros do G-20 – e no âmbito de iniciativas de combate à pobreza, mas também, e sobretudo, que se trata de uma iniciativa política que reúne três países democráticos. Aspecto que merece ser mencionado é como a democracia partilhada se traduz em uma agenda de reformas que não se esgota no temário político, mas alcança também, como a participação conjunta no G-20 o comprova, o temário econômico. Com isso, o que se afirma é a percepção de que os diversos tabuleiros em que se desenrola a ação diplomática estão relacionados em uma dimensão essencial e que avanços obtidos em uma área podem ser concebidos como trazendo efeitos positivos para atuação em áreas distintas.

Esse núcleo democrático comum constitui talvez o mais sólido vínculo a dar consistência ao foro.[682] Entre os pontos de que trata em

[682] Em comentário sobre os primeiros passos que levaram à constituição do IBAS, o Ministro Amorim relata conversa mantida com sua contraparte sul-africana, em 2 de janeiro de 2003 e revela que: "Houve, no dia seguinte à posse, encontro meu com a Ministra Zuma [...] Aquele dia, quando nos sentamos no Gabinete - eu ainda estava recebendo as primeiras visitas de Ministros que acompanharam a posse do Presidente Lula -, conversamos sobre a necessidade de reforçar a cooperação Sul-Sul. No curso da conversa [...] nos pareceu que, para fazer algo que tivesse impacto real, imediato, era preciso começar com uma coisa ao mesmo tempo pequena, mas muito significativa. Daí surgiu, nessa conversa, a idéia de por que não começar com três países, três grandes democracias, cada uma de um continente: Índia, África do Sul e Brasil. A Ministra Zuma [...] levou a idéia adiante. Poucos meses depois, ela esteve na Índia e propôs então ao Ministro da Índia - era o que havíamos combinado que faria – que tivéssemos um primeiro encontro, com base nessa idéia de uma cooperação entre essas três grandes democracias, três países caracterizados também, digamos, pelo multiculturalismo, pela diversidade racial, enfim, muitas características positivas em comum e três países com liderança no conjunto dos países em desenvolvimento. Ela expôs essa idéia na Índia ao Ministro de então, ainda no Governo anterior na Índia, e fizemos a nossa primeira reunião de Ministros das Relações Exteriores pouco depois, em junho ou julho. Daí se desencadeou um processo amplo, um processo que não ficou limitado aos encontros

Aula Magna no Instituto Rio Branco, o Ministro registra justamente que o IBAS "reúne três grandes democracias – não são as únicas –, mas certamente são três grandes democracias em três continentes. [...] Há uma correlação natural, que nós estamos buscando reavivar, valorizando esses elementos em comum que temos, de sermos três grandes países, influentes em suas regiões. Repito, não somos únicos, mas somos três grandes países influentes em suas regiões, três democracias vibrantes, a Índia costumava sempre se gabar, e com razão, de ser a maior democracia do mundo. E também três sociedades multiétnicas com problemas, alguns mais ou menos resolvidos, mas todas enfrentando seus problemas".[683]

Quanto, finalmente, à participação brasileira na Missão das Nações Unidas de Estabilização do Haiti (Minustah), ela pode ser entendida como uma decisão de política externa que ilustra o compromisso do Brasil com a democracia, com a promoção da estabilidade regional e com a concretização desses valores por meio de ações amparadas pela comunidade internacional.[684] A presença de

de Chancelarias, de Ministérios das Relações Exteriores. Claro que há uma dimensão política, uma dimensão também de coordenação entre Ministros das Relações Exteriores, que é importante. Ainda há pouco, em um tema de interesse de todos, creio eu, de uma forma ou de outra, referente à reforma das Nações Unidas, a própria Ministra Zuma disse: "nós do IBAS temos uma responsabilidade". Nasceu daí também encontro específico entre alguns países africanos, Índia e Brasil, no contexto desses esforços de reforma. A idéia é que pudesse cobrir muitas outras áreas, que gerasse atividades de cooperação trilateral. Essas ações têm-se sucedido em vários domínios. Há projetos importantes que têm ocorrido na área de informática, biotecnologia, transportes. Na área de transportes aéreos, por exemplo, as autoridades dos nossos três países acabam de firmar um acordo inédito, trilateral, que cria as condições para que se faça algo que é natural, uma ligação aérea intensa entre Índia, África do Sul e Brasil. Dessa maneira unindo não apenas três países, mas três continentes". Celso Luiz Nunes Amorim, "Seminário IBAS sobre Desenvolvimento Econômico com Eqüidade Social, em 03/08/2005", (2005). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2670.

683 "Aula Magna do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, aos Alunos do Instituto Rio Branco, em 04/08/2006." Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2927.

684 A Minustah foi constituída por meio da Resolução 1542 (2004). A respeito dos antecedentes imediatos do processo no seio da ONU, ver Ronaldo da Mota Sardenberg, "Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas", Estudos Avançados 19, no. 52 (2005), pp. 354-355.

tropas brasileiras no Haiti exemplifica a importância que o Brasil atribui a um sistema de segurança coletiva que seja efetivamente multilateral e seu entendimento de que as questões de segurança devem ser tratadas com base em uma perspectiva ampla que leve devidamente em consideração a relação entre as dimensões sociais e econômicas e as situações de insegurança. Por isso o tripé em que se assenta, conforme explica o Ministro de Estado, a ação da ONU no Haiti: estabilização do país, promoção do diálogo entre as facções políticas e capacitação institucional, social e econômica.[685] Um último comentário a fazer a respeito desse tema é suscitado por conceito que, mencionado pelo Ministro de Estado entre as razões que levaram o Brasil a participar da missão no Haiti, me parece de grande importância, e surpreendentemente pouco estudado: a "não-indiferença".

Definido como um princípio de "solidariedade ativa", o conceito soma-se, nas palavras do Chanceler, ao princípio da não-intervenção, da tradição diplomática brasileira. A não-indiferença consiste em, diante de sinais de crie política e social em algum país, manifestar a disposição de, se assim convocados, colaborar para a superação da crise.[686] Ao

[685] "Entre as considerações que levaram o governo brasileiro a decidir assumir o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), está a convicção de que se trata de uma operação de paz diferente. Em nosso entendimento, a ação da ONU no Haiti deve assentar-se em um tripé: a estabilização do país; a promoção do diálogo entre as diversas facções políticas e a capacitação institucional, social e econômica. Não haverá paz duradoura no Haiti se não adotarmos essa perspectiva integrada". Celso Luiz Nunes Amorim, "A ONU aos 60", Política Externa 14, no. 2 (2005).

[686] Nas palavras do Ministro, a definição é assim formulada: "Em janeiro de 2003, ocorreu um fato que marcaria a inflexão do governo brasileiro para uma atitude de solidariedade ativa nas questões regionais. Ao princípio da "não-intervenção", tão importante na tradição diplomática brasileira, veio somar-se o da "não-indiferença". De fato, do mesmo modo que não cabe interferir no direito soberano de cada povo de resolver seus próprios problemas, é preciso que os países com capacidade demonstrem disposição de colaborar, sempre que chamados, sobretudo quando são evidentes os sinais de crise política e social". Amorim, "A política externa do governo Lula: dois anos", p. 51. Em seu discurso na XXXV AGOEA, o Ministro menciona o conceito no contexto de sua defesa da dimensão social da democracia: "A democracia não pode ser imposta; ela nasce do diálogo. Alguns países da região têm experimentado dificuldades

risco de oferecer exegese equivocada do conceito, entendo que ele atende a um problema, teórico e prático, que é da essência da promoção da democracia como valor da ordem internacional, qual seja, o risco de ser avaliada como movida por tentações intervencionistas ou mesmo hegemônicas. Em rigor, não apenas a promoção da democracia, mas uma política externa motivada por valores está permanentemente sob a ameaça de ser percebida – e em seu ceticismo ético os realistas dirão que não se trata de um problema de percepção, mas de uma questão substantiva – como nada mais do que uma forma de promoção de valores próprios sob o manto de sua suposta universalidade. Ao enunciar o princípio da não-indiferença ao mesmo tempo em que reitera o princípio da não-intervenção, o Ministro Celso Amorim implicitamente responde a esse problema desenhando limites claros para uma atuação política que assim se apresenta como motivada, sim, por valores, mas balizada pelo princípio da não-intervenção e realizada apenas diante de mandatos claros.[687]

recorrentes em função, sobretudo, dos graves problemas econômicos e sociais, que ainda persistem em nosso continente. Diante de tais situações, é preciso estimular o diálogo entre os diferentes setores sociais, valorizar e fortalecer as instituições e apoiar soluções que podem e devem ser encontradas no plano nacional. A diplomacia brasileira pauta-se pelo princípio da não-ingerência em assuntos internos, consagrado em nossa Carta. O Governo do Presidente Lula tem associado a esse princípio básico uma atitude que descrevemos como de "não-indiferença". Temos prestado nosso apoio e solidariedade ativos em situações de crise, sempre que somos solicitados e consideramos ter um papel positivo. A democracia deve resultar também em maior inclusão e justiça social. Não se pode falar em sistema político verdadeiramente democrático se milhões de pessoas são privadas de seus benefícios e de suas promessas. O Presidente Lula tem reiterado que, somente pela via democrática, é possível alcançar soluções para os problemas sociais. O Programa Fome Zero e a iniciativa internacional de combate à fome e à pobreza ilustram o nosso compromisso com a dimensão social da democracia". Amorim, "Tornando realidade os benefícios da Democracia. Discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 06/06/2005".

[687] Do ponto de vista teórico, embora não seja o caso de aqui revisitar o tema, as considerações apresentadas no capítulo anterior quando comento os princípios do Direito dos Povos – e particularmente seu 8º princípio – são pertinentes para uma análise mais aprofundada da questão.

A referência ao principio da não-indiferença permite-me encerrar a primeira das tarefas por cumprir – o exame da democracia como um de seus traços centrais – no contexto da apresentação do pragmatismo democrático que entendo definidor da política externa do governo do Presidente Lula. Neste ponto, pois, sempre em conformidade com a estrutura expositiva previamente anunciada, passo a um breve repertório da tradução dessa política externa nas esferas axiológica, econômica e de segurança, com ênfase, respectivamente, no tema dos direitos humanos, na participação brasileira no G-20 e na reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Uma análise do discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da primeira sessão do Conselho de Direitos Humanos, em junho de 2006, possibilita o pronto reconhecimento das linhas-mestras que orientam a política brasileira de direitos humanos.[688] Em caráter geral, o tom do discurso é dado por uma defesa do pluralismo e pela convicção de que a promoção dos direitos humanos é uma causa à qual estão ligadas de modo essencial questões amplas como o desenvolvimento e a democracia. Sobre o pluralismo e o respeito à diversidade, o Ministro estabelece – em raciocínio similar, e que o reforça, àquele em que se baseia o paralelismo já comentado entre ordens democráticas internas e democratização da ordem externa – uma analogia entre inclusividade social doméstica e internacional, quando afirma que o Conselho de Direitos Humanos (CDH) deve propiciar o "encontro de civilizações" e frisa: "Sociedades nacionais inclusivas, capazes de lidar com a diversidade, são aquelas em melhor posição de crescer e de prosperar. O mesmo se aplica à comunidade internacional".[689] Se aqui manifesta-se um vínculo entre direitos humanos

[688] Ver Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Segmento de Alto Nível da Primeira Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em 19/06/2006", (2006). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2859.

[689] Ibid.

e desenvolvimento, a referência à democracia não tarda e o Ministro logo avança uma formulação em que essas vertentes aparecem em sua inter-relação: "Direitos humanos e práticas democráticas envolvem respeito à vontade dos cidadãos: da nossa e a de nossos vizinhos. Eles devem contribuir para o desenvolvimento com justiça social".

Dentro dessa moldura ampla, o Ministro critica a tortura como uma forma abominável de violação de direitos humanos e antecipa a decisão do governo brasileiro de depositar a declaração opcional prevista pela Convenção contra a Tortura.[690] Agrega, em seguida, que a fome e a doença podem ser percebidas como formas anônimas de tortura impostas aos indivíduos, por sociedades injustas assim como, aprofundando a analogia de que parte, pela sociedade internacional. Combater a pobreza, portanto, é parte indissociável do reforço da democracia e da promoção dos direitos humanos. É nessa perspectiva, explica o Ministro, que deve ser entendido o compromisso do Brasil com a elaboração de mecanismos inovadores para o financiamento do desenvolvimento, bem como programas, tal como o "Bolsa Família, voltados para a superação do fardo da pobreza.[691] Em sintonia com

[690] A decisão anunciada pelo Ministro é parte da orientação que o governo brasileiro passou a seguir no sentido do reconhecimento da competência de alguns dos chamados "treaty bodies" no sentido de considerarem queixas de indivíduos ou grupos que considerem terem tido vitimas de direitos protegidos por esses marcos jurídicos. Em junho de 2003, por exemplo, foi promulgada a declaração facultativa sobre a qual dispôs o artigo 14 da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que reconhece o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial competente para receber denúncias individuais. Em dezembro de 2006 foi aprovado pelo Congresso o texto do Protocolo Facultativo à Convenção contra A Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, que estabelece sistema de visitas surpresas por mecanismos independentes. Um histórico das iniciativas tomadas, bem como um comentário sobre a política de direitos humanos no período 2003-2006, pode ser encontrado no texto, ainda inédito, que me serviu de base para essas notas mais gerais, de Christiano Figueirôa. Ver Christiano Sávio Barros Figueirôa, "A Política Externa de Direitos Humanos no 1º Governo Lula", (2006).

[691] "O Brasil, sob a liderança do Presidente Lula, tem se comprometido com a elaboração de mecanismos inovadores para o financiamento do desenvolvimento e para a eliminação das distorções históricas que afetam o sistema internacional de comércio.Esse é também o pensamento por detrás dos programas domésticos criados para mitigar e futuramente

seu elogio da diversidade, o Chanceler reitera que o Brasil está engajado no combate ao racismo e em favor de medidas de promoção da igualdade social para a população afro-descendente no Brasil.

Uma responsabilidade do recém-criado Conselho a merecer ênfase no texto consiste na implementação do chamado Mecanismo de Revisão Periódica Universal. A esse propósito, o Ministro lembra a posição brasileira em favor de um mecanismo que contribua para a superação de problema bem conhecido no âmbito do funcionamento ainda da Comissão de Direitos Humanos da ONU: a seletividade no trato das situações nacionais dos direitos humanos.[692] Segundo o Ministro, "No campo dos direitos humanos,

eliminar os efeitos da pobreza e da distribuição injusta da renda em nosso próprio país. Os programas "Bolsa Família" e Eletricidade para Todos", os programas de apoio a pequenos produtores rurais, os projetos de eliminação do trabalho infantil são todos parte do esforço para aliviar o peso dos pobres no Brasil. Ao promover a educação e maior auto-estima, esses programas terão impacto estrutural nas possibilidades de real usufruto dos direitos humanos por milhões de pessoas". Amorim, "Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Segmento de Alto Nível da Primeira Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em 19/06/2006".

[692] A crítica da seletividade está presente, por exemplo, no artigo do Ministro sobre os 60 anos da ONU, em passagem que lê: "O Brasil tem renovado seu compromisso com os direitos humanos, a democracia e o Estado de Direito. Somos signatários dos principais tratados e temos trabalhado conjuntamente com todos os organismos internacionais de promoção e proteção de direitos humanos. A participação do Brasil na Comissão de Direitos humanos das Nações Unidas, quase ininterrupta desde 1978, pauta-se pelo mesmo objetivo de construir consensos em favor do aprimoramento do sistema internacional de direitos humanos. O Brasil, nesse sentido, tem manifestado preocupação com a seletividade e a politização que têm comprometido a credibilidade e a eficiência da Comissão, questões que espera ver superadas na reforma. Na busca de avanços na promoção e proteção dos direitos humanos no mundo, o Brasil tem tomado iniciativas visando à evolução do arcabouço conceitual e dos instrumentos à disposição da comunidade internacional. Um exemplo é o projeto de resolução que afirma a incompatibilidade entre a democracia e o racismo, apresentado na Comissão de Direitos humanos, desde 2000, e, mais recentemente, na Terceira Comissão da Assembléia Geral da ONU. A resolução brasileira condena a existência de partidos políticos com plataformas racistas, e alerta a comunidade internacional contra a possibilidade de que tais partidos venham a ser conduzidos para o poder numa democracia. Na esfera regional, o Brasil tem impulsionado, na Organização dos Estados Americanos, a discussão sobre a elaboração de uma Convenção Interamericana contra o Racismo e toda Forma de Discriminação e Intolerância, com o objetivo de ampliar e aprofundar, nas Américas, o combate ao racismo e a promoção da igualdade racial. [...] Reconhecemos a inter-relação

não há mestres que não tenham o que aprender nem alunos que não tenham nada a ensinar. Todos nós podemos aprender uns com os outros".[693] No que era uma sessão inaugural de um órgão de alto nível no seio da Organização das Nações Unidas, a mensagem com que o discurso ministerial se encerra reitera a dimensão dos valores e de sua realização concreta na vida de cada individuo. Para isso, conclui o Chanceler, "os ideais – precisamente aqueles que foram consagrados na Declaração Universal – precisam prevalecer sobre a conveniência política".[694]

Passando agora à discussão, no âmbito da esfera econômica, do Grupo dos 20, aí também encontraremos uma argumentação que se articula, não apenas em termos da lógica comercial inerente aos debates e negociações de um foro como a Organização Mundial de Comércio, mas também em torno de valores, como o ilustra a frase citada pelo Ministro segundo a qual os subsídios, além de ilegais, são imorais.[695]

---

entre o respeito aos direitos humanos, e a promoção do desenvolvimento e da segurança internacional, o que nos leva a defender o aperfeiçoamento do sistema de direitos humanos das Nações Unidas. Uma maneira de lograr esse objetivo é atribuir à Alta Comissária para Direitos humanos mandato para elaborar um relatório global sobre a situação dos direitos humanos no mundo. A independência e legitimidade inerentes a um relatório dessa natureza, além de reforçarem o multilateralismo e o princípio da universalidade no acompanhamento dos direitos humanos em todo o mundo, contribuiriam para garantir a efetividade e credibilidade do sistema, reduzindo o risco de seletividade e politização indevida. A criação de um Conselho de Direitos humanos está em sintonia com a política externa brasileira de prevalência dos direitos humanos. A prioridade a ser concedida ao tema no âmbito das Nações Unidas deve ser equivalente à que se concede à paz e segurança e ao desenvolvimento". "A ONU aos 60."

693 "Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Segmento de Alto Nível da Primeira Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em 19/06/2006".

694 Ibid.

695 Em entrevista concedida ao programa "Conta Corrente Especial" em 31 de janeiro de 2005, o Ministro observa que: "Eu não acho que a OMC é perfeita, mas ela está melhorando e está aberta a mudanças. Há 15 anos atrás, nós lutávamos não só na negociação contra os países mais ricos que queriam essa ou aquela concessão, mas nós lutávamos também com a opinião pública internacional. Hoje em dia, nós temos a opinião pública internacional, em boa medida, do nosso lado. Quando nós ganhamos o caso do algodão, um jornal americano importante disse: "Nós sabíamos que os subsídios eram imorais. Agora, nós sabemos que eles são ilegais". Esse é um ganho".

Ao trazer os valores para um campo discursivo que prefere imaginar-se protegido pelo caráter técnico de sua linguagem e pelo uso que faz da teoria econômica na fundamentação de posições negociadoras, um resultado que se obtém imediatamente consiste em ressaltar algo nem sempre lembrado, i.e., o fato de que a noção de eqüidade está suposta, por definição, pelo conceito de "comércio justo".[696] O Presidente Lula evoca essa dimensão quando assevera: "Sem um acordo internacional generoso, que os países desenvolvidos e em desenvolvimento podem patrocinar, assistiremos ao agravamento da situação social em muitas partes do mundo. A fome pode ser efetivamente combatida com um comércio mais justo e equilibrado. Por meio do G-20 e do G-90, estamos nos pronunciando em favor daqueles que nunca tiveram voz, dos milhões de pequenos produtores que pedem apenas o direito de viver dignamente do seu trabalho". A constituição do Grupo dos 20, seu funcionamento e a preservação de sua unidade no âmbito das negociações agrícolas conduzidas no contexto da Rodada de Doha respondem, nessa perspectiva, não somente a uma lógica de interesses comerciais, mas também a uma preocupação sistêmica com o justo equilíbrio das condições do comércio internacional de produtos agrícolas.[697]

[696] Silva, "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Parlamento Britânico, em 08/03/2006".

[697] Para análise abrangente do G-20 em suas origens e alcance, leitura indispensável é a que oferece Damico, Flávio Soares, "O G-20 de Cancún a Hong Kong: interações entre as diplomacias pública e comercial" (Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 2007).O resultado de nosso trabalho tomou forma concreta na crítica à chamada fórmula mista. Subseqüentemente, esse trabalho se traduziu na proposta do G-20 sobre acesso a mercados, provavelmente o pilar mais intricado nas negociações. Nossa proposta mostrou aos membros da OMC os vícios fatais da chamada fórmula mista, tal como proposta no texto de Cancún, e levou a uma maior atenção sobre pendências que permaneciam ocultas nas discussões. Também proporcionou uma abordagem mais construtiva nas negociações de um acordo-quadro, ao concentrar-se nos objetivos e elementos-chave que deveriam servir como base para a escolha de uma fórmula de redução de tarifas". Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Reunião Ministerial do G-20, em 12/06/2004", (2004). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2379.

A própria origem do Grupo revela esse equilíbrio entre lógica comercial e preocupação sistêmica: ao reunir grandes mercados e produtores agrícolas dos países em desenvolvimento, o G-20 transforma-se em um importante ator e leva a uma nova configuração da negociação, impedindo que ela se resolva por entendimentos entre os dois principais parceiros comerciais. Esse reequilíbrio de forças negociadoras manifestou-se de modo perceptível já em Cancún, onde a atuação do G-20 foi um dos fatores decisivos para impedir que os EUA e as Comunidades Européias ensaiassem, mediante o que se chamou de "formula mista", uma versão reeditada da estratégia usada na Rodada Uruguai que se materializou nos chamados "Blair House Agreements".[698] "O G-20 tem constantemente demonstrado sua disposição para superar diferenças e dar uma contribuição efetiva às negociações. A proposta original do G-20, apresentada durante os preparativos para Cancún, permanece uma diretriz para as discussões nos três pilares das negociações. Mas, desde então, nos dedicamos a um trabalho técnico interno abrangente, e a intensas consultas com outros países membros. Esse processo nos permitiu explorar uma ampla

[698] "O G-20 é um grupo informal de países em desenvolvimento que surgiu em Genebra durante os estágios finais da preparação para Cancún. O Grupo constitui boa amostra dos membros da OMC e compreende uma parcela substancial da população, da produção e do comércio agrícolas mundiais: 63% de todos os agricultores e 51% da população mundial vivem nos 20 membros do Grupo. Os países do Grupo também são responsáveis por cerca de 20% da produção agrícola mundial, 26% da exportação agrícola total e 17% de todas as importações mundiais de produtos agrícolas. Existe uma inegável relação entre agricultura e desenvolvimento. A maioria da população pobre em países em desenvolvimento vive em áreas rurais. De forma a transformar em realidade a Agenda de Desenvolvimento de Doha, a agricultura deve estar plenamente incorporada às regras do sistema multilateral de comércio com o objetivo de eliminar as distorções prevalecentes no comércio e produção agrícolas. Trata-se também de condição essencial para tornar o comércio agrícola mais justo e mais eqüitativo. Participante-chave nas negociações agrícolas, o Grupo decidiu tabular uma proposta quadro (documento WT/MIN(03)/W/6) com vistas a tornar o processo negociador mais inclusivo e equilibrado, tendo presente a necessidade de respeitar plenamente o nível de ambição do Mandato de Doha". G-20, Comunicado Ministerial, Cancun, 9 de setembro de 2003. Disponível em: http://www.g-20.mre.gov.br/conteudo/ministerials_Cancun_ port01.htm.

gama de alternativas e aprimorar nossas posições comuns nos três pilares da negociação.

Em 9 de setembro de 2003 – o primeiro documento do Grupo data, e daí seu nome, de 20 de agosto daquele mesmo ano – o Comunicado Ministerial do G-20 em Cancún sublinhava a existência de uma relação indiscutível entre agricultura e desenvolvimento, lembrava a necessidade de incorporar o setor agrícola plenamente às regras do sistema multilateral de comércio e expressava serem essas condições essenciais para "tornar o comércio agrícola mais justo e mais eqüitativo".[699]

Desde sua primeira intervenção na Rodada até o presente, o Grupo, a despeito de pressões, e do ceticismo que, em um primeiro momento, tratava a iniciativa como uma coalizão fadada a ter vida curta, foi capaz de atuar de modo organizado, apresentando propostas em virtualmente todas as áreas técnicas em discussão e conseguindo articular posições que não raro são percebidas como centros de gravidade ao qual se espera que teses mais extremadas possam convergir.[700] Dois

[699] Algo que corrobora essa afirmação é a freqüência com que propostas são apresentadas tomando por base os parâmetros do G-20, como o revelam expressões como "G-20 plus 5"; "South of G-20", e similares. Uma parcela importante dos documentos técnicos do Grupo pode ser encontrada em: http://www.g-20.mre.gov.br/proposals_port.asp.

[700] A respeito dessa capacidade de construção de consensos e do impacto sistêmico do G-20, vale ler as palavras do Ministro de Estado nas quais, entre outras, ele refere-se à política externa brasileira como, justamente, pragmática e afirmativa. O texto lê: "A Conferência de Hong Kong consolidou a percepção de que o G-20, coordenado pelo Brasil, tornou-se elemento de importância sistêmica nas negociações da OMC. O G-20 manteve a unidade, encontrando força na própria diversidade de seus integrantes. Foi, ainda, fator catalisador para a aproximação com todos os outros grupos de países em desenvolvimento, e não apenas nos temas agrícolas, o que se refletiu em inédito esforço de coordenação nas reuniões restritas, decisivas para a conferência. Nada disso seria possível sem uma política externa que busca permanentemente universalizar o nosso relacionamento, sem prejuízo dos tradicionais parceiros. Os passos importantes em direção à integração sul-americana, iniciativas como o Ibas, que reúne Brasil, Índia e África do Sul, visitas presidenciais, missões e, em geral, o fortalecimento da cooperação com grande número de países nas mais variadas áreas criaram condições para nossa atuação em Hong Kong. Ao mesmo tempo, contamos com uma atitude firme de apoio no mais alto nível decisório. O presidente Lula tem estado pessoalmente empenhado

fatores relativos a sua composição contribuem para explicar essa capacidade de atuação: em primeiro lugar, é preciso ter-se em mente que seus membros representam mais de 60% da população agrícola – e quase metade da população como um todo – mundial; adicionalmente, reunindo países como África do Sul, Argentina, Brasil, China e Índia, o Grupo é capaz de oferecer uma ampla plataforma de consenso, de vez

em contribuir para o êxito da Rodada de Doha. É essa postura, a um tempo afirmativa e pragmática, que guia a atuação de nossa diplomacia e permite defender com altivez os interesses do Brasil no cenário internacional". Celso Luiz Nunes Amorim, "Os avanços de Hong Kong", Folha de São Paulo 2005. Outro ponto importante a mencionar é como o Ministro, em outro texto, revela seu entendimento de que as agendas de comércio e política não se jogam em tabuleiros completamente independentes entre si, mas possuem algo que os teóricos de relações internacionais chamam de "fungibilidade". Sobre essa interdependência, o fato de que avanços em um dado temário acabam por reforçar posições negociadoras em outro conjunto de assuntos, ele declara que: "Há no IBAS - gostaria de reforçar esse lado, para além, digamos, das colocações políticas, que são, evidentemente, importantes, para além da coordenação nos organismos internacionais, que nós temos procurado também manter - um elemento muito pragmático de cooperação, de busca de aumento das relações econômicas, culturais, científicas, tecnológicas e da troca de experiências em âmbitos diversos, como este que é objeto do Seminário de hoje. Queria dizer isso para contextualizar o que é o IBAS. Diria mesmo que outras iniciativas que foram tomadas em outras esferas, como por exemplo a criação do G-20 no âmbito da OMC, tão importante para a luta de nossos países por maior justiça no comércio internacional, não teria sido possível, creio eu, se já não tivéssemos criado um ambiente de confiança entre esses três países que são chave em suas regiões. É claro que não são os únicos. Há outros importantes e com grande liderança também em todas as três regiões. Mas é evidente que Brasil, Índia e África do Sul têm um papel fundamental, e o fato de termos já um clima de confiança nos facilitou muito, conseguiu, inclusive, uma tarefa que para muitos parecia impossível. Quando começamos a falar do G-20, todos os críticos, sobretudo dos países em desenvolvimento, mas muitos dos nossos próprios países, porque tendem muitas vezes a copiar o que sai nos países desenvolvidos, diziam "como é que isso vai ocorrer ? Isso não vai dar certo. Como é que vai ter Brasil e África do Sul, que são membros do Grupo de Cairns, e estar no mesmo grupo que a Índia, que tem uma visão muito mais voltada para o pequeno produtor rural, para a agricultura familiar ?" E nós conseguimos. Conseguimos não só nos unir, mas, ao nos unirmos, conseguimos mudar a agenda das negociações comerciais. Creio - tenho uma certa experiência nessas negociações comerciais - que parte em função do IBAS – não diria que foi o único fator naturalmente – conseguimos, por meio do G-20, modificar não só o conteúdo das negociações, mas a própria forma como ela é feita. Os países em desenvolvimento passaram a ser interlocutores ativos e, diria, hoje indispensáveis nas negociações comerciais. Lembro-me do tempo em que as negociações eram realizadas, praticamente todas, entre União Européia e Estados Unidos, às vezes Japão e Canadá,

que no seu processo interno de formulação de posições já se fazem representar perfis agrícolas distintos em níveis de automação, produtividade, competitividade externa e assim por diante.[701]

Nas notas que lhe serviram de base para palestra realizada no Centro Brasileiro de Relações Internacionais, em dezembro de 2004, o Ministro Celso Amorim oferece análise geral da importância do G-20 na qual explica que a demanda por maior eqüidade no comércio internacional é, ao mesmo tempo, uma forma de democratização de mecanismos econômicos que possuem impacto direto sobre o tema do desenvolvimento. O que se evidencia em sua intervenção é a reiteração de uma orientação diplomática que combina pragmatismo e defesa de valores e que tem na democracia não apenas mais um tema da agenda, mas um traço propriamente estruturante que se manifesta em uma diversidade de itens de nossa agenda externa. Vejamos suas palavras:

> Mudando a geografia econômica mundial
>
> (a) G-20
>
> - Mudanças na geografia econômica mundial não são apenas um objetivo ou mesmo uma figura de retórica do Governo: são uma realidade. [...]

e depois então se distribuíam migalhinhas para países em desenvolvimento. Hoje as coisas não ocorrem e não ocorrerão mais dessa maneira. O IBAS é um dos responsáveis por essa mudança. Outra questão que queria mencionar, que é importante e guarda certo ineditismo também, é que os nossos Chefes de Governo e de Estado fizeram algo que tem uma grande novidade - não sei se é a única, é difícil saber se já ocorreram experiências semelhantes -, que foi a criação de um Fundo junto com o PNUD com recursos provenientes dos três países (Índia, África do Sul e Brasil) para ajudar países mais pobres do que nós". Amorim, "Seminário IBAS sobre Desenvolvimento Econômico com Eqüidade Social, em 03/08/2005".

[701] Celso Luiz Nunes Amorim, "Pontos para palestra do Ministro das Relações Exteriores no CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), em 13/12/2004", (2004). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2537.

> - Estamos conseguindo mudar a maneira em que, desde o GATT, se davam as negociações comerciais, e que não era propícia à defesa dos interesses dos países em desenvolvimento. Em Cancún, ficou patente o caráter anacrônico e antidemocrático da dinâmica negociadora bipolar de rodadas anteriores, em que os EUA e a União Européia acertavam entre si os limites de acordos que eram depois vendidos aos demais países como "o consenso possível".
> - O G-20 mostra que a coordenação Sul-Sul não é um objetivo hipotético ou irrealista, como às vezes se critica. Essa coordenação está acontecendo e não é movida por interesses ideológicos, mas sim motivações concretas, legítimas e por conhecimento técnico para encontrar soluções pragmáticas - e por isso o Brasil é cada vez mais respeitado. A experiência, aliás, mostra que só é respeitado quem defende seus interesses.
> - Nossa prioridade – que é, aliás, também a dos países desenvolvidos - são as negociações na OMC, porque essa negociação terá repercussão sobre todas as outras. A eliminação dos subsídios às exportações e as reduções no apoio interno terão efeitos extremamente significativos para produtores eficientes como o Brasil.[702]

Um item da agenda em que a demanda por democratização do processo decisório se expressa com particular vigor é o tema, o terceiro que me resta por tratar, da reforma das Nações Unidas e, em especial, de seu Conselho de Segurança. A posição brasileira a respeito dessa questão encontra uma de suas primeiras manifestações oficiais de alto nível, ao menos no período coberto por este trabalho, no discurso

[702] José Sarney, "Discurso de abertura da XLIV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 1989", in A palavra do Brasil nas Nações Unidas, ed. Luiz Felipe de Seixas Corrêa (Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995)

pronunciado pelo Presidente José Sarney durante a sessão de abertura da XLIV AGNU, em 25 de setembro de 1989. Ao refletir sobre as reformas que seriam necessárias para que o Conselho pudesse bem desempenhar as funções que a Carta lhe reserva, o discurso presidencial declara ser chegado o tempo de "uma reavaliação destinada a permitir que a multipolaridade atual se veja refletida no Conselho de Segurança, a fim de habilitá-lo a melhor exercer suas responsabilidades". Agrega, nesse contexto, que o Brasil estaria disposto a "contemplar uma categoria adicional de membros permanentes, sem o privilégio do veto".[703] Desde então, em tons e ênfases distintas, o assunto não deixou de estar na agenda diplomática brasileira.[704]

[703] Para um estudo sobre o assunto, ver José Roberto de Almeida Pinto, "A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e a posição do Brasil" (Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 1994) .

[704] Sobre o primeiro aspecto, a crise aberta pela decisão norte-americana de lançar sua campanha militar no Iraque em 2003, à margem das deliberações do CSNU, é listada pelo Ministro como um dos elementos que reforçam a percepção de que as reformas são inadiáveis. Segundo ele: "Ao contrário da primeira Guerra do Golfo (1991), a intervenção do início de 2003 não foi avalizada pelo Conselho de Segurança. A incapacidade do Conselho de manifestar-se e sua marginalização do processo de tomada das decisões que conduziram à ação militar contra o Iraque tornaram mais nítida a percepção de um desequilíbrio entre a estrutura do Conselho e as funções que deve desempenhar, expondo assim suas limitações em responder aos desafios do mundo atual. O secretário-geral da ONU, Kofi Annan, interpretou o sentimento cada vez mais generalizado entre os membros da ONU de que a Organização precisava atualizar-se, convocando um Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, encarregado de apresentar propostas para o fortalecimento do sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Em março de 2005, Annan publicou seu relatório "Um conceito mais amplo de liberdade", no qual defende uma ampla revisão na estrutura da Organização". Amorim, "A ONU aos 60". No que diz respeito, por sua vez, à evolução doméstica, o Ministro explica que: "- A comunidade internacional não vai bater à nossa porta com um convite para ingressarmos como membros permanentes no Conselho de Segurança. - Não há razão, como se fazia anteriormente, para postularmos nossa candidatura apenas quando a questão estiver "madura". Aí será tarde, e se não procurarmos influenciar o debate, é sempre possível que se avance em um formato de reforma que não seja do nosso interesse. - Queremos um Conselho de Segurança ampliado não por uma questão de prestígio, e sim para defender uma visão da segurança internacional que tenha presente os vínculos intrínsecos entre paz, desenvolvimento e justiça social". Amorim, "Pontos para palestra do Ministro das Relações Exteriores no CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), em 13/12/2004".

No governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o entendimento de que as condições do sistema internacional haviam evoluído no sentido de conferir prioridade renovada ao tema da reforma do CSNU associou-se à convicção interna de que era arriscado, nesse novo cenário, manter a estratégia de esperar por um amadurecimento do debate com a expectativa de que, uma vez isso ocorrido, a candidatura brasileira a um assento permanente viesse a concretizar-se naturalmente.[705] À luz dessa evolução, o Brasil passou a conferir maior visibilidade a seu pleito e passou a promover mais ativamente iniciativas diplomáticas com o propósito de assegurar-lhe o êxito. Essa nova visibilidade, claro, deve ainda ser entendida como conseqüência lógica natural de uma política externa orientada em suas diretrizes mais amplas por esforços de transformação da ordem internacional no sentido de conferir-lhe maior legitimidade mediante a democratização de seus mecanismos decisórios.

Essa orientação geral representa, com efeito, o ponto de partida para bem avaliar o interesse brasileiro na reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança. Trata-se, nessa perspectiva, da busca de reforçar a dimensão normativa do sistema multilateral e de assegurar a capacidade de atuação das Nações Unidas em defesa da paz e da segurança internacional. Perguntado, em sessão da Câmara dos Deputados, sobre qual a estratégia brasileira para a ONU, o Ministro responde lembrando que o cenário internacional vive um momento de assimetria de poder sem precedentes históricos e que para conseguir, diante disso, alguma forma de equilíbrio é necessário reforçar o sistema multilateral. Um sistema multilateral reforçado e dotado de legitimidade clara e consensualmente reconhecida conviria mesmo aos países mais poderosos, agrega. A passagem lê:

[705] Celso Luiz Nunes Amorim, "Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (parte 2), em 23/04/2003", (2003). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2110.

Estamos vivendo um momento muito peculiar. É a primeira vez, em termos de fato, desde que o mundo de Estados-Nação se conhece como mundo [...] que houve tal desequilíbrio de poder. Essa é uma realidade que já existia antes da noção de guerra preventiva, ou melhor, de legítima defesa preventiva, expressão surgida recentemente. Então, repito, essa preocupação já existia. Vivi na ONU e, de certa maneira, sentia ser necessário algum tipo de nova barganha entre os Estados Unidos, que são, de longe, a maior potência. Atualmente o aumento anual no gasto com o setor militar dos Estados Unidos é maior do que o gasto total de qualquer de seus aliados da OTAN. Então, evidentemente esse é um desequilíbrio de poder que nunca existiu. Como se consegue, dentro dessa situação, algum tipo de equilíbrio? Vossa Excelência perguntou sobre a estratégia. Acho que, em parte, tentando reforçar o lado normativo, pode ter havido agora um afastamento, e sem dúvida houve, pelo menos dentro do nosso entendimento, das normas das Nações Unidas. Mas é nossa convicção, talvez um pouco ingênua, de que a médio prazo os próprios Estados Unidos vão descobrir que é do seu interesse reforçar o sistema multilateral. O que falamos em relação a isso é um pouco o comentário que se pode fazer da democracia ou de outros sistemas no plano interno. A democracia é mais lenta e exige que sejam ouvidas opiniões contrárias, opiniões divergentes. Mas as decisões tomadas democraticamente são as mais duradouras, as mais perenes dentro do País. O mesmo ocorre no plano multilateral. Creio que as atitudes que têm endosso multilateral possuem uma legitimidade que as garante por muito mais tempo. As outras geram ressentimentos, dúvidas. E tenho a impressão de que os Estados Unidos também acabarão vendo as coisas dessa forma. [706]

[706] Amorim, "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty, em 05/01/2006"

Nesse âmbito, onde mais agudamente se fazem presentes as tensões entre ordem e justiça, o Ministro reitera, pois, sua defesa da democratização e da necessidade de reforço da legitimidade do sistema internacional. Uma vez alcançadas tais condições, ainda que situações concretas revelem que os imperativos da ordem efetivamente são de molde a, nesse campo específico, limitar o espaço do justo, essa posição de equilíbrio relativo entre os dois valores terá a respaldar-lhe um entendimento político partilhado e que, portanto, estará melhor protegido da desconfiança e do ressentimento que se associam a formas de exercício de poder percebidas como ilegítimas.

No que concerne mais diretamente às reformas em si, seus dois aspectos centrais são o funcionamento e a composição do Conselho. A prerrogativa do veto está inserida no tema do funcionamento e, embora se deva imaginar que iniciativas de reforma que insistam em abolir esse recurso imediatamente teriam pouca chance de prosperar, o Ministro menciona que uma possibilidade concreta seria que se estabelecesse uma distinção entre um voto "não" e o veto. Com isso, explica o Ministro, os vetos passariam a ser usados com maior critério.

A explicação do Ministro sobre o tema e sobre essa possibilidade ilustra bem como o avanço de formas mais legítimas precisa permanentemente dialogar com os defensores do *status quo*. Em sua análise, pode ler-se:

> Na questão do funcionamento, o problema central é o problema do veto. [...] Não sei quando será resolvido, mas ele não pode ser abandonado. Não que se deseje, a curto prazo, terminar com o veto, porque é irrealista. [...] Todos nós temos que ter realismo e saber que não adianta estarmos a enfrentar moinhos de vento – seremos derrotados fatalmente. Mas também não podemos desistir do idealismo, e se há algo que pode ser mexido no Conselho de Segurança é o veto. [...] Na realidade, o veto talvez tenha sido uma maneira que as Nações Unidas encontraram para evitar que

certas situações pudessem levar até a uma guerra mundial. [...] Assim, o veto teve sua razão de ser. E compreendemos que ainda será muito difícil que, num assunto que diga respeito diretamente à segurança de alguns países, ou de algum país, se possa mexer no veto. Mas o veto é usado muitas vezes de maneira quase fútil, em resoluções de caráter declaratório. Em resoluções que não têm uma implicação de ação imediata, que não afetam, diretamente, a segurança de um país ou de outro. O país poderia exercer uma auto-contenção e, quando usasse o veto, deveria, talvez, dar uma declaração dizendo por que acha que aquela proposta fere a paz e a segurança internacional. Seria, pelo menos, uma responsabilidade moral, porque o veto hoje não se justifica, [...]Então acho que devemos obrigar a essa responsabilidade moral. Não é uma grande reforma, mas é um passo. Combinamos isso com uma outra idéia engenhosa na época, que, quem sabe, algum dia terá futuro: os membros permanentes do Conselho de Segurança só podem votar de três maneiras: sim, abstenção ou veto. Isto é, um membro permanente do Conselho de Segurança não pode votar "não" sem estar vetando. E, no fundo, com isso talvez estejamos tirando uma possibilidade de, em algumas situações, por uma questão de princípio ou por uma questão de precedente, um país queira votar "não", mas, ao mesmo tempo, não quisesse vetar. Então uma pequena reforma, que não exigiria, a rigor, nem uma reforma da Carta, mas uma certa interpretação, poderia permitir que o país, no caso em que achasse que algum princípio que defende estaria sendo violado (mas que não chegasse a ser uma ameaça à paz), pudesse votar "não", mas não vetar. Vetar exigiria um ato adicional, um ônus adicional: justificar por que, naquele caso, estaria vetando.[707]

[707] Celso Luiz Nunes Amorim, "Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião do Dia do Diplomata, em 18/09/2003", (2003). Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2147.

Em outro texto, o Ministro comenta especificamente o tema do "realismo" e estabelece uma distinção importante no sentido de oferecer clareza conceitual e que, de fato, parece confirmar o sentido geral de meu argumento que identifica uma política que se orienta por valores e o faz, mais do que sem prejuízo da defesa dos interesses nacionais, em nome desses mesmos interesses e de uma capacidade ampliada de promovê-los. Leiamos o Ministro:

> Antes de concluir, permitam-me uma breve digressão sobre as cobranças de "realismo" que surgirão inevitavelmente ao longo de suas carreiras, em diferentes contextos e situações. Parto do princípio de que os indivíduos sem um sentido desenvolvido da realidade não se interessam nem pela política nem pelas relações internacionais. Mas devemos ter presente que o conceito de realismo em diplomacia, como na política, se presta a variadas manipulações. Contrariamente ao que sustentam alguns, ser realista não é aceitar a inevitabilidade da predominância dos mais poderosos. A arte de negociar é precisamente a de extrair soluções do embate entre diferentes ambições e percepções da realidade – de preferência, em um ambiente de boa fé e de aceitação das regras mutuamente acordadas. O que não podemos fazer é - em nome de um pretenso realismo - nos dobrarmos às ambições alheias sem lutarmos pelas nossas. Para um País como o Brasil, participar da ação diplomática não pode ser visto como um simples emprego. Sob o comando do Presidente Lula, a política externa brasileira se desenvolve como se o relógio de nossa História se tivesse acelerado. Precisamos do melhor do que cada um é capaz de dar, em nosso esforço coletivo pela defesa de interesses nacionais e pela afirmação de valores universais. Fazemos parte de um projeto nacional que busca erradicar a fome, a miséria, o analfabetismo, melhorar as condições de saúde do nosso povo e promover o pleno emprego, em ambiente de

> democracia e de pleno respeito aos direitos humanos. Fazemos parte de um Continente, a América do Sul, irmanado na busca da modernidade pela integração. O Brasil precisa da dedicação dos jovens como vocês para evitar que as injustiças se perpetuem, e que a diplomacia seja esvaziada pelos argumentos que privilegiam a força sobre a moral".[708]

Ao passar, agora, ao tema da composição do Conselho, é indiscutível que sua forma atual é muito pouco representativa, tanto das necessidades do sistema internacional, quanto de sua própria realidade. O fato, por exemplo, que duas regiões – África e América do Sul – simplesmente não tenham nenhum de seus países na qualidade de membros permanentes demonstra o argumento de modo simples. Em setembro de 2004, um importante desenvolvimento nessa área foi a criação do G-4, reunindo Brasil, Alemanha, Índia e Japão, em torno da formulação de propostas concretas comuns sobre a reforma do CSNU. O objetivo do Grupo é aprimorar a capacidade de atuação do órgão por meio de um aumento de sua representatividade, o que exigirá que a ele sejam incorporados "grandes países em desenvolvimento, com credenciais territoriais e demográficas, capacidade de articulação diplomática e contribuição consistente e significativa para a paz e a segurança internacionais".[709]

As linhas centrais da atuação do G-4 são delineadas pelo Ministro, quando afirma que:

> Em 2004, o Brasil uniu-se ao Japão, à Alemanha e à Índia – um grupo conhecido como G-4 – para desenvolver conjuntamente uma proposta capaz de aumentar a representatividade do Conselho, tornando-o mais democrático. Partiu-se da premissa

[708] Amorim, "A ONU aos 60".
[709] Ibid.

de que o estabelecimento de um equilíbrio de forças que melhor reflita o conjunto dos Estados-membros aprimorará a capacidade de resposta do órgão. Para tanto, é necessário incorporar grandes países em desenvolvimento, com credenciais territoriais e demográficas, capacidade de articulação diplomática e contribuição consistente e significativa para a paz e a segurança internacionais. O projeto de resolução apresentado pelo Grupo à Assembléia Geral da ONU no último dia 11 de julho propõe a expansão do Conselho de Segurança de quinze para 25 membros, com a inclusão de seis novos membros permanentes (dois da África, dois da Ásia, um da América Latina e do Caribe e outro da Europa Ocidental e outros) e quatro não-permanentes (um para a África, um para a Ásia, um para a América Latina e Caribe e um para a Europa Oriental). Os entendimentos mantidos no final de julho com países africanos indicaram que a inclusão de um assento não-permanente adicional, a ser ocupado alternadamente pelas regiões do mundo em desenvolvimento, permitiria alcançar a maioria necessária. A visão básica dos africanos, que fizeram grandes esforços para buscar uma posição regional, apresentava muitos pontos em comum com a proposta do G-4, tornando possível a busca de tal convergência. O projeto do G-4 também determina que a delicada questão do direito de veto seja discutida em um momento futuro, e sugere uma revisão da reforma em quinze anos. A idéia de uma revisão é importante, pois permite que o formato e as práticas do Conselho evoluam de acordo com a realidade internacional, que o órgão deve refletir. A geopolítica do mundo pode mudar muito em poucas décadas e até mesmo formas diferentes de representação no Conselho poderão vir a ser consideradas, inclusive as de natureza regional. Esse momento ainda não chegou".[710]

[710] Para uma cronologia cuidadosa dos projetos de reforma da ONU, um sítio particularmente útil é: http://www.globalpolicy.org/reform/intro/chronology.htm.

A proposta do G-4 toma por base o chamado "modelo A" do relatório preparado pelo *Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças*, de cuja elaboração tomou parte o Embaixador Baena Soares. Embora, como já ressalvei mais de uma vez, este trabalho não tenha a pretensão, ou mesmo a capacidade, de desenvolver os aspectos técnicos de todos os temas nele mencionados, dois pontos me parecem aqui importantes. O primeiro diz respeito à questão dos métodos de trabalho do Conselho, o chamado "cluster II", que implicam garantir maior transparência ao processo decisório. O Brasil entende que, a menos da ampliação do número de membros permanentes, as recomendações de maior transparência serão de muito difícil concretização. O segundo ponto diz respeito à crítica muitas vezes levantada segundo a qual, ao desejar entrar para o Conselho a título permanente, o Brasil estaria sendo contraditório com sua própria defesa de democratização da ordem, pois estaria, em rigor, pleiteando o ingresso em um oligopólio do poder. Ora, o que essa crítica deixa de lado é que tal ingresso seria por voto da Assembléia Geral, com o que cai por terra, seja a noção de um privilégio auto-outorgado, seja a suposta inconsistência interna da diretriz política.[711]

No discurso que pronuncia em 19 de setembro de 2006 por ocasião da abertura da LXI Assembléia Geral das Nações Unidas, encontro, expostas pelo próprio Presidente da República, os traços definidores que ao longo desta subseção busquei identificar como conferindo identidade própria à política externa do governo Lula. A defesa da justiça se revela já entre os temas iniciais quando o discurso presidencial manifesta a convicção de que "ninguém está seguro num mundo de injustiças" e indica a importância do humanismo como real fundamento da grandeza dos povos. E é da natureza do humanismo,

[711] Luiz Inácio Lula da Silva, "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da LXI Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19/09/2006.", (2006). http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2920.

explica, que ele esteja aberto à diversidade. Mais ainda, alcançar a real segurança internacional requer trilhar o caminho do desenvolvimento. A defesa da justiça, finalmente, é amparada em um argumento também pragmático: é do interesse, mesmo dos mais ricos, que haja justiça, e que haja democracia:

> O caminho da paz é o desenvolvimento compartilhado. Se não quisermos globalizar a guerra, é preciso globalizar a justiça, por isso, digo com a serena convicção de um homem que dedicou a sua vida a lutar pacificamente pelos direitos do povo trabalhador: a busca de uma nova ordem mundial, mais democrática e justa, não interessa apenas aos países pobres ou às nações emergentes, interessa tanto ou mais aos países ricos, se tiverem olhos para ver e ouvidos para ouvir, se não cometerem o desatino de ignorar o terrível clamor dos excluídos.[712]

Da construção de uma ordem mais justa, é parte indispensável o fortalecimento do sistema multilateral, não havendo, afirma o Presidente Lula, modo mais efetivo de "aproximar os estados, manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para os problemas comuns". A proposta de uma nova ordem mundial que apresenta repousa sobre dois pilares: o comércio justo e o reforço da capacidade de as Nações Unidas atuarem no campo da paz e da segurança internacional.

O Presidente da República reitera, inicialmente, a dimensão ética de sua crítica ao comércio internacional. Instrumento valioso para a geração de riqueza, a distribuição de renda e a criação de empregos quando mantido em bases livres e justas, o comércio internacional precisa libertar-se do protecionismo para que possa efetivamente contribuir para uma ordem mundial que tenha o desenvolvimento

[712] Ibid.

econômico e social como prioridade. "Os subsídios dos paises ricos, sobretudo na área agrícola, são pesados grilhões que imobilizam o progresso e relegam os paises pobres ao atraso", declara o Presidente Lula. Em sua crítica a esse estado de coisas e à preservação de mecanismos de apoio distorcivo ao comércio que alcançam a casa do 1 bilhão de dólares por dia, a condenação vem em linguagem que se expressa por valores éticos:

> Não me canso de repetir que enquanto o apoio distorcido dos países desenvolvidos alcança a indecorosa soma de 1 bilhão de dólares por dia, 900 milhões de pessoas sobrevivem com menos de 1 dólar por dia nos países pobres e em desenvolvimento. Essa é uma situação política e moralmente insustentável. Pior do que a inação pela ignorância é a omissão pela conveniência. A velha geografia do comércio internacional precisa ser reformada em profundidade. O Brasil, juntamente com seus parceiros do G-20, está empenhado nessa tarefa.[713]

O mandato presidencial ao G-20, portanto, tem substrato ético: não se trata somente de garantir legítimos interesses dos produtores brasileiros; mas também de trabalhar pelo fim de uma situação injusta que se traduz na preservação da pobreza e da miséria. Essa perspectiva é afirmada com toda a transparência quando o Presidente Lula afirma que: "A criação do G-20, na prática, mudou os padrões de negociações na Organização Mundial do Comércio. Até recentemente, os países em desenvolvimento tinham participação marginal nas negociações mais importantes. Eliminar as barreiras que travam o desenvolvimento dos países pobres é um dever ético para a comunidade internacional, e é também a melhor maneira de garantir prosperidade e segurança para todos".

[713] Ibid.

Ao voltar-se para a questão da paz e da segurança internacional, o Presidente Lula reconhece a importância dos avanços obtidos pela ONU exemplificados pela criação do Conselho de Direitos Humanos e da Comissão de Construção de Paz, mas adverte que é indispensável avançar ainda mais e reformar o Conselho de Segurança. Essa reforma, insiste, é parte do processo de democratização das instâncias decisórias internacionais:

> O Brasil, juntamente com os países do G-4, sustenta que a ampliação do Conselho deve contemplar o ingresso de países em desenvolvimento no seu quadro permanente. Isso tornaria o órgão mais democrático, legítimo e mais representativo. A grande maioria dos Estados membros também concorda com essa visão e reconhece a urgência da matéria. Não podemos lidar com problemas novos, usando estruturas anacrônicas. Cedo ou tarde, senhora Presidente, deveremos todos abrir caminho à democratização das instâncias decisórias internacionais, como disse o Secretário-Geral. Nós andamos pelo mundo ensinando a democracia aos outros, chegou a hora de aplicá-la a nós mesmos e mostrar que existe representação efetiva nos fóruns políticos das Nações Unidas.[714]

A concepção de política externa cujos traços começavam a tornar-se visíveis no discurso inaugural com que comecei minha análise estão aqui apresentados em toda sua clareza. A promessa de uma política externa orientada por valores e que faz da crítica da ordem injusta uma forma privilegiada de defesa dos interesses brasileiros cumpriu-se: o discurso perante a Assembléia Geral da ONU permite

[714] Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da LXI Assembléia Geral das Nações Unidas. Nova York, Estados Unidos, 19/09/2006.

assim afirmá-lo. A dimensão ética não está condenada ao exílio do concreto; pragmática na defesa das aspirações da sociedade brasileira, a política externa que se consolida nos últimos quatro anos pode ser chamada de um pragmatismo democrático.

Conclusão

Conclusão

> *A ordem mundial que nos cabe construir, deve basear-se no critério de justiça e respeito ao direito internacional. Só assim poderá haver paz, desenvolvimento e uma genuína convivência democrática na Comunidade de Nações.*[715]

"In my beginning is my end". O verso de T.S. Eliot, ao expressar as promessas contidas em cada começo, e ao lembrar do percurso que, uma vez percorrido, leva o caminhante de volta a seu ponto de partida, serve de guia para as considerações com que concluo a longa investigação iniciada com a evocação de Tucídides. Não pretendo aqui recapitular cada passo da argumentação – em alguma medida as conclusões de cada capítulo já cumprem essa função – mas apenas demarcar três ciclos que, como em Eliot, se completam em seu desenrolar.

O primeiro deles, interno ao capítulo em que trato especificamente do pragmatismo democrático, é o que conduz da apresentação conceitual do tema à sua manifestação concreta como política externa formulada e implementada pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Com efeito, o capítulo divide-se em duas seções: na primeira, ao buscar responder se "pode um Estado nacional não ser realista?", os elementos que identifico para a resposta a essa questão sugerem que, longe de estarem condenados ao universo prescritivo do realismo, as potências médias podem bem defender seus interesses a partir de políticas que promovam a democratização das formas de legitimação da ordem internacional, sem perder de vista e

incorporando ao processo decisório os fatores do poder, da anarquia e do conflito. Essa possibilidade de política não-realista, a qual identifico como pragmatismo democrático, é em seguida documentada no momento da análise das linhas gerais de política externa do governo Lula. As alternativas mapeadas pela teoria foram, assim, reencontradas pelo caminho da história: o pragmatismo democrático como possibilidade conceitual confirma-se como realidade concreta no fazer da diplomacia brasileira. O que a teoria ilumina, a prática realiza. Contra Feuerbach, Marx tinha razão ao insistir em que não basta entender o mundo; é preciso transformá-lo. Aqui, o entender e o transformar revelam-se gestos que caminham lado a lado.

O segundo movimento, similar, é o que liga as conclusões do capítulo segundo, em que trato da perspectiva dos valores, com os resultados do capítulo final, sobre justiça e ordem na prática diplomática brasileira. Ao fim do segundo capítulo sustento que uma política externa orientada por valores e voltada para a construção de uma ordem internacional mais justa deve incorporar a defesa de maior igualdade, tendo presente que a própria constituição da ordem internacional traz em si desigualdades estruturais com impactos distributivos negativos; deve promover a democracia, consciente de que os entendimentos políticos alcançados em meio ao respeito à diversidade e à pluralidade não apenas são mais legítimos, mas também se revelam mais estáveis; e, finalmente, não pode abrir mão do papel essencial do Estado democrático como mediador de tensões e divergências e como instância política dotada de legitimidade e representatividade para falar em nome da sociedade expressando coletivamente suas demandas plurais. No terceiro capítulo, esses três elementos voltam a estar presentes, e a política não-realista que descrevo se pauta, em seu aspecto teórico e prático, pela crítica da desigualdade, pela defesa de democracia e pela convicção de que ao Estado cabe desempenhar papel importante na construção de uma ordem justa.

Finalmente, o terceiro movimento, de retorno e de reencontro, é o que se desvela na ligação profunda que une a exortação feita pelo ex-Ministro Araújo Castro no texto que serve de epígrafe à introdução do presente trabalho e a advertência que trazem as palavras do Presidente Lula citadas ao início desta conclusão. A convicção clara de que os caminhos da igualdade e da justiça são mais promissores do que a força e o poder é semelhante ao juízo de que não haverá paz na ausência da democracia e do desenvolvimento. Em ambos, a presença da justiça como valor fundamental.

Em momentos históricos que tanto se distanciam, em tempos em quase tudo mudados, há o resgate de uma identidade, o reencontro de uma tradição: a tradição que se manifestava pelas vozes da Política Externa Independente e que hoje se transforma para fazer-se presente sob forma de uma política externa que, com base na democracia interna, defende a democratização da sociedade internacional; de uma diplomacia que, pragmaticamente, mas resolutamente, entende que a promoção dos interesses da sociedade brasileira e de seu desejo de soberana e autonomamente decidir sobre seu futuro é melhor atendida em uma ordem internacional mais justa.

Com a lembrança do poema de Eliot, que me seja relevada a citação de sua última estrofe, concluo este trabalho:

> We must be still and still moving
> Into another intensity
> For a further union, a deeper communion
> Through the dark cold and the empty desolation,
> The wave cry, the wind cry, the vast waters
> Of the petrel and the porpoise. In my end is my beginning.

Bibliografia

BIBLIOGRAFIA

Abdel-Nour, Farid. "From Arm's Length to Intrusion: Rawls's "Law of Peoples" and the Challenge of Stability". *Journal of Politics* 61, no. 2 (1999): 313-30.

Adler, Emanuel e Peter M. Haas. "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program". *International Organization* 46, no. 1, Knowledge, Power, and International Policy Coordination (1992): 367-90.

Ahrensdorf, Peter J. "The Fear of Death and the Longing for Immortality: Hobbes and Thucydides on Human Nature and the Problem of Anarchy". *American Political Science Review* 94, no. 3 (2000): 579-93.

Allison, Graham. *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, 1971.

———. "Get Ready for the Clinton Doctrine". *New Statesman*, November 8 1996

Allison, Henry E. *Kant's theory of freedom*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1990.

Amado, Rodrigo, ed. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.

Ambler, Wayne. "Aristotle on Nature and Politics: The Case of Slavery". *Political Theory* 15, no. 3 (1987): 390-410.

Amorim, Celso Luiz Nunes. "Discurso de abertura da XLIX Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1994". In *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, editado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 569-79. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1995.

———. "Discurso de abertura da XLVIII Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (27 de setembro de 1993)". In *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, editado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

———. "Audiência Pública do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (parte 2), em 23/04/2003". (2003), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2110.

———. "Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião do Dia do Diplomata, em 18/09/2003". (2003), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2147.

———. "Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da Transmissão do Cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores, em 1º de janeiro de 2003". (2003), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2032.

———. "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na Reunião Ministerial do G-20, em 12/06/2004". (2004), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2379.

———. "Pontos para palestra do Ministro das Relações Exteriores no CEBRI (Centro Brasileiro de Relações Internacionais), em 13/12/2004". (2004), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2537.

———. "A ONU aos 60". *Política Externa* 14, no. 2 (2005).

———. "Os avanços de Hong Kong". *Folha de São Paulo* 2005.

———. "A política externa do governo Lula: dois anos". *Plenarium*, no. 2 (2005): 50-59.

———. "Seminário IBAS sobre Desenvolvimento Econômico com Eqüidade Social, em 03/08/2005". (2005), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2670.

———. "Tornando realidade os benefícios da Democracia. Discurso pronunciado pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da XXXV Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos, em 06/06/2005". (2005), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2632.

———. "Aula Magna do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, aos Alunos do Instituto Rio Branco, em 04/08/2006". (2006), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2927.

———. "Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na sessão de encerramento da Reunião de Chefes de Posto do Itamaraty, em 05/01/2006". (2006), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2757.

———. "Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, no Segmento de Alto Nível da Primeira Sessão do Conselho de Direitos Humanos, em 19/06/2006". (2006), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2859.

Andrewes, A. "The Mytilene Debate: Thucydides 3.36-49". *The Phoenix* 16, no. 2 (1962): 64-85.

Annas, Julia. *The morality of happiness*. New York: Oxford University Press, 1993.

Arbilla, José María. "Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)". *Contexto Internacional* 22, no. 2 (2000): 337-85.

Aron, Raymond. "Thucydide et le récit des événements". *History and Theory* 1, no. 2 (1961): 103-28.

———. *Paz e Guerra entre as Nações*. Traduzido por Sergio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Editora Universidade de Brasília/IPRI, 2002.

Art, Robert et alli. "The Perils of Empire: Statement of Principles by the Coalition for a Realistic Foreign Policy". Coalition for a Realistic Foreign Policy, http://www.realisticforeignpolicy.org/static/000027.php.

Bacha, Edmar. "Reflexões Pós-Cepalinas sobre Inflação e Crise Externa". *Revista de Economia Política* 23, no. 3 (2003): 143-50.

Bajpai, Kanti. "Indian Conceptions of Order and Justice: Nehruvian, Gandhian, Hindutva, and Neo-Liberal". In *Order and Justice in International Relations*, editado por Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, 236-61. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Baker, Gordon P. e P. M. S. Hacker. *Wittgenstein, meaning and understanding: essays on the Philosophical Investigations*. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

———. *An analytical commentary on the Philosophical investigations*. Malden, Mass.: Blackwell Publishers, 2000.

Baldwin, David A. "The Concept of Security". *Review of International Studies* 23 (1997): 5-26.

Barkdull, John. "Waltz, Durkheim, and International Relations: The International System as an Abnormal Form". *American Political Science Review* 89, no. 3 (1995): 669-80.

Bartelson, Jens. "The Trial of Judgment: A Note on Kant and the Paradoxes of Internationalism". *International Studies Quarterly* 39, no. 2 (1995): 255-79.

Baynes, Kenneth. "Democracy and the *Rechtstaat*: Habermas's *Faktizität und Geltung*". In *The Cambridge Companion to Habermas*, editado por Stephen K. White, 201-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Beiser, Frederick C. *Enlightenment, revolution, and romanticism: the genesis of modern German political thought, 1790-1800*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1992.

Beitz, Charles R. *Political theory and international relations*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979.

———. "International Liberalism and Distributive Justice: A Survey of Recent Thought". *World Politics* 51, no. 2 (1999): 269-96.

———. "Rawls's Law of Peoples". *Ethics* 110, no. 4 (2000): 669-96.

Bell, Duncan "Anarchy, power and death: contemporary political realism as ideology". *Journal of Political Ideologies* 7, no. 2 (2002): 221-39.

Bell, Duncan S. A. "International relations: the dawn of a historiographical turn?" *British Journal of Politics and International Relations* 3, no. 1 (2001): 115-26.

Berger, Stefan. "Nationalism and the Left in Germany". *New Left Review* a, no. 206 (1994): 55-70.

Berlin, Isaiah e Henry Hardy. *Liberty*. Oxford: Oxford University Press, 2002

"Biblioteca Virtual de Direitos Humanos". Universidade de São Paulo, http://www.direitoshumanos.usp.br/dhbrasil/pndh/intro.htm

Bielefeldt, Heiner. "Autonomy and Republicanism: Immanuel Kant's Philosophy of Freedom". *Political Theory* 25, no. 4 (1997): 524-58.

Bielschowsky, Ricardo, ed. *Cinqüenta anos de pensamento na CEPAL*. 2 vols. São Paulo, S.P.: Record/Conselho Federal de Economia/ CEPAL, 2000.

Blumenberg, Hans. *The legitimacy of the modern age*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983.

Bobbio, Norberto. *Thomas Hobbes and the natural law tradition*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

Bohman, James e Matthias Lutz-Bachmann, eds. *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997.

Bornheim, Gerd A. *Os filósofos pré-socráticos*. São Paulo: Editora Cultrix, 1993.

Bottici, Chiara. "The Domestic Analogy and the Kantian Project of *Perpetual Peace*". *J Political Philosophy* 11, no. 4 (2003): 392-410.

Boucher, David. *Political theories of international relations: from Thucydides to the present*. Oxford; New York: Oxford University Press, 1998.

Brito Cruz, José Humberto de. "Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente". In *Ensaios de História Diplomática do Brasil*, editado por Sérgio Danese. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão/Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, 1989.

Brown, Chris. "Theories of International Justice". *British Journal of Political Science* 27, no. 2 (1997): 273-97.

———. "International Political Theory - A British Social Science?" *British Journal of Politics and International Relations* 2, no. 1 (2000): 114-23.

———. "World Society and the English School: An 'International Society' Perspective on World Society". *European Journal of International Relations* 7, no. 4 (2001): 423-41.

———. "Political Theory and International Relations". In *Handbook of political theory*, editado por Gerald F. Gaus e Chandran Kukathas, 289-300. Thousand Oaks, Calif: SAGE, 2004.

Brown, Chris, Terry Nardin e N. J. Rengger. *International relations in political thought: texts from the ancient Greeks to the First World War*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 2002.

Brown, Michael E., Sean M. Lynn-Jones e Steven E. Miller. *The perils of anarchy: contemporary realism and international security*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1995.

Brown, Michael, Sean M. Lynn-Jones e Steven Miller. *Debating the democratic peace*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996.

Buchanan, Allen. "Rawls's Law of Peoples: Rules for a Vanished Westphalian World". *Ethics* 110, no. 4 (2000): 697-721.

Bull, Hedley. "Arms Control and World Order". *International Security* 1, no. 1 (1976): 3-16.

———. "The European International Order". In *Hedley Bull on International Society*, editado por Andrew Hurrell e Kai Alderson, 170-87. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London, New York: Macmillan Press; St. Martin's Press, 1980.

———. "Hobbes and the International Anarchy". In *Hedley Bull on International Society*, editado por Kai Alderson e Andrew Hurrell, 188-205. London: Macmillan Press, 1981.

———. "The Grotian Conception of International Society". In *Hedley Bull on International Society*, editado por Kai Alderson e Andrew Hurrell, 95-124. London: Macmillan Press, 2000.

———. "Justice in International Relations: The 1983 Hagey Lectures". In *Hedley Bull on International Society*, editado por Kai Alderson e Andrew Hurrell, 206-45. London: Macmillan Press, 2000.

———. "*The Twenty Year's Crisis* Thirty Years On". In *Hedley Bull on International Society*, editado por Kai Alderson e Andrew Hurrell, 125-38. London: Macmillan Press, 2000.

———. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Hampshire, U.K.: Palgrave, 2002.

Bull, Hedley, Kai Alderson e Andrew Hurrell. *Hedley Bull on international society*. London: St. Martin's Press, 2000.

Bull, Hedley, Benedict Kingsbury e Adam Roberts. *Hugo Grotius and international relations*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1990.

Burchill, Scott, Richard Devetak, Andrew Linklater, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit e Jacqui True. *Theories of International Relations*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave, 2001.

Buzan, Barry. "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School". *International Organization* 47, no. 3 (1993): 327-52.

———. *From international to world society?: English school theory and the social structure of globalisation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2004.

Buzan, Barry, Charles A. Jones e Richard Little. *The logic of anarchy: neorealism to structural realism*. New York: Columbia University Press, 1993.

Buzan, Barry e Richard Little. *International systems in world history: remaking the study of international relations*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2000.

Campbell, Colin e Bert A. Rockman, eds. *The Clinton Legacy*. New York: Chatham House, 2000.

Cançado Trindade, Antônio Augusto. "O processo preparatório da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993". *Revista Brasileira de Política Internacional* 36, no. 1 (1993).

Comissão de Direitos Humanos. *Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional.*, 13 de maio 1998.

———. "O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos". Dhnet.org.br, http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/cancadotrindade/cancado_OEA.html

———. "O Brasil e a proteção internacional dos direitos humanos (1948-1990)". In *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*, editado por José Augusto Guilhon Albuquerque, Vol. IV. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP e Cultura Editores Associados, 2000.

Cardoso, Fernando Henrique. "Discurso no Conselho das Américas". In *Política Externa em Tempos de Mudança*, 41-48. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

———. "O primeiro mundo começa aqui". In *Política Externa em tempos de mudança*, 281-89. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

———. *Política externa em tempos de mudança*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

———. "Discurso de Posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 1999". In *Palavra do Presidente*. 16 vols., Vol. 9, 23-31. Brasília: Presidência da República, 1999.

———. "Participação do Presidente da República na Conferência "Governança Progressista para o Século XXI"". In *Palavra do Presidente*. 16 vols., Vol. 10, 423-38. Brasília: Presidência da República, 1999.

———. "Discurso de Posse no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 1995". In *Palavra do Presidente*. 16 vols., Vol. 1, 23-33. Brasília: Presidência da República, 2001.

———. "Discurso em Sessão Solene na Assembléia Nacional da República da França, em 30 de outubro de 2001". In *Palavra do Presidente*. 16 vols., Vol. 14. Brasília: Presidência da República, 2002.

———. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

Carr, E. H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2001.

Cochran, Molly. *Normative theory in international relations: a pragmatic approach*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1999.

Cogan, Marc. "Mytilene, Plataea, and Corcyra Ideology and Policy in Thucydides, Book Three". *The Phoenix* 35, no. 1 (1981): 1-21.

Copp, David. "The "Possibility" of a Categorical Imperative: Kant's Groundwork, Part III". *Philosophical Perspectives* 6, no. Ethics (1992): 261-84.

Cornell, Drucilla. *Defending ideals: war, democracy, and political struggles*. New York: Routledge, 2004.

Cornford, Francis Macdonald. *Plato's cosmology: the Timaeus of Plato*. New York: The Humanities Press, 1952.

Cox, Michael. *E.H. Carr: a critical appraisal*. Hampshire, U.K.: Palgrave, 2000.

Cox, Robert W. "Ideologies and the New International Economic Order: Reflections on Some Recent Literature". *International Organization* 33, no. 2 (1979): 257-302.

Cromartie, Alan. "Unwritten law in Hobbesian political thought". *British Journal of Politics and International Relations* 2, no. 2 (2000): 161-78.

Cruz Junior, Ademar Seabra de, Antonio Ricardo F. Cavalcante e Luiz Pedone. "Brazil's Foreign Policy under Collor". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 35, no. 1 (1993): 119-44.

Cullity, Garrett. "Equality and Globalisation". In *Globalisation and equality*, editado por Keith Horton e Haig Patapan, 6-22. London; New York, 2004.

Curry, Oliver. "Get real: evolution as metaphor and mechanism". *British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 1 (2003): 112-17.

Daalder, Ivo H. e James M. Lindsay. *America unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 2003.

Dahl, Norman O. "Plato's Defense of Justice". *Philosophy and Phenomenological Research* 51, no. 4 (1991): 809-34.

Dahl, Robert Alan. *Who governs? Democracy and power in an American city*, Yale studies in political science, 4. New Haven: Yale University Press, 1961.

Damico, Flávio Soares. "O G-20 de Cancún a Hong Kong: interações entre as diplomacias pública e comercial". Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 2007.

Dantas, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

———. *D. Quixote: um apólogo da alma ocidental*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

De Almeida, Paulo Roberto. "Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula". *Revista Brasileira de Política Internacional* 47, no. 1 (2004): 162-84.

De Almeida Pinto, José Roberto. "A possibilidade de ampliação do Conselho de Segurança e a posição do Brasil". Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 1994.

De Greiff, Pablo. "Habermas on Nationalism and Cosmopolitanism". *Ratio Juris* 15 (2002): 418-38.

Deudney, Daniel. "Publius Before Kant: Federal-Republican Security and Democratic Peace". *European Journal of International Relations* 10, no. 3 (2004): 315-56.

Dobbs, Darrell. "Natural Right and the Problem of Aristotle's Defense of Slavery". *The Journal of Politics* 56, no. 1 (1994): 69-94.

Donnelly, Jack. *Realism and international relations*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2000.

Doyle, Michael W. "Liberalism and World Politics". *The American Political Science Review* 80, no. 4 (1986): 1151-69.

———. *Ways of war and peace: realism, liberalism, and socialism*. 1st ed. New York: Norton, 1997.

Draper, G. I. A. D. "Grotius' Place in the Development of Legal Ideas about War". In *Hugo Grotius and International Relations*, editado por Hedley Bull, Benedict Kingsbury e Adam Roberts, 176-207. Oxford: Oxford University Press, 1992.

Dunne, Tim. "New thinking on international society". *British Journal of Politics and International Relations* 3, no. 2 (2001): 223-44.

Dunne, Timothy. *Inventing international society: a history of the English school*. New York: St. Martin's Press in association with St. Antony's College, Oxford, 1998.

Dworkin, R. M. *Sovereign virtue: the theory and practice of equality*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2000.

Fakiolas, Efstathios. "Kennan's Long Telegram and NSC-68: A Comparative Theoretical Analysis". *East European Quarterly* 31, no. 1

(1998).

Figueirôa, Christiano Sávio Barros. "A Política Externa de Direitos Humanos no 1º Governo Lula". 2006.

Fine, Robert e Will Smith. "Jürgen Habermas's Theory of Cosmopolitanism". *Constellations* 10, no. 4 (2003): 469-87.

Finnis, John. "Natural Law and the Ethics of Discourse". *Ratio Juris* 12, no. 4 (1999): 354-73.

Flynn, Peter. "Collor, Corruption and Crisis: Time for Reflection". *Journal of Latin American Studies* 25, no. 2 (1993): 351-71.

Fonseca Jr., Gelson. "Mundos Diversos, Argumentos Afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável". In *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Fonseca Jr., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

———. "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil". *Política Externa* (1999): 17-42.

———, ed. *Rousseau e as Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

Foot, Rosemary, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell. *Order and justice in international relations*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003.

Forde, Steven. "International Realism and the Science of Politics: Thucydides, Machiavelli, and Neorealism". *International Studies Quarterly* 39, no. 2 (1995): 141-60.

Forsyth, Murray. "The Tradition of International Law". In *Traditions of International Ethics*, editado por Terry Nardin e David Mapel, 23-41. Cambridge, U.K: Cambridge University Press, 1992.

Fortin, Ernest L. "St. Augustine". In *History of Political Philosophy*, editado por Leo Strauss, 176-205. Chicago: The University of Chicago Press, 1987.

Franco, Itamar. "Discurso por ocasião do Dia do Diplomata no Palácio do Itamaraty. Brasília, 20 de abril de 1994". In *Discursos de Política Externa - II*, 127-35. Brasília: Presidência da República, 1994.

Frankel, Benjamin. *Roots of realism*. London; Portland, Or.: Frank Cass, 1996.

Freeman, Samuel. "Political Liberalism and the Possibility of a Just Democratic Constitution". *Chicago-Kent Law Review* 69 (1994): 619-68.

Fukuyama, Francis. "Reflections on the End of History, Five Years Later". *History and Theory* 34, no. 2, Theme Issue 34: World Historians and Their Critics (1995): 27-43.

Garst, Daniel. "Thucydides and Neorealism". *International Studies Quarterly* 33, no. 1 (1989): 3-27.

Gartzke, Erik. "Kant We All Just get Along? Opportunity, Willingness, and the Origins of the Democratic Peace". *American Journal of Political Science* 42, no. 1 (1998): 1-27.

Gilpin, Robert. *War and change in world politics*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1981.

———. "The Richness of the Tradition of Political Realism". *International Organization* 38, no. 2 (1984): 287-304.

Glaser, Charles. "Structural Realism in a more complex world". *Review of International Studies* 29 (2003): 403-14.

Glaser, Charles L. "Nuclear Policy without an Adversary: U.S. Planning for the Post-Soviet Era". *International Security* 16, no. 4 (1992): 34-78.

———. "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help". *International Security* 19, no. 3 (1994): 50-90.

Goldman, Emily O. e Larry Berman. "Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy". In *The Clinton Legacy*, editado por Colin Campbell e Bert A. Rockman. New York: Chatham House, 2000.

Gonçalves, Williams da Silva e Shiguenoli Miyamoto. "Os militares na política externa brasileira". *Estudos Históricos* 6, no. 12 (1993): 211-46.

Good, Robert C. "The National Interest and Political Realism: Niebuhr's "Debate" with Morgenthau and Kennan". *The Journal of Politics* 22, no. 4 (1960): 597-619.

Grieco, Joseph, Robert Powell e Duncan Snidal. "The Relative-Gains Problem for International Cooperation". *American Political Science Review* 87, no. 3 (1993): 729-43.

Gross, Leo. "The Peace of Westphalia, 1648-1948". *American Journal of International Law* 42, no. 1 (1948): 20-41.

Grotius, Hugo. *Del Derecho de la Guerra y de la Paz*. Traduzido por Jaime Torrubiano Ripoll. Madrid: Reus, 1925.

Guthrie, W. K. C. *The Sophists*. London: Cambridge University Press, 1971.

Guyer, Paul. "The Possibility of the Categorical Imperative". *The Philosophical Review* 104, no. 3 (1995): 353-85.

Guzzini, Stefano. "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis". *International Organization* 47, no. 3 (1993): 443-78.

———. *Realism in international relations and international political economy: the continuing story of a death foretold*. London: Routledge, 1998.

———. "A Reconstruction of Constructivism in International Relations". *European Journal of International Relations* 6, no. 2 (2000): 147-82.

———. "The Enduring Dilemmas of Realism in International Relations". *European Journal of International Relations* 10, no. 4 (2004): 533-68.

Habermas, Jürgen. "Morality and Ethical Life: Does Hegel's Critique of Kant Apply to Discourse Ethics?" In *Moral consciousness and communicative action*, 195-215. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1990.

———. *The past as future: Vergangenheit als Zukunft*. Ed. Michael Haller e Max Pensky. Lincoln: University of Nebraska Press, 1994.

———. "Kants Idee des Ewigen Friedens. Aus dem historischen Abstand von 200 Jahren". *Kritische Justiz* 28 (1995): 293-319.

———. "Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism". *The Journal of Philosophy* 92, no. 3 (1995): 109-31.

———. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Traduzido por William Rehg. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996.

———. "Kant's Idea of Perpetual Peace, with the Benefit of Two Hundred Years' Hindsight". In *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*, editado por James Bohman e Matthias Lutz-Bachmann, 113-53. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997.

———. "From Kant to Hegel and Back again - The Move Towards Decentralization". *European Journal of Philosophy* 7, no. 2 (1999): 129-57.

———. "Learning from Catastrophe? A Look Back at the Short Twentieth Century". In *The Postnational Constellation: Political Essays*, editado por Max Pensky, 38-57. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001.

———. "The postnational constellation and the future of democracy". In *The Postnational Constellation: Political Essays*, editado por Max Pensky. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001.

———. "Remarks on Legitimation through Human Rights". In *The Postnational Constellation: Political Essays*, editado por Max Pensky, 113-29. Cambridge, U.K.: Polity Press, 2001.

———. "Interpreting the Fall of a Monument". *Constellations* 10, no. 3 (2003): 364-70.

———. "Rightness versus Truth". In *Truth and justification*, 237-76. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2003.

Hankinson, R. J. *The sceptics*. London; New York: Routledge, 1999.

Hanson, Donald W. "Thomas Hobbes's "Highway to Peace"". *International Organization* 38, no. 2 (1984): 329-54.

Harlap, Shmuel. "Thrasymachus's Justice". *Political Theory* 7, no. 3 (1979): 347-70.

Harris, Ian. "Order and Justice in 'The Anarchical Society'". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 69, no. 4 (1993): 725-41.

Hassner, Pierre. "Beyond the Three Traditions: The Philosophy of War and Peace in Historical Perspective". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 70, no. 4 (1994): 737-56.

Hirschman, Albert. *The rhetoric of reaction: perversity, futility, jeopardy*. Cambridge, Mass.: Belknap Press, 1991.

Hirst, Monica e Letícia Pinheiro. "A política externa do Brasil em dois tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional* (1995): 5-23.

Hirst, Monica e Maria Regina Soares de Lima. "Contexto Internacional, Democracia e Política Externa". *Política Externa* 11, no. 2 (2002): 99-112.

Hobbes, Thomas. *De cive; or, The citizen*. New York,: Appleton-Century-Crofts, 1949.

———. *Leviathan*. Ed. Richard Tuck. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Hobsbawm, E. J. *The age of revolution: Europe 1789-1848*. New York: Praeger Publishers, 1969.

Hoffmann, Stanley. "Rousseau on War and Peace". *The American Political Science Review* 57, no. 2 (1963): 317-33.

———. "Hedley Bull and His Contribution to International Relations". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 62, no. 2 (1986): 179-95.

———. "Is There an International Order?" In *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, 85-121. Boulder and London: Westview Press, 1987.

Holsti, K. J. "The Horsemen of the Apocalypse: At the Gate, Detoured, or Retreating?" *International Studies Quarterly* 30, no. 4 (1986): 355-72.

———. "America Meets the "English School": State Interests in International Society". *Mershon International Studies Review* 41, no. 2 (1997): 275-80.

Hunt, Louis. "Principle and prejudice: Burke, Kant and Habermas on the conditions of practical reason". *History of Political Thought* 23, no. 1 (2002): 117-40.

Huntley, Wade L. "Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace". *International Studies Quarterly* 40, no. 1 (1996): 45-76.

Hurrell, Andrew. "The Quest for Autonomy: The Evolution of Brazil's Role in the International System, 1964-1985". Ph.D., University of Oxford, 1986.

———. "Order and Justice in International Relations: What is at Stake?" In *Order and justice in international relations*, editado por Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, 24-48. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 2003.

Hurrell, Andrew e Ngaire Woods, eds. *Inequality, Globalization and World Politics*. Oxford, U.K.: Oxford University Press, 1999.

Ingram, David. "Between Political Liberalism and Postnational Cosmopolitanism: Toward and Alternative Theory of Human Rights". *Political Theory* 31, no. 3 (2003): 359-91.

Jaeger, Werner. *Paidéia: a formação do homem grego*. Traduzido por Artur M. Parreira. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1979.

Jervis, Robert. "Rational Deterrence: Theory and Evidence". *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations* 41, no. 2 (1989): 183-207.

———. "Hans Morgenthau, realism, and the scientific study of international politics". In *Social Research*, 853-77, 1994.

———. "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate". *International Security* 24, no. 1 (1999): 42-63.

———. "Understanding the Bush Doctrine". *Political Science Quarterly* 118, no. 3 (2003): 365-88.

Kant, Immanuel. *Idéia de uma História Universal de um Ponto de Vista Cosmopolita*. Traduzido por Rodrigo Naves e Ricardo Terra. São Paulo: Brasiliense, 1986.

———. *Crítica da Razão Pura*. Traduzido por Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

———. *Crítica da Razão Prática*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2001.

———. "A Paz Perpétua: um projeto filosófico". In *A Paz Perpétua e outros opúsculos*, 119-71. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002.

———. "Sobre a expressão corrente: Isto pode ser correto na teoria, mas nada vale na prática". In *A Paz Perpétua e outros opúsculos*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2002.

———. *A Metafísica dos Costumes*. São Paulo, S.P.: Edipro, 2003.

———. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Lisboa, Portugal: Edições 70, 2005.

Katzenstein, Peter J., Robert O. Keohane e Stephen D. Krasner. "International Organization and the Study of World Politics". *International Organization* 52, no. 4, International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics (1998): 645-85.

Kaufman, Alexander. "Hegel and the Ontological Critique of Liberalism". *American Political Science Review* 91, no. 4 (1997): 807-17.

Kautz, Steven. "Liberalism and the Idea of Toleration". *American Journal of Political Science* 37, no. 2 (1993): 610-32.

Keene, Edward. *Beyond the anarchical society: Grotius, colonialism and order in world politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2002.

Kelsen, Hans. "Platonic Justice". *Ethics* 48, no. 3 (1938): 367-400.

Kennan, George F. *American diplomacy, 1900-1950*, Charles R. Walgreen Foundation lectures. Chicago,: University of Chicago Press, 1951.

———. *Realities of American foreign policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1954.

Keohane, Robert O. e Joseph S. Nye. "Transgovernmental Relations and International Organizations". *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations* 27, no. 1 (1974): 39-62.

———. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown, 1977.

Kersting, Wolfgang. "Politics, freedom and order: Kant's political philosophy". In *The Cambridge Companion to Kant*, editado por Paul Guyer. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1992.

Kirk, G. S., J. E. Raven e Malcolm Schofield. *The presocratic philosophers: a critical history with a selection of texts*. 2nd ed. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1983.

Koyré, Alexandre. *Études d'histoire de la pensée scientifique*. Paris: Gallimard, Tel., 1973.

Kratochwil, Friedrich. "Errors Have their Advantage". *International Organization* 38, no. 2 (1984): 305-20.

———. *Rules, norms, and decisions: on the conditions of practical and legal reasoning in international relations and domestic affairs*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 1989.

———. "Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?" In *Regime Theory and International Relations*, editado por Peter Mayer e Volker Rittberger, 73-93. Oxford: Oxford University Press, 1995.

———. "Constructing a New Orthodoxy? Wendt's Social Theory of International Politics and the Constructivist Challenge". *Millennium: Journal of International Studies*, no. 29 (2000): 73-101.

———. "Constructivism as an Approach to Interdisciplinary Study". In *Constructing International Relations: The Next Generation*, editado por Karin M. Fierke e Knud Erik Jorgensen, 13-35. London: M.E. Sharpe, 2001.

Kratochwil, Friedrich e John Gerard Ruggie. "International Organization: A State of the Art on an Art of the State". *International Organization* 40, no. 4 (1986): 753-75.

Kraut, Richard. "The defense of justice in Plato's *Republic*". In *The Cambridge Companion to Plato*, editado por Richard Kraut, 311-37. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 1993.

Labs, Eric J. . "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims". *Security Studies* Vol. 6, no. 4 (1997): 1–49.

Laclau, Ernesto, Reinaldo José Laddaga e Judith P. Butler. "The Uses of Equality". *Diacritics* 27, no. 1 (1997): 3-12.

Lafeber, Walter. "The Bush Doctrine". *Diplomatic History* 26, no. 4 (2002): 543-58.

Lafer, Celso. "A política externa brasileira no governo Collor". *Política Externa* 1, no. 4 (1993): 95-105.

———. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira.* São Paulo: Perspectiva, 2001.

Lamazière, Georges. *Ordem, hegemonia e transgressão: a resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) e o regime internacional de não-proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

Lampreia, Luiz Felipe. *Diplomacia Brasileira: palavras, contexto e razões*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores, 1999.

Lebow, Richard Ned. "The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism". *International Organization* 48, no. 2 (1994): 249-77.

Lebow, Richard Ned e Janice Gross Stein. "Deterrence and the Cold War". *Political Science Quarterly* 110, no. 2 (1995): 157-81.

Lebow, Richard Ned e Barry S. Strauss. *Hegemonic rivalry: from Thucydides to the nuclear age*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.

Lefcovich, Sandra. "Chanceler brasileiro tenta uma solução negociada para a grave crise no país vizinho". *Correio Braziliense*, 10/01/2003.

Lefort, Claude. *Le travail de l'œuvre Machiavel*. Paris: Gallimard, Tel., 1986.

Ligiéro, Luiz Fernando. "Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)". Doutorado, Universidade de Brasília, 2000.

Lindgren Alves, José Augusto. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão/Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2001.

Little, Richard. "The English School's Contribution to the Study of International Relations". *European Journal of International Relations* 6, no. 3 (2000): 395-422.

MacFarlane, S. Neil. "Russian Perspective on Order and Justice". In *Order and Justice in International Relations*, editado por Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, 176-206. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MacIntyre, Alasdair C. *Whose justice? Which rationality?* Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 1988.

Mann, James. *Rise of the Vulcans: the history of Bush's war cabinet*. New York: Viking, 2004.

Mansfield, Harvey C., Jr. "Strauss's Machiavelli". *Political Theory* 3, no. 4 (1975): 372-84.

Maquiavel, Nicolau. *O Príncipe*. Traduzido por Lívio Xavier. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

———. *Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. Traduzido por Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979.

———. "Allocution Made to a Magistrate". *Political Theory* 18, no. 4 (1990): 525-27.

Mara, Gerald M. "Thucydides and Plato on Democracy and Trust". *Journal of Politics* 63, no. 3 (2001): 820-45.

Martin, Rex. "Hobbes and the Doctrine of Natural Rights: The Place of Consent in His Political Philosophy". *The Western Political Quarterly* 33, no. 3 (1980): 380-92.

McCarthy, Thomas. "Kantian Constructivism and Reconstructivism: Rawls and Habermas in Dialogue". *Ethics* 105, no. 1 (1994): 44-63.

McKeown, Timothy J. "The Limitations of "Structural" Theories of Commercial Policy". *International Organization* 40, no. 1 (1986): 43-64.

Mearsheimer, John J. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War". *International Security* 15, no. 1 (1990): 5-56.

———. "The False Promise of International Institutions". *International Security* 19, no. 3 (1994): 5-49.

———. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.

Mello, Flavia de Campos. "Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90". Tese de Doutorado, USP, 2000.

Melnick, Arthur. "Kants Formulations of the Categorical Imperative". *Kant Studien* 93, no. 3 (2002): 291-309.

Merquior, José Guilherme. "O Problema da Legitimidade em Política Internacional". Curso de Altos Estudos, 1978.

Mertens, Thomas. "From 'Perpetual Peace' to 'The Law of Peoples': Kant, Habermas and Rawls on International Relations". *Kantian Review* 6, no. 1 (2002): 60-84.

Miller, Fred. *Nature, justice, and rights in Aristotle's Politics*. Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 1995.

Mitter, Rana. "As Uneasy Engagement: Chinese Ideas of Global Order and Justice in Historical Perspective". In *Order and Justice in International Relations*, editado por Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, 207-35. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Moore, Barrington. *Social origins of dictatorship and democracy; lord and peasant in the making of the modern world*. Boston: Beacon Press, 1966.

Morgenthau, Hans J. "Another "Great Debate": The National Interest of the United States". *The American Political Science Review* 46, no. 4 (1952): 961-88.

———. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 4th ed. New York: Alfred A. Knopf, 1967.

Mousseau, Michael. "Market Civilisation and Its Clash with Terror". *International Security* 27, no. 3 (2002/2003): 5-29.

Murphy, Cornelius F., Jr. "The Grotian Vision of World Order". *American Journal of International Law* 76, no. 3 (1982): 477-98.

Nagel, Thomas. "Rawls and Liberalism". In *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por Samuel Freeman, 62-85. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2003.

"The National Security Strategy of the United States of America". Washington, D.C., 2002.

Neumann, Iver B. e Ole Wæver. *The future of international relations: masters in the making?* London: Routledge, 1997.

Niebuhr, Reinhold. *Moral man and immoral society: a study in ethics and politics*. 1st edition 1932 ed. Louisville: Westminster John Knox Press, 2001.

Nogueira Batista, Paulo. "A política externa de Collor: modernização ou retrocesso?" *Política Externa* 1, no. 4 (1993): 106-35.

Nour, Soraya. *À Paz Perpétua: Filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

Nussbaum, Martha. "Kant and Cosmopolitanism". In *Perpetual peace: essays on Kant's cosmopolitan ideal*, editado por James Bohman e Matthias Lutz-Bachmann, 25-57. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1997.

———. "Aristotle, Politics, and Human Capabilities: A Response to Antony, Arneson, Charlesworth, and Mulgan". *Ethics* 111, no. 1 (2000): 102-40.

———. *The fragility of goodness: luck and ethics in Greek tragedy and philosophy*. Rev. ed. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2001.

———. *Frontiers of justice: disability, nationality, species membership*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press: Harvard University Press, 2006.

Oakeshott, Michael Joseph. *Rationalism in politics and other essays*. New and expanded ed. Indianapolis: Liberty Fund, 1991.

Onuf, Nicholas. "International Legal Order as an Idea". *American Journal of International Law* 73, no. 2 (1979): 244-66.

———. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1989.

———. "Constructivism: A User's Manual". In *International relations in a constructed world*, editado por V. Kubálková, Nicholas Onuf e Paul Kowert, 58-78. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1998.

Onuf, Nicholas e Frank F. Klink. "Anarchy, Authority, Rule". *International Studies Quarterly* 33, no. 2 (1989): 149-73.

Orwin, Clifford. "Machiavelli's Unchristian Charity". *The American Political Science Review* 72, no. 4 (1978): 1217-28.

———. "The Just and the Advantageous in Thucydides: The Case of the Mytilenaian Debate". *The American Political Science Review* 78, no. 2 (1984): 485-94.

———. "Justifying Empire: The Speech of the Athenians at Sparta and the Problem of Justice in Thucydides". *The Journal of Politics* 48, no. 1 (1986): 72-85.

———. *The humanity of Thucydides*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1994.

Palmer, Robert Roswell. *The age of the democratic revolution*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1959.

Parel, A. J. "Machiavelli's Notions of Justice: Text and Analysis". *Political Theory* 18, no. 4 (1990): 528-44.

Parijs, Philippe Van. "Difference Principles". In *The Cambridge Companion to Rawls*, editado por Samuel Freeman, 200-40. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 2003.

Parsons, Talcott. *The structure of social action*. New York: Free Press, 1968.

Paton, H. J. *The categorical imperative: a study in Kant's moral philosophy*. New York,: Harper & Row, 1967.

Payne, Rodger A. "Bush: The Sequel". *International Studies Perspective* 2 (2001): 305-15.

Pears, David Francis. *The false prison: a study of the development of Wittgenstein's philosophy*. 2 vols. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Pensky, Max. "Cosmopolitanism and the Solidarity Problem: Habermas on National and Cultural Identities". *Constellations* 7, no. 1 (2000): 64-79.

Perez, Ana Cândida. "A evolução da política externa de direitos humanos: conceito e discurso". Curso de Altos Estudos, Ministério das Relações Exteriores, 2003.

Phillips, Anne. "Equality, pluralism, universality: current concerns in normative theory". *British Journal of Politics and International Relations* 2, no. 2 (2000): 237-55.

Pinheiro, Leticia. "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea". *Contexto Internacional* 22, no. 2 (2000): 305.35.

Pippin, Robert. "Being, Time, and Politics: The Strauss-Kojève Debate". *History & Theory* 32, no. 2 (1993): 138-62.

Piscatori, James. "Order, Justice, and Global Islam". In *Order and Justice in International Relations*, editado por Rosemary Foot, John Lewis Gaddis e Andrew Hurrell, 262-86. Oxford: Oxford University Press, 2003.

Pocock, J. G. A. *The Machiavellian moment: Florentine political thought and the Atlantic republican tradition*. 2nd ed. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003.

Pogge, Thomas W. *Realizing Rawls*. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

———. "Cosmopolitanism and Sovereignty". *Ethics* 103, no. 1 (1992): 48-75.

———. "An Egalitarian Law of Peoples". *Philosophy & Public Affairs* 23, no. 3 (1994): 195-224.

———. "A Global Resources Dividend". In *Ethics of Consumption: The Good Life, Justice and Global Stewardship*, editado por David A. Crocker e Toby Linden, 501-36. (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1998.

———. *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*. Cambridge: Polity Press, 2002.

Polanyi, Karl. *The great transformation*. Boston: Beacon Press, 1985.

Prado, Paulo. "Retrato do Brasil: ensaio sobre a tristeza brasileira". In *Intérpretes do Brasil*, editado por Silviano Santiago. III vols., Vol. II, 3-104. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000.

Raphael, D. D. *Concepts of justice*. Oxford; New York: Clarendon Press; Oxford University Press, 2001.

Rawls, John. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.,: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

———. "Kantian Constructivism in Moral Theory". *The Journal of Philosophy* 77, no. 9 (1980): 515-72.

———. "The Idea of an Overlapping Consensus". *Oxford Journal for Legal Studies* 7, no. 1 (1987): 1-25.

———. "The Priority of Right and Ideas of the Good". *Philosophy & Public Affairs* 17, no. 4 (1988): 251-76.

———. *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1993.

———. "Political Liberalism: Reply to Habermas". *The Journal of Philosophy* 92, no. 3 (1995): 132-80.

———. *The Law of Peoples*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999.

"Reflexões Sobre a Política Externa Brasileira". Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993.

Rengger, N. J. *International relations, political theory, and the problem of order: beyond international relations theory?* London: Routledge, 2000.

Reus-Smit, Christian. "Constructivism". In *Theories of International Relations*, editado por Scott Burchill, Richard Devetak, Andrew Linklater, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit e Jacqui True, 209-29. Hampshire, U.K.: Palgrave, 2001.

———. "Imagining society: constructivism and the English School". *British Journal of Politics and International Relations* 4, no. 3 (2002): 487-509.

Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest". *Foreign Affairs* 79, no. 1 (2000): 45-62.

Romilly, Jacqueline de. *Thucydides and Athenian imperialism*. New York,: Barnes and Noble, 1963.

Rose, Gideon. "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics* 51, no. 1 (1998): 144-72.

Rosenberg, David Alan. "The Origins of Overkill: Nuclear Weapons and American Strategy, 1945-1960". *International Security* 7, no. 4 (1983): 3-71.

Roth, Michael S. "A Problem of Recognition: Alexandre Kojève and the End of History". *History and Theory* 24, no. 3 (1985): 293-306.

Rouanet, Sérgio Paulo. "A coruja e o sambódromo". In *Mal-estar na modernidade*, editado por Companhia das Letras, 46-95. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

Rousseau, Jean-Jacques. *Du Contrat Social*. Paris: Librairie Garnier Frères, 1923.

———. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité*, Collection Idées. Paris: Gallimard, 1965.

———. "Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua". In *Rousseau e as Relações Internacionais*, editado por Gelson Fonseca Jr., 71-110. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

———. "O Estado de Guerra Nascido do Estado Social". In *Rousseau e as Relações Internacionais*, editado por Gelson Fonseca Jr., 45-60. Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.

———. "Extrato e Julgamento do Projeto de Paz Perpétua de Abbé de Saint-Pierre". In *Rousseau e as Relações Internacionais*, editado por Gelson Fonseca Jr., 69-110. Brasília: Editora universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003 [1756].

Rousseau, Jean-Jacques, Stanley Hoffmann e David P. Fidler. *Rousseau on International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 1991.

Ruderman, Richard S. "Aristotle and the Recovery of Political Judgment". *American Political Science Review* 91, no. 2 (1997): 409-20.

Ruggie, John Gerard. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations". *International Organization* 47, no. 1 (1993): 139-74.

Sabóia, Gilberto Vergne. "Um improvável consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil". *Política Externa* 2, no. 3 (1994): 3-18.

Sallis, John. *Being and logos: reading the Platonic dialogues*. 3rd ed. Bloomington: Indiana University Press, 1996.

Sapolsky, Eugene Gholz; Daryl G. Press; Harvey M. "Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation". *International Security* 21, no. 4 (1997): 5-48.

Sardenberg, Ronaldo da Mota. "Brasil, Política Multilateral e Nações Unidas". *Estudos Avançados* 19, no. 52 (2005): 347-67.

Sarney, José. "Discurso de abertura da XL Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, setembro de 1985". In *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, editado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 437-51. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

———. "Discurso de abertura da XLIV Assembléia Geral das Nações Unidas, em 25 de setembro de 1989". In *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*, editado por Luiz Felipe de Seixas Corrêa, 491-506. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

Scanlon, Thomas. *The difficulty of tolerance: essays in political philosophy*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2003.

Schlaifer, Robert. "Greek Theories of Slavery from Homer to Aristotle". *Harvard Studies in Classical Philology* 47 (1936): 165-204.

Schlatter, Richard. "Thomas Hobbes and Thucydides". *Journal of the History of Ideas* 6, no. 3 (1945): 350-62.

Schmidt, Brian. *The Political Discourse of Anarchy: A Disciplinary History of International Relations*. Albany, NY: State University of New York Press, 1998.

Schmidt, Brian C. "Together again: reuniting political theory and international relations theory". *British Journal of Politics and International Relations* 4, no. 1 (2002): 115-40.

Schweller, Randall. "Tripolarity and the Second World War". *International Studies Quarterly* 37
no. 1 (1993): 73-103.

———. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In". *International Security* 19, no. 1 (1994): 72-107.

———. *Deadly imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.

Searle, John R. *Mind, language, and society: philosophy in the real world*. 1st ed. New York, NY: Basic Books, 1998.

Seixas Corrêa, Luiz Felipe de. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

———. "A política externa de José Sarney". In *Sessenta Anos de Política Externa (1930-1990): Crescimento, Modernização e Política Externa*, editado por José Augusto Guilhon Albuquerque. São Paulo: Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP e Cultura Editores Associados 1996.

———. "A política externa brasileira e a agenda de 2000". *Cena Internacional* 2, no. 1 (2000): 5-30.

Sen, Amartya. "On the Status of Equality". *Political Theory* 24, no. 3 (1996): 394-400.

Shute, Stephen e S. L. Hurley. *On human rights: The Oxford amnesty lectures*. New York, NY: BasicBooks, 1993.

Silva, André Luiz Reis da. "Interdependência, segurança e desenvolvimento na política externa do governo Castelo Branco (1964-967)". *Cena Internacional* 2, no. 2 (2000).

Silva, Luiz Inácio Lula da. "Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Abertura da 58ª Assembléia Geral das Nações Unidas, em 23/09/2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2153.

———. "Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva na Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 14/

09/2005". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2687.

———. "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Sessão de Posse, no Congresso Nacional, em 1º de janeiro de 2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2029.

———. "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no III Fórum Social Mundial, em 24/01/2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2035.

———. "Discurso do Senhor Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em 26/01/2003". Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2036.

———. "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da LXI Assembléia Geral das Nações Unidas, em 19/09/2006". (2006), http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2920.

———. "Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da visita ao Parlamento Britânico, em 08/03/2006". (2006), Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=2789.

Silva, Lula Inácio Lula da. "Compromisso com a mudança". 28 de outubro de 2002.

Simes, Dimitri K. "America's Imperial Dilemma". In *Foreign Affairs*, 91-102: Foreign Affairs, 2003.

Skinner, Quentin. *The foundations of modern political thought*. 2 vols. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1978.

Smith, Gregory Bruce. "Leo Strauss and the Straussians: An Anti-Democratic Cult?" *Political Science and Politics* 30, no. 2 (1997): 180-89.

Smith, Michael Joseph. *Realist thought from Weber to Kissinger*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986.

Smith, Nicholas D. "Aristotle's Theory of Natural Slavery". *The Phoenix* 37, no. 2 (1983): 109-22.

Smith, Steve. "The discipline of international relations: still an American social science?" *British Journal of Politics and International Relations* 2, no. 3 (2000): 374-402.

Snidal, Duncan. "International Cooperation among Relative Gains Maximizers". *International Studies Quarterly* 35, no. 4 (1991): 387-402.

Snyder, Glenn H. "Mearsheimer's World - Offensive Realism and the Struggle for Security". *International Security* 27, no. 1 (2002): 149-73.

Snyder, Jack L. *Myths of empire: domestic politics and international ambition*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1991.

Soares de Lima, Maria Regina. "The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu". Ph.D., Vanderbilt University, 1986.

———. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional* 22, no. 2 (2000): 265-303.

———. "A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul". *Revista Brasileira de Política Internacional* 48, no. 1 (2005): 24-59.

Sorensen, Georg. "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution". *Political Studies* 47, no. 3 (1999): 590-604.

Specter, Matthew. "Perpetual War or Perpetual Peace? Schmitt, Habermas and Theories of American Empire". Internationales Forschungszentrum Kulkturwissenschaften, Viena 2004.

Steiner, Miriam. "Human Nature and Truth as World Order Issues". *International Organization* 34, no. 3 (1980): 335-53.

Strauss, Leo. "Machiavelli's Intention: The Prince". *The American Political Science Review* 51, no. 1 (1957): 13-40.

Strauss, Leo e Alexandre Kojève. *On tyranny*. Ed. Victor Gourevitch e Michael S. Roth. Rev. and expanded ed. New York: Free Press, 1991.

Taliaferro, Jeffrey W. . "Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited". *International Security* 25, no. 3 (2000): 128-61.

Tellis, Ashley J. "Reconstructing Political Realism: The Long March to Scientific Theory". In *Roots of Realism*, editado por Benjamin Frankel, 3-104. London: Cass, 1996.

Thayer, Bradley A. "Bringing in Darwin. Evolutionary Theory, Realism, and International Politics". *International Security* 25, no. 2 (2000): 124-51.

Tucídides. *História da Guerra do Peloponeso*. Traduzido por Mario da Gama Kury, Clássicos IPRI. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Edições Imprensa Oficial de São Paulo/Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1987.

Tucker, Robert W. "Professor Morgenthau's Theory of Political "Realism"". *The American Political Science Review* 46, no. 1 (1952): 214-24.

Van Evera, Stephen. *Causes of war: power and the roots of conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Vasquez, John A. *The power of power politics: a critique*. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1983.

Vieira de Mello, Sérgio. "Histoire philosophique et histoire réelle: actualité de la pensée politique de Kant". 1991.

Villa, Rafael Duarte. "Política Externa do Governo Lula: Continuidades e Rupturas". *Revista Adusp* (2005): 12-19.

Vincent, Andrew. *The Nature of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

Vizentini, Paulo G. Fagundes. "O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 37, no. 1 (1994): 24-36.

———. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2005.

Walker, R. B. J. "Realism, Change, and International Political Theory". *International Studies Quarterly* 31, no. 1 (1987): 65-86.

Walt, Stephen M. "The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy". *International Security* 14, no. 1 (1989): 5-49.

———. "The Renaissance of Security Studies". *International Studies Quarterly* 35, no. 2 (1991): 211-39.

———. "International Relations: One World, Many Theories". *Foreign Policy*, no. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge (1998): 29-32+34-46.

———. "The Enduring Relevance of the Realist Tradition". In *Political Science: State of the Discipline*, editado por Ira Katznelson e Helen V. Milner, 197-230. New York; Washington, D.C.: W.W. Norton; American Political Science Assn., 2002.

Waltz, Kenneth. "Kant, Liberalism, and War". *The American Political Science Review* 56, no. 2 (1962): 331-40.

———. "Force, Order and Justice". *International Studies Quarterly* 11, no. 3 (1967): 278-83.

———. *Foreign policy and democratic politics: the American and British experience*. Boston: Little, 1967.

———. *Theory of Iinternational Politics*. Boston, Mass.: McGraw-Hill, 1979.

———. "The Origins of War in Neorealist Theory". *Journal of Interdisciplinary History* 18, no. 4, The Origin and Prevention of Major Wars (1988): 615-28.

———. "Realist Thought and Neorealist Theory". *Journal of International Affairs* 44, no. 1 (1990): 21–38

———. "The Emerging Structure of International Politics". *International Security* 18, no. 2 (1993): 44-79.

———. *Man, the state, and war: a theoretical analysis*. Originally published: 1959. With new pref. ed. New York: Columbia University Press, 2001.

Walzer, Michael. *Just and unjust wars: a moral argument with historical illustrations*. New York: Basic Books, 1977.

Wassermann, Felix Martin. "Post-Periclean Democracy in Action: The Mytilenean Debate (Thuc. III 37-48)". *Transactions and Proceedings of the American Philological Association* 87 (1956): 27-41.

Welch, David A. "Why International Relations theorists should stop reading Thucydides". *Review of International Studies* 29 (2003): 301-19.

Wendt, Alexander. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics". *International Organization* 46, no. 2 (1992): 391-425.

———. *Social theory of international politics*. Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1999.

———. "Why a World State is Inevitable". *European Journal of International Relations* 9, no. 4 (2003): 491-542.

———. "The state as person in international theory". *Review of International Studies* 30 (2004): 289-316.

Wheeler, Nicholas J. e Timothy Dunne. "Hedley Bull's Pluralism of the Intellect and Solidarism of the Will". *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 72, no. 1 (1996): 91-107.

White, Stephen A. "Thrasymachus the Diplomat". *Classical Philology* 90, no. 4 (1995): 307-27.

Wieland, Georg. "Plato or Aristotle". In *Studies in Medieval Philosophy*, editado por John F. Wippel, 63-83. Washington, D.C.: CUA Press, 1987.

Wight, Martin. *Power politics*. Ed. Hedley Bull e Carsten Holbraad. New York: Leicester University Press, 1995.

———. *International theory: the three traditions*. Ed. Gabriele Wight e Brian Porter. London: Leicester University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1996.

Williams, Michael C. "Hobbes and International Relations: A Reconsideration". *International Organization* 50, no. 2 (1996): 213-36.

Winthrop, Delba. "Aristotle and Theories of Justice". *The American Political Science Review* 72, no. 4 (1978): 1201-16.

Wohlforth, William C. *The elusive balance: power and perceptions during the Cold War*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.

———. "Realism and the End of the Cold War". *International Security* 19, no. 3 (1994): 91-129.

Wohlstetter, Albert. "Is There a Strategic Arms Race?" *Foreign Policy*, no. 15 (1974): 3-20.

Wohlstetter, Albert, Paul H. Nitze, Joseph Alsop, Morton H. Halperin e Jeremy J. Stone. "Is There a Strategic Arms Race? (II): Rivals but No "Race"". *Foreign Policy*, no. 16 (1974): 48-92.

Zakaria, Fareed. "Realism and Domestic Politics: A Review Essay". Review of Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition. Snyder, Jack. *International Security* 17, no. 1 (1992): 177-98.

———. *From wealth to power: the unusual origins of America's world role*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998.

Zehfuss, Maja. "Constructivism in International Relations: Wendt, Onuf, and Kratochwil". In *Constructing International Relations: the Next Generation*, editado por Karin M. Fierke e Knud Erik Jorgensen, 54-76. London: M.E. Sharpe, 2005.