
As bases e a eficiência da teoria de paz democrática do Direito dos Povos e sua resposta ao Realismo Político nas relações internacionais¹

The bases and the efficiency of Democratic Peace Theory and its response to Political Realism in international relations

Fernando Nunes Oliveira²

Resumo: O modelo do realismo político nas relações internacionais concebe as relações entre os Estados como dadas em um espaço em que reina a anarquia. Dada a estrutura anárquica internacional, os Estados apresentam uma especial preocupação com sua segurança e a verdadeira confiança entre eles é improvável. A teoria da paz democrática é uma das mais conhecidas oposições à necessidade anárquica do sistema internacional. Os teóricos da paz democrática argumentam que as democracias não fazem guerras umas com as outras. Entretanto, elas ainda se portam agressivamente com relação às não-democracias, deixando de observar normas e tratados internacionais sem critérios específicos para seu descumprimento e, conseqüentemente, gerando instabilidade internacional e ressentimento. Com sua teoria de paz democrática, apresentada em *O Direito dos Povos*, Rawls pretende dar uma resposta ao realismo político nas relações internacionais. A paz de Rawls é uma paz de povos, que se diferenciam de Estados por apresentarem características morais e limites nos seus poderes de soberania. Povos podem conceder a outros povos condições razoáveis para cooperação (e sabe-se que estão dispostos a agir em acordo com elas). Com o tempo, povos que vivem sob a égide de tal paz passam a vê-la como um valor e também desenvolvem confiança recíproca. Tal paz é ainda estendida aos povos não-liberais mas decentes, incluindo portanto certos povos que dificilmente seriam considerados democráticos, mas que possuem instituições que merecem ser respeitadas. Argumentamos que tal inclusão torna a paz democrática de Rawls especialmente eficiente, pois uma quantidade maior de povos pode fazer parte dela, diminuindo a instabilidade gerada pelo ressentimento.

Palavras-chave: Direito dos Povos, Paz democrática, Realismo Político, Estabilidade internacional.

Abstract: The model of the political realism in international relations conceived the relations between States as they are given in a space in which reigns the anarchy. Due to the international anarchic structure, the States have a special preoccupation with his security and true confidence between then are unlikely. The theory of democratic peace is one of the best known opposition to the anarchic necessity of the international system. Theorists of democratic peace argue that democracies don't make war one against each other. However, they still behave aggressively with respect to non-democracies, failing to observe international rules and treaties without a specific criterion for his noncompliance and, consequently, generating international instability and resentment. With theory of democratic peace, presented in *The Law of Peoples*, Rawls wants to give a response to political realism in international relations. The Rawlsian

¹ Este trabalho não é completamente inédito e muitas partes dele estão de acordo com a nossa dissertação de mestrado, da qual os dados bibliográficos constam aqui nas referências.

² Mestrando FFCH-PUCRS. E-mail: fernandon.oliveira@yahoo.com.br

peace is one peace of peoples, which differ from States for presenting moral characteristics and limits on their powers of sovereignty. Peoples can grant other peoples reasonable conditions for cooperation (and are know that they are willing to act according to then). With time, peoples that living beneath such peace come to see it as a value and also develop mutual trust. Such peace is yet extended to non-liberal but decent peoples, thus including certain kinds of peoples that hardly would be considered democratic but have institutions that deserve to be respected. We argue that such inclusion makes Rawls's democratic peace especially effective, because a large amount of peoples can be part of it, reducing the instability produced by resentment.

Key-words: Law of Peoples, Democratic peace, Political Realism, International Stability.

Introdução

No presente artigo, pretendemos apresentar algumas características da teoria de paz democrática desenvolvida por Rawls em *O Direito dos Povos*³. A teoria da paz democrática é uma das mais conhecidas críticas à necessidade anárquica das relações internacionais, mas ela apresenta problemas em suas hipóteses, especialmente se levarmos em conta os vários parâmetros usados para definir certos Estados como democracias. Tentaremos argumentar que o conceito de “povo” como elaborado por Rawls, com suas características morais e institucionais, pode, como hipótese, apresentar critérios válidos para estabelecer uma paz internacional durável. Como a paz proposta por Rawls é inclusiva (é estendida para povos não-democráticos, mas que apresentam determinadas características que merecem respeito), tentaremos propor que ela é especialmente eficiente, pois diminui a instabilidade internacional gerada pelo ressentimento e desconfiança. Damos maior ênfase à descrição das características do Direito dos Povos que podem evidenciar a eficiência que propomos.

Para a investigação das relações internacionais (dentro de um modelo estatal), foram estabelecidos vários modelos, que por sua vez possuem diferentes abordagens teóricas das principais questões relativas ao tema (segurança, liberdade, ordem, justiça e bem estar) e fundamentam tais visões a partir de argumentos diferentes (desde bases filosóficas até observação empírica). Além de investigar as relações internacionais, os modelos teóricos por vezes prescrevem ações para os atores envolvidos nas decisões relativas às relações e políticas estrangeiras. O modelo realista das relações internacionais, ou realismo político, é um modelo influente e tem sua importância reconhecida quase de maneira unânime pelos autores da área de teorias das relações internacionais. O realismo político surgiu como pensamento oposto a um determinado modelo liberal nas relações internacionais (que veio a ser conhecido pejorativamente como “liberalismo utópico” ou “utopismo”), ao qual era atribuída a falha não ter conseguido evitar os eventos que levaram a segunda guerra mundial. O realismo político tenta levar em conta a política internacional como ela “realmente é”, e prescrever ações a partir dos fatos e não contra eles. Na visão realista das relações internacionais os Estados são

³ Fizemos uso de *O Direito dos Povos* (em itálico) para nos referir a obra em si, de Direito dos Povos (sem itálico, com iniciais maiúsculas) para nos referir a teoria de justiça internacional desenvolvida por Rawls nela, e direito dos povos (sem itálico, com iniciais minúsculas, forma raramente usada) para referir-nos de maneira genérica a uma legislação internacional.

Utilizamos Sociedade de Povos (com iniciais maiúsculas) para designar uma sociedade composta por povos com uma natureza moral (tal como ela é designada no Direito dos Povos), e sociedade de povos (com iniciais minúsculas) para designar de maneira mais genérica uma associação internacional de Estados (na forma de uma confederação, por exemplo).

Entretanto em todas as citações diretas feitas ao longo do presente artigo mantivemos o uso do itálico e iniciais maiúsculas ou minúsculas como estão no original.

garantidores da defesa dos interesses e segurança individuais, logo para que a segurança daqueles que integram uma sociedade seja mantida o Estado deve garantir sua própria existência e segurança. Na defesa da segurança nacional, ameaças e conflitos não são ilegítimos. A verdadeira paz muitas vezes só pode ser mantida por um equilíbrio de forças (bilaterais ou multilaterais) ou por imposição hegemônica.

O realismo político, como modelo teórico nas relações internacionais, é normalmente dividido entre as abordagens clássicas (e neoclássicas), que *ênfatizam os aspectos normativos do realismo assim como os empíricos* (JACKSON, 2007, cap. 3, p. 101), e as abordagens contemporâneas (chamado também de neorealismo), em que os autores seguem *uma análise científica social das estruturas e dos processos da política mundial* (JACKSON, 2007, cap. 3, p. 101), mas esta abordagem tende a *ignorar normas e valores* (JACKSON, 2007, cap. 3, p. 101).

Como pensadores a quem tradicionalmente é atribuída as características do realismo clássico – na verdade apresentando uma perspectiva que veio a ser classificada como uma visão realista das relações internacionais e que inspirou o pensamento de acadêmicos da área e defensores deste modelo, já que uma “escola de pensamento realista” nas relações internacionais veio a ser estabelecida somente no séc. XX – podemos destacar o historiador grego Tucídides, e os filósofos Nicolau Maquiavel e Thomas Hobbes. O realismo neoclássico tem como seu maior expoente Morgenthau, sendo que este:

É considerado um dos autores mais importantes do realismo político. A pesquisa de Morgenthau consolidou definitivamente as posições realistas no sistema internacional, tendo influenciado, profundamente, a política exterior norte-americana e estimulado a produção científica dos intelectuais adeptos do realismo (CARVALHO, 2003, cap. 2.3.1, p. 87).

Ou ainda: *Um dos autores mais significativos desta orientação realista é Hans J. Morgenthau, cujo livro Politics Among Nations (1948) ainda é hoje uma referência indispensável* (MOREIRA, 1999, p. 104). Os neorealistas têm em Kenneth Waltz e estruturalistas sistêmicos e no realismo estratégico de Thomas Schelling alguns de seus maiores expoentes.

Apesar das diferentes teorias realistas, o realismo, como modelo teórico de análise (política prática ou acadêmica) das relações internacionais, tem algumas características comuns atribuídas a ele⁴. O realismo possui uma ótica pessimista no que diz respeito aos sentimentos que determinam as ações humanas. A história humana mostraria que as relações entre os povos são muitas vezes conflituosas e em muitos casos a guerra é o juiz, que além de resolver conflitos, por vezes põe fim a impérios e civilizações, favorecendo o mais apto. Estes fatores fazem surgir um especial apreço pela segurança nacional e a sobrevivência estatal como garantidores de proteção e bem-estar dos cidadãos de Estados individuais. A preocupação com a segurança (sua manutenção e expansão) é um dos principais interesses estatais nas relações com outros países. A ausência de um poder internacional (e a falta de interesse ou possibilidade de haver um) colaborou para o pequeno desenvolvimento das relações internacionais se

⁴ Embora as características comuns do realismo sejam, em grande medida, comuns aos autores consultados (MOREIRA, 1999; JACKSON, 2007; CARVALHO, 2003; SEITENFUS, 2004), em nossas descrições seguimos as apresentadas por JACKSON, (2007, p. 102 a 113) e, quando não forem citações diretas, estão, em sua maior parte, conforme a referida obra. Casos de exceção terão as referências citadas normalmente.

comparadas às relações internas de uma nação (onde a obediência aos direitos é exigível e tem execução garantida por um poder soberano que possui o monopólio do uso da força).

A política internacional é uma política baseada em relações de poder que se desenvolvem em um “estado de natureza internacional”, entendido aqui como sinônimo de um espaço onde reina a anarquia. Os Estados como detentores dos poderes de soberania em seus dois aspectos (interno e externo) são livres concorrentes no uso da força e os principais atores nas relações internacionais. Comparados a eles, as organizações internacionais (como a ONU), ONGs, indústrias etc. tem importância reduzida. Mesmo os Estados não tem igual importância se comparados uns aos outros e as grandes potências são mais relevantes que as potências menores, por possuírem maior influência. O interesse nacional e aquilo que Rawls entenderia como razões de Estado, é que devem ditar os rumos da política externa. Essas características vão além de constatações, sendo também elementos prescritivos para a “melhor saúde” do Estado. Deve ser levado em conta pelos governantes que as características peculiares das relações internacionais tornam a confiança plena entre os Estados impossível, assim os acordos internacionais devem ser vistos como temporários.

Muitos pensadores realistas pretendem ainda, frente ao que entendem ser uma ausência de mudança progressiva nas relações políticas entre Estados, que sua perspectiva seja *válida em todos os tempos* (JACKSON, 2007, cap. 3, p. 105).

Uma das mais conhecidas alternativas a necessidade anárquica estrutural do sistema internacional e sua “natureza” conflituosa é a teoria de paz democrática. A teoria da paz democrática propõe que nas relações entre democracias alguns preceitos do realismo político não se aplicariam e que as democracias não vão à guerra umas contra as outras⁵. Em uma pesquisa empírica a arguição dos teóricos da paz democrática pode ser negada ou confirmada, dependendo dos critérios conceituais utilizados para classificar o que seria uma democracia⁶ (ainda assim, isso não quer dizer que por vezes, em determinados contextos, não tenham acontecido outros tipos de intervenções como o patrocínio norte-americano na instauração de regimes militares ditatoriais em países da América Latina). E ainda, ao que tudo indica, as democracias se portam frente às não-democracias como não-democráticas, e contra elas tem feito guerras (e, ao fazê-lo, fornecido bons argumentos para a corrente realista, já que por vezes apelam para a necessidade de se portarem duramente frente às não democracias, deixando de observar normas e tratados com os quais se comprometeram e que deveriam valer independente de seu contexto⁷). A paz democrática é uma paz institucional (tem bases na forma como as instituições democráticas são organizadas nas relações internas de cada país, e posteriormente se considera a influência que elas possuem na política externa); desta forma, os requisitos estabelecidos para definir uma democracia em uma pesquisa empírica para apurar a viabilidade da paz democrática são muito importantes. Entre estes critérios podemos destacar, por exemplo, a existência de eleições diretas ou indiretas para os maiores cargos do governo, a porcentagem da população que participa destas eleições, se estas eleições são livres e possuem

⁵ Nesta consideração, seguimos BOBBIO, 2000.

⁶ Nesta consideração, seguimos CZEMPIEL, em ROHDEN, 1997.

⁷ Em termos rawlsianos, poderíamos dizer que a tolerância a povos não-liberais não é amplamente reconhecida como um valor para certas vertentes da política teórica e prática dentro de sociedades liberais.

vários candidatos, se uma parcela significativa representada por um grupo populacional não fica excluída das eleições, entre outros. O modo como estes critérios se apresentam e os requisitos para considerá-los efetivados podem variar (a porcentagem da população adulta votante pode variar de acordo com o critério, por exemplo). Mas, mesmo com critérios mais rígidos ainda haveria o problema da agressividade contra não-democracias. O que pretendemos argumentar aqui é que, como hipótese, a paz democrática rawlsiana, como aparece em *O Direito dos Povos*, levando em conta o caráter moral dos povos (e sua possibilidade de agir de acordo com a razoabilidade) apresenta uma solução para agressividade aos povos não-liberais sem incorrer em uma tolerância imerecida e que ela pode ser especialmente eficiente, por ser abrangente com relação a quantidade (e tipos) de povos que a integram, sem deixar de ater-se à natureza moral destes povos (o que é torna especialmente eficaz o respeito aos princípios que devem ter ampla validade). A publicidade do conteúdo do Direito dos Povos e a possibilidade inclusão de povos não-democráticos em uma “paz democrática” podem diminuir as possíveis instabilidades causadas pela desconfiança e o ressentimento. Para tanto, precisamos antes fazer algumas considerações gerais.

O Direito dos Povos tem como ponto de partida duas ideias fundamentais. A primeira delas é a de que os grandes males da história humana (como o genocídio, a guerra injusta, a perseguição religiosa, a fome e a pobreza) têm sua origem na injustiça política (cf. *LP*, introdução: p. 07-08)⁸. A segunda é a de que com a adoção de políticas sociais justas ou decentes, esses males causados pela injustiça tendem a desaparecer com o tempo (cf. *LP*, introdução: p. 08). Apresentar uma teoria que contenha critérios coerentes para por fim às guerras injustas (que decorrem da injustiça política) é um problema do qual Rawls se ocupa seriamente em *O Direito dos Povos*. Para ele, sua teoria deve ainda oferecer uma proposta viável de estabilidade nas relações internacionais. E mais: esta estabilidade deve ser promovida pelos motivos certos (assim como a paz que colabora, ou ainda se identifica, com essa estabilidade).

Rawls possui o intento de que o Direito dos Povos seja uma utopia realista. Como afirma logo ao início da obra ao referir-se àquilo que entende como uma utopia realista:

Como afirmei na introdução, a filosofia política é realisticamente utópica quando estende o que comumente pensamos ser os limites da possibilidade política praticável e, ao fazê-lo nos reconcilia com a nossa condição política e social (*LP*, § 1.1: p. 15).

Como uma teoria que pretende ser realisticamente utópica, com uma preocupação fundamental com a justiça, o Direito dos Povos deve possuir certas características. Entre essas características devem estar presentes algumas ideias, das quais destacaremos aqui duas: seus princípios e preceitos devem ser *funcionais e aplicáveis a arranjos políticos e sociais em andamento* (*LP*, § 1.1: p. 18) e a de que *uma condição necessária para que uma concepção política de justiça seja considerada utópica é que ela use ideias, princípios e conceitos (morais) para especificar uma sociedade razoável e justa* (*LP*, § 1.1: p. 18).

⁸ No presente artigo, usamos *LP* para abreviar *The Law of Peoples* (*O Direito dos Povos*). As citações que figuram no texto referem-se à versão traduzida da obra, cuja edição consta nas referências bibliográficas, a menos que seja mencionado especificamente algo diferente.

A primeira ideia serve como fio condutor para que Rawls não renuncie ao tradicional direito de nações (com sua concepção de vários Estados, todos iguais e soberanos), mas em conjunto com a segunda altera esse direito de nações, transformando-o em um Direito dos Povos (em que os Estados são transfigurados em povos, que possuem características morais específicas). As duas ideias em conjunto, dada a diversidade entre os povos (com as mais variadas tradições e culturas), apontam ainda para a necessidade de tolerância. Tendo como fio condutor a segunda ideia, surge a necessidade da utopia realista, que o Direito dos Povos pretende ser, afastar-se definitivamente do realismo político nas relações internacionais. Dessa forma, em *O Direito dos Povos*, Rawls tenta apresentar uma teoria que seja eficiente em contrapor-se ao realismo político como teoria política internacional. Conforme o autor:

Para completar esta visão geral do Direito dos Povos para as sociedades bem-ordenadas, devo fazer duas coisas. Uma é distinguir dois tipos de estabilidade: a estabilidade pelas razões certas e a estabilidade como equilíbrio de forças. A outra é dar uma resposta ao realismo político como teoria da política internacional e aos que dizem que uma ideia de uma utopia realista é quixotesca (LP, § 5.1: p. 56).

O parágrafo 5.2 de *O Direito dos Povos* possui o título de *Resposta à Teoria realista* (LP, § 5.2, p. 59).

Como pretende que sua teoria apresente uma paz internacional pelos motivos certos (ou justos), Rawls deve oferecer uma alternativa ao realismo político nas relações internacionais e a estabilidade por equilíbrio de forças ou imposição hegemônica⁹, o estabelecimento do conceito de “povo” torna-se fundamental, sobretudo em sua contraposição ao conceito de “Estado”.

Rawls desenvolve o termo “povo” com um significado muito específico (que pretendemos deixar claro a seguir). As características de um “povo” (conforme o termo desenvolvido por Rawls) o afastam da ideia geral de “Estados”, sobretudo como aquele ente com características como vistas a partir de uma visão realista das relações internacionais. Conforme o autor, os povos *não são movidos unicamente por seus interesses prudentes ou racionais, as chamadas razões de Estado* (LP, § 2.2: p. 36).

O primeiro passo a fazermos para apurarmos na argumentação de Rawls a sua ideia do estabelecimento de uma paz democrática é o afastamento do conceito de povo do conceito de Estado, o que podemos fazer entendendo como Rawls diferencia as capacidades morais de tais “entes”.

Até que ponto os Estados diferem-se dos povos fundamenta-se em até que ponto a racionalidade, a preocupação com o poder e os interesses básicos do Estado são preenchidos. Se a racionalidade exclui o razoável (isto é, se um Estado é movido pelos objetivos que tem e ignora o critério da reciprocidade no trato com outras sociedades), se a preocupação de um Estado com o poder é predominante e se os interesses incluem coisas como converter outras sociedades à religião do Estado, aumentar o seu império e conquistar território, ganhar prestígio e glória dinástica, imperial ou nacional, e aumentar sua força econômica relativa – então a diferença entre povos e Estados é enorme (LP, § 2.3: p. 36-37).

⁹ Casos em que a paz seria mero *modus vivendi*, não um valor público. Vide LP, § 5.2 p. 60.

Assim, no mesmo sentido da passagem anterior (em verdade, complementando-a): *uma diferença entre povos liberais e Estados é que apenas os povos liberais¹⁰ limitam os seus interesses básicos como exigido pelo razoável* (LP § 2.3: p. 38).

A capacidade de um povo de agir de acordo com o razoável deriva da possibilidade deste determinado povo conceder aos outros povos um reconhecimento adequado em termos equitativos, e quando esta possibilidade se confirma ela é a própria razoabilidade (cf. LP § 3.3: p. 45). A possibilidade de agir reciprocamente (de acordo com o exigido pelo razoável) afasta os povos, definitivamente, da concepção clássica de Estados de uma teoria realista das relações internacionais, para a qual a possibilidade de reciprocidade seria apenas um cálculo racional, não razoável. O senso de razoabilidade pode (e deve) ser desenvolvido nas relações entre os povos de maneira semelhante a como acontece nas sociedades democráticas nacionais e é *compatível com a cooperação contínua entre eles ao longo do tempo e com a aceitação e mútua adesão ao Direito dos Povos* (LP § 3.3: p. 45). Ainda como arguido por Rawls: *Parte da resposta ao realismo político é que esse senso razoável de respeito adequado não é irrealista, mas é, ele próprio, o resultado de instituições nacionais democráticas* (LP § 3.3: p. 45-46). Como a estabilidade nas relações internacionais, de acordo com um Direito dos Povos justo, se estende ao longo do tempo, os povos passam a reconhecer a paz como um valor público de suas instituições, não mero *modus vivendi*, e adquirem um senso de justiça que os leva a agir de acordo¹¹ (cf. LP § 5.1: p. 58). Rawls diz ainda, ao referir-se aos interesses dos Estados (em contraste aos dos povos): *o conteúdo dos interesses dos Estados não permite que sejam estáveis pelas razões certas: isto é, por aceitarem e agirem com firmeza com base em um Direito dos Povos justo* (LP § 2.3: p. 38).

Os povos diferenciam-se ainda de Estados com relação aos poderes de soberania, que no caso dos povos é limitado (tanto externa quanto internamente) por um direito dos povos justo (cf. LP § 2.2: p. 34).

A paz baseada na convivência pacífica com uma relação de confiança (como valores públicos) é parte da resposta de Rawls à teoria realista. A outra vem do estabelecimento de um Direito dos Povos justo (com princípios de colaboração internacional entre povos bem-ordenados justo).

A paz democrática de Rawls baseada na Sociedade de Povos procura estender a possibilidade da paz para outros tipos de povos além das democracias liberais.

Rawls Apresenta cinco tipos de povos em *O Direito dos Povos* (cf. LP, introdução: p. 04-05). São eles:

- (i) povos democráticos liberais razoáveis

¹⁰ Aqui o melhor seria dizer que apenas os povos bem-ordenados limitam seus interesses básicos de como exigido pelo razoável (ainda que, como veremos no próximo capítulo, a decência possa ser considerada um tipo mais fraco de razoabilidade). Entretanto, acreditamos que essa aparente “inconsistência” textual dá-se pelo modo como o direito dos povos foi concebido. A obra (que foi publicada em 1999) trata-se da publicação e compilação de três conferências apresentadas em 1993 (figurando cada qual como uma parte das partes da obra) às quais fora acrescentada uma conclusão versando sobre o uso da razão pública pelos povos. O escrito foi publicado juntamente com um ensaio sobre a ideia de razão pública revista. Na primeira parte (de onde o texto foi retirado, que por sua vez é baseado na primeira conferência apresentada e se estende até o final do § 6.4), a ideia da sociedade dos povos ainda não é estendida aos povos não-liberais, mas também bem-ordenados.

¹¹ O hábito de relacionar-se com outros em termos cooperativos, como dentro de uma sociedade de povos, é fundamental para o desenvolvimento de confiança recíproca. O hábito e a confiança além de gerarem uma estabilidade pelas razões certas (baseada em um direito dos povos justo) nos parecem mais eficientes para garantir a paz do que a estabilidade trazida por mero equilíbrio de forças ou garantida hegemonicamente por uma potência, uma vez que é uma paz baseada em confiança recíproca. Sobre isso, falaremos ainda mais adiante.

- (ii) Estados fora da lei;
- (iii) sociedades sob ônus de condições desfavoráveis;
- (iv) absolutismos benevolentes;
- (v) povos decentes.

Povos democráticos liberais razoáveis são descritos por Rawls como possuidores de três características básicas: *um governo constitucional razoavelmente justo, que serve os seus interesses fundamentais; cidadãos unidos pelo que Mill denominou “afinidades comuns”; e, finalmente uma natureza moral* (LP § 2.1: p. 30).

O primeiro requisito expressa a necessidade de o governo estar de forma eficaz sob o controle do povo e manifestar-se nas decisões políticas de acordo com seus interesses fundamentais (do povo) e protegendo-os (os interesses) como especificado em uma constituição escrita ou não-escrita (cf. LP § 2.1: p. 31). A estrutura de governo não pode simplesmente ter uma autonomia distinta dos interesses fundamentais do povo *perseguindo suas próprias ambições burocráticas* (LP § 2.1: p. 31). O governo não pode ter suas políticas públicas ditadas pelo interesse de corporações com grande concentração de capital (cf. LP § 2.1: p. 31). Essa primeira característica é institucional.

A necessidade de afinidades históricas e interesses comuns são, em *O Direito dos Povos*, bem simplificadas (dada a variedade de etnias, advindas de várias emigrações, cf. LP § 2.1: p. 32) devendo, a princípio, estabelecer um ponto inicial mínimo de acordo público para que, no decorrer do tempo, possam ser desenvolvidos princípios capazes de atenderem e lidarem com casos e reivindicações mais complexas. Se uma cultura e instituições públicas democráticas já estão mais assentadas em decorrência da maior afinidade dos diversos grupos em um povo democrático (devido a uma memória histórica compartilhada de longa data, ou a tradições políticas públicas) não há problema (pelo contrário), mas não é exigido. Essa segunda característica é cultural.

A terceira característica de um povo liberal razoável é justamente a sua possibilidade de agir racional e razoavelmente, ou seja, com sua racionalidade limitada pela razoabilidade (cf. LP § 2.1: p. 33). A conduta da população nas decisões (eleitorais inclusive) públicas deve estar de acordo com a razoabilidade. Os cidadãos devem oferecer termos justos e imparciais de cooperação para os outros cidadãos e estes (como povo) para outros povos. Rawls acredita que um povo honrará esses termos quando acreditar que outros povos também o farão (cf. LP § 2.1: p. 33). Essa terceira característica é moral.

Povos liberais democráticos assim descritos são razoáveis e dignos de integrarem a Sociedade de Povos.

Os Estados fora da lei não podem participar da Sociedade de Povos. Tal fato decorre basicamente de dois motivos (que podem estar presentes separados ou conjuntamente). O primeiro é que muitos desses Estados não garantem os direitos humanos dentro de seu território e muitas vezes seus governantes não estão dispostos a fazê-lo. O segundo é que são incapazes de agirem de acordo com a reciprocidade na relação com outros povos, não oferecendo termos equitativos de cooperação social e sendo por vezes agressivos, ou ainda pior, com tendências expansionistas. Segundo Rawls: *esses regimes pensam que uma razão suficiente*

para guerrear é o fato de que a guerra promove, ou poderia promover, os interesses racionais (não-razoáveis) do regime (LP § 13.1: p. 118). A relação dos povos que integram a Sociedade dos Povos com estes Estados pode ser bem complicada. Se as violações dos direitos humanos que vierem a cometer forem graves, eles devem sofrer intervenção. Se as violações forem mais leves ou não tão contínuas, podem ser aplicados outros tipos de sanções¹². Caso apresentem tendências expansionistas, os Estados fora da Lei devem ser mantidos acuados pelos povos bem-ordenados. Chamamos a atenção para o fato de Rawls usar o termo “Estado” e não “povo” para referir-se a eles expressando sua incapacidade de agirem razoavelmente, e a ausência de uma característica moral.

As sociedades sob ônus de condições desfavoráveis estão submetidas a condições histórico-econômicas que acabam por impossibilitá-las de implementar regimes sócio-políticos bem-ordenados. Como dito por Rawls:

As sociedades oneradas, embora não sejam expansionistas nem agressivas, carecem de tradições políticas e culturais, de capital humano e conhecimento técnico e, muitas vezes, dos recursos materiais e tecnológicos necessários para que sejam bem ordenadas (LP, § 15: p. 139)¹³.

Estar sob condições desfavoráveis não quer dizer necessariamente que tais sociedades possuam elevada falta de bens (como ausência de recursos naturais, por exemplo), mas antes, que por diversas razões, eles não possuem uma organização política que sustente satisfatoriamente instituições públicas como aquelas presentes em sociedades bem ordenadas. A esse respeito Rawls escreve:

Os níveis de riqueza e bem-estar entre as sociedades podem variar e presume-se que o façam, mas ajustar esses níveis não é o objetivo do dever de assistência. Apenas as sociedades oneradas precisam de auxílio. Além disso, nem todas essas sociedades são pobres, não mais do que são ricas todas as sociedades bem ordenadas. Uma sociedade com poucos recursos naturais e pouca riqueza pode ser bem ordenada se as suas tradições políticas, sua lei e sua estrutura de propriedade e classe, juntamente com as crenças morais e religiosas e a cultura subjacentes, são tais que sustentem uma sociedade liberal ou decente (LP, § 15.1: p. 139-140).

Agir reciprocamente em relação aos outros povos ou garantir os direitos humanos para seus próprios membros pode ser impossível para essas sociedades, não por fazerem uso das razões de Estado como os Estados fora da lei, mas simplesmente por não possuírem uma estrutura política pública que lhes permita seguirem o Direito dos Povos. Segundo Rawls:

As sociedades oneradas, embora não sejam expansionistas nem agressivas, carecem de capital humano e conhecimento técnico e, muitas vezes, dos recursos materiais e tecnológicos necessários para que sejam bem ordenadas. O objetivo de longo prazo das sociedades (relativamente) bem ordenadas deve ser o de trazer as sociedades

¹² Lembrando que os povos que participam da Sociedade de Povos devem sempre observar o Direito dos Povos ao tratar com outros povos e que de acordo com seus preceitos o povo de um Estado fora da lei não é um inimigo, mas um possível futuro aliado, e que só deve sofrer intervenção para que sua sociedade seja capaz de desenvolver valores públicos que a torne liberal ou decente. Nesse sentido, o § 14 de *O direito dos Povos*, sobre a conduta justa na guerra, é de especial importância.

¹³ O dever de assistir as sociedades oneradas é um dos princípios estabelecidos pelos povos bem-ordenados para regular a relação entre os povos e é parte fundamental do Direito dos Povos, para que essa teoria atinja suas finalidades.

oneradas, tal como os Estados fora da lei, para a sociedade dos povos bem ordenados (LP, § 15.1: p. 139).

Os absolutismos benevolentes respeitam a maior parte dos direitos humanos, mas negam aos seus integrantes um grau mínimo de autodeterminação, impossibilitando a eles uma função relevante nas decisões políticas, que ficam a cargo de um indivíduo ou pequeno grupo de indivíduos (cf. LP, § 8.1: p. 83). Os absolutismos benevolentes, ao que nos parece, são melhor situados em suas relações com povos que integram a Sociedade dos Povos do que os Estados fora da lei. O respeito aos direitos humanos exclui a possibilidade de que eles venham a sofrer sanções ou intervenção por parte dos povos bem-ordenados. A possibilidade de convencê-los a tornarem-se povos liberais razoáveis ou decentes parece advir do exemplo de como sociedades bem-ordenadas podem auferir vantagens por possuírem instituições públicas justas ou decentes e por serem capazes de fazer parte da Sociedade dos Povos.

Finalmente, temos em *O Direito dos Povos* os chamados povos decentes. Desses povos decentes, Rawls se limita a conceituar um tipo, que são as sociedades hierárquicas decentes (possuindo o que Rawls denomina uma “hierarquia de consulta decente”), deixando claro, entretanto, a possibilidade de que existam outros tipos. Conforme Rawls:

Não tento descrever outros tipos possíveis de povos decentes, mas simplesmente deixo a ressaltar que pode haver outros povos decentes cuja estrutura básica não se ajusta a minha descrição de hierarquia de consulta, mas que são dignos de integrar uma Sociedade de Povos (LP, introdução: p. 04).

Os povos hierárquicos decentes honram os direitos humanos¹⁴ e se mostram dispostos, na sua relação com outros povos, a agirem de acordo com o exigido pelo razoável, concedendo aos povos democráticos liberais e outros povos decentes um respeito adequado, conforme um critério de reciprocidade. Esses povos não possuem nenhuma intenção de praticar qualquer tipo de expansionismo territorial e limitam-se ao uso da violência com relação

¹⁴ Os direitos humanos que devem ser garantidos para que uma sociedade nacional não possa sofrer nenhum tipo de sanção por parte da sociedade dos povos e para que possa vir a integrá-la são aqueles constantes nos artigos 3 a 18 da Declaração Universal de Direitos Humanos. Tais direitos que são os seguintes: direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (Art. 3); direito de não ser mantido em escravidão ou servidão (Art. 4); direito de não ser submetido à tortura nem ou tratamento cruel, desumano ou degradante (Art. 5); direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei (Art. 6); direito a igual proteção da lei; direito a igual proteção contra qualquer discriminação e contra qualquer incitamento a discriminação (Art. 7); direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei (Art. 8); direito de não ser arbitrariamente preso, detido ou exilado (Art. 9); direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal (Art. 10); direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada e a proporcionalidade da pena em relação ao delito cometido (Art. 11); proteção à interferência na vida privada, na família, no lar, na correspondência, bem como a ataques à honra e reputação (Art.12); direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado (Art. 13); direito de procurar e de gozar asilo em outros países (Art. 14); direito a uma nacionalidade e o direito de mudar de nacionalidade (Art. 15); para os homens e mulheres de maior idade, o direito de contrair matrimônio e fundar uma família (Art. 16); direito à propriedade, só ou em sociedade com outros (Art.17); direito à liberdade de pensamento, consciência e religião (Art. 18). A essa lista devemos acrescentar o direito a uma segurança econômica mínima, de forma que seja possível a todos fazerem uso racional de suas propriedades para atingir seus fins (cf. LP, capítulo II, § 8.2: p. 85, nota n° 1). Por outro lado, alguns cargos e funções não precisam ser abertos a todos os membros da sociedade, podendo alguns deles serem reservados para aqueles que filiam-se a doutrina predominante nas instituições públicas da sociedade (como por exemplo, aqueles que professam uma determinada religião) (cf. LP, capítulo II, § 8.2: p. 85, nota n° 2). Dessa forma, a plena igualdade entre os indivíduos bem como alguns direitos sociais estariam ausentes e a lista de direitos não é tão abrangente quanto muitos poderiam esperar (especialmente em países liberais). A ausência de direitos considerados muitas vezes como fundamentais seria justificada pela necessidade presente no liberalismo político de povos liberais razoáveis oferecerem termos equitativos de cooperação para povos não-liberais, de acordo com o exigido pela reciprocidade (não que os direitos em questão estejam ausentes em sociedades liberais democráticas, mas que não podem ser razoavelmente exigidos de sociedades não-liberais). Claro que uma lista menos abrangente também não pode ser tolerada por povos liberais. A reciprocidade é desta maneira uma norma (ou um critério para normas) de duas vias.

a outros povos, somente em casos de autodefesa ou de intervenção em Estados fora da lei, quando os direitos humanos forem violados severamente. Entretanto, os povos hierárquicos decentes são diferentes das sociedades liberais razoáveis. Rawls descreve algumas de suas características básicas da seguinte maneira:

Essas sociedades podem assumir muitas formas institucionais, religiosas e seculares. Todas elas, porém, são o que chamo associativas na forma: isto é, seus membros são vistos na vida pública como membros de grupos diferentes, e cada grupo é representado no sistema jurídico por um corpo numa hierarquia de consulta decente (LP, § 8.2: p. 83-84).

Os povos hierárquicos decentes são organizados a partir de uma concepção de cooperação social entre indivíduos (em um grupo) e da coexistência (entre grupos), ainda que possa haver um ou mais grupos que são francamente dominantes. Para que seja caracterizado como decente o sistema de direitos (leis, códigos, tradições, jurisprudência) de um povo ao impor deveres e obrigações morais a alguns indivíduos deverá fazê-lo para todos dentro de seu território (cf. LP, § 8.2: p. 86), e mais:

Como os membros do povo são considerados decentes e racionais, assim como responsáveis e capazes de desempenhar um papel na vida social, eles reconhecem que esses deveres e obrigações ajustam-se à sua ideia de justiça do bem comum e não veem seus deveres e obrigações como meros comandos impostos pela força (LP, § 8.2: p. 86).

Alguns povos hierárquicos decentes estabelecem uma ideia de bem predominante (ligada ao grupo social predominante) vinculada a uma doutrina abrangente (política, filosófica ou mesmo religiosa), no entanto, o seu sistema de leis é estruturado de forma que seus membros são capazes de aquiescer que de maneira geral as normas que ele traz são legítimas, de acordo com o seu senso pessoal de justiça, mesmo que não concordem com este sistema em matérias específicas. Conforme escrito por Rawls a respeito desse ponto, os indivíduos que integram os povos decentes hierárquicos *reconhecem que esses deveres e obrigações ajustam-se à sua ideia de justiça e do bem comum e não veem seus deveres e obrigações como meros comandos impostos pela força* (LP § 8.2: p. 86). Uma ideia democrática de cidadania (em que cada um participa individualmente, de certa maneira, como igual a todos os outros em determinadas decisões políticas, e tem direitos semelhantes no acesso a bens e cargos públicos), não está presente neste tipo de povo. Como dito por Rawls:

A concepção de pessoa de uma sociedade hierárquica decente, como implicada pelo segundo critério, não exige a aceitação da ideia liberal de que as pessoas, primeiro, são cidadãos e têm direitos básicos iguais como cidadãos iguais. Antes, ela vê as pessoas como membros responsáveis e cooperativos dos seus grupos respectivos. Portanto, as pessoas podem reconhecer, compreender e agir em conformidade com seus deveres e obrigações morais como membros desses grupos (LP § 8.2: p. 86 e 87).

Alguns cargos e funções públicas (sobretudo os cargos políticos e jurídicos mais elevados) podem ser acessíveis apenas àqueles que pertencem a um determinado grupo (determinado sexo, etnia, religião etc.), mas outras discriminações não são permitidas. Os magistrados e outros ocupantes de cargos públicos que administram a justiça devem verdadeiramente acreditar que o sistema jurídico é guiado pela ideia de bem comum (cf. LP, § 8.2: p. 87). A hierarquia de consulta decente (característica dos povos hierárquicos decentes)

deve garantir que cada indivíduo (como membro de um grupo) tenha suas principais reivindicações (e dissidências) ouvidas e que obtenha para elas uma resposta. Se alguma de suas colocações (pelo menos como membro de um grupo, através de um representante) for negada, a resposta dada deve ser razoável, de acordo com o critério público de bem comum.

Os Povos hierárquicos decentes são, como os povos liberais razoáveis, bem-ordenados¹⁵ e dignos de fazerem parte da Sociedade de Povos (cf. *LP*, introdução: p. 04).

É justamente a possibilidade da inclusão de povos não liberais dentro de uma sociedade dos povos que parece tornar a teoria de paz presente no direito dos povos especialmente eficiente. Parece-nos que uma situação de paz e estabilidade internacional tem maiores chances de ser mantida, em uma relação que se estende ao longo do tempo, se um maior número de povos puder participar dela, concedendo respeito para outros povos e recebendo-o deles, desenvolvendo dessa maneira uma relação de confiança. Se a organização em uma confederação de povos democráticos diminui certos fatores anárquicos das relações internacionais, uma Sociedade dos Povos que possibilite a participação de povos não-liberais, mas que ainda assim são capazes de agir com relação a outros povos com sua racionalidade limitada por uma razoabilidade (e de certa maneira agir com relação a outros povos como fariam as democracias liberais razoáveis), deverá ter ainda mais sucesso, uma vez que é integrada por uma quantidade maior de povos. Logo, ao longo do tempo, mais povos desenvolvem uma relação de confiança e respeito recíprocos. O estabelecimento de uma cultura pública internacional baseada em relações mútuas de confiança, que depositam na paz um valor que vai além de simples *modus vivendi*, certamente parecem oferecer uma alternativa de paz mais segura e duradoura do que uma paz momentânea baseada num equilíbrio de forças ou imposta hegemonicamente. É justamente nesse fator que está parte da resposta de Rawls a um realismo nas relações internacionais (com impossibilidade de paz duradoura).

O outro fator que influenciará a estabilidade internacional é a satisfação interna dos povos bem-ordenados com as suas próprias instituições públicas. Ao referir-se a povos satisfeitos Rawls diz o seguinte:

Suas necessidades básicas são satisfeitas, os seus interesses fundamentais são plenamente compatíveis com os de outros povos democráticos (Chamar satisfeito um povo, a propósito, não significa que os cidadãos da sociedade sejam necessariamente felizes e alegres). Há paz verdadeira entre eles porque todas as sociedades estão satisfeitas com o *status quo* pelas razões corretas (*LP*, § 5.2: p. 60).

Uma paz democrática baseada no Direito dos Povos possui três eixos fundamentais à sua eficiência: I – satisfação interna com as instituições públicas liberais ou decentes; II – capacidade moral de um povo para agir razoavelmente, em relação a outros povos; III – relações internacionais pacíficas, com a paz realizada a partir de um direito dos povos justo com o consequente desenvolvimento da confiança entre os povos, o reconhecimento por parte desses (em suas instituições públicas internas e nas relações com outros povos) da paz como valor e a subsequente integração deste valor na cultura política pública de um povo.

¹⁵ Rawls refere-se aos povos decentes e povos liberais razoáveis como povos bem-ordenados (*LP*, introdução: p. 4-5).

Considerações finais

Conforme os argumentos expostos, entendemos a teoria de paz democrática oferecida por Rawls, como mais eficiente do que uma paz baseada no equilíbrio de forças ou garantida hegemonicamente por uma grande potência, pois a paz democrática rawlsiana encontra aporte em relações estabelecidas (pela prática continuada) de confiança e respeito mútuos. Esta estabilidade, baseada na confiança e com a paz como valor, vai além da estabelecida pela força ou medo da guerra e ganha constância quando se torna um valor público (se opondo assim também a paz por mero custo elevado da guerra). Entendemos ainda, que a paz democrática de *O Direito dos Povos* pode ser especialmente eficiente se comparada a outras teorias de paz democrática, por incluir em seu ideal de paz povos que não são democracias. Poderia se argumentar que tais povos (não-democráticos) são na verdade um fator de instabilidade nas relações internacionais. Entretanto a descrição do conceito de povos decentes de Rawls salvaguarda a capacidade destes povos de oferecerem termos justos de cooperação internacional para outros povos. Então, além de serem capazes de participar de uma Sociedade de Povos que tenha a paz internacional como um valor público para seus membros, deve-se permitir que eles o façam, pois isto faz parte do respeito que lhes é devido pela sua decência. Pelo fato de participarem da Sociedade de Povos, os povos decentes podem desenvolver uma confiança nos povos democráticos, que os tratam com respeito devido, dispondo-se a fazerem o mesmo com relação a eles. Dessa forma, a inclusão de povos não-democráticos em uma Sociedade dos Povos evita ressentimentos, além de aumentar a quantidade de povos dentro de um círculo capaz de desenvolver relações de confiança.

Referências bibliográficas

AUDARD, Catherine. *John Rawls*. Publicado simultaneamente em toda América do Norte: McGill-Queen's University Press: Acumen Publishing Limited, 2007.

_____. "Cultural imperialism and 'Democratic Peace'". In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3ª ed. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. p. 59-75.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política*. Tradução de Daniela Beccaccia Versiane. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. *Introdução ao Estudo das Relações Internacionais*. Porto Alegre: Ed. Síntese, 2003.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. "O teorema de Kant e a discussão atual sobre democracia e paz". In: ROHDEN, Valério (coordenador). *Kant e a instituição da paz*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

HINSCH, Wilfried; STEPANIANS, Markus. "Human Rights as Moral Claim Rights" In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3ª ed.. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. p. 117-130.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2007.

MARTIN, Rex, REIDY, David A. (org). *Rawls Law of Peoples: a realistic utopia?* 3ª ed.. Oxford: Blackwell Publishing, 2008.

MACLEOD, Alistair. "Rawls's Narrow Doctrine of Human Rights". In MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3ª ed.. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. p. 134-149.

MOREIRA, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almeida, 1999.

OLIVEIRA, Fernando Nunes. "Uma perspectiva sobre a fundamentação de uma lista mínima de direitos humanos em "O direito dos povos", de John Rawls". In: *Jus Navigandi*, Teresina, ano 15, n. 2523, maio de 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14947>>. Acessado em: 25 jul. 2011;

_____. "O Critério da Reciprocidade como fundamento de um Direito Internacional Justo e da compreensão acerca do conceito de 'povo' em 'O Direito dos Povos'". In: *Seara Filosófica*, Pelotas, ano 1, Edição nº 1, inverno-2010. Disponível em: <<http://www.ufpel.edu.br/isp/searafilosofica/numero/1/artigo-1.pdf>>. Acessado em: 25 jul. 2011;

_____. *Os Direitos Humanos no Direito dos Povos: seu conteúdo, funções, participação em uma teoria de paz e possível fundamentação*. Dissertação (Mestrado em Filosofia). Pelotas: Instituto de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Federal de Pelotas, 2011.

PETTTT, Philip. "Rawls's Peoples". In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3ª ed.. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. p. 38-55.

RAWLS, John. *The Law of Peoples – With "the idea of Public Reason Revised*. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

_____. *O Direito dos Povos*. Trad. Luís Carlos Borges e Rev. Sérgio Sérvulo da Cunha. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

ROHDEN, Valério (Coordenador). *Kant e a instituição da paz*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997.

SEITENFUS, Ricardo Antônio. *Relações internacionais*. Barueri: Manole, 2004.

TAN, kok-Chor. "The Problem of Decent Peoples". In: MARTIN, R.; REIDY, D. *Rawls's Law of Peoples: A Realistic Utopia?* 3ª ed.. Oxford. Blackwell Publishing, 2008. p. 76-94.