

**Universidade Federal de Santa Catarina
Centro Sócio-Econômico
Departamento de Ciências Econômicas
Curso de Relações Internacionais**



RARI

**REVISTA ACADÊMICA DE
RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Volume 1
Número 1
2010**

REVISTA ACADÊMICA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A RARI, Revista Acadêmica de Relações Internacionais, é uma publicação quadrimestral do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina que tem por objetivo publicar trabalhos sobre relações internacionais, sociologia, política, direito, economia e demais áreas afins, tendo como eixo central as relações internacionais.

CONSELHO EDITORIAL

Danielle Annoni (UFSC)
Helton Ricardo Ouriques (UFSC)
Jaime César Coelho (UFSC)
Mónica Salomón (UFSC)
Patrícia Ferreira Fonseca Arienti (UFSC)

COMITÊ EDITORIAL

Bruno Valim Magalhães
Carla Marcia Pagliarini
Guilherme Bueno
Luciane Gisely Britos
Michelly Sandy Geraldo
Pedro Henrique Scott da Rocha
Rafael Lima
Renato Xavier dos Santos

DIREITOS E PERMISSÃO DE UTILIZAÇÃO

Os artigos publicados são de total responsabilidade de seus autores. É permitida a publicação de trechos e artigos com autorização prévia e identificação da fonte.

PARECERISTAS

Adriano Duarte (UFSC)
Ana Claudia Delfini Capistrano de Oliveira (Univali)
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico (SEUNE)
Arthur Bernardes do Amaral (PUC-Rio)
Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior (UFPE)
Carlos Alberto Sá Resin (PUC-Minas)
Clovis Eugenio Brigagão (UCAM)
Frederico Carlos de Sá Costa (UFF)
Gabriela Cesa (Unisul)
Graciela de Conti Pagliari (UFSC)
Helton Ricardo Ouriques (UFSC)
Hoyêdo Nunes Lins (UFSC)
Jaime César Coelho (UFSC)
Jazam Santos (UFSC)
José Francisco Danilo de Guadalupe Correia Fletes (UFSC)
Leonardo César Souza Ramos (PUC-Minas)
Luiz Magno Pinto Bastos Junior (Univali)
Márcio Roberto Voigt (Univali)
Mónica Salomón (UFSC)
Nicolás Philomeno Suhadolnik (UFSC)
Paulo Jonas Grando (Univali)
Paulo Roney Ávila Fagúndez (UFSC)
Severino Cabral (UCAM)
Taiane Las Casas Campos (PUC-Minas)
Thiago Bahia Losso (UFSC)
Valdir Schwengber (Unisul)

SUMÁRIO

ARTIGOS

FUNDAMENTOS KEYNESIANOS PARA O USO ESTRATÉGICO DA AJUDA EXTERNA EM AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA PAZ Hugo Pena.....	8
DE UM ESTADO NATURAL DE GUERRA A UM ESTADO LEGAL DE PAZ: HISTÓRIA, DIREITO E EDUCAÇÃO NA FILOSOFIA KANTIANA Silvério Becker.....	23
A AMBIVALÊNCIA DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: O PODER DE SUBMISSÃO DE ESTADOS NÃO-SIGNATÁRIOS AO ESTATUTO DE ROMA PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU Arisa Ribas Cardoso.....	53
A INFLUÊNCIA DO DISCURSO NEOCONSERVADOR NA POLÍTICA EXTERNA AMERICANA E SUAS CONSEQUÊNCIAS Lucas Amaral Batista Leite.....	69
A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA REGIÃO SUL – ATLÂNTICA Camila Cristina Ribeiro Luis.....	89
A DELIMITAÇÃO DA JURISDIÇÃO DO CENTRO INTERNACIONAL PARA A SOLUÇÃO DE DISPUTAS SOBRE INVESTIMENTOS (ICSID) Beatriz Cristina Fernandes.....	108
DEAL WITH MY EVIL: USOS DO SOFT, HARD E SMART POWER DOS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI Bruno Valim Magalhães.....	121

RESENHAS

O CONFLITO MILITAR SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL: 'A LEI DA GUERRA', DE MICHAEL BYERS Anaxsuell Fernando da Silva Leina Cristina de Medeiros.....	136
AMÉRICA LATINA EM FOCO: UMA CONVERSA SOBRE INTEGRAÇÃO, CULTURA EMEIO AMBIENTE. Guilherme Ricken.....	140

ENTREVISTA

NILDO DOMINGOS OURIQUES: O NARCOTRÁFICO E A POLÍTICA EXTERNA DOS EUA PARA AMÉRICA LATINA.....	144
--	-----

APRESENTAÇÃO

A RARI, Revista Acadêmica de Relações Internacionais, é uma publicação quadrimestral do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem o propósito de promover e incentivar a pesquisa nas diversas áreas do saber pertinentes ao campo das Relações Internacionais, aproximando concepções da Economia, da História, do Direito e das Ciências Sociais. Desse modo, o objetivo da RARI estende-se à criação e divulgação de trabalhos acadêmicos inéditos, fomentando o intercâmbio com outras instituições e mantendo a versão eletrônica, com acesso público e gratuito aos textos integrais.

A idéia da criação do periódico surge através da observação da vivência no âmbito acadêmico do Curso de Relações Internacionais da UFSC, notando-se a necessidade de um meio para divulgação e publicação de trabalhos científicos e demais criações dos alunos de graduação e outros profissionais da área. Por esse motivo, reuniu-se um grupo de graduandos do Curso de Relações Internacionais no ano de 2009, que elaboraram o projeto de uma revista de cunho científico/acadêmico.

O seu logotipo possui quatro faixas com diferentes cores em que cada qual representa um pilar do curso de Relações Internacionais: Direito, Economia, História e Política. As diferentes cores representam simbolicamente o azul como cor do pensamento criativo, o amarelo da riqueza que envolve a pesquisa em Relações Internacionais, o vermelho que representa a luta e o poder, o verde relacionado ao vigor e a juventude e a cor branca do texto do logotipo reafirma o desejo pela paz. Essas cores envolvem um globo, que concebe a área de estudo das Relações Internacionais. As faixas encontram-se separadas, pois o globo ainda exige ser estudado e compreendido em suas diversidades para tornar-se coeso e, desse modo, as cores se mesclarem.

Trata-se de uma conquista de um conjunto de pessoas envolvidas com a elaboração da revista: os autores (consideramos como elementos centrais), pareceristas, conselho editorial, alunos e professores do curso e demais colaboradores. Em especial, gostaríamos de agradecer aos professores Jaime Cesar Coelho, Helton Ouriques e Patrícia Arienti, por nos conduzirem e sempre se disporem a nos atender e orientar. Também aos outros professores que de alguma

forma nos ajudaram, como Danielle Annoni, Mônica Salomom, José Francisco Danilo de Guadalupe Correia Flet, Nicolás Philomeno Suhadolnik, Tiago Bahia Losso, e os demais que aqui não citamos, mas que foram importantes nesse projeto.

Através desse projeto, deseja-se consolidar a imagem do Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFSC perante a sociedade científica, as instituições acadêmicas, a sociedade como um todo, com muita esperança que este enriqueça as produções e as reflexões que contribuem para o debate de questões relevantes das relações internacionais.

Desejamos uma boa a todos.

Guilherme Bueno e Michelly Sandy Geraldo
Editor Executivo e Vice-Editora Executiva

FUNDAMENTOS KEYNESIANOS PARA O USO ESTRATÉGICO DA AJUDA EXTERNA EM *AS CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS DA PAZ*

KEYNESIAN FOUNDATIONS FOR THE STRATEGIC USE OF FOREIGN AID IN *THE ECONOMIC CONSEQUENCES OF PEACE*

Hugo Pena¹

Resumo:

Partindo da constatação de ampla divergência nas tentativas de explicação da ocorrência da ajuda externa no cenário internacional, o estudo busca identificar, em *As Consequências Econômicas da Paz*, os fundamentos utilizados por Keynes para sua proposta de ajuda externa, apontada como um dos remédios para a situação econômica europeia após a Primeira Guerra Mundial. Para tanto, o expediente empregado foi, primeiramente, o de apresentar levantamento bibliográfico sobre a ajuda externa e suas motivações, com foco nas explicações de ordem econômica e seus pontos de divergência e, em segundo lugar, o da análise de aspectos da mencionada obra de Keynes. O texto é concluído com a constatação da presença tanto de elementos econômicos como altruísticos na fundamentação da ajuda externa em Keynes, sugerindo, porém, que àqueles deve-se atribuir posição de preponderância sobre estes.

Palavras-chave: Ajuda externa; Keynes, John Maynard; *As Consequências Econômicas da Paz*; altruísmo.

Abstract

Acknowledging the existence of broad divergencies in attempts to explain the occurrence of foreign aid in the international scenario, the study purports to identify, in *The Economic Consequences of the Peace*, the motivations given by Keynes to his suggestion of foreign aid as one of the means identified by him for the recovery of European economy after World War I. In order to achieve such purpose, the paper directs its attention, in a first moment, to scholarly attempts of explaining foreign aid and the reasons for its existence, particularly focusing on studies that put forward explanations on economical grounds, and the divergencies among those studies, and, in a second moment, the paper proceeds to the analysis of some of the aspects of Keynes's aforementioned book. The conclusion points out to the simultaneous, yet uneven, presence of economical and altruistic grounds in Keynes's motivation of foreign aid, finally suggesting that the former prevail over the latter.

Keywords: Foreign Aid; Keynes, John Maynard; *The Economical Consequences of Peace*; altruism.

¹ Mestre em Direito, área de Relações Internacionais, pela Universidade Federal de Santa Catarina. Ex-bolsista de mestrado do CNPq. Professor e coordenador do curso de Direito do Centro Universitário do Cerrado – Patrocínio (UNICERP). Endereço eletrônico: <hugo@unicerp.edu.br>

1. Introdução

As Metas de Desenvolvimento do Milênio da Organização das Nações Unidas recordaram o compromisso assumido por países desenvolvidos de destinar 0,7% de seus Produtos Internos Brutos à Assistência Oficial ao Desenvolvimento (SACHS, 2005, p. 250), uma das modalidades de ajuda externa. Esta evoca a ideia de altruísmo, a recordação de que favorecidos ou não, os habitantes das mais variadas partes do globo são todos humanos e que por isso alguma forma de caridade internacional deva existir. A hipótese de altruísmo é, no entanto, apenas uma dentre as explicações possíveis para a ocorrência da ajuda externa nas relações internacionais. Desde a década de 1950, a bibliografia dedicada ao tema tem explorado outras motivações, ressaltando interesses econômicos, políticos, de influência cultural e mesmo militares ou de segurança internacional (FRIEDMAN, 1958; MORGENTHAU, 1962; BLACK, 1968; PINCUS, 1970). Embora haja estudos que defendam a justificativa altruística para a ajuda externa como fator preponderante (LUMSDAINE, 1993, p. 179), ou que busquem explicações em ideais partidários de promoção de redistribuição de renda e igualdade (THÉRIEN; NOËL, 2000, p. 160), bem como outros que apontem demais razões sem descartar o altruísmo em particular, diversas publicações no campo econômico evidenciam o uso da ajuda externa pelos Estados como ferramenta de auto-interesse (SOGGE, 2002; KEMP, 2005; JEPMA, 1991; WAGNER, 2003).²

Nesse contexto, o presente artigo, após levantamento das tentativas de explicação do fenômeno da ajuda externa sob o viés econômico, tem como foco a proposta de Keynes em *As Consequências Econômicas da Paz*: de ajuda externa para reconstrução da economia europeia ao fim da Primeira Guerra Mundial, com o objetivo de buscar identificar os fundamentos dessa proposta. O objetivo do procedimento escolhido é possibilitar o teste da hipótese de enquadramento econômico (em contraste ao altruístico) das motivações da ajuda externa proposta por Keynes em sua obra.

Acredita-se que a resposta pode contribuir para compreensão do fenômeno da ajuda externa nas relações internacionais, considerando-se que Keynes teve

² Quanto a JEPMA, 1991, em particular, deve-se ressaltar que o auto-interesse é colocado pelo estudo como tendo natureza política, uma vez que as conclusões do autor revelaram impactos pouco expressivos da ajuda externa sobre o total das exportações de Estados doadores. Esses resultados conflitam com WAGNER, 2003, que chegou a conclusões opostas.

peso significativo na reestruturação econômica internacional após a Segunda Guerra Mundial, quando, não por coincidência, a ajuda externa passou a ocorrer de forma expressiva e sistemática – notoriamente com o Plano Marshall.

2. Contextualização: ajuda externa e suas motivações

Antes de ingressar na análise das fundamentações keynesianas para a ocorrência da ajuda externa nas relações internacionais, é necessário contextualizar essa temática, abordando, em primeiro lugar, o que se entende por ajuda externa e, em seguida, quais seriam as razões já apresentadas para explicar o comportamento dos Estados doadores ao realizá-la.

A expressão *ajuda externa* é utilizada para descrever fluxo de recursos, sejam eles técnicos, financeiros, humanos ou materiais, de um Estado para outro (BLACK, 1968, p. 23). Recordando a introdução deste artigo, ela tende a evocar a ideia de altruísmo. Para a percepção pública da ajuda externa, a associação com a caridade parece ser significativamente forte.

Lloyd Black, no entanto, em obra intitulada *A estratégia da ajuda externa*, contraria esse lugar comum. O próprio título da obra é sugestivo disso: a toda estratégia corresponde, afinal, um objetivo. Black enfatiza que a política de ajuda externa não é mero ato de filantropia, mas que é voltada ao atendimento de interesses nacionais: “a ajuda externa não pode ser divorciada da política externa e do interesse nacional: [...] não é uma filantropia cega, mas um obstinado interesse próprio” (BLACK, 1968, p. 18).

Black não é o único a apresentar explicações alternativas ao altruísmo para a ocorrência da ajuda externa. Para Pincus, “todos os países que fornecem ajuda ou fazem concessões visam a receber benefícios.” (1970, p. 39) Essa linha de pensamento foi retomada por Sachs em livro relativamente recente, em que, misturado a argumentos de ordem moral – apesar de perguntar-se: “[q]uando é que algum país fez alguma coisa pelos outros por altruísmo?” (2005, p. 374) –, enumera: (a) as implicações da ajuda externa para a segurança nacional (diz haver “provas concretas da forte ligação entre miséria e ameaças à segurança nacional.”) (Ibid., p. 376); (b) o papel político desempenhado pela ajuda norte-americana na contenção do avanço comunista no leste europeu, com o Plano Marshall; (c) o impulso global da economia que a eliminação da pobreza representaria; e, entre outros aspectos,

(d) até mesmo os retornos econômicos imediatos para os doadores ou seus nacionais:

[da quantia de US\$ 30 dólares per capita de ajuda para a África Subsaariana,] quase US\$ 5 foram para consultores dos países doadores, mais de US\$ 3 para ajuda alimentar e outras emergências, outros US\$ 4 para o serviço da dívida africana e US\$ 5 para operações de alívio da dívida. O resto, US\$ 12, foi para a África. [...] Uma vez que o argumento do “dinheiro pelo ralo” é ouvido com mais frequência nos Estados Unidos, vale a pena olhar para os mesmos cálculos levando em conta somente a ajuda americana. Em 2002, os Estados Unidos deram US\$ 3 por habitante da África Subsaariana. Tirando a parte dos consultores americanos, ajudas de emergência, custos administrativos e alívio da dívida, a ajuda por africano chegou ao grandioso total de US\$ 0,06. (Ibid., p. 354)

Black, por sua vez, enumera sistematicamente quatro grandes áreas identificadas como pertinentes à racionalidade da ajuda externa: a econômica, a política, a militar e a humanitária (1968, p. 37-46). Em estudo que lhe é praticamente contemporâneo, Pincus separou, semelhantemente, os interesses dos países doadores em bases políticas, de segurança mútua, interesses econômicos e éticos, acrescentando anotações específicas sobre variações de interesse de acordo com as particularidades dos doadores (1970, p. 6-39). Entretanto, seguindo a delimitação proposta para o presente texto, serão aqui abordados apenas os aspectos pertinentes à racionalidade estritamente econômica, buscando contrapô-los àqueles considerados humanitários, altruísticos, morais ou éticos – embora o cenário internacional seja complexo e faça com que esses fatores estejam, em última análise, inter-relacionados em maior ou menor grau.³ O objetivo é, afinal, observar que motivações são trabalhadas na obra de Keynes.

O seguinte parágrafo da obra de Black é significativo para explicar o impacto da ajuda externa na economia do Estado doador:

Durante alguns anos, as exportações dos Estados Unidos foram se expandindo, em parte, na verdade, em consequência das remessas de ajuda externa [...]. Durante muitos anos, antes de começar a ajuda externa, a agricultura dos Estados Unidos exportou cerca de 10% de sua produção. Isso era geralmente a margem entre uma economia próspera e a recessão. Com as grandemente crescentes exportações agrícolas e industriais nos últimos anos, para não mencionar as perspectivas ainda melhores no futuro, a economia dos Estados Unidos passou a ter um tremendo interesse na ajuda externa. (1968, p. 42)

Sogge, na mesma linha, argumenta que a ajuda externa em comida para a

³ Não serão analisados, tampouco, os impactos das políticas de ajuda externa para a garantia do fluxo de matérias-primas de Estados receptores para Estados doadores de ajuda: ainda que essa face do objeto estudado seja pertinente à esfera econômica. (BLACK, 1968, p. 42-3).

África foi motivada pela necessidade de escoamento do excedente agrícola norte-americano em trigo, milho e outros cereais (2002, p. 7-23).

Mas que lógica há, afinal, em se dizer que a ajuda externa beneficia a economia ao estimular as exportações? Qual é o elemento de ligação, capaz de gerar tal relação de causalidade? Fundamental para entender isso é a constatação de que mesmo a mais generosa forma de ajuda externa – a doação – conta com um mecanismo especial. Krugman e Obstfeld o explicam: “[n]a prática, grande parte da ajuda estrangeira é ‘limitada’; isto é, ela é dada com restrições que exigem que o receptor gaste o auxílio em bens⁴ do país doador.” (1999, p. 118) Os dados trazidos por Black reforçam isso: “[c]erca de 90% da verba anual destinada à Agência para o Desenvolvimento Internacional é transferida para firmas e organizações particulares dos Estados Unidos pelos bens de consumo e serviços fornecidos às regiões subdesenvolvidas. Os países [...] raramente recebem uma transferência direta de numerário dos Estados Unidos.” (1968, p. 18) Ou seja, 9 em cada 10 dólares retornariam, segundo Black, ao doador pela exportação de produtos e serviços.

Os dados apresentados por Black referem-se ao final da década de 1960 e valem somente para os Estados Unidos. Porém, estudos mais recentes confirmam a permanência da prática da vinculação da ajuda, embora em escala amplamente variada: enquanto o Canadá vincula 75% de toda sua ajuda, a Suécia apresenta postura mais livre, com 4% (MARTENS, 2004, p. 6-7). Segundo Wagner, que utiliza dados da década de 1990, apenas 37% da ajuda norte-americana era desvinculada (2003, p. 157). Outro estudo, de meados da década de 1990, registra o uso da vinculação como forma de países doadores angariarem vantagens comerciais, utilizando dados válidos para o período que vai da década de 1970 à de 1990 (FÜHRER, 1996). O estudo de Jepma, também da década de 1990, descreve motivações políticas e econômicas para vincular ajuda, embora indique que esta represente somente pequena porcentagem do total das exportações dos doadores (1991, p. 13). Por essa razão, prefere explicar o fenômeno sob o viés político. Chenery, por sua vez, enfatiza a importância econômica da ajuda para o país doador, assim como Black, ao falar da

⁴ Acrescente-se, porém, que não há porque deixar o termo *serviços* de fora dessa lógica. A omissão de Krugman e Obstfeld é provavelmente circunstancial. Essa observação é confirmada por Wagner (2003, p. 158).

possibilidade de alcançar grande ampliação da produção em relação aos recursos transferidos, com pouca redução no consumo interno do país doador. De fato, a expansão mais acelerada do mercado europeu para as exportações norte-americanas pelo período de 10 anos podem ter superado a maior parte dos custos originais do Plano Marshall para os Estados Unidos. (CHENERY, 1991, p. 400)⁵

Estudo que polariza com Jepma é o de Wagner, ao apontar que 50% da ajuda externa concedida durante a década de 1990, em média, era vinculada. E mais: que os impactos da ajuda vinculada sobre as exportações do país doador podem até mesmo superar o montante transferido, em razão de efeitos indiretos ocasionados pela concessão de ajuda. O modelo utilizado por Wagner sugere impacto de 133%: para cada dólar transferido, 33 centavos a mais regressam ao doador em virtude de exportações (2003, p. 153, 167, 171). Seus estudos empíricos revelaram que o Japão gozava de retorno de 20 centavos a mais por dólar doado de maneira vinculada (Ibid., p. 169).

Esse mecanismo é chamado por Kenwood e Loughheed de *tied aid* – ajuda amarrada ou vinculada – ou seja, “empréstimos e concessões que só podem ser usados para adquirir bens [e serviços] no país doador.” (1994, p. 303)⁶ O efeito desse tipo de ajuda, para o Estado receptor, é o de lhe “poder negar [...] a oportunidade de adquirir seus produtos importados no mercado mais barato, ou de obter a coleção de bens mais adequada às suas necessidades de desenvolvimento.”⁷ (Ibid., p. 303) Perde-se eficiência. Segundo Jepma, que em seu livro analisa de maneira sistemática as formas de *tied aid*, essa perda é da ordem de 15 a 30%, em contraste com a ajuda desvinculada (1991, p. 15). Já segundo Chenery, em publicação de mesmo ano, a redução no valor final da ajuda seria de 25% (1991, p. 401). Kemp, por sua vez, traz dados mais impactantes: utilizando modelo econométrico, sugere que a ajuda externa vinculada pode até mesmo prejudicar seu receptor, com custos finais maiores que o montante da ajuda (2005, p. 317-8).

Esse panorama de estudos permite observar a grande variedade de explicações oferecidas para a ocorrência da ajuda externa nas relações internacionais. Muitas delas contrapõem-se à percepção comum de que o altruísmo está na base dos fluxos internacionais de ajuda, centrando-se na noção de auto-interesse dos Estados. Esses interesses são definidos em termos variados: militares

⁵ Tradução livre.

⁶ Tradução livre. No mesmo sentido: Martens, 2004, p. 6.

⁷ Tradução livre.

ou de segurança, políticos ou econômicos – este último aspecto apresentando grande ramificação. Diante da vasta possibilidade de motivações oferecidas para a ajuda, pergunta-se: que fundamentos foram utilizados por Keynes para sustentar sua destoaante proposta de ajuda externa à Alemanha no pós-Primeira Guerra Mundial, num cenário em que o discurso padrão era o de que os vencedores deveriam cobrar-lhe reparação pelos danos de guerra? Para responder a essa pergunta, passa-se, na seção seguinte, à análise de aspectos de *As consequências econômicas da paz*.

3. *As Consequências Econômicas da Paz* e as motivações keynesianas para a ajuda externa

O livro *As Consequências Econômicas da Paz* surgiu da experiência de Keynes com a Conferência de Paz que concebeu o Tratado de Versalhes e fixou as regras do jogo – sobretudo para a Alemanha – ao final da Primeira Guerra Mundial. Keynes integrara a delegação britânica, como representante do Tesouro, mas abandonou as negociações em razão de seu desacordo acentuado com as cláusulas do Tratado (PATINKIN, 1991, p. 19). A obra veio como fruto dessa sua indignação, teve sucesso imediato e expressivo, e contribuiu para projetá-lo (SCHUMPETER, 1951, p. 266).

O texto é iniciado pela avaliação da situação da Europa antes da Primeira Guerra Mundial, e mais especificamente da “era de progresso”, iniciada em 1870 e encerrada com a deflagração do conflito, em 1914. Esse período foi caracterizado por ganhos de escala, motivados por novas tecnologias de produção, transporte e comunicação; pelo aumento da produtividade agrícola, pela grande liberalização do comércio internacional e dos fatores de produção em geral, e pelo aumento populacional (KEYNES, 2002 [1919], p. 6).

Estes foram fatores de prosperidade. Mas, segundo Keynes, estavam assentados sobre bases instáveis. Identifica, então, quatro elementos de instabilidade: população, organização, psicologia social e relações entre a Europa e o Novo Mundo.

Quanto ao primeiro aspecto, a expansão demográfica só pôde ser sustentada pela industrialização e pela saída da posição autóctone dos países europeus, ou seja, sua abertura para o comércio internacional. Nota-se, neste ponto, que o

aumento da população criou interdependência, ao mesmo tempo em que propiciou maior potencial bélico aos países (Ibid., p. 8).

No que tange à organização, a prosperidade da Europa fundava-se em livre fluxo de capital, comércio e mão-de-obra, na segurança da propriedade privada e em moedas estáveis entre si e em relação ao ouro (Ibid., p. 10).

Esses fatores de ordem, segurança e uniformidade, que a Europa nunca tinha gozado em uma área tão ampla e populosa, ou por um período tão longo, prepararam o caminho para a organização desse vasto mecanismo de transporte, distribuição do carvão e de comércio internacional que tornou possível uma ordem industrial nos densos centros urbanos. (Ibid., p. 10)

Além disso, a Europa Central tinha a Alemanha como seu motor econômico:

O sistema econômico do continente dependia principalmente da Alemanha como base central de apoio, da sua prosperidade e iniciativa. [...] Todos os Estados Europeus, exceto aqueles situados a Oeste da Alemanha, tinham mais de uma quarta parte do seu comércio exterior dirigida para aquele país. [...] A Alemanha não só comerciava com esses países como supria uma grande parte do capital necessário para o desenvolvimento de alguns deles. (Ibid., p. 10-11)

Keynes enxerga na psicologia social um fator de instabilidade em virtude do acirramento das diferenças de renda entre operários e capitalistas ao longo do processo de industrialização. O resultado da intensificação das disparidades foi o aumento da tensão social nos países europeus (Ibid., p. 13). Quanto às relações entre Europa e o Novo Mundo, ressalta como problema a escassez na produção agrícola no início do século XX, que causou deterioração nos termos de troca europeus, já que, proporcionalmente, mais produtos industrializados teriam que ser vendidos para financiar a compra de gêneros agrícolas necessários à sobrevivência de sua população crescente (Ibid., p. 15-6).

Muito mais poderia ser dito para tentar retratar as peculiaridades econômicas da Europa no ano 1914. Para maior ênfase selecionei os [...] fatores de instabilidade mais importantes – a população excessiva dependente de uma organização artificial e complicada, a instabilidade da reivindicação europeia com respeito ao suprimento de alimentos do Novo Mundo, juntamente com sua dependência, agora completa, desses alimentos. A Guerra prejudicou de tal forma esse sistema que pôs em perigo toda a vida da Europa. Uma grande parte do continente jazia doente e moribunda; sua população excedia de muito a oferta dos meios de sobrevivência; sua organização foi destruída, o sistema de transporte desarticulado, a produção de alimentos terrivelmente prejudicada. (Ibid., p. 16)

O eixo transversal nos quatro fatores de instabilidade levantados por Keynes parece ser a idéia de interconexão, de complexidade nas relações econômicas

internacionais. O bem-estar de um país depende da prosperidade daqueles com os quais se relaciona economicamente. A seguinte passagem deixa-o transparecer:

[...] países podem decair juntos. Este é o sentido destrutivo da Paz de Paris. Se a guerra civil europeia deve terminar com a França e a Itália usando abusivamente o poder momentâneo de sua vitória para destruir a Alemanha e a Áustria-Hungria, que jazem prostradas, estão convidando sua própria destruição, por estarem tão profunda e indissolivelmente ligadas às suas vítimas, por vínculos econômicos e espirituais ocultos. (Ibid., p. 2)

A esperança que Keynes depositava na Conferência era de que o Tratado de Paz endereçaria os fatores de instabilidade e traria, novamente, prosperidade econômica à Europa (Ibid., p. 16, 37). No entanto, a paz obtida é equiparada àquela que os romanos impuseram a Cartago no contexto das Guerras Púnicas: reiniciadas várias vezes porque os termos de rendição alimentavam nos cartagineses o sentimento recorrente de revolta. Isso equivale a dizer que os termos da paz alimentavam novas guerras.

Keynes não poderia ter previsto, no início da Conferência, que a proposta de Woodrow Wilson de uma paz sem vencidos nem vencedores – largamente aceita no período imediatamente posterior à rendição alemã – seria frustrada. Wilson não foi capaz de dar o tom à Conferência. Segundo Keynes, esse papel foi assumido pelo francês Clemenceau, que via no Tratado a oportunidade de enfraquecer permanentemente a Alemanha.

As preocupações da Conferência, boas e más, se relacionavam com fronteiras e nacionalidades, com o equilíbrio de poder, a expansão imperialista, o futuro enfraquecimento de um inimigo forte e perigoso, com a vingança e a transferência pelos vitoriosos de uma carga financeira insuportável para os ombros dos vencidos. (Ibid., p. 37)

Nesse sentido, longe de remediar os fatores de instabilidade presentes após a Guerra, de adotar política de reconstrução e reabilitação econômica, o Tratado foi confeccionado de modo a minar as bases da economia alemã: o comércio ultramarino, os investimentos no exterior, a extração de carvão e ferro, o sistema de transportes e o sistema aduaneiro.

O efeito cumulativo [das disposições sobre comércio ultramarino e investimentos] é retirar da Alemanha tudo que ela possui fora de suas novas fronteiras, criadas pelo Tratado. Melhor dito, é habilitar os aliados a retirar-lhe esses recursos, à sua vontade, uma tarefa que ainda não foi executada. Seus investimentos ultramarinos são tomados, suas vinculações terminadas e o mesmo processo de extirpação é aplicado aos territórios dos seus antigos aliados, e dos seus vizinhos terrestres

imediatos. (Ibid., p. 52)

No que tange a carvão e ferro, o Tratado impunha exigência tão alta de cessão que inviabilizava que a produção alemã gerasse excedentes para pagar reparações nele também estipuladas, além de enfraquecer, de maneira geral, as possibilidades de reconstrução industrial da Alemanha (Ibid., p. 54-68). As cláusulas relativas a transporte previam a cessão de grande número de locomotivas e navios aos aliados, inclusive de parte daqueles que ainda haveriam de ser construídos (Ibid., p. 71-2). Quanto ao sistema aduaneiro, estabelecia-se regime de Nação Mais Favorecida pelo período de cinco anos com os aliados, sem reciprocidade: o que equivale a dizer que produtos aliados encontrariam tarifas menores para o comércio na Alemanha, que não gozaria do mesmo direito. A Alemanha perdia, assim, a possibilidade de adotar políticas comerciais de proteção de sua indústria abalada pela guerra (Ibid., p. 68-9).

O balanço é o de que “as cláusulas econômicas do Tratado são abrangentes e pouco se esqueceu que pudesse empobrecer a Alemanha no presente ou obstruir seu futuro desenvolvimento.” (Ibid., p. 75) Deve-se somar a isto a imposição de reparações, que Keynes calculava superior à capacidade de pagamento alemã. Seu diagnóstico, pelo contrário, era o de que a Alemanha precisava de investimentos. A transferência de recursos para os aliados chocava-se frontalmente com isto:

O Tratado de Paz não contém qualquer disposição orientada para a reabilitação econômica da Europa – nada que transforme as Potências Centrais derrotadas em bons vizinhos, nada que permita dar estabilidade aos novos Estados europeus, nada para salvar a Rússia; não promove de nenhuma forma um pacto de solidariedade econômica entre os próprios aliados. (Ibid., p. 158)

Keynes passa, então, a avaliar a economia europeia no pós-guerra. Segundo ele, os meios de subsistência antes existentes estavam comprometidos:

Antes da guerra essa população se sustentava, com uma margem estreita de excedentes, por meio de uma organização delicada e de intensa complexidade, tendo como fundamentos o carvão, o ferro, o sistema de transporte e um suprimento contínuo de alimentos e matérias-primas trazidos do exterior. (Ibid., p. 158)

No pós-guerra, tudo isso estava em xeque, não só pelo Tratado, mas pela situação monetária degradada. Em especial, pela inflação. Esta foi gerada no contexto de desvinculação do padrão-ouro antes adotado, pelo qual cada Estado vinculava o valor de sua moeda ao ouro ou a outra moeda, que por sua vez fosse

vinculada ao ouro (SÖDERSTEN; REED, 1994, p. 662). Nesse ponto, porém, a moeda emitida não tinha mais lastro. Keynes relata que as moedas tornaram-se inconversíveis umas nas outras, que não se sabia ao certo quanto algumas delas valiam (Ibid., p. 165). Gastos governamentais decorrentes da economia de guerra foram financiados pela impressão de papel-moeda (em contraposição ao aumento da tributação), o que impulsionou fortemente a inflação. Interessantemente, apesar de sua situação precária no exterior, as moedas não perderam totalmente o poder de compra interno (Ibid., p. 165). Keynes justifica isso pelo “sentimento de confiança na moeda legal do Estado” (Ibid., p. 165). Criava-se, assim, disparidade entre os preços internacionais e os preços internos, estes últimos artificialmente mantidos em economias ventiladas por veículos incertos (moedas sem lastro), por vezes mediante congelamento de preços. A inflação colocava-se, assim, como obstáculo à reinstalação do “ciclo perpétuo de produção”, posto que atrapalhava investimentos, aquisição de matérias-primas e venda da produção no exterior (Ibid., p. 168).

Todas essas influências se combinam não só para impedir a Europa de gerar imediatamente um fluxo de exportações que pague as mercadorias que ela necessita importar mas prejudicam o seu crédito para conseguir o capital de trabalho necessário para restabelecer o círculo de intercâmbio. Além disso, afastam ainda mais a economia de uma situação de equilíbrio e favorecem a continuação das condições atuais, em lugar de uma recuperação. (Ibid., p. 171-2)

Quais foram, então, as soluções apontadas por Keynes para esse cenário nebuloso? Ele apresentou quatro propostas específicas, todas perpassadas por um elemento fundamental, um mínimo denominador comum: o “abandono do *laissez-faire* integral” (DENIS, 1993, p. 695).

As forças econômicas do século dezenove se esgotaram. [...] Precisamos encontrar um novo caminho, voltar a sentir o mal-estar e depois as dores de um novo nascimento industrial. [...] Que se pode fazer? [...] [A] melhor oportunidade foi perdida em Paris [...] Tudo o que nos resta é reorientar as tendências econômicas fundamentais subjacentes aos acontecimentos atuais, na medida em que o pudermos, de modo a reinstaurar a propriedade e a ordem, em vez de mergulharmos mais profundamente na desgraça. (KEYNES, 2002 [1919], p. 176-7)

As quatro soluções específicas foram as seguintes. A primeira propunha a revisão do Tratado em três pontos principais: a observância da capacidade de pagamento alemã para fixação de reparações compatíveis com sua possibilidade produtiva; a amenização das cláusulas relativas à cessão da produção de carvão e ferro aos aliados; e a criação de área de livre comércio na Europa (Ibid., p. 178-84).

A segunda dizia respeito à liquidação mútua de dívidas pelos aliados. Ou seja, o perdão recíproco das dívidas de guerra, de forma a liberar capital do serviço da dívida para o investimento, já que Keynes apontava a insuficiência de investimentos como fator causador de depressão (DENIS, 1993, p. 699).

A terceira proposta, e a que mais interessa diretamente para os fins desse artigo, era a de empréstimo internacional. “Será difícil para a Europa reiniciar sua produção sem uma medida temporária de assistência externa.” (KEYNES, 2002 [1919], p. 196) Com o empréstimo, “a Europa se equiparia com um mínimo de recursos líquidos para realimentar suas esperanças, para renovar sua organização econômica e fazer com que sua grande riqueza intrínseca funcionasse em benefício dos seus trabalhadores.” (Ibid., p. 200)

A última de suas propostas dizia respeito às relações entre a Europa Central e a Rússia, abaladas pela então recente Revolução bolchevique. A Rússia, porém, significava abastecimento de alimentos para a Europa, e o bloqueio imposto à primeira pelos aliados seria mutuamente prejudicial (Ibid., p. 203). Keynes endossava, assim, política de não intervenção nos assuntos russos, em benefício da economia européia, e alertava que “[q]uanto mais êxito tivermos em prejudicar as relações econômicas entre a Alemanha e a Rússia, mais cairá o nosso nível econômico e mais se agravarão os nossos problemas internos.” (Ibid., p. 204)

Observa-se, desse modo, que a noção de complexidade nas relações econômicas internacionais está presente no pensamento de Keynes, que enxergava os Estados como entidades economicamente interdependentes. A prosperidade é encarada como condicionada ao bem-estar dos parceiros comerciais. A visão keynesiana das relações internacionais implica colocar as motivações e objetivos de ordem econômica no centro da preocupação dos tomadores de decisão. Isso transparece, na obra, em sua condenação ao comportamento de Clemenceau, que por motivos bélicos, históricos e políticos desejava minar a Alemanha a todo custo, e em sua frustração com Wilson, e sua proposta abortada de paz sem vencidos nem vencedores – porque essa sim, na opinião de Keynes, seria compatível com os objetivos de reestruturação econômica européia.

Keynes não carrega para o cenário do pós-guerra o ressentimento com o inimigo, relativo ao período anterior: as más condições econômicas resultantes do conflito e a situação precária dos países rendidos – mas sobretudo da Alemanha – são vistas como essencialmente prejudiciais à própria economia britânica e

européia, de modo geral. Considerações de ordem humana estão, sim, presentes no texto, como quando critica a política de imposição de reparações:

A política de reduzir a Alemanha à servidão por toda uma geração, de degradar a vida de milhões de seres humanos, de privar de felicidade uma nação inteira devia ser odiosa e repulsiva – mesmo se fosse possível, ainda que nos fizesse enriquecer, mesmo que não semeasse a decadência na vida civilizada da Europa. (Ibid., p. 155)

Todavia, não é esta a linha principal de argumentação utilizada por Keynes. Pôde-se observar que a base de sua argumentação, por toda a obra, é constituída pelo alerta aos impactos econômicos para a Europa, que adviriam da permanência da situação de degradação da Alemanha. A reconstrução econômica da Alemanha e dos ex-inimigos não era, portanto, questão de puro altruísmo para Keynes. Era, antes disso, auto-interesse esclarecido – embora não exclusivamente.

4. Considerações finais

Os dados levantados na primeira parte desse estudo permitem afirmar, em primeiro lugar, a variedade de motivações possíveis para a prática da ajuda externa. Em segundo lugar, mesmo quando a análise é restrita aos fatores de ordem econômica, é possível constatar a complexidade representada pelas variações dos efeitos econômicos apontados pela bibliografia dedicada ao tema. Há divergências, mesmo nos estudos que procuram explicar a ocorrência da ajuda externa pela ótica econômica, quanto ao grau em que a utilização da ajuda pode beneficiar a economia de Estados doadores. Ainda assim, ao menos com base neste grupo de estudos, parece ser possível afirmar que algum benefício econômico exista, e esta é uma constatação importante – embora publicações que procuram explicar o fenômeno pelo viés político ou altruístico argumentem que benefícios econômicos inexpressivos não seriam suficientes para explicar o comportamento dos Estados doadores. É importante constatar, igualmente, que grande parte dos estudos opta por somar fatores de ordens diversas como expediente de explicação.

Analisando a obra de Keynes e contrastando-a com esse contexto maior de explicações para a ajuda externa, verifica-se que a hipótese escolhida – a de enquadramento econômico, em contraste ao altruístico, como explicação para a ajuda externa proposta por Keynes para a Europa em *As Consequências Econômicas da Paz* – apresenta problemas de confirmação completa. Keynes

apresenta suas propostas de solução para a situação européia no período pós-Primeira Guerra Mundial, sim, com fundamentos econômicos. Todavia, a obra está permeada, ainda que em menor grau, de considerações de ordem moral, de apelo ao sentimento de humanidade face aos ex-inimigos em situação degradante. Desta forma, a hipótese deve ser somente parcialmente corroborada, uma vez que a idéia de excluir os fatores altruísticos na composição de uma explicação keynesiana para a ocorrência da ajuda externa nas relações internacionais poderia ser facilmente tachada radical ou enviesada. Mais sensato ou seguro é, portanto, afirmar que motivações econômicas e altruísticas coexistem na fundamentação keynesiana da ajuda externa, embora seja necessário atribuir às primeiras peso desigualmente superior às últimas.

Incidentalmente, deve-se registrar a observação de que o abandono do *laissez-faire* absoluto como princípio orientador da política econômica dos Estados, como proposto por Keynes, é não só voltado para dentro, para o âmbito doméstico – como na configuração do Estado de bem-estar social – mas também para o âmbito externo – como na proposta do empréstimo internacional. O livro *As Consequências...* sugere que ao Estado cabe intervir na economia internacional, a fim de impulsioná-la e remediar depressões. Os dois âmbitos – interno e externo –, aliás, não parecem sequer ser considerados separadamente por Keynes, que enxergou com clareza a interdependência nas relações econômicas interestatais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BLACK, Lloyd D. **A estratégia da ajuda externa**. Tradução de Carlos Nayfeld. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1968.
- CHENERY, Hollis. Foreign Aid. In: EATWELL, J. et al (eds.) **The New Palgrave: a dictionary of Economics**. London: Macmillan Press, 1991, p. 400-3.
- DENIS, Henri. **História do Pensamento Económico**. 7. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 1993
- FRIEDMAN, Milton. Foreign economic aid: means and objectives. **Yale Review**. Summer, 1958, p. 500-16.
- FÜHRER, Helmut. **The story of official development assistance**. Paris: OECD, 1996.
- JEPMA, Catrinus J. **The tying of aid**. Paris: OECD, 1991.

- KEMP, Murray C. Aid tied to the donor's exports. **Pacific Economic Review**, Issue 10, Vol. 3, 2005. p. 317-22.
- KENWOOD, G.; LOUGHEED, A. L. **The growth of international economy 1820-1990**. An introductory text. 3. ed. Londres e Nova York: Routledge, 1994.
- KEYNES, John M. **As Consequências Econômicas da Paz**. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo/Brasília: Imprensa Oficial do Estado/Universidade de Brasília, 2002 [1919].
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. **Economia Internacional**. Teoria e Política. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron Books, 1999.
- LUMSDAINE, David H. **Moral vision in international politics**: the foreign aid regime, 1949-89. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- MARTENS, Bertin. **Why do aid agencies exist?** Paris: OECD, 2004. Disponível em: <<<http://www.oecd.org/dataoecd/18/61/34353531.pdf>>> Acesso em: 04 jun. 2007.
- MORGENTHAU, Hans. A political theory of foreign aid. **American Political Science Review**, Vol. 56, 1962, p. 301-9.
- PATINKIN, Don. Keynes, John Maynard. In: EATWELL, J. et al (eds.) **The New Palgrave**: a dictionary of Economics. London: Macmillan Press, 1991, p. 19-42.
- PINCUS, John. **Nações ricas e nações pobres**: comércio, ajuda externa e desenvolvimento. Tradução de Ruy Jungmann. São Paulo: Forense, 1970.
- SACHS, Jeffrey D. **O fim da pobreza**: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos. Tradução de Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- SCHUMPETER, Joseph A. **Ten great economists**: from Marx to Keynes. London, Allen and Unwin, 1951.
- SÖDERSTEN, Bo; REED, Geoffrey. **International economics**. 3. ed. London: Macmillan Press Ltd., 1994.
- SOGGE, David. **Give and take**: what's the matter with foreign aid? New York: Palgrave USA, 2002.
- THÉRIEN, Jean-Philippe; Noël, Alain. Political parties and foreign aid. **American Political Science Review**. Vol. 94, No. 1, Mar. 2000, p. 151-62.
- WAGNER, Don. Aid and trade – an empirical study. **Journal of Japanese International Economics**, Vol. 17, 2003, p. 153-173.

DE UM ESTADO NATURAL DE GUERRA A UM ESTADO LEGAL DE PAZ: HISTÓRIA, DIREITO E EDUCAÇÃO NA FILOSOFIA KANTIANA

FROM A NATURAL STATE OF WAR TO A LAWFUL STATE OF PERPETUAL PEACE: HISTORY, EDUCACION AND RIGHT IN THE KANT'S PHILOSOPHY

Silvério Becker¹

RESUMO:

O texto apresenta a idéia kantiana segundo a qual há um fio condutor racional na história, isto é, a razão está no centro do mundo e conduz os acontecimentos visando o desenvolvimento do homem como espécie. Tal condução perpassa pela união dos povos em diferentes Estados e pela consolidação de um contrato entre os diferentes Estados, que levará a um estado de paz onde o desenvolvimento humano poderá completar-se. Assim, a natureza obriga o homem a desenvolver todas as suas potencialidades, engendrando as ferramentas de sua autoconstrução, dentre elas, a educação que pode mudar os relacionamentos políticos humanos.

Palavras-chave: Paz perpétua. Filosofia da história. Filosofia do Direito. Kant.

ABSTRACT:

In this text Kant's idea is according to which there is a rational thread in the history. The ratio is at the center of world events and leads to the development of man as a species. This drive runs through the union of people in different states and the consolidation of a contract between the different states, leading to a stage of peace where human development can be completed. Thus, the nature compels the man to develop their full potential, generating the tools of their self-help among these the education that can change the political relationship between humans.

Keywords: Perpetual peace. Philosophy of history. Philosophy of right. Kant.

1. Introdução

Poucos anos antes de sua morte, Kant publicou *À Paz Perpétua*, obra que juntamente com *Idéia de Uma História Universal de Um ponto de Vista Cosmopolita*, publicada uma década antes (1784), constitui-se num dos marcos do início da

¹ Silvério Becker possui graduação em Pedagogia pelo Centro Universitário Municipal de São José (USJ) e, é graduando em Filosofia e pós-graduando em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Contato: silveriobecker@hotmail.com

filosofia da história alemã². Nestes textos, Kant apresenta o Estado como uma construção necessária ao desenvolvimento humano, isto é, ao desenvolvimento de todas as potencialidades que a natureza depositou no homem em germe. *À Paz Perpétua*, publicada em 1795 é uma de suas últimas obras escritas, sendo, portanto, posterior ao seu sistema crítico. Nela Kant apresenta a necessidade de um estado legal de paz para o desenvolvimento moral humano. Trata-se de uma obra que proporciona, assim como proporcionou à sua época, a possibilidade de pensar o tempo atual, a história, bem como pensar sobre o futuro e a responsabilidade humana na educação e formação de sua própria espécie.

Essas obras trazem à baila uma reflexão sobre o que realmente o ser humano busca, isto é, o que suas ações e esforços no campo político demonstram sobre a natureza humana. Nessa perspectiva, as obras chamam a atenção para aquilo que a natureza tem *obrigado* o homem a fazer no campo político ao longo de sua história. Nelas Kant apresenta a idéia de que o fim próximo da humanidade é alcançar uma constituição política perfeita e tenta demonstrar o quanto a natureza tem forçado o homem a engendrar tal constituição política. O filósofo procura demonstrar também, a partir de um ponto de vista histórico-filosófico o quanto a humanidade aproximou-se ou afastou-se desse fim durante sua história. Em sua filosofia da história, Kant apresenta, também, a relação necessária entre moral e política a partir do conceito de direito, tomando este como direito internacional, o que possibilita a reflexão acerca das atuais relações internacionais entre os diferentes Estados do mundo. Trata-se da exposição de uma filosofia política baseada na razão e, portanto, não se trata de uma obra isolada, mas de uma obra coerente com o sistema crítico kantiano. O fato de *Idéia de Uma História Universal de Um ponto de Vista Cosmopolita* e *À Paz Perpétua* terem sido escritas depois de *Crítica da Razão Pura* (1781) - *À Paz Perpétua* é posterior às três críticas (*Crítica da Razão Prática* (1788); *Crítica da Faculdade do Juízo* (1790))- dá a ambas uma respeitabilidade ainda maior e provoca uma reflexão sobre o modo como, mormente, são encaradas as relações

² “É a Kant e não a Hegel, que remonta a oposição entre *Historie*, disciplina do entendimento, e a *Weltgeschichte*, discurso sobre o sentido necessário da história” (LEBRUN 1986, p 75. Grifos do autor). LEBRUN, Gerald. Uma Escatologia Para a Moral. In: *Idéia de Uma História Universal de Um Ponto de Vista Cosmopolita*. pp 75-101. Trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. Brasiliense: São Paulo, 1986

sociais, tanto a nível local e nacional, como também internacional.

Kant vê a história do mundo como a história da formação do homem como espécie. Trata-se de uma formação em pleno andamento, ou seja, o homem está, ao longo de sua história, sendo formado pela natureza, da qual ele faz parte, ou na qual ele está inserido. A natureza estaria, então, moldando o homem com uma finalidade, ou segundo um modelo ou uma idéia preexistente na *Mente Divina*. Um ponto que chama a atenção na perspectiva kantiana é que essa formação, esse amoldar do homem por parte da natureza, é um processo muito demorado, ao menos para os padrões humanos, onde a natureza ao longo de muitos milhares de anos dedica-se a formação desta que é sua obra prima – o homem. Essa longa duração dá idéia da importância desse empreendimento, ou mais propriamente, do resultado dele.

Cabe lembrar que na perspectiva de Kant, não é possível ao homem saber, bem, onde o desenvolvimento de suas potencialidades o levará, pois que é uma condição que ele somente conhecerá quando atingi-la. Mas a idéia que Kant defende é que a natureza conduz o homem, ainda que contra a vontade deste, desde seu estado natural - na visão do filósofo um estado de guerra- a um estado legal de paz.

Nas obras supracitadas, Kant assegura que no curso mecânico da natureza transparece, visivelmente, a finalidade de fazer prosperar a concórdia entre os homens, mesmo que essa não seja, em princípio, a vontade humana. Para o autor, no mecanismo da natureza, do qual o homem também faz parte, evidencia-se a existência de um autor do mundo, ou seja, uma *Providência Divina* que o definiu antecipadamente.

A *Providência Divina* teria, então, criado a natureza da qual o homem faz parte. Todavia, Kant reconhece que os planos de Deus para com o homem, este não os pode conhecer, devido às limitações de sua capacidade de conhecimento. Já os propósitos de Deus para com a natureza, isto é, as razões de sua existência e configuração, estas sim, são passíveis de conhecimento, pois estão dentro dos limites das experiências possíveis do homem. Nessa perspectiva, o homem, como parte da natureza, pode conhecer a si mesmo e também àquela. Todavia os planos do *Criador* para com o homem, ou para com a espécie humana são coisas que não fazem parte da experiência possível humana, isto é, estão fora dos limites da natureza e para conhecê-las o homem necessitaria uma capacidade de conhecimento transcendental, que na ótica de Kant, ele não possui.

2. O homem: um projeto em desenvolvimento

Na perspectiva de Kant, o propósito da *Providência* ao criar a natureza é a criação, através dela, do homem. Em outras palavras, a natureza existe em função do homem, e tem como finalidade transformar a espécie humana, em princípio apenas mais uma dentre tantas espécies animais, em seres humanos plenamente desenvolvidos. O objetivo da natureza é o desenvolvimento de um ser voluntário, racional e moralmente bom, ou seja, seu desígnio é a perfeição humana. Trata-se de um ser que por sua própria escolha optou pela busca constante do bem e adquiriu, assim, uma espécie de segunda natureza.

O sujeito moralmente bom é um sujeito que optou pelo bem como fim último de sua existência ou, em termos kantianos, que tem a busca do bem como sua máxima suprema. Ocorre que um sujeito moralmente bom, só pode surgir a partir de um ser dotado de livre vontade. É por essa razão que tal ser não pode simplesmente ser criado por outro, isto porque, mesmo um deus, por mais poderoso que seja, pode criar apenas seres que ajam de forma mecânica, quer de acordo com leis preestabelecidas, quer de forma aleatória, ou seres dotados de livre vontade que, por definição, são seres que já escapam ao controle do seu criador. Este é o motivo pelo qual, um ser moralmente bom só pode ser o resultado de uma autoconstrução, isto é, sua formação depende além das suas potencialidades naturais, de si mesmo, ou de uma escolha sua, voluntária e racional. Para tanto, surge a necessidade de condições para que esse ser possa existir.

Dentre essas condições encontra-se a necessidade de oportunidades de uso de sua autonomia a fim de que ela exista objetivamente. Na ótica kantiana, o homem, não apenas tem parte efetiva em sua formação como espécie, mas também, tem a capacidade, e a necessidade, de forjar por si mesmo as *ferramentas* necessárias para sua formação ou desenvolvimento. Assim, surge a necessidade do convívio social, necessário, não apenas a subsistência biológica da espécie, mas também ao desenvolvimento dos germes que ela trás em si. O convívio social, por sua vez, necessita de um estado mínimo de paz entre os homens.

Para Kant, o homem tem, assim como todas as espécies de animais, características específicas que o diferenciam das demais. As principais delas são a razão e a liberdade. É bom lembrar, com Lebrum (1986), que ser dotado de razão é

diferente de fazer uso da razão. O homem é um ser racional apenas em potência, isto é, ser racional é sua vocação, não a sua natureza. Como as demais espécies animais, o homem tem, na natureza, uma função ou um lugar a ocupar. Porém diferentemente das outras espécies, o homem é um ser dotado de vontade livre e, portanto, ele pode ou não ocupar o lugar que a *Providência* pensou para ele.

Kant reconhece que a livre vontade humana tem grande influência sobre os acontecimentos históricos. Assim sendo, é natural que no que concerne aos indivíduos, a história de cada um se mostre irregular e até confusa. Mas, Kant afirma que a razão está no centro do mundo e, portanto, da história. Nesta ótica, ele propõe que, por mais profundas e ocultas que possam estar as causas das ações humanas ou das manifestações da liberdade da vontade do homem, elas, em seu conjunto, apresentam uma regularidade surpreendente. Existe um curso regular na história que pode “ser reconhecido, no conjunto da espécie, como um desenvolvimento continuamente progressivo, embora lento, das disposições [humanas] originais” (KANT 1986, p 09).

Para corroborar essa idéia Kant aponta estatísticas de sua época que, segundo ele, mostravam que nos grandes países de então, os casamentos, os nascimentos e as mortes ocorriam de acordo com leis naturais constantes, do mesmo modo que as variações atmosféricas que anualmente se fazem de modo regular por conta das estações do ano, embora suas variações pormenores nunca possam ser determinadas de modo particular. Para ele,

os homens, enquanto indivíduos, e mesmo povos inteiros mal se dão conta de que, enquanto perseguem seus propósitos particulares, cada qual buscando seu próprio proveito e freqüentemente, uns contra os outros, seguem inadvertidamente, como a um fio condutor, o propósito da natureza, que lhes é desconhecido, e trabalham para sua realização, e, mesmo que conhecessem a tal propósito, pouco lhes importaria (KANT 1986, p 10).

Conforme Kant, diferentemente de outros animais, como as abelhas e os castores, por exemplo, os homens procedem sem nenhum plano próprio e desse modo não se pode pressupor em suas ações nenhum propósito racional próprio, pois eles não agem apenas instintivamente como o fazem os animais e nem (ainda não) apenas racionalmente, como cidadãos do mundo dotados de razão. Todavia, Kant acredita poder encontrar um propósito da natureza que se servindo desse curso, aparentemente absurdo, das coisas humanas possa atingir seus objetivos, isto é, levar o homem ao desenvolvimento de suas potencialidades. Nessa

perspectiva, o verdadeiro homem, isto é, o ser humano plenamente desenvolvido, é uma criação que está sendo, pouco a pouco efetivada pela natureza. Se assim for, o homem ainda está vivenciando o processo de sua própria criação e nela tem parte ativa.

No entendimento de Kant, se o homem não fosse *forçado* pela natureza a desenvolver os germes que ela nele depositou, ele, devido a sua tendência à indolência, permaneceria em seu estado selvagem primitivo. Nessa perspectiva, a natureza tem por função desenvolver no homem, ou mais especificamente, fazer com que o homem desenvolva em si mesmo, todas as características humanas que ela nele depositou em germe. Assim sendo, é sua função forçar o homem a abandonar seu estado selvagem, ainda que contra a sua vontade e levá-lo a desenvolver suas potencialidades, tornando-se esclarecido e por fim, moralmente bom ou virtuoso.

Segundo o filósofo, “a natureza quis que o homem tirasse inteiramente de si tudo o que ultrapassa a ordenação mecânica de sua existência animal e não participasse de nenhuma felicidade ou perfeição, senão daquela que ele proporciona a si mesmo, livre do instinto, por meio da própria razão” (KANT 1986, p 12). Na ótica kantiana, naquilo que a natureza faz nada é supérfluo e quando dotou o homem de razão e vontade livre ela deu indícios claros de que seu propósito era que o homem não fosse guiado pelo instinto nem ser provido e ensinado por conhecimento inato. Desse modo,

a obtenção dos meios de subsistência, de suas vestimentas, a conquista da segurança externa e da defesa (razão pela qual a natureza não lhe deu os chifres do touro, nem as garras do leão, nem os dentes do cachorro, mas somente as mãos), todos os prazeres que podem tornar a vida agradável, mesmo sua perspicácia e prudência e até a bondade de sua vontade, tiveram de ser inteiramente sua própria obra (KANT 1986, p 12).

Considere-se aqui também a educação, meio pela qual o homem transmite aos seus descendentes seus conhecimentos e conquistas, que Kant (2006) afirma ser uma arte humana, isto é, uma ferramenta que permite fomentar o desenvolvimento humano. O filósofo vê, nessa economia de dotes animais da natureza para com o homem, uma preocupação maior daquela para com a auto-estima racional do ser humano ou com sua dignidade, do que para com o seu bem estar. Essa também é a razão pela qual a natureza não quis que o homem vivesse em um estado natural de paz, onde ele, certamente seria feliz. Assim, devendo extrair tudo de si mesmo, o

homem, quando tenha se elevado de seu estado rudimentar a máxima destreza e a perfeição interna do modo de pensar e tenha alcançado toda a felicidade possível na terra, terá o mérito exclusivo por essa conquista e será grato somente a si mesmo.

A educação, apresentada por Kant como uma arte, tem nesse processo um papel preponderante, pois para o filósofo, a perfeição humana só é possível como resultado de um processo educativo - no qual o homem se educa forçado a isso pela natureza - que pode ser aperfeiçoado pelo desenvolvimento de projetos educacionais que fomentem o desenvolvimento de todos os germes que a natureza depositou no homem. Nessa ótica, as gerações passadas parecem ter cumprido suas *árduas tarefas*, ainda que não tenham tido tal intenção e ainda que tal idéia nunca lhes tenha ocorrido, em função das gerações vindouras. Essa idéia, de que somente as gerações vindouras têm a possibilidade de desenvolverem-se plenamente como humanos, mesmo parecendo estranha em princípio, é, conforme Kant, uma necessidade, “quando se aceita que uma espécie animal deve ser dotada de razão e, como classe de seres racionais, todos mortais, mas cuja espécie é imortal, deve todavia atingir a plenitude do desenvolvimento de suas disposições” (KANT 1986, p 13).

3. A insociável sociabilidade humana

Com relação à formação humana ao longo da história, Kant propõe que “o meio de que a natureza se serve para realizar o desenvolvimento de todas as suas disposições é o antagonismo das mesmas na sociedade, na medida em que ele se torna ao fim a causa de uma ordem regulada por leis dessa sociedade” (KANT 1986, p 13). Com a idéia de antagonismo Kant se refere a uma espécie de oposição geral que sempre ameaça a vida em sociedade, embora o convívio social seja uma tendência³ natural humana. Como é em sociedade que as disposições naturais humanas melhor se desenvolvem, o homem sente-se naturalmente atraído pela vida em sociedade, pois é vivendo em sociedade que ele se sente melhor, já que desse

3

Kant distingue tendência, pendor e instinto da seguinte forma: o pendor é uma predisposição em desejar um prazer sem nunca tê-lo experimentado, mas que assim que se experimenta pode causar inclinação a ele; a tendência ou inclinação é uma cobiça quase inextinguível de um prazer que já se experimentou (por exemplo: pessoas podem ter um pendor àquilo que embriaga sem nunca terem experimentado a embriaguez, contudo esse pendor se revela tão logo eles a experimentem, pois ficam inclinados a ela); o instinto, por sua vez, consiste na necessidade de fazer alguma coisa ainda que não se tenha experimentado-a (por exemplo, o instinto industrioso dos animais e o instinto sexual). Cf. KANT Immanuel. *A Religião nos Limites da Simples Razão*. Trad. Ciro Mioranza. 2 ed. Escala: São Paulo, 2008

modo ele pode ter seus desejos e instintos mais facilmente satisfeitos. Porém, afirma Kant, apesar da tendência de associar-se, o homem tem também, uma tendência a isolar-se ou a separar-se, pois encontra em si uma tendência ao egoísmo, isto é, a querer conduzir tudo em proveito próprio, característica que o torna insociável. O filósofo afirma que é essa oposição, essa *insociável sociabilidade* que, despertando todas as forças do homem, faz com que ele supere a tendência a preguiça e movido pelo desejo de proeminência (*Ehrsucht*), superioridade (*Herrschaft*) e ambição (*Habsucht*), suporte o convívio social, do qual ele não pode prescindir para a conquista de desejos dessa natureza. Assim, na busca do valor social o homem dá os primeiros passos desde a rudeza em direção à cultura. Nesse caminhar o homem vai, aos poucos, desenvolvendo suas disposições naturais e, através de um esclarecimento (*Aufklärung*) progressivo, tem início um modo de pensar diferente

que pode transformar, com o tempo, as toscas disposições naturais humanas para o discernimento moral em princípios práticos determinados e assim finalmente transformar um acordo extorquido *patologicamente* em uma sociedade em um todo moral” (Kant 1986, pg 13-14. Grifo do autor).

Assim sendo, não fossem os atributos da insociabilidade como a intratabilidade, a vaidade (causa da inveja competitiva), o insaciável desejo de ter e de dominar, qualidades que impetram a oposição com a qual cada um deve deparar suas pretensões egoístas, nenhum talento se desenvolveria. Kant admite que em um estado arcaico, sem os impulsos naturais que estimulam a competição, o homem viveria em concórdia, contentamento e amor recíproco, porém sua existência não teria um valor mais alto do que a dos animais e não se atingiria a finalidade de uma existência racional. Desse modo, a discórdia que a natureza, em princípio, quer para o homem, tem a finalidade de fazê-lo abandonar a indolência e o contentamento ocioso e lançar-se ao trabalho e a fadiga para que, através destes, ele consiga, por si mesmo, os meios que o livrem, de modo inteligente, destas mesmas aflições. Kant afirma que as fontes da insociabilidade revelam a disposição de um criador sábio, e o fato de que da oposição geral advenham também muitos males não significa que exista um espírito maligno que se tenha intrometido na obra do *Criador* com o intuito de estragá-la, pois esses impulsos naturais levam a uma tensão renovada das forças e conduzem o homem ao desenvolvimento ou ao despertar de suas potencialidades que, de outro modo, permaneceriam inertes.

No entendimento de Kant, o estado de natureza é já, em si, um estado de guerra, pois mesmo que as hostilidades não eclodam de fato, isto está sempre em eminência de ocorrer. A busca pela paz, portanto, perpassa pela saída desse estado. Para o autor, em conformidade com o direito natural, o homem só pode proceder de modo hostil contra alguém que já o tenha lesado. Porém, o homem, ou o povo em puro estado de natureza, já lesa o seu próximo apenas por estar ao seu lado e ser uma contínua ameaça a ele, já que não está obrigado por nenhuma lei que possa constranger a ambos a se respeitarem. Por esse motivo, “todos os homens que podem influenciar-se reciprocamente, tem de pertencer a alguma constituição civil” (KANT 2008, p 23). Assim sendo, o homem pode forçar seu vizinho a entrar em um Estado comum legal (uma constituição jurídica segundo o direito civil) ou afastar-se dele.

4. A necessidade de uma constituição civil

Na perspectiva kantiana, o convívio pacífico entre os homens já é indício de que eles saíram do estado de natureza, estado que o filósofo considera um estado de guerra, devido ao fato de que no estado de natureza as hostilidades entre os homens podem eclodir a qualquer momento. Todavia, o convívio pacífico não é ainda um estado de paz. Tal estado tem de ser instituído politicamente, pois o convívio pacífico, embora tenha cessado as hostilidades, não é, ainda, garantia de paz. A garantia de paz somente pode ser obtida por meio de um estado legal que obrigue cada indivíduo a respeitar os demais.

Segundo Kant, o princípio de todo o direito é aquilo que a vontade geral de um povo aceitaria em um contrato originário. Nesse contrato originário, todo o indivíduo teria uma liberdade exterior ou jurídica, que o filósofo descreve assim: “a autorização de não obedecer a nenhuma lei exterior a não ser àquela a que eu pude dar meu assentimento” (KANT 2008, p 25).

Kant afirma que existe no homem uma disposição moral originária de dominar o princípio do mal existente nele e de esperar que também os outros façam o mesmo. Tal disposição, o homem deve despertar. Uma prova da existência dessa disposição é, conforme Kant, a homenagem que cada Estado, e cada homem em particular, presta ao conceito de direito. Esse é o motivo para que tal conceito sempre seja invocado para justificar, por exemplo, o querer combater o outro, quer

entre indivíduos, quer entre Estados, ainda que a razão “de cima de seu trono do poder legislativo moralmente supremo condena a guerra como procedimento de direito, e torna, ao contrário, o estado de paz um dever imediato” (KANT 2008, p 34). Para Kant, este estado de paz só pode ser atingido mediante um contrato, primeiro entre os indivíduos e, depois, dos povos entre si. Nessa perspectiva, ele propõe que “o maior problema para a espécie humana, a cuja solução a natureza a obriga, é alcançar uma sociedade civil que administre universalmente o direito” (KANT 1986, p 14).

Para o filósofo, o desenvolvimento das potencialidades humanas só é possível em sociedade e, mais especificamente, em uma sociedade que permita a máxima liberdade, isto é, que permita o antagonismo geral dos seus membros, e ao mesmo tempo mantenha uma determinação e resguardo quanto aos limites da liberdade para que a liberdade de uns não interfira na liberdade de outros. Como a natureza quer que o homem retire de si mesmo tudo o que ultrapassa a ordem mecânica de sua existência, ela quer que a construção de uma sociedade onde a liberdade sob leis exteriores esteja ligada a um poder irresistível, isto é, a uma constituição civil inteiramente justa, seja também uma tarefa humana. Kant coloca que somente depois que o homem tiver cumprido essa tarefa é que a natureza pode alcançar os demais propósitos com relação à espécie humana. Por essa razão é que a natureza *força* o homem a entrar em um estado de coerção, em uma espécie de cerco, a união civil, forma racional de disciplinar a insociabilidade natural, favorecendo o desenvolvimento completo dos germes que a natureza depôs nele. A história tem, nessa ótica, um fio condutor racional.

5. O fio condutor da história

Na tentativa de explicar como a natureza dispôs as pessoas no mundo, para que elas fossem obrigadas a forjar por si mesmas um mecanismo que lhes garantisse a segurança e a paz - parte de seu processo de formação -, bem como os modos com que a natureza sempre contribui para isso, o filósofo afirma que a natureza:

1) cuidou que os homens pudessem viver em todas as regiões da terra; 2) os dispersou para todos os lugares, através da guerra, para povoá-los, mesmo as regiões mais inóspitas; 3) pelo exato mesmo meio os obrigou a

entrar em relações mais ou menos iguais (KANT 2008, p 45).

Nessa perspectiva, a natureza, primeiro, criou os meios para que o homem pudesse viver até mesmo nos mais longínquos lugares da terra. Como exemplo de subsídios a sobrevivência humana em lugares inóspitos, Kant cita o musgo que cresce mesmo nos desertos frios junto ao mar glacial e que serve de alimento à rena que ali vive, a qual, posteriormente, serve de alimento e veículo de transporte ao homem. Outro exemplo é a madeira flutuante que é trazida a esses lugares pela natureza sem que se possa determinar ao certo de onde, pois a natureza, fazendo uso das correntes marítimas carrega a esses locais madeira oriunda das margens arborizadas de rios de diferentes pontos da terra, o que permite aos habitantes desses lugares construírem seus veículos e armas, como também erigir suas cabanas, coisas que tornam possível a vida nesses locais. Dentre outros exemplos, Kant também cita como exemplo dessa intenção da natureza o camelo que, segundo ele, parece existir justamente para possibilitar a travessia dos lugares ermos permitindo que até mesmo nesses locais a vida humana possa subsistir.

No entendimento de Kant, a natureza não apenas cuidou para que os homens pudessem viver em todos os lugares, mas também quis que eles, de fato, habitassem em todos esses lugares, e nesse intuito retirou-os a força, através das guerras, dos lugares mais aprazíveis onde eles poderiam viver sossegadamente. Kant:

o que pode senão a guerra ter empurrado os *esquimós* (talvez antiqüíssimos aventureiros europeus, uma raça inteiramente diferente de todos os americanos) ao norte e os *pescherae* ao sul da América, até a Terra do Fogo, guerra de que se serve a natureza para povoar a terra em todos os lugares? (KANT 2008, p 49. Grifos do autor).

Todavia, isso não significa que Kant veja a guerra como algo bom em si, tanto é que ele corrobora o ditado grego que diz: “a guerra é má porque faz mais pessoas más do que elimina” (KANT 2008, p 49). Mas, é utilizando-se deste subterfúgio que

a natureza dá garantias de que aquilo que o homem *devia* fazer, segundo leis da liberdade, mas não faz, é assegurado que ele o *fará* por uma coerção da natureza sem prejuízo dessa *liberdade*, e isso segundo as três relações do direito público, o direito de Estado, o direito internacional e o direito cosmopolita (KANT 2008, p 49. Grifos do autor).

Assim, já fazia parte do plano da natureza uma reaproximação posterior desses

mesmos povos, através de seus descendentes, porém de um modo diferente do que esse primeiro, ou seja, a aproximação mediante um contrato legal que assegure a cada um a paz que necessita para conviver em sociedade e se desenvolver. Dessa forma, a natureza, ao longo da história, tem coagido os homens a serem bons cidadãos, ainda que eles, em princípio, não sejam homens moralmente bons. Tal organização racional a que a natureza obriga o homem, Kant afirma que seria adotada em qualquer povo dotado de entendimento, por pior que ele seja. Ela poderia ser expressa dessa forma:

ordenar uma multidão de seres racionais, que no todo exigem leis universais para sua conservação, das quais, porém, cada um está inclinado a eximir-se em segredo, e estabelecer sua constituição de modo que, embora tentem uns contra os outros em suas disposições privadas, as contenham uns aos outros de modo que o resultado em sua conduta pública seja justamente o mesmo como se não tivessem nenhuma das tais más disposições (KANT 2008, pg 50-51).

Para o filósofo, nos Estados já existentes em sua época, mesmo que não organizados completamente, já se percebia uma aproximação, na conduta exterior, àquilo que a idéia de direito prescreve, todavia, segundo ele, isso não se devia a moralidade desses povos, mas era, tão somente, obra do mecanismo da natureza que *força* os povos a descobrirem como podem obrigar uns aos outros a se submeter a leis de coerção, que os pode conduzir a um estado de paz no qual essas leis efetivamente tenham força. Assim, a natureza não tem a finalidade de formar, diretamente, a moralidade no homem, mas tão somente um estado de paz, que sendo obra dos próprios homens, os faça reconhecer sua natureza de agentes morais e, como tais, sua responsabilidade no que concerne a sua própria formação moral. Nesse ínterim, o mecanismo da natureza que se utiliza das disposições humanas egoístas que, naturalmente, atuam de forma contraposta exteriormente “pode ser usado pela razão como meio de criar espaço ao seu próprio fim, a prescrição jurídica, e mediante isto também, no quanto depende do próprio Estado, promover e assegurar a paz interna tanto quanto externa” (KANT 2008, 51-52). A natureza, portanto, tem como objetivo que o direito tenha o poder supremo.

Para Kant, se as divergências internas de um povo não o forçassem a se submeter à coerção de leis públicas, as guerras externas o obrigariam, pois cada povo encontra a sua frente outro que o incomoda de modo semelhante ao que faz seu vizinho. Assim, para sentir-se mais seguro com relação ao povo vizinho o homem é obrigado a institui-se internamente em um Estado, para estar mais bem

preparado como uma potência contra possíveis ameaças daqueles.

Conforme Kant, este trabalho da natureza, embora contrariando a vontade individual dos homens, auxilia a vontade geral fundada na razão, e utilizando-se das razões egoístas dos homens, obriga-os a entrarem em contrato uns com os outros no interior de um Estado e os Estados a se organizarem de modo a poderem dirigir suas forças um contra o outro de maneira que possam detê-las em seu efeito destruidor ou a suprimi-las, criando um estado de segurança no qual tais forças, por estarem inertes umas em relação às outras, são, para a razão, como se não existissem.

6. O direito internacional

Segundo o pensamento kantiano, para que os direitos de qualquer pessoa não sejam recusados ou restringidos, quer por desfavor quer por compaixão dos detentores do poder político é necessária uma constituição interna do Estado, estabelecida segundo princípios puros do direito. Do mesmo modo, no que concerne às relações externas entre os Estados, é necessária uma união entre eles através de uma constituição internacional para que possíveis desavenças possam ser resolvidas legalmente, isto é, sem o recurso a guerras ou coisas do tipo. Nessa espécie de Estado universal, todos os Estados estão sob as mesmas leis, quer estejam localizados longe ou perto e independentemente da superioridade ou inferioridade, em termos de força, de cada um deles. Na ótica de Kant, esta era, já desde o princípio, a intenção da natureza para com os povos.

Kant coloca que o problema da construção de uma sociedade civil, ligada no mais alto grau a uma constituição civil perfeitamente justa, é o último problema a ser resolvido pela espécie humana, porque exige conceitos exatos da natureza de uma constituição possível, grande experiência adquirida através dos acontecimentos do mundo, além de boa vontade por parte dos homens para aceitar essa constituição, o que também pressupõe um alto grau de desenvolvimento moral. Além disso, para Kant, a solução do problema do desenvolvimento de uma constituição civil perfeita depende da resolução do problema das relações externas legais entre Estados. Isto porque, a mesma insociabilidade encontrada entre indivíduos é também encontrada de forma semelhante entre diferentes Estados. Nessa ótica, os mesmos males e insegurança que oprimem os indivíduos obrigando-os a entrar em um estado civil

regido por leis, são também passíveis de ocorrer entre os Estados, pois, em princípio, cada Estado está em um estado de liberdade irrestrita com relação aos outros, ainda que, internamente, seus súditos estejam sob uma constituição que garanta seus direitos. Desse modo, afirma Kant, a natureza se serviu novamente da incompatibilidade ou antagonismo entre os homens para obrigá-los a forjar um estado de tranqüilidade e segurança regido por leis nas relações externas entre seus Estados. Nessa perspectiva, as guerras e seus incessantes preparativos bem como as desventuras advindas delas que os Estados padecem (gastos com a manutenção de exércitos; renovação de arsenais, etc.), mesmo em tempos de paz, tem, por parte da natureza, a finalidade de conduzir os Estados aquilo que a razão por si só poderia ter-lhes ensinado se a ela os homens tivessem atentado com mais diligência desde o princípio. Esses problemas forçam os Estados, assim como o fazem com relação aos indivíduos, a sair de seu estado rudimentar, de um estado de total liberdade de uns em relação aos outros, de um *estado selvagem*, sem leis, e “entrar numa federação de nações em que todo o Estado, mesmo o menor deles, pudesse esperar sua segurança e direito, não da própria força ou do próprio juízo legal, mas somente dessa grande confederação de nações” (KANT 1986, p 17). Assim, a mesma necessidade que o homem selvagem sentiu, mesmo a contragosto, de “abdicar de sua liberdade brutal e buscar tranqüilidade e segurança numa constituição conforme leis” (KANT 1986, p 17), *obriga* os Estados a estabelecerem novas relações entre si. As guerras, portanto, na visão kantiana, também cumprem o propósito da natureza de forçar os Estados a entrar em um acordo internacional que lhes assegure a paz.

Kant afirma que a separação dos povos em muitos Estados vizinhos diferentes, sem uma união federativa que previna a eclosão das hostilidades entre eles, já se caracterizaria em si como um estado de guerra. Todavia, para o filósofo, este estado é melhor, segundo a razão, do que o estado em que um Estado cresça sobre os outros e acabe por fim se convertendo em uma monarquia universal que, inevitavelmente, acabaria se tornando um despotismo (que Kant chama de *cemitério da liberdade*) e degenerando em uma anarquia. Mas embora esse seja, em princípio, o desejo de cada Estado, ou mais precisamente dos chefes supremos de cada Estado (atingir um estado de paz perpétua no qual ele, sempre que possível, domine o mundo inteiro), a natureza evita a fusão dos povos através de dois meios, a saber, a diversidade de línguas e a diversidade de religiões. Desses dois meios, o

último, afirma Kant, embora carregue consigo a propensão ao ódio recíproco e o pretexto para a guerra, conduz, pelo crescimento da cultura e aproximação gradual dos homens, à harmonização de princípios produzida pela emulação do equilíbrio das forças, e não pelo seu aniquilamento como ocorreria no despotismo.

Foi com esse intuito que a natureza, primeiro, separou sabiamente os povos, transformando-os em *estranhos*, uns em relação aos outros, para depois novamente reuni-los, mediante o proveito pessoal de cada um, utilizando-se da tendência humana ao egoísmo, através do que Kant chama de *espírito comercial*, que acabou, por força de necessidade, se apoderando de todos os povos e que não pode subsistir juntamente com as guerras. A necessidade do comércio, portanto, é que primeiramente exigiu uma relação pacífica entre diferentes povos. Mas, aqui já não se trata de uma obra direta da natureza, mas de uma obra humana, ainda que a paz, nesse caso, não seja promovida pela moralidade, mas por necessidade. Nessa perspectiva, “a natureza garante a paz perpétua pelo mecanismo das próprias inclinações humanas” (KANT 2008, p 54).

Segundo Kant, um estado de paz não pode ser instituído sem um contrato dos povos entre si. Tal contrato, o filósofo denomina *liga de paz*, que se diferencia dos tratados tradicionais de paz, pois que, estes apenas põem fim a uma guerra em curso, mas não ao estado de guerra, ao passo que essa liga especial poria fim a “todas as guerras para sempre” (KANT 2008, p 34. Grifo do autor). Essa liga é um livre federalismo que “a razão tem de ligar necessariamente ao direito internacional” (KANT 2008, p 35), no qual não há um poder legislativo supremo que assegure o direito de cada Estado, assim como faz a constituição jurídica de cada Estado, internamente, com relação aos indivíduos, mas apenas garante a

conservação e a garantia da liberdade de um Estado para si mesmo e ao mesmo tempo para os outros Estados aliados, sem que estes, porém, por isso, devam ser submetidos (como homens no estado de natureza) a leis públicas e a uma coerção sob elas (KANT 2008, p 34).

A relação entre Estados difere da relação entre os membros de um mesmo Estado, pois que, entre Estados não se pode pensar em uma relação entre um superior e um subordinado. Assim sendo, nem mesmo uma guerra punitiva, por exemplo, se justificaria. Para Kant, no campo político, paz significa o fim de todas as hostilidades e, portanto, se o homem realmente deseja um estado de paz perpétua, “nenhum tratado de paz deve ser tomado como tal se tiver sido feito com reserva

secreta de matéria para uma guerra futura” (KANT 2008, p 14). Nesse sentido, o filósofo afirma que vincular à paz o adjetivo de *perpétua* é um pleonismo suspeito.

Na perspectiva kantiana, também a manutenção de exércitos permanentes por parte dos Estados deve, com o tempo, acabar, pois estes constituem uma ameaça constante aos outros Estados, que por essa razão, são obrigados a, também, manter os seus exércitos, além de buscar sobrepujar os demais em quantidade e qualidade de homens e de armas. Além disso, manter homens “em soldo para matar ou ser morto parece consistir no uso de homens como simples máquinas e instrumentos nas mãos de um outro (Estado), uso que não se pode se harmonizar com o direito de humanidade em nossa própria pessoa” (KANT 2008, p 16. Grifo do autor). Tal direito nos impõe o dever de sempre usarmos da humanidade como um fim e nunca como um meio para outros fins, quaisquer que sejam eles.

Conforme foi dito, na ótica de Kant, sempre que um Estado estiver, no que concerne a influência física sobre o outro, em estado de natureza, estará, automaticamente, ligado a ele o estado de guerra. É por essa razão que o direito internacional “deve fundar-se em um *federalismo* de Estados livres” (KANT 2008, p 31. Grifo do autor). Nessa ótica, o que vale para os homens individualmente em suas relações no estado de natureza vale também para os povos, como Estados, ou seja, os Estados, quando num estado de independência de leis exteriores (internacionais), já se molestam um ao outro pelo simples fato de estarem um ao lado do outro, causando um estado de insegurança. Portanto, do mesmo modo que os indivíduos, também os Estados podem exigir do outro que ele entre com ele em uma constituição similar à constituição civil, onde cada um pode ficar seguro do seu direito. Para Kant,

assim como olhamos com profundo desprezo o apego dos selvagens a sua liberdade sem lei de preferir brigar incessantemente a submeter-se a uma coerção legal a ser constituída por eles mesmos, por conseguinte preferindo a liberdade insensata à racional, e os consideramos estado bruto, grosseria e degradação animalesca da humanidade, deveríamos pensar que povos civilizados (cada um unido em um Estado) teriam de apressar-se a sair o quanto antes de um estado tão abjeto (KANT 2008, pg 31-32).

Há, porém, uma diferença entre o direito internacional e o direito natural. Os homens em estado natural devem sair desse estado sem leis, os Estados por sua vez, não estão em um estado sem leis, pois cada um já tem uma constituição jurídica interna que o organiza. A natureza demonstra, assim, seu intuito de manter

certa diversidade na espécie humana, pois é servindo-se dessa diversidade que ela garante o desenvolvimento das potencialidades humanas. Sendo assim, não é a padronização da cultura que deve ser buscada, mas a uniformização dos princípios que desencadeiam as ações humanas; daí a necessidade da circunscrição da política pela moralidade.

7. A relação entre política e moralidade

Para Kant, a moral é um conjunto de leis que ordenam a ação humana, isto é, definem o dever do homem. Assim sendo, a moral é em si mesma uma prática no sentido objetivo. É absurdo, segundo Kant, afirmar que não se pode obedecer a lei moral, pois não pode haver conflitos entre teoria e prática. Por isso, é incoerente afirmar que a moral, como doutrina teórica do direito, pode estar em conflito com a política, isto é, com a doutrina aplicada do direito. Se assim fosse, não se poderia afirmar a existência de uma moral, mas apenas aquilo que Kant chama de *doutrina geral da prudência*, isto é, “uma doutrina de máximas de escolher os meios mais aptos para suas intenções, avaliadas segundo a vantagem” (KANT 2008, p 57). Portanto, para o filósofo, política e moral podem perfeitamente subsistir juntas, sendo a última limitante da primeira.

Na perspectiva kantiana, não há conflito a ser resolvido entre política e moral, ou entre poder e dever. A honestidade é, então, a condição de qualquer política e a moral não pode ceder ao poder, pois com relação ao poder, “a razão não está suficientemente iluminada para apreciar a série de causas predeterminantes que anunciam antecipadamente o resultado [...] bom ou ruim do agir e sofrer dos homens, segundo o mecanismo da natureza” (KANT 2008, p 58), isto é, o poder ainda está sob uma espécie de destino não conhecido e os homens nunca podem saber o que objetivamente resultará de suas ações. Já com relação à moral ou ao dever, ou com relação ao modo que se deve agir para alcançar o fim último a que o ser humano está destinado, “a razão ilumina por toda a parte com suficiente clareza para nós” (KANT 2008, p 58).

Sim, em conformidade com o pensamento de Kant, política e moralidade devem estar ligadas:

se não há nenhuma liberdade e lei moral fundada nela, mas tudo o que acontece e pode acontecer é puro mecanismo da natureza, a política é, então (como arte de

utilizar tal mecanismo para o governo dos homens), toda a sabedoria prática, e o conceito de direito é um conceito vazio (KANT 2008, p 60).

Porém, se a ligação entre direito e política for considerada inevitável, considerando-se o direito como definidor ou limitante da política, então a compatibilidade entre moral e política deve ser admitida. Isso não significa que os defeitos (aquilo que não for conforme a lei moral) que forem encontrados na constituição de Estado ou na relação entre Estados tenham de ser modificados imediatamente e de forma impetuosa; antes isso deve ser feito paulatinamente, na medida em que uma *luz* mostre algo melhor que deva ser posto em seu lugar, conforme ao direito natural. Desse modo, os detentores do poder político devem estar atentos para a necessidade dessas mudanças, buscando sempre a finalidade, que é obter a melhor constituição possível segundo leis de direito. Kant afirma que um Estado pode muito bem governar-se republicaneamente e, ainda assim, possuir um poder soberano despótico, mas somente até que “o povo gradualmente se torne apto a influência da simples idéia da autoridade da lei (como se a lei possuísse uma força física) e, em consequência, encontrar-se hábil a legislação própria (que originalmente está fundada no direito)” (KANT 2008, p 61. Grifos do autor). É segundo essa mesma idéia que Kant afirma que, concernente as relações exteriores entre os Estados, de nenhum deles pode ser exigido que renuncie sua constituição, ainda que despótica, enquanto correr o risco de ser *devorado* por outros Estados, pois que, a constituição despótica é a mais forte no que diz respeito aos inimigos externos. Além disso, para o autor, embora a constituição republicana seja a única plenamente conforme ao direito natural, é também a mais difícil de ser instituída e também de ser conservada. Assim sendo, as revoluções contra um direito público acometido de injustiças só são lícitas quando a natureza leva espontaneamente a elas, isto é, quando uma espécie de reviravolta de tudo esteja *amadurecida* por si mesma.

Para Kant, existem, basicamente, dois tipos de políticos: o *político prático* e o *político moral*. O segundo é aquele que age segundo princípios morais. Já o primeiro, o qual Kant chama também de *moralista político*, é aquele que busca dirigir o Estado baseado em princípios de experiência, que Kant também chama de *prudência de Estado*, buscando o aumento constante do poder de seu Estado, seja por que meio for. Este usa como pretexto uma natureza humana incapaz do bem e, utilizando, disfarçadamente, princípios de Estado contrários ao direito, torna

impossível, no que depende dele, o aperfeiçoamento do sistema político e por consequência, da espécie humana, perpetuando, dessa forma, a infração ao direito. Cabe lembrar que, para Kant, a causa do não respeito ao direito é a maldade, de alguma forma enraizada nos homens, e não a selvageria ou a falta de uma cultura suficientemente avançada.

Na perspectiva kantiana o querer individual, mesmo de todos os homens, não é suficiente para que uma constituição legal segundo princípios de liberdade seja alcançada. Conforme ele é necessário mais que isso, é necessário que todos *juntos* queiram esse estado, ou seja, é necessário que haja uma unidade coletiva da vontade unificada. Assim, “além da diversidade do querer particular de todos, ainda tem de se acrescentar uma causa unificante do querer para produzir uma vontade comum” (KANT 2008, p 59). É por essa razão, afirma Kant, que o *político prático*, para quem a moral é apenas uma teoria, mesmo admitindo dever e poder, não acredita que o homem algum dia irá querer aquilo que é exigido para que possa alcançar o fim que conduz à paz perpétua. Conforme o filósofo, em princípio, o estado civil só pode começar pela força, e é sob a coerção da força que posteriormente se fundará o direito público. Assim sendo, é natural que se espere já de antemão que haja desvios da idéia de uma unidade distributiva da vontade de todos, já que ainda não se pode contar com a disposição moral do legislador de deixar aos cuidados do povo o estabelecimento de uma constituição jurídica, pois quererá ele mesmo (devido ao seu egoísmo) prescrever as leis, pois sua inclinação ao egoísmo faz com que ele coloque o seu próprio bem acima do bem de qualquer outro e até mesmo da coletividade.

Conforme Kant, para a extração do estado de paz entre os homens a partir do estado natural de guerra, “os homens não podem subtrair-se o conceito de direito, tanto em suas relações privadas como nas públicas” (KANT 2008, p 67). Nesse sentido, o autor observa que, não obstante a existência comum de doutrinas imorais da prudência, os homens “não se atrevem a fundar a política publicamente simplesmente em manobras da prudência” (KANT 2008, p 67), nem recusam publicamente a obediência ao conceito de direito público, antes lhe honram, ao menos publicamente, ainda que na prática busquem desviar-se dele, colocando seus interesses particulares à frente dos demais. Essa atitude é mais visível no tocante ao direito internacional, talvez porque mais pessoas dotadas de juízo crítico estejam atentas ao que se diz nessa esfera e, assim sendo, as pessoas tentam não

contradizer a razão em seus discursos, mesmo que a contrariem em suas ações.

Kant afirma que, no que concerne a razão prática, não se deve partir do fim, isto é, do princípio material que se busca, mas de seu princípio formal, o qual ele enuncia assim: “age de tal forma que tu possas querer que a tua máxima deva tornar-se uma lei universal” (KANT 2008, p 68), independente do fim que se almeja. Para o filósofo, o primeiro princípio (do agir com vistas ao fim material), o princípio da prudência, que é o princípio do *moralista político*, para quem o problema do direito internacional, por exemplo, é apenas um problema técnico, só é necessitante sob o pressuposto de condições empíricas do fim proposto e, como dever, precisaria ser derivado do princípio formal da máxima da ação exterior. Já o princípio moral, que é o princípio do *político moral*, para quem o referido problema é um problema moral, tem necessidade incondicionada como princípio do direito, pois um estado de paz perpétua não é algo que se deseja apenas como um bem físico “mas também como um estado proveniente do reconhecimento do dever” (KANT 2008, p 69).

Para Kant um princípio da política moral é que “um povo deve unir-se em um Estado segundo os únicos conceitos de direito da liberdade e da igualdade” (KANT 2008, p 71) e este princípio, segundo ele, está fundado no dever, não na prudência. Para a solução do problema da *prudência de Estado*, Kant afirma que é necessário muito conhecimento da natureza, a fim de que seu mecanismo possa ser utilizado na busca do fim que se almeja. Mas, para ele, esses mecanismos, em relação aos seus resultados concernentes à paz perpétua, são muito incertos, tanto em relação ao direito de Estado, quanto ao direito Internacional.

Já a solução do problema da *sabedoria de Estado* (posição na qual um Estado busca saber qual seu dever frente aos outros e agir em conformidade com ele e não buscando apenas os interesses próprios) impõe-se por si mesma, pois é compreensível a todos e, diferentemente de toda a artificialidade, conduz diretamente ao fim. Nessa ótica, quanto menos o comportamento for dependente do fim proposto, ou da vantagem almejada, seja física ou moral, tanto mais a moral concorda, em geral, com ele.

Um fundamento seguro para a *prudência de Estado* (a busca dos interesses particulares de um Estado) só pode ser encontrado, afirma Kant, em uma prática fundada em princípios empíricos da natureza humana, retirando ensinamentos para suas máximas do modo como as coisas acontecem no mundo. Nesse sentido, a natureza mostra ao homem, pela experiência, que se um Estado estiver em

condições nas quais não necessite de nenhuma lei exterior com relação ao modo como deva procurar seu direito contra os outros Estados, não se fará dependente do foro deles e não deixará de usar meios como a espoliação e a dominação para seu fortalecimento. Desse modo, os planos de qualquer teoria para o direito de Estado, internacional e cosmopolita se tornam um ideal vazio e irrealizável.

Kant defende, conforme já foi dito, que uma constituição interna do Estado, estabelecida segundo princípios puros do direito, é necessária para que os detentores do poder não recusem ou restrinjam, quer por desfavor, quer por compaixão de outrem, os direitos de ninguém. Pelos mesmos motivos, no que concerne às relações externas entre os Estados, defende a necessidade de uma união entre eles, através de uma constituição internacional (algo como um Estado universal) para que seja possível um ajuste legal de suas desavenças. Mas, para Kant, essas máximas políticas não devem provir do fim que cada um deles almeja, como o bem estar e a felicidade de cada Estado que são esperadas a partir do seu cumprimento, antes, devem provir do princípio superior da *sabedoria de Estado* que é proveniente do “conceito *puro* do dever legal (do dever cujo princípio *a priori* é dado pela razão pura)” (KANT 2008, p 72. Grifos do autor), independentemente das conseqüências físicas dessa intenção. Não há motivos para preocupações com as conseqüências dessa postura quando se acredita que a natureza está sob o domínio da razão.

Conforme Kant, embora não exista objetivamente, isto é, em teoria, nenhum conflito entre moral e política, subjetivamente, isto é, na propensão egoísta dos homens, um conflito pode de fato existir. Todavia, aqui, não se trata de um conflito prático propriamente dito, pois não está fundamentado nas máximas da razão. Para o autor esse conflito serve de “pedra de afiar da virtude”, isto é, serve para que a verdadeira virtude apareça, ou nasça na vontade dos homens. Nessa ótica, a virtude consiste, não em que se contraponha firmemente contra todos os males, mas que cada um enfrente o princípio mau existente em si que, segundo ele é “muito mais perigoso, mentiroso e traiçoeiro, que usa de sutilezas, querendo passar, como justificação de toda a transgressão.” (KANT 2008, p 73). Assim, a verdadeira coragem da virtude consiste em vencer essa malícia (as fraquezas da natureza humana), já que, exteriormente, o mal destrói a si mesmo:

O mal moral tem a qualidade inseparável de sua natureza que ele é, em sua

intenções (sobretudo com relação a outros intencionados de modo igual), contrário e destruidor de si mesmo, e assim dá lugar ao princípio (moral) do bem, ainda que por um lento progresso (KANT 2008, p 72).

No entendimento de Kant, o direito deve ser considerado sagrado ao homem, por maiores que sejam os sacrifícios exigidos do poder dominante. Assim, toda a política deve dobrar-se diante do direito, e não diante da utilidade. Ainda que, em princípio, possa parecer mais útil agir de outra forma, toda a política deve render-se ao direito, pois os princípios puros do direito tem realidade objetiva, isto é, são aplicáveis na prática. Assim sendo, tanto o povo no Estado quanto os Estados, uns em relação aos outros devem aplicar esses princípios, independentemente do tipo de objeção que possa ser apresentada a eles. Kant afirma que de outro modo, admitindo que o gênero humano nunca estará, ou que nem mesmo possa estar, em um estado melhor, nenhuma teodicéia explicaria a criação de seres (os seres humanos) que nunca passarão de seres corrompidos sobre a terra. Aceitando, porém, que a história caminha em direção a um estado cada vez melhor, de moralidade, onde o direito reina, então pode-se dizer com Kant que

a providência no curso do mundo é justificada aqui, pois o princípio moral no homem nunca se extingue; a razão que, pragmaticamente, se ativa para a execução da idéia jurídica, segundo aquele princípio, cresce sempre continuamente mediante uma cultura sempre em progresso (KANT 2008, p 74).

Cabe lembrar que Kant acredita que pouco a pouco os progressos em direção a um estado de direito público e, por conseguinte a um estado de paz perpétua, se tornarão mais rápidos e que para tanto, a educação tem um papel fundamental.

8. A educação e seu papel no desenvolvimento das potencialidades humanas

Kant (2006) afirma que a razão é uma faculdade que não conhece limite para seus projetos e que permite ao homem ampliar regras e propósitos do uso de suas forças para além do instinto natural. Ocorre que a razão, por não atuar apenas de modo instintivo, precisa de tentativas, de exercícios e ensinamentos para que possa progredir pouco a pouco de um grau de inteligência (*Einsicht*) a outro. Essa é a razão pela qual Kant afirma que as disposições naturais humanas voltadas para o uso da razão só podem se desenvolver na espécie e não no indivíduo, pois o homem precisaria ter uma vida muito longa para que pudesse aprender a fazer uso

de suas disposições naturais. Como a natureza concedeu ao homem um curto tempo de vida, ela precisa de muitas gerações que transmitam seus conhecimentos umas as outras a fim de conduzir, na espécie, o germe da natureza ao grau de desenvolvimento adequado ao seu propósito. Kant salienta que esse momento, o momento do pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, deve ser, ao menos na idéia dos homens, o objetivo dos seus esforços, pois que, doutro modo, as disposições naturais deveriam ser vistas como inúteis e sem finalidades e todos os princípios práticos seriam abolidos.

Kant chama a atenção para o fato de que civilização não é sinônimo de correção moral. No caminho da correção moral do homem como espécie, a civilização é indispensável, mas mesmo para pessoas *impregnadas* de boas maneiras e decoros sociais, a ação moral correta pode estar ainda muito distante. Nesse sentido, o filósofo afirma que, antes que uma união internacional entre os Estados se efetive, a natureza humana padece do pior dos males, que é um estado de aparência de bem estar exterior. Esse estado é fruto de uma idéia de correção moral pertencente à cultura humana que, atentando apenas para a afeição, a honra e ao decoro exterior, não passa de uma aparência de moralidade. Porém, no entendimento de Kant, o que a natureza busca é a formação de um estado de verdadeira correção moral humana, onde todo o bem, ou toda a aparência de bem, esteja ligado a uma intenção moralmente boa. Se por um lado este estado só será possível, no que concerne ao homem como espécie, quando ele, por seu próprio esforço, “saia do estado caótico em que se encontram as relações entre os Estados” (KANT 1986, p 19), por outro, isso só ocorrerá quando os Estados empregarem, continuamente, suas forças na formação interior do modo de pensar de seus cidadãos, o que é, para Kant, um trabalho longo e que necessita do esforço de muitas gerações e que só será possível quando os Estados se sentirem seguros, uns em relação aos outros.

Nessa ótica,

pode-se considerar a história da espécie humana, em seu conjunto, como a realização de um plano oculto da natureza para estabelecer uma constituição política (*staatsverfassung*) perfeita interiormente e, quanto a este fim, também exteriormente perfeita, como o único estado no qual a natureza pode desenvolver plenamente, na humanidade, todas as suas disposições (KANT 1986. P 20).

Segundo Kant, nossos descendentes longínquos (pessoas mais esclarecidas do que

nós) avaliarão a história dos tempos mais antigos somente em relação ao que os governos fizeram de positivo ou prejudicial de um ponto de vista cosmopolita, pois segundo ele, toda constituição jurídica é, em relação às pessoas que estão sob ela,

a constituição segundo o direito civil de Estado dos homens em um povo (*ius civitatis*); segundo o direito internacional dos Estados em relação uns com os outros (*ius gentium*) e; a constituição segundo o direito cosmopolita, enquanto homens e estados que, estando em relação de influência mútua exterior, tem de ser considerados como cidadãos de um Estado universal da humanidade (*ius cosmopoliticum*) (KANT 2008, pp 23-24. Grifos do autor).

Conforme o filósofo, o caminho que vai da selvageria à humanidade leva tanto tempo para ser percorrido que a pequena experiência já percorrida pela humanidade revela muito pouco sobre esse propósito da natureza no curso na história, e “permite determinar apenas de maneira muito incerta a forma de sua trajetória e a relação das partes com o todo” (KANT 1986, p 20). Assim sendo, o advento dessa idéia ainda está muito longe de se cumprir. Isso, porém, não é motivo para a indiferença, pois no entendimento de Kant, o processo do advento de uma era tão feliz para a posteridade pode ser acelerado através de nossa disposição racional.

Como uma das evidências da veracidade de sua idéia, Kant apresenta o fato de que a organização civil dos Estados de sua época já era tal que o desrespeito da liberdade civil fazia com que todos os ofícios se sentissem prejudicados, sobretudo o comércio, o que refletia nas forças políticas do Estado em suas relações externas. Nessa perspectiva, quando o cidadão, mesmo respeitando a liberdade dos outros é impedido de buscar seu próprio bem de todos os modos que lhe agradem, inibe-se a vitalidade das atividades em geral e conseqüentemente as forças do todo. Percebendo isso, a sociedade civil busca retirar, na medida em que percebe os benefícios dessa ação para com o todo, todas as restrições à liberdade individual de conduta. A primeira conseqüência disso é a conquista da liberdade geral de religião que traz como conseqüência, ainda que em meio a ilusões e quimeras, o iluminismo ou esclarecimento (*Aufklärung*) que é, para Kant, “um grande bem que o gênero humano deve tirar mesmo dos propósitos egoístas de seus chefes” (KANT 1986, p 21).

A disposição racional de que fala Kant, se efetiva na educação. Por esse motivo, ele coloca a educação como o ponto de maior relevância no processo de formação do homem através da história. Na visão kantiana, só a educação pode levar o homem a se reconhecer, e a todos os demais, como cidadãos cosmopolitas,

partícipes dos mesmos direitos naturais. Na ótica do autor, a educação é o que pode tornar o homem um verdadeiro homem, pois que o homem “é aquilo que a educação faz dele” (KANT 2006, p 15). Nessa perspectiva, se o homem não tivesse já sofrido um processo educacional ao longo da história, o que o habilitou para a construção de cultura, o homem não seria nada mais que um animal e as características propriamente humanas que ele desenvolveu não teriam de modo algum se manifestado.

Kant (2006) assevera que é propósito da natureza que esse esclarecimento, bem como a boa vontade que o acompanha, chegue até aos governantes, afim de que possa influenciar seus princípios de governo. Esse é, segundo ele, a única forma de fazer com que um projeto educativo que desenvolva no homem todas as suas potencialidades possa realizar-se. Segundo o autor, somente quando os Estados se sentirem seguros uns em relação aos outros, o que só é possível se um estado de paz for conquistado ou construído através de uma legislação à qual todos os Estados estejam ligados sob pena de suas sanções, é que os governos podem investir maciçamente na educação pública, único modo de desenvolver um projeto educativo capaz de levar o gênero humano a desenvolver os germes que a natureza nele depositou. Doutra forma, os governos continuarão gastando boa parte de seus orçamentos com guerras e, em tempos de paz, na prevenção das mesmas.

Para Kant (2006), é natural que os governos, ainda que não invistam o que deveriam em estabelecimentos públicos de ensino, não impeçam os esforços particulares nesse sentido, pois a razão lhes mostra que é o único caminho capaz de evitar as guerras que exigem sempre gastos mais crescentes, dado o fato de que elas se tornam sempre mais sofisticadas e, por conseguinte, mais caras. Na mesma medida em que cresce o desenlace das mesmas as suas conseqüências atingem direta ou indiretamente todos os Estados do mundo que estão sempre mais ligados, sobretudo pela indústria e pelo comércio.

No entendimento kantiano, “a espécie humana é obrigada a extrair de si mesma pouco a pouco, com suas próprias forças, todas as qualidades naturais que pertencem à humanidade” (KANT 2006, p 12). Nessa ótica, é a educação que, ensinando algumas coisas ao homem, fomenta o desenvolvimento de certas qualidades, levando o homem em direção ao desenvolvimento de suas disposições naturais. Kant cogita a possibilidade de que a educação se torne sempre melhor e que cada geração sobrepuje as gerações passadas, aproximando-se sempre mais

da perfeição da humanidade, pois “o segredo da perfeição da natureza humana se esconde no próprio problema da educação (KANT 2006, p 16). Ele afirma ainda, que sua época apenas começa a vislumbrar o que pertence, propriamente, a uma boa educação e que a educação “é o mais árduo problema que pode ser proposto ao homem” (KANT 2006, p 20). A idéia de conhecer o segredo da perfeição humana é para Kant algo animador:

é entusiasmante pensar que a natureza humana será sempre melhor desenvolvida e aprimorada pela educação, e que é possível chegar a dar àquela forma, a qual em verdade convém à humanidade. Isto abre a perspectiva de uma futura felicidade da espécie humana (KANT 2006, p 16-17).

Com essa perspectiva, vislumbrando a grandeza do projeto de uma teoria da educação, Kant aceita o fato de que este não possa ser ainda desenvolvido em sua época. Por se tratar da maior e mais árdua tarefa do homem, pois que é o projeto de sua auto-realização, e por ser um projeto que só pode ser desenvolvido pelo homem como espécie ao longo de sua história e, considerando-se que, na visão de Kant, o conceito de educação apenas em sua época começa a se tornar claro, e considerando também os muitos obstáculos que se colocam à efetivação de tal projeto, o filósofo percebe a impossibilidade de sua realização em curto prazo. Mesmo assim, Kant se entusiasma por antever a realização de uma idéia que ele não considera uma fantasia ou uma quimera, mas uma possibilidade real e necessária na história humana: “a idéia de uma educação que desenvolva no homem todas as suas disposições naturais é verdadeira absolutamente” (KANT 2006, p 17). Mesmo sabendo que este projeto não era algo realizável em sua época, Kant afirma que existia a possibilidade de se “trabalhar num esboço de uma educação mais conveniente e deixar indicações aos pósteros os quais poderão pô-las em prática pouco a pouco” (KANT 2006, p 18), trabalhando de modo conveniente ao desenvolvimento dos germes que a natureza depôs no homem, com vistas aos fins éticos e políticos bem demarcados em sua filosofia geral.

A educação dos governantes é um ponto de suma importância apontado por Kant (2006), pois se estes forem educados corretamente, se preocuparão mais com o bem do mundo do que com o bem seu próprio Estado. Assim o auxílio financeiro à educação, também não estaria restrito aos planos que melhor conviessem aos desejos daqueles que governam, mas o planejamento dos gastos seria colocado sob a responsabilidade de pessoas com entendimento apurado no assunto. Dessa

forma, a cultura do espírito e do conhecimento humano poderia ser promovida mais intensamente. Mas, Kant lembra que estas coisas - conhecimento e cultura do espírito - não se conseguem pelo poder e pelo dinheiro, podem ser, no máximo, por eles facilitadas. Portanto, o empreendimento educacional que Kant visava é um empreendimento que conta mais com esforços particulares do que com a ajuda dos governos, embora a realidade pudesse ser diferente, se os governantes, de modo geral, visassem um fim diferente daquele que, mormente, visam, a saber, seus interesses particulares. Kant também coloca que se o melhoramento do estado social deve vir, também, dos governantes, esses devem ter sua educação melhorada, pois, “não se deve esperar que algum bem venha do alto a não ser que lá a educação seja primorosa” (KANT 2006, p 24). Assim,

a direção das escolas deveria, portanto, depender da decisão de pessoas competentes e ilustradas. Toda cultura começa pelas pessoas privadas e depois, a partir delas, se difunde. A natureza humana pode aproximar-se pouco a pouco do seu fim apenas através dos esforços das pessoas dotadas de generosas inclinações, as quais se interessam pelo bem da sociedade e estão aptas para conceber como possível um estado de coisas melhor no futuro. (KANT 2006, pp 24-25).

Mas Kant observa que isso nem sempre acontece devido ao fato de que alguns poderosos consideram o povo como uma espécie de propriedade sua, e que, mesmo quando desejam que eles tenham um aumento de suas habilidades, no mais das vezes têm a finalidade única de aproveitar-se de tais habilidades para seus próprios desígnios.

9. Considerações finais

Kant (1986) afirma que, embora o projeto de querer redigir uma história (*Geschichte*) a partir da idéia de que o curso do mundo é adequado a certos fins racionais possa parecer estranho e até absurdo, ele pode ser útil, na medida em que pode servir como uma espécie de horizonte para a compreensão daquilo que de outro modo parece ser apenas um agregado sem plano das ações humanas. Para corroborar essa idéia, o filósofo afirma que, um exame da história que considere apenas a constituição civil dos Estados e as relações entre eles, mostra “um curso regular de aperfeiçoamento da constituição política” (KANT 1986, p 23), em todo o ocidente. Nessa perspectiva, o bem presente em cada constituição civil e no modo

de um Estado se relacionar com os demais é que permitia que seu povo fosse elevado e até glorificado, e com ele também as artes e a ciência, ao passo que os vícios a ele ligados tornavam a destruí-lo. No entanto, no entendimento de Kant, sempre permanecia um germe do iluminismo, o qual se desenvolvia mais a cada revolução, aperfeiçoando a espécie humana sempre mais; daí o papel relevante da educação pensado sob o signo do social. A história do mundo, então, nada mais é do que a história da formação humana conduzida pela natureza sem que o homem, em princípio, tivesse a menor idéia a esse respeito.

O fio condutor *à priori* da história apontado por Kant, além de esclarecer o emaranhado das vicissitudes humanas ao longo da história, serve ainda, como ele mesmo disse, para a predição política das futuras mudanças estatais, além de abrir uma perspectiva consoladora para o futuro. Um porvir, ainda que distante, no qual a espécie humana é representada em condições de se elevar “a um estado no qual todos os germes que a natureza nela colocou poderão desenvolver-se plenamente e a sua destinação aqui na Terra ser preenchida” (KANT 1986, p 23), justifica, como disse Kant, a natureza, ou a *Providência*, com relação à história do gênero humano, finalidade da existência de todas as demais coisas.

A criação da *Organização das Nações Unidas* (ONU), no século XX, parece confirmar a idéia de Kant segundo a qual a humanidade logo perceberia a necessidade, para seu próprio bem estar, da manutenção do todo e, para tanto, da criação de um corpo político envolvendo os diferentes Estados do mundo (*Staatskörper*). Do mesmo modo, o assombroso desenvolvimento da tecnologia armamentista, parece confirmar o pensamento kantiano com relação ao crescimento infundável dos gastos com as guerras e suas prevenções. Esses fatos parecem fomentar as esperanças, já nutridas por Kant, de que, depois de muitas revoluções e transformações a que a natureza *força* o homem, “finalmente poderá ser realizado um dia aquilo que a natureza tem como propósito supremo, um estado cosmopolita universal, como o seio no qual podem se desenvolver todas as disposições originais da espécie humana” (KANT 1986, pp 21-22).

Conforme foi dito, para Kant, não fossem os males aos quais a natureza submeteu o homem selvagem, ele permaneceria acomodado e todas as suas potencialidades permaneceriam inertes. Não é de se esperar, portanto, que um estado cosmopolita de segurança pública elimine definitivamente todo o perigo, pois se assim fosse, as forças da humanidade tornariam a adormecer. A principal função

desse estado seria pôr fim, definitivamente, a todas as guerras, impedindo que as nações de se destruam umas as outras, proporcionando-lhes um estado de segurança, quando então os governos poderiam se preocupar mais com questões tão importantes como a educação.

Não se pode esquecer, que não se trata de um estado de paz a ser atingido acidentalmente, pois embora seja fruto de um processo racional da natureza visando transformar o homem, de sua animalidade primitiva, em um ser onde o espírito ou a mente esteja desenvolvido em toda a sua plenitude, é um estado que deve ser engendrado pelo homem. Para tanto, a natureza utiliza, ou antes, obriga o homem a utilizar suas potencialidades e forjar as ferramentas de sua própria construção, num processo em que transformando o mundo o homem transforma a si mesmo. O desenvolvimento humano depende de sua disposição racional para tal. Depende de que o homem atente para as finalidades da natureza e, sobretudo, ocupe-se do desenvolvimento da humanidade para que as próximas gerações se tornem mais hábeis e principalmente mais desenvolvidas moralmente. Isso significa um empenho em conduzir a posteridade a um grau mais elevado de humanidade do que ela já atingiu. O caminho já foi apontado por Kant: a educação. Esta não é apenas responsabilidade de pedagogos e educadores profissionais ou do homem como espécie, mas de cada um individualmente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Trad. Marco Zingano. L &PM: Porto Alegre 2008.
- _____. **Sobre a Pedagogia**. Trad. Francisco Cock Fontanella. 5 ed. Piracicaba: UNIMEP, 2006.
- _____. **Idéia de Uma História Universal de Um Ponto de Vista Cosmopolita**. Trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. Brasiliense: São Paulo, 1986.
- LEBRUN, Gerald. Uma Escatologia Para a Moral. In: **Idéia de Uma História Universal de Um Ponto de Vista Cosmopolita**. pp 75-101. Trad. Rodrigo Naves e Ricardo R. Terra. Brasiliense: São Paulo, 1986

A AMBIVALÊNCIA DA JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL: O PODER DE SUBMISSÃO DE ESTADOS NÃO-SIGNATÁRIOS AO ESTATUTO DE ROMA PELO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

THE AMBIVALENCE OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT JURISDICTION: THE POWER OF SUBJECTION OF NON-STATE PARTIES TO THE ROME STATUTE BY THE UN SECURITY COUNCIL

Arisa Ribas Cardoso^{*}

Resumo:

Para que o Tribunal Penal Internacional se concretizasse, foram concedidos poderes ao Conselho de Segurança da ONU. Este trabalho objetiva identificar as consequências do poder de submissão de países não-signatários outorgado ao Conselho de Segurança através de uma breve contextualização histórica do tema, seguida de uma apresentação do papel do Conselho de Segurança da ONU na justiça penal internacional para, por fim, identificar as consequências do poder outorgado ao Conselho. Concluiu-se, ao final, que este poder maculou a legitimidade do Tribunal Penal Internacional, gerando ambivalência na aplicação da lei internacional penal.

Palavras-chave: Tribunal Penal Internacional. Conselho de Segurança. Estatuto de Roma.

Abstract:

For the concretization of the International Criminal Court, there were granted powers to the UN Security Council. This research objective is to identify the consequences of the power to submit non-State countries given to the UN Security Council through a brief historic contextualization of the theme, followed by an presentation of the UN Security Council role in the international criminal justice to, in the end, identify the consequences of the power given to the Council. The conclusion is that this power maculates the legitimacy of the International Criminal Court, creating ambivalence in the application of the international criminal law.

Keywords: International Criminal Court. Security Council. Rome Statute.

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal Penal Internacional (TPI) foi instituído pelo Estatuto de Roma, em 1998, com o objetivo de punir “os crimes mais graves que preocupam a comunidade

^{*} Graduanda em Relações Internacionais e em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, e-mail: arisarc@hotmail.com

internacional em seu conjunto” (Preâmbulo do Estatuto) e conta com 108 países membros¹. Entre esses membros não estão países importantes como EUA, Rússia e China, sendo os três membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A justiça penal internacional desenvolveu-se no último século em razão das grandes atrocidades cometidas nas duas guerras mundiais. Desde esta época começou-se a pensar na instalação de um Tribunal Internacional Penal que fosse permanente, o que ocorreu somente meio século após o fim da II grande guerra. Nesse ínterim, foi constituída a Organização das Nações Unidas (ONU) e consolidaram-se os poderes do Conselho de Segurança da ONU (CS), o qual criou dois tribunais internacionais penais *ad hoc* na década de 1990, e foi incluído com grandes poderes no Estatuto do Tribunal permanente.

Ocorre que, com intuito de penalizar os responsáveis pelos crimes contra a humanidade e de alcançar o maior número possível de signatários, o Estatuto de Roma outorgou poderes ao Conselho de Segurança para submeter casos à jurisdição do Tribunal. Esses poderes acabaram maculando a credibilidade do TPI, pois permitem que alguns Estados fiquem imunes a sua jurisdição, enquanto outros, que não o aceitaram, podem ser sujeitados a ele. Assim, pela existência desta cláusula, ao invés de se ampliar a jurisdição do Tribunal, estar-se-á a tolhê-la da legitimidade necessária para o efetivo cumprimento de seus objetivos.

Pelo exposto, este artigo propõe-se a analisar as conseqüências à legitimidade do Tribunal Penal Internacional da aplicação da cláusula que permite ao Conselho de Segurança das Nações Unidas submeter situações de países não-signatários a sua jurisdição. Portanto, utilizando-se do método dedutivo, pretende-se: 1) apresentar um breve histórico da construção da justiça penal internacional até a delimitação da competência territorial do TPI; 2) apresentar o Conselho de Segurança da ONU e seu papel na justiça penal internacional; 3) demonstrar as conseqüências da aplicação da alínea ‘b’ do artigo 13 do Estatuto de Roma, que permite ao CS denunciar países não-signatários do TPI.

2. DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL

¹ Dados de junho de 2009. (Em inglês: dados no site <www.icc-cpi.int>.About the court, ICC at a glance.)

Antes de chegar à metade do século XX, o mundo já havia sido abalado por duas grandes guerras. Devido aos horrores testemunhados por parte da população mundial nesse período, o julgamento dos responsáveis passou a ser um assunto de interesse geral. Os chamados crimes contra a humanidade necessitavam ser julgados por organismos internacionais, uma vez que sua esfera de abrangência transpassava fronteiras. Em razão disso, após a II guerra mundial, iniciou-se o desenvolvimento de uma justiça penal internacional.

Pode-se identificar os embriões de uma justiça penal internacional já no século XV, no julgamento de Peter Von Hagenbach por crimes de guerra; no século XIX, com o desenvolvimento do direito humanitário e a sugestão da criação de uma corte internacional criminal por um dos fundadores da Cruz Vermelha; assim como no artigo do Tratado de Versalhes de 1919 que preconizava o julgamento de crimes cometidos pelos alemães durante a guerra (JANKOV, 2009). Contudo, foi a criação do Tribunal de Nuremberg o estopim para a concretização da aspiração por um órgão capaz de julgar imparcialmente os maiores criminosos da humanidade.

Além do Tribunal de Nuremberg, ainda em 1945, foi criado o Tribunal para o Extremo Oriente, em Tóquio, no Japão. As jurisdições das duas cortes abrangiam os crimes contra a paz, os crimes de guerra e os crimes contra humanidade. Inúmeras foram as críticas levantadas contra elas, principalmente pelo fato de ter sido uma justiça imposta pelos vencedores aos vencidos (BAZELAIRE; CRETIN, 2004). Mas qualquer primeiro passo é um pouco cambaleante, e os diversos vícios que permearam essas primeiras tentativas de institucionalização da justiça penal internacional não tiram o mérito que elas tiveram para o avanço dessa matéria.

Com a experiência desses dois tribunais *ad hoc* e a partir da estrutura da Organização das Nações Unidas, em 1948, a Comissão de Direito Internacional iniciou os esforços para a criação de um tribunal internacional penal permanente. Contudo, o mundo bipolarizou-se em razão da Guerra Fria e tornou-se um ambiente pouco propício para o desenvolvimento de um organismo como esse. Em razão disso, foi somente após a queda da União Soviética que se reiniciaram os trabalhos para sua criação, culminando com o Estatuto de Roma, em 1998 (BAZELAIRE; CRETIN, 2004).

Nesse meio tempo, porém, criaram-se, pelo Conselho de Segurança da ONU, outros dois tribunais penais internacionais *ad hoc*: um para ex-Iugoslávia (TPII) e outro para Ruanda (TPIR). As competências desses tribunais abrangem os crimes

de guerra e os contra a humanidade. Além disso, o TPII também pode julgar o crime de genocídio. Estes tribunais tentaram sanar as principais críticas aos seus antecessores ao aplicar os princípios da legalidade e da ampla defesa. Conseguiram reconhecimento internacional e vêm cumprindo seus objetivos satisfatoriamente. Portanto, não obstante algumas falhas, o TPII e o TPIR mostraram-se uma grande evolução da justiça penal internacional (BAZELAIRE; CRETIN, 2004).

Enfim, após meio século da criação do primeiro tribunal penal internacional foi aprovado, em 17 de julho de 1998, em Roma, o Estatuto do primeiro Tribunal Penal Internacional Permanente. Todos os Estados e instituições especializadas da ONU puderam participar da preparação deste Estatuto (CRETELLA NETO, 2008). Houve muitas questões polêmicas a serem dirimidas durante a sua elaboração e muitas concessões foram feitas para que se chegasse a um texto aceitável para a maioria dos Estados. Por isso, apesar da resolução satisfatória da maioria dos problemas, restaram ainda muitas lacunas e muitas imprecisões no texto.

A competência do TPI ficou restrita ao crime de genocídio (art. 6º), os crimes contra a humanidade (art. 7º), crimes de guerra (art. 8º) e o crime de agressão (o qual ainda não foi descrito). Também ficou decidido que o Tribunal seria regido pelo princípio da complementaridade (art. 17), ou seja, ele só atuará quando o fato não for, ou não puder ser, devidamente processado na justiça nacional. Além disso, o Estatuto não deixou oportunidade para reservas². Quanto às formas de requisitar a perseguição de alguém (art. 13), pode o procurador começar uma investigação *ex officio* (art. 15), a requerimento de um Estado-parte (art. 14), ou a requerimento do Conselho de Segurança (art. 13, 'b').

Bazelaire e Cretin (2004) afirmam que um dos problemas do TPI é o fato de sua competência ter efeitos *ex nunc*, ou seja, só abrange os crimes cometidos a partir da sua entrada em vigor. Dessa forma, os crimes cometidos antes de meados de 2002, quando não caracterizados como permanentes, não serão julgados pelo Tribunal e podem ficar impunes. Questiona-se, entretanto, se o maior problema não está na forma como foi delimitada a jurisdição do Tribunal, oportunizando o tratamento diferenciado conforme o país do criminoso.

A área de abrangência da jurisdição do Tribunal foi um dos temas mais

² O art. 120 do Estatuto veda as reservas, contudo, no art. 124 há uma exceção: um Estado que se torne Parte do Estatuto, poderá declarar que, durante um período de sete anos a contar da data da entrada em vigor do Estatuto no seu território, não aceitará a competência do Tribunal relativamente à categoria de crimes referidos no artigo 8º (crimes de guerra), quando haja indícios de que um crime tenha sido praticado por nacionais seus ou no seu território.

debatidos e um dos últimos a serem decididos nas negociações para a elaboração do Estatuto (KAUL, 2000). As propostas foram as mais variadas³, desde um regime de consentimento estatal, como o adotado pela Corte Internacional de Justiça, recomendado pela França – a qual, segundo KAUL (2000), tornaria a corte “totalmente dependente da discricionariedade dos Estados-parte e seus interesses” e “tão seletiva jurisdição a levaria a uma inevitável paralisação” – até a sugestão germânica de jurisdição universal. Esta última sugestão baseava-se na idéia de que, se é aceito o princípio da jurisdição universal para os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o genocídio, o Tribunal deveria ser competente para julgar estes crimes independentemente da aceitação dos Estados (BERGSMO, 2000).

A Coréia do Sul apresentou uma proposta baseada na jurisdição automática, segundo a qual o Tribunal seria competente quando um ou mais países signatários tivessem relação com o caso concreto, por exemplo: o Estado onde ocorreu o crime, o Estado da vítima, o do suspeito, ou ainda, se cabível, o Estado a quem foi pedida a extradição do criminoso, ou uma combinação destes. Essa proposta chegou a contar com mais de 80% de apoio, mas apesar disso, no último momento, por pressões políticas, outra foi a solução definitiva (KAUL, 2000).

O que ficou positivado no Estatuto de Roma foi que o TPI teria jurisdição sobre:

- I) os Estados signatários do Estatuto (art.12.1);
- II) qualquer Estado, quando fosse feito um acordo especial (art. 4.2);
- III) o Estado em cujo território tenha tido lugar a conduta em causa, ou, se o crime tiver sido cometido a bordo de um navio ou aeronave, o Estado de matrícula deste (art. 12.2, ‘a’);
- IV) o Estado de que seja nacional a pessoa a quem é imputado um crime (art.12.2, ‘b’); e,
- V) os Estados submetidos ao TPI pelo Conselho de Segurança agindo nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU (art. 13, ‘b’).

Nos casos dos números III e IV, os Estados, se não forem signatários do Estatuto, poderão optar pela jurisdição da Corte para o julgamento daquele crime. No caso número V, não há restrições, qualquer Estado pode ser submetido ao TPI pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (KAUL, 2000).

³ Os documentos referentes à Conferência de Roma podem ser encontrados no site: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>.

Nestes termos então, definida a competência territorial do TPI e incluídos os poderes do Conselho de Segurança, o Estatuto acabou por ser aprovado por cento e vinte Estados, com vinte e uma abstenções e sete votos contra, de: EUA, China, Israel, Iraque, Líbia, Iêmen e Qatar (KAUL, 2000).

3. O CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU E SEU PAPEL NA JUSTIÇA PENAL INTERNACIONAL

O Conselho de Segurança é o órgão mais importante dentro do sistema das Nações Unidas, tendo em vista o principal objetivo desta, que é a manutenção da paz e a segurança internacionais, conforme o art. 1º da Carta. Ele foi criado para dar respostas rápidas aos problemas que surgissem referentes à segurança internacional, já que tendo um número reduzido de membros – dentre os quais estavam as maiores potências do mundo à época – sua capacidade de mobilização e eficácia seria muito maior do que a da Assembleia Geral. Este órgão é composto por 15 países, sendo que cinco deles são permanentes: Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, China e Rússia, os únicos que têm poder de veto.

Este poder de veto está contido no art. 27.3 da Carta e preleciona que para a tomada de qualquer decisão não processual é necessário o voto afirmativo de nove membros, inclusive, os votos afirmativos de todos os membros permanentes do CS. Contudo, muito embora a Carta fale em ‘voto afirmativo’, construiu-se historicamente o instituto da abstenção, com o intuito de evitar a paralisação da ONU (MELLO, 2000). Diante disso, foi decidido que a abstenção não seria considerada como veto e, portanto, mesmo não havendo os cinco votos positivos dos membros permanentes, as resoluções poderiam ser aprovadas.

Na Carta das Nações Unidas, o Capítulo V diz respeito ao Conselho de Segurança. Ali se encontram as normas de organização do órgão e suas funções. No art. 24 é conferida ao Conselho a “responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais” e outorga a ele o poder de agir em nome de todos os membros da ONU. No entanto, é o Capítulo VII⁴ que confere ao Conselho a maior parte do seu poder, pois se refere às ações relativas às ameaças à paz, ruptura da

⁴ No art. 39 são elencados os poderes básicos do Conselho, como: determinar a existência de ameaças à paz, ruptura da paz ou ato de agressão; fazer recomendações ou decidir as medidas que devem ser tomadas para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. O art. 41 trata das medidas que podem ser tomadas pelo CS sem o emprego de forças armadas, e o art. 42 dá a permissão para que se utilize de forças armadas nos casos que as medidas do art. 41 não forem eficazes.

paz e atos de agressão.

É importante salientar que não existe nenhum órgão fiscalizador das ações do Conselho e de sua legalidade⁵ e, em razão disto, ele acaba tendo um poder muito maior até do que lhe é expressamente outorgado, uma vez que não se pode prevenir, ou punir, uma atitude exagerada deste órgão.

Quando da criação dos Tribunais Penais Internacionais *ad hoc* para ex-Iugoslávia e para Ruanda, questionou-se a legitimidade do Conselho de Segurança para tomar esta iniciativa. Argumentou-se que não havia nenhuma previsão legal para isso, já que dentre as funções do Conselho elencadas na Carta, não se encontra a de criação de órgãos jurisdicionais, tendo ele, assim como já havido feito outras vezes, distorcido a interpretação de dispositivos da Carta para poder atingir seus objetivos.⁶ Porém, a criação destes tribunais acabou sendo considerada legítima como meio para assegurar a manutenção da paz (CRETELLA NETO, 2008).

Pellet, Daillier e Dihn (2003) afirmam que o Conselho pode apenas fazer uso dos meios *não jurisdicionais* de resolução pacífica de controvérsias oferecidos pelo direito internacional geral. Portanto, apesar de ter havido um assentimento tácito destes tribunais pela comunidade internacional, sua constituição careceu de legalidade e revelou um “cunho predominantemente político” (JANKOV, 2009, p. XLIII).

Quanto ao papel do Conselho de Segurança perante o Tribunal Penal Internacional, Cretella Neto (2008, p. 209) destacou que “segundo os americanos, deveria erigir-se em órgão de tutela e de supervisão do funcionamento do tribunal”, no entanto, restaram-lhe basicamente duas prerrogativas: a de submeter casos à Corte, mesmo referentes a países não signatários (art.13.b) e, também, o poder de determinar o adiamento de um inquérito instaurado pelo Ministério Público (art. 16).

Com base neste segundo poder, o Conselho de Segurança aprovou, já em 2002, a resolução 1422, que determina que não sejam instauradas investigações ou perseguições sobre integrantes das forças de paz das Nações Unidas quando nacionais de países não-signatários do Estatuto de Roma.⁷ Segundo Carsten Stahn

⁵ Segundo Celso Albuquerque de Mello “o não controle dos atos do CS prende-se à sua importância e o controle pela CIJ o enfraqueceria. Um controle a priori seria um entrave à sua rápida atuação. Poderia existir um controle a posteriori e se a ação fosse ilegal daria margem a uma reparação. (2000a, pp.617-618).

⁶ [...] o próprio Conselho de Segurança tem, na prática, passado “por cima” da distribuição conceitual entre os capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, em nada surpreende que em nossos dias se assinala a necessidade de reconceitualizar as próprias bases convencionais do exercício da segurança coletiva, quando pouco para “preencher o hiato conceitual” entre as medidas coercitivas e as operações de manutenção da paz. (A. de Aguiar Patriota, parafraseado por CANÇADO TRINDADE, 2003, p.679)

⁷ The Security Council [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Requests, consistent with the provisions of

(2003, p. 85-86), essa resolução significa que as tropas de Estados não-signatários do Estatuto são mais iguais perante a lei que as tropas dos Estados signatários, já que eles ficam imunes por doze meses contra acusações de crimes de guerra e outros sob o Estatuto, e isso acaba freando o caráter não discriminatório do direito internacional penal que tem, inclusive, jurisdição sobre nacionais de terceiros Estados.

Ainda segundo o mesmo autor, pode-se questionar como a exceção às tropas de manutenção da paz da jurisdição do TPI pode estar ligada à paz, no sentido do artigo 39 da Carta, uma vez que foi o Capítulo VII desta utilizado como base para a aprovação da resolução 1422 (STAHN, 2003, p. 86). Ou seja, o Conselho de Segurança fez uma interpretação bastante extensiva dos dispositivos da Carta, para conseguir legitimar uma atitude protecionista e segregacionista no sistema jurídico internacional. Por exemplo, em uma mesma missão, os soldados americanos estarão protegidos pela resolução, já que seu país não é signatário, e os brasileiros poderão ser processados e condenados, tendo feito exatamente a mesma coisa que os demais. Enfim, tratam-se os iguais desigualmente.

4. O PODER DO CONSELHO DE SEGURANÇA SUBMETER PAÍSES NÃO-SIGNATÁRIOS AO TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES

O Tribunal Penal Internacional demorou mais de cinquenta anos para se tornar realidade, pois as condições políticas da segunda metade do século XX não eram propícias para o seu desenvolvimento. Muito embora o Estatuto de Roma tenha sido aprovado trazendo a esperança de que “a existência de um tribunal penal internacional permanente, cuja independência fosse assegurada, evitaria que as perseguições aos criminosos tivessem por base critérios essencialmente políticos” (CRETELLA NETO, 2008, p. 216), esse não foi o ocorrido. A concessão de poderes ao Conselho de Segurança inseriu no Tribunal um elemento político que trouxe “o risco de comprometer, de certa forma, a independência (leia-se: a imparcialidade) do Tribunal” (CRETELLA NETO, 2008, p. 221), pois sua atuação, em muitos casos, ficaria vinculada a decisões de um órgão eminentemente político como o Conselho

Article 16 of the Rome Statute, that the ICC, if a case arises involving current or former officials or personnel from a contributing State not a Party to the Rome Statute over acts or omissions relating to a United Nations established or authorized operation, shall for a twelve-month period starting 1 July 2002 not commence or proceed with investigation or prosecution of any such case, unless the Security Council decides otherwise; 2. Expresses the intention to renew the request in paragraph 1 under the same conditions each 1 July for further 12-month periods for as long as may be necessary; (SECURITY COUNCIL, Resolution 1422, 12 July 2002)

de Segurança.

Já na conferência de Roma, em 1998, a delegação do México e, especialmente, a da Índia, questionaram a participação do Conselho de Segurança no Tribunal. No dia 17 de junho, o representante da delegação indiana, Dilip Lahiri, proferiu um discurso apontando os principais problemas que a inclusão de prerrogativas ao Conselho de Segurança no Estatuto traria.

Dilip Lahiri (1998) argumentou que a participação do Conselho de Segurança no Tribunal Penal Internacional é uma violação ao Direito Internacional, assim como foram as criações dos Tribunais Internacionais *ad hoc*, pois o Conselho não tem competência jurisdicional. Para o delegado indiano, estes tribunais acabaram aceitos porque foram a única maneira, à época, para punir aqueles criminosos. Contudo, a partir da Conferência de Roma, passaria a existir o TPI e os Estados poderiam submeter casos a ele, não sendo necessária, portanto, esta prerrogativa do Conselho, a não ser que ela significasse duas coisas: que os casos submetidos pelo Conselho vinculariam mais que outros (o que seria uma tentativa de manipulação da justiça internacional); ou, alguns países membros do Conselho não pretendiam aceitar se submeter ao Estatuto, mas queriam poder submeter casos a ele. E disse, ainda, que pelo Direito dos Tratados nenhum Estado pode ser submetido sem o seu consentimento a um tratado, e o Conselho de Segurança não tem o condão de modificar isso. Por fim, lamentou-se que o Estatuto tenha permitido que Estados não signatários possam submeter outros Estados não signatários.

O delegado indiano conseguiu sintetizar muito bem todas as implicações que esta prerrogativa outorgada ao Conselho trouxe para o TPI e para a comunidade internacional. A possibilidade de submissão de países não-signatários ao Estatuto fere vários princípios do direito internacional e lesa a soberania dos Estados que não concordaram com os termos do tratado. Ruth Wedgwood (1999), em seu artigo referente ao TPI sob o ponto de vista americano, já afirmava que uma instituição com tamanha importância deveria ter sua legitimidade diretamente baseada no consentimento dos Estados participantes, e o exercício de uma jurisdição sobre terceiros Estados entra em choque com esta pretensão. Contudo, esta jurisdição sobre terceiros Estados deve ser vista como prejudicial no contexto em que foi aprovada (permitindo que alguns Estados nunca sejam submetidos ao TPI). Caso a jurisdição aplicada fosse universal, não haveria problema de legitimidade, apenas, talvez, de eficácia. Todavia, este problema poderia ser sanado caso a jurisdição

escolhida tivesse sido a automática, sugerida pela Coreia do Sul, a qual não é absoluta como a universal, mas também não gera a ambivalência que a forma escolhida gerou.

O Estatuto de Roma articula que o Conselho de Segurança poderá submeter um país não-signatário ao Tribunal conforme o *Capítulo VII da Carta das Nações Unidas*. Este capítulo, entretanto, é relativo às medidas que devem ser tomadas em casos de ameaças à paz, rupturas da paz e atos de agressão. Para que alguém seja submetido ao TPI deve ter cometido atos que, na maioria das vezes, caracterizam rupturas da paz. Todavia, sabe-se que a justiça penal, tanto no âmbito interno, quanto no internacional, não tem o condão de prevenir ou resolver qualquer problema, serve apenas como punição dos responsáveis por crimes e, assim sendo, fica prejudicada uma interpretação no sentido de que o Tribunal pode ser usado pelo Conselho como meio de resolução de problemas relativos à ruptura da paz.⁸ O Conselho de Segurança deve agir de maneira preventiva ou interruptiva nos casos previstos na Carta. Por outro lado, a justiça penal é algo *a posteriori*, ou seja, será aplicada após a ocorrência dos fatos, não servindo para coagir ou interromper os acontecimentos. Nesse sentido, as medidas passíveis de serem tomadas pelo CS não têm vinculação direta com as que posteriormente deverão ser tomadas pelo TPI.

EUA, Rússia e China são membros permanentes do Conselho de Segurança, mas não são signatários do Estatuto. Eles são fundamentais na hora de submeter algum país não-signatário ao Tribunal, pois tem grande força de persuasão, além do poder de veto. Entretanto, no caso de haver a sugestão de submissão de alguma situação envolvendo estes países, ou seus aliados mais próximos (como Israel com relação aos EUA), eles provavelmente farão uso do seu poder de veto. Isso faz com que haja uma ambivalência na aplicação da lei penal internacional: alguns países são privilegiados por sua posição e ficam imunes à jurisdição da Corte, enquanto outros serão facilmente submetidos a ela, muitas vezes por crimes menos graves que alguns dos cometidos pelos países privilegiados.

Em 31 de março de 2005, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução

⁸ Em sentido contrário tem-se a opinião de Morten Bergsmo (2000, p. 230-231): “Ainda assim, como uma intervenção internacional judicial pode contribuir para a reconciliação numa área de conflito e a restauração da paz e segurança internacionais, é natural que o Conselho de Segurança, como órgão primário com responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacionais, esteja apto para provocar situações junto a CIC, como consignado no Estatuto de Roma. Nestas hipóteses, o Conselho de Segurança usaria o CIC como ‘um instrumento para o exercício de sua própria função de manutenção da paz e segurança internacionais, i.e., como uma medida de contribuição para a restauração da paz e segurança’ na área do conflito.”

1593⁹ que submeteu a situação em Darfur¹⁰, no Sudão, ao Tribunal Penal Internacional. O Sudão não é signatário do Estatuto de Roma, sendo, portanto, esta a única forma possível para a submissão dos seus cidadãos ao TPI pelas grandes atrocidades cometidas naquele território. Em 04 de março de 2009, o TPI expediu um mandado de prisão contra Omar Al-Bashir, presidente do país. No entanto, essa medida foi motivo, inclusive, de escárnio por parte do presidente sudanês que, poucos dias depois da expedição deste mandado, dançou em frente a uma multidão, e defendeu sua decisão de expulsar as agências humanitárias do território do país (HEAVENS, 2009).

Esse caso espelha outro problema trazido ao Tribunal pelo poder concedido ao Conselho (o qual, não é possível negar, também ocorreria no caso da jurisdição universal e, talvez, também na automática): a falta de um poder de polícia. Quando esse poder é aplicado a países signatários, esta questão torna-se irrelevante, uma vez que ao ratificar o tratado eles comprometem-se a cooperar plenamente com o Tribunal. Já nos casos de terceiros Estados, há uma dificuldade maior em agir contra os criminosos que estejam em seus territórios, uma vez que não têm o dever de auxílio. É o que está ocorrendo neste caso. Omar Al-Bashir viaja até para fora do seu país, para Estados não-signatários do Estatuto e, meses após a expedição do mandado de prisão contra ele, continua em liberdade, governando seu país e cometendo atrocidades.

Os EUA já questionavam o poder de persecução do Tribunal na Conferência de Roma. A questão era saber se o Tribunal teria condições de perseguir oficiais e pessoas de um governo que não tivesse aderido ao tratado, pois para eles, esse tipo de jurisdição extraterritorial era muito pouco ortodoxa, já que se aplica o tratado a um país sem que ele tenha consentido (BERGSMO, 2000, p. 225). Ou seja, os próprios EUA, que só teriam a ganhar com os poderes conferidos ao Conselho, já os criticavam, pois sabiam que sua aplicação traria inúmeros problemas de ordem prática. Ainda Bergsmo (2000, p. 233), refletindo sobre este assunto, afirma que “é difícil imaginar como uma situação provocada junto à Corte pelo Conselho de Segurança possa ser investigada pelo Ministério Público com os poderes limitados conferidos pelo Estatuto de Roma”, pois, como já ressaltado, esses países não têm

⁹ *The Security Council [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Decides to refer the situation in Darfur since 1 July 2002 to the Prosecutor of the International Criminal Court; (SECURITY COUNCIL, Resolution 1593, 31 March 2005)*

¹⁰ Desde 2003 vem ocorrendo diversos conflitos entre a população árabe e a população negra no Sudão, sendo que esta segunda tem sofrido inúmeros atentados, já classificados internacionalmente como genocídio. Já há mais de 300 mil mortes e 2,5 milhões de refugiados por conta deste conflito. (CONFRONTOS, 2009)

qualquer dever de cooperar.¹¹

Segundo David Morrison (2008), o artigo 13, letra 'b' do Estatuto de Roma, faz com que o Tribunal, além de perder sua independência, torne-se totalmente injusto, já que os membros permanentes da ONU que não são signatários do Estatuto nunca serão submetidos a ele por causa do seu poder de veto. Essa injustiça é que torna o TPI tão propenso a críticas e faz com que muitos países neguem-se a ratificar o Estatuto. Segundo Robert Cryer (2006), o Conselho pode, legalmente, submeter uma situação ao Tribunal, contudo, ele não pode usar o TPI como lhe convém. O Conselho deve respeitar a Carta da ONU e respeitar o TPI como um corpo judicial autônomo, e não utilizá-lo discricionariamente.

É inquestionável o fato de que o Conselho de Segurança, pela sua configuração, com membros permanentes com poder de veto e, inclusive, pela sua função internacional, não deveria ter poderes tão importantes dentro de um órgão judicial autônomo como o TPI. No cumprimento de suas funções delegadas pelo Estatuto de Roma ele estará violando o Direito Internacional, assim como fez quando da criação dos tribunais *ad hoc*, pois permitirá que persista a desigualdade no sistema internacional. O que é mais grave, é que no âmbito da justiça penal internacional está-se a falar de indivíduos, e não mais apenas de Estados ou Organizações Internacionais, como no Direito Internacional tradicional. Dessa forma, além de criarem-se duas categorias de Estados, criaram-se duas categorias de pessoas: as que podem ser processadas pelo TPI e as que, mesmo que cometam os crimes descritos no Estatuto, só serão processadas se seus países acharem conveniente.

Além de tudo isso, com a possibilidade de submissão de Estados a um tratado que não assinaram, é prejudicado o princípio do consentimento estatal do Direito Internacional, de uma forma injusta. Admite-se que os Estados devam seguir certos princípios internacionais, certos costumes, mesmo que não tenham, nem tacitamente, aceitado aquilo, mas que por serem considerados universalmente válidos, não permitem a escusa do Estado de que não os aceita. Diante disso, para um melhor e mais justo funcionamento do Tribunal Penal Internacional, poderia ter sido adotado o regime da jurisdição universal como foi sugerido pela Alemanha, ou o

¹¹ Antonio Cassese também reflete sobre este assunto e demonstra suas desconfianças quanto a falta do poder de policial do TPI: “[...] esses tribunais não têm o poder de “mandar, pois não dispõem de polícia judiciária. Para recolher elementos de prova, para convocar as testemunhas, para efetuar buscas e apreensões, para notificar e fazer cumprir manda de comparecimento ou de prisão, e até mesmo para a execução das penas, eles devem se dirigir às autoridades nacionais. Esses tribunais são, portanto, desprovidos do poder de coerção, esse poder permanece nas mãos dos Estados soberanos.” (CASSESE, 2004, p.8).

da jurisdição automática, sugerido pela Coréia do Sul, os quais, combinados com o princípio da complementaridade, trariam muito mais legitimidade e justiça ao Tribunal.

Enfim, a presença de um órgão político como o Conselho de Segurança, com poder para submeter Estados que não aceitaram o Tribunal Penal Internacional a sua jurisdição, é uma questão bastante controversa e que prejudica a imagem do TPI como ente autônomo e imparcial que deveria ser. Os princípios de direito internacional que são negligenciados, e as interpretações distorcidas que são feitas da Carta da ONU por conta de interesses políticos, tornam o direito internacional, e as tentativas de organização de uma justiça penal internacional, alvos fáceis de muitas críticas e geradores de grandes desconfiâncias no que diz respeito à viabilidade de se ter um dia a certeza que os criminosos de todo o mundo serão julgados e punidos igualmente, por uma justiça que não faça diferenciações entre vencedores e vencidos, ricos e pobres, ou grandes e pequenos.

5. CONCLUSÃO

A instituição do Tribunal Penal Internacional permanente foi uma grande evolução para a justiça penal internacional, contudo, mesmo sendo uma organização autônoma e independente, não conseguiu escapar das influências da política internacional. A outorga de poderes tão importantes ao Conselho de Segurança da ONU macula a imagem do Tribunal, uma vez que aquele órgão já teve sua imagem corrompida e sua legitimidade questionada desde seu nascimento.

O desenvolvimento da justiça penal internacional deu-se por passos pontuais e desconexos. Iniciou-se, concretamente, ao final da Segunda Guerra, com Nuremberg e Tóquio, e, após uma vacância de quase meio século, retomou sua marcha na década de 90 em razão dos conflitos na ex-Iugoslávia e em Ruanda. Culminando, em 1998, na criação de um tribunal permanente que deve julgar os crimes mais graves cometidos contra a humanidade, apesar dos problemas na sua configuração.

A falta de um controle sobre as atividades do Conselho de Segurança deixa-o livre para proferir resoluções em claro desacordo com os dispositivos da Carta das Nações Unidas. O Estatuto de Roma, ao admitir a submissão de casos ao Tribunal Penal Internacional pelo Conselho, acabou importando esse tipo de vício para o

âmbito do TPI que, por ser uma organização nova, deveria ter buscado sanar as falhas, já há muito apontadas, de outras instituições internacionais.

A inclusão da jurisdição sobre terceiros Estados, que pode ser aplicada por meio do requerimento do CS é extremamente questionável, já que cria uma ambivalência na atuação do TPI. Ela tornou certos países imunes a sua jurisdição enquanto outros, mesmo não a tendo aceitado, podem ser sujeitados a ela. Uma demonstração clara de que o princípio da igualdade entre os Estados, pregado desde 1648 na paz de Vestfália, ainda hoje encontra obstáculos a sua plena aplicação prática.

Os princípios de Direito Internacional que não foram respeitados, como o do consentimento e o da igualdade, tornaram o Tribunal Penal Internacional mais um organismo internacional sujeito às vontades e discricionariedades das grandes potências, perdendo em legitimidade e carecendo de justiça. Dessa forma, um tribunal internacional, com competência para julgar pessoas, defendendo direitos humanos, negligencia um dos princípios mais caros aos indivíduos, que é a igualdade.

Enfim, verifica-se que ainda se está muito longe da construção de uma justiça internacional isenta de influências políticas. Esta construção é um dos únicos caminhos possíveis para a constituição de uma ordem internacional menos desigual, mais voltada para as nações e menos para os Estados. Ou seja, na qual o que valha, e que seja protegida, seja a humanidade e não a quantidade de poder concentrada dentro de certas fronteiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BERGSMO, Morten. O Regime Jurisdicional da Corte Internacional Criminal. *In* CHOUKR, Frauzi; AMBOS, Kai. (orgs.) **Tribunal Penal Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

BEZELAIRE, Jean-Paul; CRETIN, Thierry. **A Justiça Penal Internacional**: sua evolução, seu futuro de Nuremberg a Haia. Tradução: Luciana Pinto Venâncio. Barueri, SP: Manole, 2004.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Direito das Organizações Internacionais**. 3ª ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CASSESE, Antonio. Existe um conflito insuperável entre soberania dos Estados e justiça penal internacional? *In* CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (orgs.).

Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais. Barueri, SP: Manole, 2004.

CHOUKR, Frauzi; AMBOS, Kai. (orgs.) **Tribunal Penal Internacional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRETELLA NETO, José. **Curso de Direito Internacional Penal.** Ijuí: Unijuí, 2008.

CRYER, Robert. **Sudan, Resolution 1593, and International Criminal Justice.** *Leiden Journal of International Law*. N. 19, pp. 195-222, 2006. Disponível em: <http://eprints.bham.ac.uk/167/1/Leiden_06_R_Cryer.pdf>. Acesso em: 05 de julho de 2009.

DIHN, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público.** 2a ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbembkian, 2003.

CONFRONTOS em Darfur duram nove anos. **Folha Online**, São Paulo. 28 abr. 2009. Seção Mundo. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u554092.shtml>>. Acesso em: 05 de maio de 2009.

HEAVENS, Andrew. Presidente do Sudão desafia Tribunal Penal Internacional. **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 07 mar. 2009. Seção Mundo. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2009/03/07/presidente-do-sudao-desafia-tribunal-penal-internacional-754743558.asp>>. Acesso em: 05 de julho de 2009.

JANKOV, Fernanda Florentino Fernandez. **Direito Internacional Penal:** mecanismos de implementação do Tribunal Penal Internacional. São Paulo: Saraiva, 2009.

KAUL, Hans-Peter. **A Corte Internacional Criminal:** a luta pela sua instalação e seus escopos. In CHOUKR, Frauzi; AMBOS, Kai. (orgs.) **Tribunal Penal Internacional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LAHIRI, Dilip. **Explanation vote by Mr. Dilip Lahiri, head of delegation of India, on the adoption of the statute of international court.** 17 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.un.org/icc/index.htm>>. Acesso em: 27 de junho de 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público.** 1ª vol. 12ª ed. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2000.

MORRISON, David. **The International Criminal Court and Sudan.** 2008. Disponível em: <<http://www.david-morrison.org.uk/sudan/icc-sudan.htm>>. Acesso em: 05 de julho de 2009.

ONU. **Carta das Nações Unidas.** In Legislação de Direito Internacional. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Céspedes. São Paulo: Saraiva, 2008. Coleção Saraiva de Legislação.

STAHN, Carsten. **The Ambiguities of Security Council Resolution 1422 (2002).** *European Journal of International Law*. Vol. 14, No. 1, p. 85-104, 2003. Disponível em: <<http://www.ejil.org/>>. Acesso em: 04 de maio de 2009.

TPI. **Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional.** *In* Legislação de Direito Internacional. São Paulo: Saraiva, 2008.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1422**, 12 July 2002.
Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/477/61/PDF/N0247761.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 28 de junho de 2009.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **Resolution 1593**, 31 March 2005.
Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/292/73/PDF/N0529273.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 27 de junho de 2009.

WEDGWOOD, Ruth. **The International Criminal Court: An American View.** *European Journal of International Law*. N. 10, p. 93-107, 1999. Disponível em: <<http://www.ejil.org/>>. Acesso em 07 de maio de 2009.

A INFLUÊNCIA DO DISCURSO NEOCONSERVADOR NA POLÍTICA EXTERNA AMERICANA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

THE INFLUENCE OF NEOCONSERVATIVE DISCOURSE ON THE AMERICAN FOREIGN POLICY AND ITS CONSEQUENCES

Lucas Amaral Batista Leite¹

Resumo:

A eleição do ex-presidente George W. Bush representou uma mudança na política externa dos EUA. Sob a influência dos neoconservadores, foram formuladas diversas políticas de projeção do poder estadunidense no sistema internacional, que culminaram com eventos como a invasão do Afeganistão e a Guerra do Iraque. Os ataques terroristas no “11 de setembro” e a construção da doutrina Bush serviram como justificativa e publicidade desses novos discursos, pautados na posição neoconservadora.

Palavras-chave: Neoconservadores; Estados Unidos da América; Guerra ao terror; George W. Bush; Discurso.

Abstract:

George W. Bush's election represented a new American foreign policy. Under the influence of neoconservatives, several policies of the projection of US power in the international framework were designed, culminating in events such as the Afghanistan invasion and the Iraq War. The terrorist attacks of “September the eleventh” and the Bush Doctrine construction worked as justification and publicity of new discourses, formulated under the neoconservative doctrine.

Key words: Neoconservatives; United States of America; War on terror; George W. Bush, Discourse.

Os ataques terroristas sofridos pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 deram início a uma nova jornada estadunidense no sistema internacional. A invasão do Afeganistão justificada pela busca dos responsáveis pela destruição das Torres Gêmeas – a Al Qaeda e seu líder, Osama Bin Laden – e a deposição de Saddam Hussein do governo iraquiano representaram uma nova forma de fazer política para o então presidente estadunidense, George W. Bush.

Atacado dentro de seu próprio território e supostamente sem nenhuma intervenção ou alarme pelos órgãos de inteligência, os EUA não hesitaram em

¹ O autor é graduado em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Contatos devem ser feito através do endereço eletrônico leite.ri@gmail.com.

claramente classificar os ataques como atos de guerra que, como tais, deveriam ter uma resposta à altura, ou seja, com um contra-ataque.

Para se entender como foi construída a doutrina Bush e quais as consequências da resposta ao 11/9,² é necessário apresentar um histórico de como o ex-presidente Bush chegou ao poder e, a partir de então, compreender como os neoconservadores do Partido Republicano influenciaram a formulação da política externa desse governo. Mais ainda, procuraremos assinalar quem são os neoconservadores e quais seus pressupostos. Por fim, partiremos para uma análise da doutrina Bush a partir das considerações apresentadas anteriormente.

Neste trabalho ainda abordaremos as construções discursivas³ relacionadas à “guerra ao terror”, os conceitos de Estados fracos e falidos e a influência da teoria da paz democrática sobre o pensamento dos neoconservadores. Essas colocações estão intimamente ligadas à forma como os neoconservadores enxergam o mundo, por isso sua conexão com a própria doutrina Bush.

2. A eleição de Bush

A eleição presidencial de 2000, em que George W. Bush se elegeu, foi marcada por uma grande discussão acerca dos mecanismos eleitorais estadunidenses e de enorme polêmica sobre a legitimidade de sua vitória.

No início das campanhas eleitorais, as primeiras pesquisas mostravam boa vantagem do candidato democrata sobre o então governador do Texas, George W. Bush, “descrito como inexperiente, de passado conturbado por seus problemas com álcool e empresariais, simplório, de estilo agressivo” (PECEQUILO, 2005, p. 362). Era, portanto, pouco apto a suceder Bill Clinton, que, a despeito de seu caso extraconjugal,⁴ foi considerado popular e carismático, “com muitos eleitores afirmando que, se possível, o reconduziriam à Casa Branca para um terceiro

² “11/9” se tornou uma forma de expressar os atentados terroristas de 11 de setembro. Há mais que uma mera data, mas a formação de um termo que nos EUA é chamado de “nine-eleven” (9/11).

³ Neste trabalho, o discurso é considerado como forma de atuação política, construído por meio de relações sociais e de poder. Uma construção discursiva deve sempre ser analisada de acordo com seu contexto, as condições de produção e recepção, ou seja, quem o produz e quem o recebe. Nesse sentido, a formulação de novas políticas pelo governo Bush representa a construção de um novo discurso, que adotará novos termos e pressupostos. Esse será o objeto deste estudo. Para compreender essas formulações discursivas, sugere-se a leitura das obras de Norman Fairclough, Lene Hansen, David Campbell e Teun A. van Dijk.

⁴ Os neoconservadores foram os principais responsáveis pela tentativa de *impeachment* do presidente Clinton, quando foi divulgado seu caso extraconjugal com a secretária Monica Lewinski.

mandato” (PECEQUILO, 2005, p. 363). Clinton deixava a presidência com a economia saneada, excedente orçamentário, o menor índice de desemprego desde 1950, a menor inflação desde o pós-guerra e uma maior tolerância para com temas polêmicos como o aborto, minorias sexuais e imigração (FUENTES, 2004).

Al Gore, candidato democrata à presidência, adotou um discurso de manutenção das políticas interna e externa do governo anterior, exaltando as conquistas econômicas obtidas e a necessidade de se formular uma nova agenda em que temas como o meio ambiente e os direitos humanos teriam maior importância. Além disso, “era associado a uma sólida imagem familiar e de competência legislativa e administrativa” (PECEQUILO, 2005, p. 362).

Os democratas, confiantes nos índices econômicos apresentados pelo governo de Clinton e na superioridade de seu candidato, subestimaram o republicano George W. Bush e continuaram com o mesmo discurso durante boa parte da campanha. Isso, contudo, não agradou ao eleitorado, que considerou Al Gore pouco carismático e enfadonho. De outro lado, os republicanos apelaram para um discurso diferente, em que era enfatizada a necessidade de se moralizar a América. O público conservador prontamente se identificou com o discurso de necessidade de revisão de valores e práticas promovidas pelo governo democrata. Discussões sobre aborto, união civil homossexual, políticas de imigração e posse de armas foram retomadas, o que ocupou o vazio do discurso democrata, baseado nas mesmas premissas que pouco atraíam o eleitorado. O discurso em relação ao campo externo foi marcado por uma necessidade de se retomar o espaço perdido pela fraqueza do governo democrata. Instituições e tratados internacionais não poderiam se tornar um empecilho para a grandeza da América unipolar (PECEQUILO, 2005).

De acordo com Pecequilo (2005), “para o público, ambas as agendas, doméstica e internacional, pareciam ocupar espaços que os democratas não observaram” (p. 366). A abrangência do discurso republicano e seu apelo a questões polêmicas ou não abordadas pelos democratas acarretaram o equilíbrio do eleitorado. A movimentação dos indecisos em apoiar os republicanos ou os independentes marcou o fim da eleição e resultou num impasse político.

O sistema eleitoral americano é marcado por uma divisão entre votos populares e votos colegiados. Ganhar pela maioria dos votos populares não significa necessariamente a vitória na eleição, que só é garantida se forem obtidos pelo

menos 270 dos 538 votos dos delegados.⁵ Bush venceu pelos votos dos delegados, mas perdeu nos votos populares. A vitória do candidato republicano foi contestada por alegações dos democratas de que a eleição no Estado da Flórida⁶ fora marcada por fraudes e irregularidades. O apelo à Suprema Corte Federal, no entanto, não foi atendido e a recontagem dos votos do Estado foi negada.

Bush não tardaria a deixar de lado a imagem de conservador moderado e colocar em prática um governo muito diferente do seu predecessor. A nomeação dos principais cargos ligados à defesa, relações exteriores e economia mostraria o caráter de sua gestão. Nomes ligados à indústria militar e ao setor energético como Dick Cheney e Condoleezza Rice são alguns dos exemplos. Cheney, vice-presidente da chapa republicana eleita, havia sido vice-presidente da Halliburton, empresa do setor energético. Rice já havia participado “do governo Bush pai e também de empresas de exploração de petróleo” (PECEQUILO, 2005, p. 369). Donald Rumsfeld, nomeado secretário de Defesa, atuava no setor de defesa e já havia ocupado outros cargos nos governos de Reagan e Bush pai.

3. A ascensão neoconservadora

Para se entender a construção da política no governo Bush, é necessário analisar primeiramente como os neoconservadores surgiram e desenvolveram suas ideias. Os neoconservadores

têm suas origens políticas numa facção mais ativista do Partido Democrata durante a Guerra Fria. Durante a década de 1970, a corrente rompeu com o Partido Democrata, sendo fundamental na formação da ‘nova direita’, que conquistou o Partido Republicano a partir dos primórdios do governo Reagan. (CHAVES, 2009, p. 2)

Esse grupo político teve grande influência na formulação de políticas do governo Reagan. Na Guerra Fria, a construção da ameaça era sobre um Estado, a União Soviética. O contexto era, portanto, distinto do atual, o que facilitou a delimitação do inimigo e a construção de um discurso que o caracterizasse como tal. Na verdade, a noção de segurança já era baseada na construção da hegemonia americana. Enquanto existisse a ameaça soviética, não existiria a possibilidade de

⁵ Cada Estado americano soma uma determinada quantia de delegados à contagem universal de votos. Quando um candidato ganha pelo voto popular em um determinado Estado, ele leva todos os votos colegiados.

⁶ O governador da Flórida era Jeb Bush, irmão de George W. Bush.

um mundo pacífico. Somente com a vitória estadunidense seria possível pensar um mundo livre do iminente perigo representado pelas forças soviéticas.

Essa relação era construída partindo do princípio de que somente os Estados Unidos, com seus princípios liberais e propagadores da democracia, poderiam guiar os outros Estados “livres” – considerados democracias liberais – na luta contra o comunismo e sua ideologia totalitária. Já nessa época, os neoconservadores expunham um discurso de nação privilegiada, destinada a liderar as outras nações em direção a um mundo livre, democrático e seguro.

Reagan ignorava o bom senso diplomático convencional e supersimplificava as qualidades americanas, na tentativa de realizar sua auto-missão de convencer o povo americano de que o conflito ideológico Leste-Oeste tinha importância e algumas batalhas internacionais tratavam de vencedores e perdedores, não de permanência ou diplomacia. (KISSINGER, 2001, p. 839)

A influência neoconservadora acarretou um acirramento das tensões entre os EUA e a URSS no período Reagan. A negação de um diálogo contundente fez com que o arsenal nuclear das duas potências aumentasse proporcionalmente à ameaça considerada. Ao contrário de outros ex-presidentes americanos, Reagan optou por um discurso mais rígido e menos conciliador, sendo o criador da ideia de se construir um escudo antimíssil na Europa, também conhecido como o projeto “Guerra nas Estrelas”.

O fim da Guerra fria representou uma mudança no discurso dos neoconservadores:

[A] característica internacionalista do neoconservadorismo fica evidente quando se examinam as discussões que se estruturavam na década de 1990 acerca de qual deveria ser o papel dos Estados Unidos após o fim da Guerra Fria. Enquanto muitos grupos defendiam uma redução significativa na presença internacional dos Estados Unidos, a resposta neoconservadora era que o momento deveria ser aproveitado para avançar os interesses e os princípios norte-americanos ao redor do globo. (TEIXEIRA, 2007, p. 83)

Os neoconservadores não são um grupo coeso. Pelo contrário, existem alguns mais radicais e outros mais moderados. Para efeitos de simplificação, trataremos o grupo nos pontos em que há concordância geral em relação aos cursos de ação e à forma como os discursos são construídos.

O pensamento neoconservador caracteriza-se hoje por uma necessidade de supremacia dos Estados Unidos numa estrutura unipolar de distribuição de poder no sistema internacional. Esse pensamento é corroborado por uma grande ênfase na

necessidade de ampliação e constante modernização das Forças Armadas, bem como sua atuação na preservação da posição americana frente a outros Estados:

A centralidade do poder militar no pensamento neoconservador só pode ser entendida a partir da compreensão de como ele relaciona-se com o uso da força como instrumento nas relações internacionais. Dessa forma, se para o pensamento liberal, as leis e as instituições devem garantir a ordem, sendo o uso da força considerado apenas como *ultima ratio*, para o pensamento neoconservador a mesma encontra-se em um patamar mais elevado na lista de prioridades. (TEIXEIRA, 2007, p. 93, grifo do autor)

Pela confiança em seu poderio militar e por se julgar capaz de tomar atitudes de forma unilateral, essa corrente não leva em conta possíveis sanções providas de instituições internacionais, nem o diálogo multilateral como forma de equacionar conflitos. Dessa forma,

a crítica dos neoconservadores às organizações internacionais tornar-se-ia ainda mais aguda após o final da Guerra Fria, a partir de três argumentos principais: uma alegada falta de legitimidade por parte de tais organizações, os eventuais entraves colocados para uma atuação internacional norte-americana mais contundente, e a percepção de que muitos organismos internacionais servem de fórum para países hostis aos Estados Unidos. (TEIXEIRA, 2007, p. 85)

Os neoconservadores constroem seus discursos numa base maniqueísta de polarização entre a sua posição e a de seu antagonista. Por isso, ao advogarem pela democracia, necessidade de respeito à dignidade humana, expansão da liberdade para outros povos e por um regime econômico fortemente liberal (com a menor intervenção do Estado possível), os neoconservadores fazem um contraste com termos como tirania, despotismo, totalitarismo, desrespeito à dignidade humana, crueldade, maldade e opressão. Esse discurso simplifica a realidade para que o receptor possa fazer de uma maneira mais rápida e clara a leitura do que seria o bom e o mau, o amigo e o inimigo, o que está dentro e o que está fora.

O exemplo de um grupo neoconservador que exerceu enorme influência sobre a doutrina Bush é o PNAC (*Project for the New American Century*).⁷ Dentre seus participantes estão alguns dos principais tomadores de decisões do governo Bush em relação às questões de segurança e economia, como Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Dick Cheney. Também tiveram influência alguns teóricos como Francis Fukuyama, Robert Kagan e William Kristol. Listam quatro pontos essenciais para que os Estados Unidos ocupem efetivamente sua posição hegemônica:

⁷ Projeto para o novo século americano.

aumentar os gastos com defesa e modernização das Forças Armadas, estreitar relações com países democráticos, promover a causa da liberdade política e econômica e, por fim, aceitar a responsabilidade de construir um sistema internacional que respeite a sua segurança, prosperidade e princípios.⁸

Os neoconservadores adotam o discurso que enfatiza uma constante ameaça externa capaz de prejudicar o povo americano. Por isso, a noção de perigo para legitimar através do discurso os cursos de ação que pretendem assumir. Para os neoconservadores, a guerra é um instrumento para que o mundo se torne um lugar mais seguro e estável e, conseqüentemente, os Estados Unidos garantam sua hegemonia e a ordem no sistema internacional.

Portanto, do ponto de vista dos neoconservadores, os Estados Unidos deveriam assumir definitivamente o papel de “superpotência”, o que conseqüentemente significaria um maior envolvimento nos conflitos internacionais. De acordo com essa visão, sendo a superpotência uma nação com pretensões e interesses em todas as partes do globo, o envolvimento com assuntos externos seria não apenas desejoso, mas necessário. (TEIXEIRA, 2007, p. 83)

Dessa forma, ao entenderem uma ameaça como perigo, optam pela ação preventiva, ou seja, atacar o provável inimigo antes que ele tenha força suficiente para fazê-lo. A premissa é a de que não se pode deixar o inimigo agir livremente, porque isso significaria uma anomalia na ordem pretendida que poderia servir de exemplo para outros Estados, bem como atrair terroristas e desestabilizar todo o sistema. Os Estados Unidos não atacarão apenas se forem atacados, mas evitarão o primeiro ataque do inimigo.

A questão da democracia para os neoconservadores é constantemente trazida à discussão por sua relação com a segurança nacional e do próprio sistema. “Ao longo da história do país, a promoção da democracia tem sido um aspecto decisivo da identidade política dos Estados Unidos e do senso de propósito nacional e também da maneira como os Estados Unidos definem seus interesses” (CHOMSKY, 2009, p. 180). Os neoconservadores consideram que somente Estados democráticos são capazes de manter o sistema internacional estável e pacífico por respeitarem as liberdades individuais e civis.

⁸ Para lista completa dos membros e das principais ideias: <http://newamericancentury.org/statementofprinciples.htm> Acesso em: 22 abr. 2009.

Os neoconservadores argumentam que a democracia deve ser levada aos povos constrangidos por tiranias, para promover a liberdade e as instituições libertárias. De acordo com Hobsbawm, “os Estados Unidos mantêm-se prontos, com a necessária combinação de megalomania e messianismo derivada das suas origens revolucionárias” (2007, p. 117). Eles acreditam que o seu modelo de democracia deve ser copiado pelos outros Estados como o ideal de um povo pacífico e comprometido com valores universais, os quais entendem como compartilhados por todos os povos, independentemente dos regimes.

Os Estados Unidos estariam, portanto, fazendo uma boa ação a esses povos quando expurgam o mal do despotismo e da tirania e deixam os indivíduos livres para experimentar o progresso e a estabilidade que surgirão como consequência da instauração da democracia. Nas palavras de Kissinger,

[o] idealismo tradicional americano deve combinar-se com uma avaliação cuidadosa das realidades contemporâneas, de modo a produzir uma definição utilizável dos interesses americanos. No passado, os trabalhos de política externa americana foram inspirados em visões utópicas de algum fim-de-linha histórico, após o qual a harmonia do mundo simplesmente estaria confirmada. (KISSINGER, 2001, p. 917)

Há então uma leitura de que os fins justificam os meios. Um mundo ideal, onde apenas as democracias reinariam e a estabilidade do sistema estaria garantida, seria o fim a ser atingido. A intervenção em outros Estados, a construção de outros atores como inimigos – “bárbaros” e “malignos” – e a guerra preventiva seriam os meios. Os neoconservadores utilizam a intervenção como forma de atingir esse fim, ou seja, partem de pressupostos realistas como a necessidade de garantir sua sobrevivência em primeiro lugar, mesmo que isso signifique a necessidade de conflitos. A guerra seria, portanto, plenamente justificável como forma de obter ordem e estabilidade no sistema.

No caso aqui analisado, os atores podem ser considerados democráticos ou não de acordo com a conveniência de se construir a imagem de amigo ou inimigo. “Realistas afirmam que quando o poder político requer a guerra contra uma democracia, liberais irão redefinir esse Estado como déspota; quando o poder político requer a paz com um estado não democrático, ele irá redefinir esse Estado como uma democracia” (OWEN, 1994, p. 121, tradução nossa).⁹ Portanto, um

⁹ Realists claim that when power politics requires war with a democracy, liberals will redefine that state as a despotism; when power politics requires peace with a non-democracy, they will redefine that state as a

Estado que não necessariamente se enquadre no modelo de democracia pode muito bem ser construído como tal por meio de um discurso que possibilite enxergar pelo menos progressos em relação às instituições democráticas (isso é feito, por exemplo, com aliados estratégicos como Arábia Saudita, Egito e Paquistão).

Com isso, podemos inferir que o conceito de democracia só é aceito pelos neoconservadores quando o Estado em questão lhe serve de alguma forma. A partir desse momento, o discurso sobre este é construído destacando-se valores compartilhados como a estabilidade e a ordem no sistema internacional. A percepção de que um Estado é democrático torna-se fundamental se considerada a máxima de democracias não fazerem guerras contra outras, mas essa definição só se aplica quando os dois lados se enxergam como Estados democráticos.

4. Os neoconservadores no pós-11 de setembro

Os ataques terroristas de 11 de setembro foram considerados como o fim da inviolabilidade estadunidense. Até pela sua posição geográfica, os Estados Unidos sempre consideraram seu território inatingível, protegido pela enorme máquina de guerra existente.

As horripilantes atrocidades cometidas em 11 de setembro são algo inteiramente novo em política mundial, não em sua dimensão ou caráter, mas em relação ao alvo atingido. Para os Estados Unidos, é a primeira vez, desde a Guerra de 1812, que o território nacional sofre um ataque, ou mesmo é ameaçado. (CHOMSKY, 2005, p. 12)

O fato de aviões terem sido sequestrados, terem suas rotas alteradas e atingirem símbolos do poderio americano representou uma falha grave do seu serviço de inteligência e a constatação de que o fim da Guerra Fria não significava a ausência de conflitos e uma paz duradoura, garantida pela existência de apenas uma superpotência.¹⁰

Pelo contrário, o surgimento do terrorismo transnacional como nova ameaça alterou a forma como os Estados Unidos enxergavam seus propósitos no sistema internacional. Se antes o discurso neoconservador de um internacionalismo

democracy.
¹⁰ Dois aviões atingiram as torres gêmeas do World Trade Center. Um avião atingiu o Pentágono e um último avião caiu em uma floresta em Pittsburgh (acredita-se que seu objetivo era atingir Camp David).

unilateral¹¹ não tinha tanta legitimidade, os ataques terroristas serviram como justificativa para o começo de uma epopeia imperial.

Toda a operação terrorista foi considerada como ato de guerra e que, como tal, deveria ter uma resposta à altura. Em nenhum momento os Estados Unidos consideraram a possibilidade de conceber os terroristas como criminosos, passíveis de julgamento e punição nos foros adequados. Ao considerar as ações terroristas como atos de guerra, abriram precedente para a intervenção em outros Estados por meio da retomada do discurso¹² de que os Estados fracos e falidos seriam santuários de propagação terrorista.

Quando Osama bin Laden, líder da Al Qaeda, assumiu a autoria dos atentados terroristas, os Estados Unidos exigiram sua entrega pelo Talibã (grupo que controlava o território afegão). Os Talibãs negaram o pedido americano e pouco tempo depois os Estados Unidos invadiam o Afeganistão com o intuito de capturar os líderes da Al Qaeda, em especial Osama bin Laden, e de desarticular a organização terrorista.¹³ Para tanto, os EUA alegaram a legitimidade de contra-atacar para garantir sua própria segurança e ainda livrar o povo afegão do jugo tirânico do Talibã.

A intervenção no Afeganistão é colocada não apenas como uma forma de espalhar bons princípios e valores, mas como questão de segurança nacional, portanto, como um ponto-chave na chamada “guerra ao terror”. O discurso não é mais de uma ameaça estatal como nos tempos da Guerra Fria, mas de um inimigo novo, o terrorismo transnacional. O caráter transnacional, ou seja, sem a delimitação estatal, dificulta a previsibilidade de ação e a localização dos terroristas.

É importante notar que “[o] padrão é único e direto: o terror deles contra nós e nossos clientes é o mal supremo, ao passo que o nosso terror contra eles não existe – ou, se existe, é totalmente adequado” (CHOMSKY, 2009, p. 11). Por isso a necessidade de se construir sob um Estado (com território fixo e atingível) a justificativa de patrocínio e acolhida de terroristas como forma de julgá-lo como

¹¹ Internacionalismo unilateral é a forma com que os neoconservadores viam a intervenção norte-americana no sistema internacional. Seria o distanciamento de políticas isolacionistas, mas uma atuação que enfatizasse o poderio americano, mesmo que para isso fosse necessário agir sozinho.

¹² O governo Clinton criou a categoria de estados fracos e falidos, não no intuito de confronto, mas de equacionamento pela via política (PECEQUILO, 2005).

¹³ Al Qaeda não seria necessariamente uma rede terrorista internacional, mas um método, um procedimento. Outros grupos terroristas aprenderiam a usar esse método para atingir seus objetivos.

contrário à democracia, à liberdade e aos valores comuns que os Estados Unidos presumem ser universais.

A utilização do termo “guerra ao terror” é mais um eufemismo, como já visto em outros governos estadunidenses no caso da “guerra contra as drogas”. Apesar do discurso de que a guerra ao terrorismo era única e sem precedentes, o governo Reagan já havia usado os mesmos termos, à época referindo-se a objetos diferentes.¹⁴

O 11 de setembro significou não apenas a percepção de que um novo inimigo deveria ser combatido, mas a expansão dos postulados neoconservadores. O ataque terrorista só constata seus argumentos de que o antigo governo democrata não havia investido o suficiente em defesa, deixando o território e a população americana vulneráveis à ameaça externa.

As consequências imediatas dos atentados terroristas foram “a declaração imediata de guerra, a convocação de uma ampla aliança nacional e a identificação (e punição) dos responsáveis” (PECEQUILO, 2005, p. 375-376). Logo, os americanos mobilizaram-se em diversas manifestações de repúdio ao acontecido e de um nacionalismo marcado pela emoção e ações patrióticas. Da mesma forma, em todo o mundo houve grande comoção e diversos líderes ligaram à Casa Branca para manifestar seus sentimentos.

A aprovação da operação no Afeganistão contou com um amplo apoio da comunidade internacional. (...) Dado o caráter do 11 de setembro, essa guerra era tida como ‘justa’, sendo um movimento de resposta a um inimigo que atingira e continuava ameaçando os norte-americanos. (PECEQUILO, 2005, p. 384)

Seguiu-se a isso uma enorme aprovação popular do governo Bush, inclusive com mais da metade do país a favor do envio de tropas ao Afeganistão. Além disso, iniciou-se um intenso debate acerca da possibilidade de se restringir liberdades e implantar medidas temporárias de exceção. “Adicionalmente, a CIA e o FBI destacaram a importância do monitoramento de todas as comunicações internas, individuais e públicas, e a ampliação de práticas de investigação” (PECEQUILO, 2005, p. 376).

¹⁴ A União Soviética ainda era o principal inimigo. O terrorismo seria a atuação e patrocínio soviético em outros países.

Foi ainda publicado o “Ato Patriota”, um documento que aumentava o poder dos órgãos federais e a possibilidade de investigação e interrogatório de qualquer indivíduo sem necessidade de justificativa prévia.

A grandiosa estratégia alcança a lei americana doméstica. Como em vários outros países, o governo lançou mão das atrocidades terroristas de 11 de setembro para disciplinar sua própria população. Depois desta data, em geral com questionável ligação com o terrorismo, o governo Bush arrogou-se e exerceu o direito de declarar que pessoas – inclusive cidadãos americanos – são ‘combatentes inimigos’ ou ‘suspeitas de terrorismo’, mantendo-as presas sem acusação nem acesso a advogados ou à família até que a Casa Branca decida que sua ‘guerra ao terrorismo’ foi encerrada com sucesso – em outras palavras, indefinidamente. (CHOMSKY, 2004, p. 32)

Mais um órgão foi criado, o Departamento de Segurança Doméstica, com o intuito de empreender ações internas de combate ao terrorismo. Diversas críticas começaram a surgir por abrir “precedentes perigosos, facilitando a tarefa da administração republicana de imprimir em seu viés conservador e criar um Estado policial” (PECEQUILO, 2005, p. 377).

A definição de Estados fracos e falidos novamente entra nesse contexto. O discurso estadunidense foi o de que esses países não tinham mais governos centralizados capazes de manter a ordem interna e o funcionamento de instituições. Esse “caos” institucional facilitaria a entrada de grupos terroristas e insurgentes, que se aproveitariam da fragilidade do Estado para dominá-lo e usá-lo para seus fins. “O problema para os Estados Unidos é que um Estado sem governança pode criar ameaças intoleráveis à segurança na forma de terroristas brandindo ADM”¹⁵ (FUKUYAMA, 2005, p. 129). É essa a justificativa estadunidense para a intervenção nesses Estados, como o Afeganistão. Um teórico neoconservador apresenta uma classificação para esses Estados:

[D]esde o fim da Guerra Fria, os Estados fracos ou falidos passaram a ser o mais importante problema para a ordem internacional (CROCKER, 2003). Esses Estados cometem abusos dos direitos humanos, provocam desastres humanitários, geram grandes ondas de emigração e atacam seus vizinhos. (FUKUYAMA, 2005, p. 123)

No entanto, outra visão (ROTBERG, 2002) considera que esses Estados falharam na provisão de bens públicos básicos aos seus cidadãos, especialmente no que diz respeito à segurança – primeiro bem a ser assegurado e essencial para a legitimidade das ações estatais frente à população. Não se pode delegar a esses

¹⁵ Armas de destruição em massa.

Estados uma posição preconcebida de fracasso, como afirma Fukuyama, mas sim resgatar a história e o processo pelo qual um Estado fraco ou falido passou para que chegasse à situação em que se encontra.

No caso afegão, por exemplo, a constante disputa de poder no século passado, após a sua declaração de independência, impediu que qualquer regime estabelecido pudesse criar condições estáveis para o desenvolvimento de instituições sólidas e mantenedoras da ordem.

Pelo contrário, durante a Guerra Fria, o advento da invasão soviética e o consequente armamento dos Mujahadin¹⁶ pelos americanos fizeram com que o caos se instaurasse no país. A divisão de milícias e grupos guerrilheiros após a vitória sobre os soviéticos agravou a situação do Afeganistão, dividindo o país em diversas áreas de influência e controle e iniciando uma sangrenta guerra civil. A situação só se tornou relativamente estável e o país saiu de um conflito generalizado após a retomada gradual do controle do território afegão pelas forças talibãs, as quais foram saudadas na época como heróicas e salvadoras ao pôr fim ao conflito que perdurou durante tantos anos.

Com esse breve histórico, é possível perceber o porquê da desestabilização do Afeganistão e seu enquadramento como Estado falido. O Talibã pode ter conseguido acabar com os conflitos internos do país, mas instaurou um regime de intolerância e fanatismo. Isso só foi possível pelos constantes vácuos de poder que tiveram origem nos conflitos regionais travados indiretamente entre os Estados Unidos e a União Soviética. Não há como apontar responsáveis diretos pela falência de um Estado, a não ser por períodos muito específicos, uma vez que, como mostrado acima, a desordem é fruto de um longo processo de desestabilização interna. O histórico de conflitos na região e a influência de fundamentalistas islâmicos no período pré-onze de setembro explicam parcialmente a situação em que se encontrava o território afegão antes da invasão estadunidense. Não havia nenhum compartilhamento de valores e interesses pelos Talibãs em relação à comunidade internacional, muito menos em relação aos Estados Unidos. Eles acreditavam que outros valores deveriam guiar a sociedade afegã, diferente da concepção de democracia liberal alegada pelos americanos como modelo ideal e

¹⁶ Os Mujahadin são guerrilheiros islâmicos de diversos países, especialmente da Ásia Central, que se juntaram numa única causa: fazer com que a União Soviética se retirasse do Afeganistão. Eles receberam equipamentos, treinamento e armas do governo norte-americano para desestabilizar a ocupação soviética.

desejado por todos os indivíduos. Não há como fazer a conexão entre os ideais apresentados pelos Estados Unidos e o desejo do povo afegão após a intervenção. A própria concepção de democracia e valores universais é arbitrária, considerando-se as influências ideológicas e identitárias sofridas pelo povo afegão.

5. A doutrina Bush e a Guerra do Iraque

Alguns meses após os atentados terroristas de 11 de setembro e a invasão do Afeganistão, o governo estadunidense publicou o que seria conhecido como a doutrina Bush.¹⁷ Por meio do documento intitulado “Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos”,¹⁸ o governo desse país oficializa a possibilidade do uso da guerra preventiva como força de ação política no sistema internacional. A consideração da ameaça seria agora tratada por meio de intervenções diretas, como aconteceu no Afeganistão.

Nas palavras de Hobsbawm (2007), “hoje um regime de direita radical busca mobilizar os ‘verdadeiros americanos’ contra alguma força externa malévola e contra o mundo que não reconhece a singularidade, a superioridade e o destino manifesto dos Estados Unidos” (p. 52). No entanto, o inimigo não era mais um Estado específico. A denominada “guerra ao terror” implicava uma interpretação genérica do inimigo e de sua duração. “A política atual dos Estados Unidos tenta reviver os terrores apocalípticos da Guerra Fria, quando já não lhe é plausível inventar ‘inimigos’ para legitimar a expansão e o emprego do seu poder global” (HOBBSAWM, 2007, p. 136).

A intervenção em Estados fracos ou falidos como um imperativo para a estabilidade do sistema universal (em que se lê a segurança dos Estados Unidos) foi justificada pelo discurso de que se levaria a democracia e a liberdade aos povos oprimidos. “Tal como ‘Estados terroristas’ e ‘Estados bandidos’, estamos diante de um conceito ‘frustrantemente impreciso’, suscetível de um grande número de interpretações” (CHOMSKY, 2009, p. 126). As guerras preventivas

¹⁷ Assim como em gestões presidenciais anteriores, a designação de uma doutrina significaria toda a formulação de políticas na área externa (principalmente) e interna. No entanto, no caso do governo Bush, o lançamento doutrinário se enquadra na publicação de textos oficiais pela Casa Branca por meio do Conselho de Segurança Nacional. Dois documentos são fundamentais para se entender a doutrina Bush: a “Estratégia de Segurança Nacional” dos anos de 2002 e 2006.

¹⁸ *National Security Strategy of the United States*.

são apenas uma parte de um esforço supostamente universal de criação de uma nova ordem mundial por meio da 'disseminação da democracia'. (...) A retórica que envolve essa cruzada implica que tal sistema é aplicável de forma padronizada (ocidental), que pode ter êxito em todos os lugares, que pode remediar os dilemas transnacionais do presente e que pode trazer a paz, em vez de semear a desordem. (HOBBSAWM, 2007, p. 116)

Já nesse documento, “foi lançada uma campanha de propaganda para pintar Saddam Hussein como uma ameaça iminente aos Estados Unidos, insinuando que ele fora responsável pelas atrocidades de 11 de setembro e que planejava outras” (CHOMSKY, 2004, p. 9). A transformação do Iraque no inimigo surgiu dentro do que foi chamado de “Eixo do mal”, cujos membros seriam ainda a Síria, o Irã e a Coreia do Norte. “Tratava-se de um encaminhamento natural da guerra ao terror, segundo o discurso preventivo e um foco essencial, e tradicional, do interesse no Oriente Médio” (PECEQUILO, 2005, p. 402).

A construção desses Estados como abrigos para terroristas, capazes de utilizar armas de destruição em massa para atacar os Estados Unidos e seus aliados foi largamente usada no discurso da “guerra contra o terror”. O apelo a termos que remontam a maldade, tirania e opressão representa uma transformação do discurso em um maniqueísmo declarado. “É necessário criar falsas impressões não apenas dos ‘Grandes Satãs’ da hora, mas também da nobreza ímpar de seus exorcistas. A agressão e o terror, em especial, devem ser descritos como atos de legítima defesa e devotamento a nobres ideais” (CHOMSKY, 2009, p. 121). Os Estados Unidos e seus aliados são tudo aquilo que os outros não são.

A vacuidade dessa política fica clara pela maneira como os objetivos foram descritos em termos de relações públicas. Expressões como ‘eixo do mal’ ou ‘mapa do caminho’ não constituem linhas políticas, e sim simples sons que encerram seu próprio potencial político. A linguagem artificial onipresente que tem inundado o mundo (...) é uma indicação da ausência de uma política efetiva. (HOBBSAWM, 2007, p. 160)

A guerra do Iraque não teve a mesma aceitação pela comunidade internacional como a invasão do Afeganistão. “No campo internacional, o breve multilateralismo da Guerra do Afeganistão rapidamente foi substituído pelo curso agressivo e unilateral” (PECEQUILO, 2005, p. 392). A alegação de que o governo iraquiano tinha armas de destruição em massa e que patrocinava grupos terroristas não era compartilhada pelos organismos internacionais e vários líderes europeus. O

conflito não teve legitimidade internacional e a deposição de Saddam Hussein foi construída numa coalizão *ad hoc*, própria para esse fim.

O governo estadunidense adotou o discurso de que Saddam Hussein tinha ligações diretas com a Al Qaeda, o que nunca foi comprovado. Da mesma forma, nunca foram encontradas armas de destruição em massa ou qualquer material bélico destinado a esse fim.

Quando as forças militares que ocupam o Iraque não lograram encontrar as armas de destruição em massa cuja existência supostamente justificava a invasão, a postura do governo mudou. No lugar de uma 'certeza absoluta' de que o Iraque possuía WMDs¹⁹ em quantidade que exigia uma ação militar imediata, surgiu a afirmação de que as acusações americanas teriam sido 'justificadas pela descoberta de equipamento potencialmente capaz de produzir armas'. (CHOMSKY, 2004, p. 19-20)

A despeito do uso de armas químicas pelo governo iraquiano em conflito com os curdos no século passado, nada foi encontrado para que os Estados Unidos pudessem comprovar suas premissas. A inteligência americana teve então que admitir seu erro. Os defensores da guerra do Iraque adotaram o discurso de que Saddam Hussein teria o potencial para produzir tais armas, o que tornava a discussão extremamente subjetiva. Mais uma vez, a questão da ameaça e do perigo é construída por meio do medo do inimigo externo. Para anular essa ameaça, dizem os neoconservadores, a guerra preventiva ainda seria o melhor meio. A segurança dos Estados Unidos é mais importante que a dúvida quando se trata de garantir a sobrevivência no sistema internacional.

Ao mesmo tempo, tanto no Afeganistão como no Iraque, começaram a surgir grupos de insurgência contra a presença dos EUA em seus territórios. Diversos ataques suicidas de cunho fundamentalista mataram milhares de afegãos e iraquianos, instaurando a desordem nos dois Estados.

A intervenção nos dois países, em vez de invocar em suas populações a vontade de mudança nos regimes com a alegação de um novo governo democrático e a chegada da "liberdade", provocou o contrário. "O modelo de 'democracia' que os americanos querem oferecer ao mundo através do Iraque é um não-modelo e não tem relação com o fim proposto" (HOBBSAWM, 2007, p. 159). Os Estados Unidos foram considerados interventores e desrespeitosos em relação à soberania desses Estados. Isso aconteceu principalmente pela pouca atenção dada à destruição

¹⁹ *Weapons of mass destruction* ou ADM, como já citado, armas de destruição em massa.

ocorrida e pelos constantes ataques suicidas, que fizeram do Iraque um Estado falido. Não foram construídas instituições capazes de efetivar a reconstrução desses Estados e a presença militar significava uma coerção e um estado de insegurança permanente.

6. Considerações finais

Desde 2001, os Estados Unidos passaram por mudanças profundas na maneira como os discursos políticos eram construídos, principalmente no que diz respeito ao campo externo. Com a posse de George W. Bush como presidente, os neoconservadores modificaram a forma como seu país deveria ser visto no cenário internacional e como deveria atuar.

Ao contrário de Clinton, que optou por ações multilaterais num equilíbrio entre isolacionismo e internacionalismo, Bush, sob a tutela dos neoconservadores, adotou a postura de colocar os Estados Unidos como única superpotência capaz de promover valores universais como a liberdade e a dignidade humana.

O PNAC, principal influência neoconservadora no governo Bush, foi responsável por delimitar parte das políticas publicadas na chamada doutrina Bush. Por meio de documentos oficiais, dirigentes e secretários estadunidenses conclamavam o mundo “livre” a uma “cruzada” contra o terrorismo transnacional representado principalmente por Osama bin Laden e seus possíveis aliados. Construiu-se a partir daí a noção de Estados fracos e falidos, que serviriam de arcabouço para práticas terroristas. A intervenção no Afeganistão e a Guerra do Iraque representam exemplos práticos de como os tomadores de decisão estadunidenses viam a necessidade de imposição da força como forma de garantir a segurança e a estabilidade do sistema internacional.

Após duas guerras, no entanto, os Estados Unidos não conseguiram garantir a estabilidade nos dois países, cujos governos são reconhecidos por apenas parte das suas populações. As intervenções unilaterais e a maneira como os Estados Unidos negociaram com as organizações internacionais e antigos aliados fizeram com que se tornassem impopulares e considerados pouco respeitosos às regras e normas internacionais.

As ações estadunidenses resultaram no agravamento dos atentados terroristas em outras partes do mundo.²⁰ O terrorismo transnacional se mostrou mais difícil de identificar do que o imaginado e as previsões de estabilização dos Estados invadidos não corresponderam à realidade. Além disso, a quantia gasta nos dois conflitos foi recorde, superando os 800 bilhões de dólares.²¹ Desde 2001, o crescimento da economia estadunidense tem diminuído, enquanto crescem o déficit público e o desemprego. Isso faz questionar o exorbitante valor empregado nos dois conflitos e o que eles realmente trouxeram de positivo em relação à estabilidade do sistema internacional, tanto econômica quanto política.

Fica a dúvida de se os Estados Unidos realmente fizeram um cálculo perfeito do seu poder e quanto dele deveria ser projetado sem que a economia e a própria imagem do país fossem prejudicadas. Talvez a leitura de que as potencialidades econômicas e militares legitimavam suas ações não estivesse correta. Ou os tomadores de decisões do governo Bush subestimaram os países invadidos e a possibilidade de assimilação de seu discurso por povos culturalmente distintos.

A crise econômica do final de 2008, a eleição do democrata Barack Obama (que foi contra a Guerra do Iraque enquanto senador) para a presidência dos Estados Unidos, pautada num discurso conciliatório e multilateralista, e os baixíssimos índices de aprovação do governo Bush poderão servir de parâmetro para responder à questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAMPBELL, David. **Writing security**: United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CHAVES, André d'Almeida. **O pensamento “neoconservador” e a política externa dos Estados Unidos**: a construção da nova ordem internacional. Disponível em: <http://www.ciari.org/investigacao/o_pensamento_neoconservador_pe_eua.pdf> Acesso em: 24 abr. 2009.

²⁰ Londres e Madri sofreram atentados terroristas em 2004. Ambos foram relacionados à Al Qaeda.

²¹ De acordo com o Center for Arms Control and Non-Proliferation. Disponível em: <http://www.armscontrolcenter.org/policy/securityspending/articles/historical_war_costs/> Acesso em: 17 abr. 2009.

CHOMSKY, Noam. **Estados fracassados**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CHOMSKY, Noam. **11 de setembro**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CHOMSKY, Noam. **O império americano**: hegemonia ou sobrevivência. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

DJIK, Teun A. van. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2008.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Brasília: Editora UnB, 2001.

FUENTES, Carlos. **Contra Bush**. Rio de Janeiro: Rocco, 2004.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

KISSINGER, Henry. **A diplomacia das grandes potências**. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 2001.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PROJECT for the New American Century. Disponível em: <<http://newamericancentury.org/index.html>> Acesso em: 15 abr. 2009.

ROTBERG, Robert I. The new nature of nation-State failure. **The Washington Quarterly**, Washington, vol. 25, nº 3, p. 85-96, 2002.

TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. Quatro temas fundamentais do pensamento neoconservador em política externa. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 50, p. 80-96, 2007.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, 2006. Disponível em: <<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/nss.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2009.

A ZONA DE PAZ E COOPERAÇÃO DO ATLÂNTICO SUL: A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA INTERNACIONAL NA REGIÃO SUL – ATLÂNTICA¹

Camila Cristina Ribeiro Luis²

RESUMO

O Atlântico Sul, em umas das principais rotas de comércio e importante passagem para a Antártida, é uma das regiões mais desmilitarizadas do mundo, contribuindo para isso a sua localização historicamente afastada das regiões marcadas por conflitos e tensões mundiais. Esta situação proporcionou a construção de um *status quo* pacífico, cuja manutenção passou a integrar a política de defesa nacional como indispensável para a segurança e o desenvolvimento do Brasil e dos demais Estados da região. Neste sentido, a Declaração da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) foi proposta oficialmente na Assembléia Geral das Nações Unidas em 1986 pela iniciativa brasileira em conjunto com demais países sul - atlânticos, estabelecendo princípios básicos de paz e segurança coletiva, que colaborou para estabilidade do Atlântico Sul e para a formação de uma identidade própria no entorno estratégico do Atlântico Sul.

Palavras-chave: Atlântico Sul. Zona de Paz. Política Internacional. Segurança. Cooperação.

1. Introdução

A análise das relações internacionais, considerando-as como um campo de atuação de atores predominantemente estatais, compreende a identificação e interpretação das diversas práticas e interações estabelecidas entre Estados, conferindo as características da ordem internacional. Esta dinâmica observada na

¹ O presente artigo foi elaborado a partir do desenvolvimento de pesquisa de Iniciação Científica financiada pela FAPESP e sob orientação do Prof. Dr. Samuel Alves Soares.

² Camila Cristina Ribeiro Luis é graduanda do 4º ano de Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP, *campus* de Franca-SP e bolsista de Iniciação Científica pela FAPESP.

comunidade interestatal constitui-se na principal fonte de formação de identidades e interesses, delineando os significados em termos dos quais as ações são organizadas. As relações de cooperação, indiferença ou conflito são ações que refletem a mútua influência entre estrutura e processo, ou seja, o que os Estados fazem com o que eles são.

Dessa forma, a concepção do interesse próprio tende a se espelhar nas práticas de significados dos outros ao longo do tempo. Este processo de sinalização, interpretação e resposta completa um ato social e inicia a criação de significados intersubjetivos que, quando repetidos por um longo período, institucionaliza-se na estrutura social.³ A identidade da sobrevivência, por exemplo, só surge após a interação com o outro e o conceito de ameaça só será construído se o comportamento do outro for agressivo. Do mesmo modo, a soberania é uma instituição amplamente reconhecida e observada na sociedade internacional, sendo também o princípio organizador do sistema de Estados.

A política internacional é, portanto, uma construção social configurada pelos valores intersubjetivos de identidades e interesses cultivados nas relações interestatais, constituindo significados coletivos que estão sempre em processo. Os parâmetros gerais da Política Internacional, que em última instância é a política de poder, são definidos pela interação entre os atores, formando a estrutura do Sistema Internacional – estrutura esta que também age sobre o comportamento dos Estados de acordo com os momentos históricos e as características do local onde se desenvolvem as ações.

Assim, o estudo das interações políticas praticadas entre os atores ao longo de um período histórico implicará na análise das relações de poder e percepções desenvolvidas e cultivadas pelos Estados integrantes de determinado círculo de interações de identidade e interesses. Estes círculos, no que concerne à construção social de uma identidade política própria, de modo geral, inserem-se em determinadas áreas geográficas, conferindo uma base material, proporcionada pela proximidade, para o intercâmbio de ações. Entretanto as delimitações geográficas, consideradas subsistemas do Sistema Internacional, não necessariamente limitam a participação aos Estados circunscritos ao local. Os círculos de interações podem ser mais amplos, propiciando a implementação de interesses, de forma harmônica ou

³ WENDT, Alexander. **Anarchy is what States make of it: The social construction of Power Politics.** *International Organization*. v. 46, n. 2 p.391-425

não, de uma gama variada de atores, regionais ou externos à área. É a convergência desses interesses em uma dada região que estabelece a dinâmica daquele espaço e delinea, em grande medida, o modo pelo qual o subsistema interagirá com o Sistema Internacional.

Neste sentido, tomar o Atlântico Sul como objeto de estudo da política internacional, tendo como fim último compreender a dinâmica de formação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, requer analisar as interações estabelecidas ao longo da história no interior de um determinado limite geográfico, considerando todos os atores, internos e externos, que contribuíram para estabelecer as características locais. Tais delimitações, contudo, podem variar conforme as configurações políticas estruturais da região em períodos históricos específicos, mas, de modo geral, no Atlântico Sul, é possível verificar certa estabilidade, dadas suas características predominantemente geográficas. Ainda assim, a definição precisa dos limites sul-atlânticos foi tema de controvérsia e os atores e interesses que interagiram na região variaram muito.

2. Debates sobre o Atlântico Sul

A problemática de delimitação da região sul-atlântica está na dificuldade de caracterizá-la não apenas enquanto espaço geográfico, mas como uma área com uma dinâmica e identidade própria. A Resolução 41/11 das Nações Unidas de outubro de 1986, único documento multilateral legitimado por uma organização internacional versando especificamente sobre o Atlântico Sul e que deu origem à Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, tampouco estabeleceu com clareza a abrangência geográfica do acordo, dizendo somente que “declara solenemente o Oceano Atlântico, na região entre a África e a América do Sul, como ‘Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul’”⁴, dando margem a várias interpretações.

Neste contexto, apesar do amplo debate sobre os limites da região sul-atlântica, tanto entre os países da região como nos organismos multilaterais e, ainda que esta delimitação não tenha sido formalmente estabelecida, é importante ressaltar que há alguma convergência teórica neste sentido. O Atlântico Sul, portanto, pode ser compreendido, de maneira simples, como a região situada entre a

⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. New York: A/RES/41/11, 1986. p. 1

costa leste sul-americana e a costa oeste africana, tendo ao sul o oceano glacial antártico na altura do paralelo 60°S, onde vigora os limites do tratado antártico, e ao norte o eixo Natal-Dacar, ponto de menor distância entre o continente africano e subcontinente sul-americano.

Este último limite, contudo, foi objeto de intensa polêmica, sendo o mais difícil de possuir uma definição amplamente aceita, uma vez que as delimitações geográficas não coincidiam exatamente com os fatores geopolíticos, como nas demais delimitações. Alguns estudiosos brasileiros, por exemplo, tendem a estabelecer aproximadamente o paralelo 15°N como limite norte do Atlântico Sul. Outros denominam assim todas as águas situadas ao sul do Equador⁵. Além disso, durante os debates para a criação de um Pacto do Atlântico Sul, à semelhança da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o trópico de Câncer foi estabelecido como flanco sul da OTAN, delimitando, conseqüentemente, o Atlântico Sul.

Diante desses debates, o consenso acerca da delimitação acima estabelecida, a partir do eixo Natal-Dacar, é o mais preciso e apropriado para a análise a ser empreendida, pois por um lado, exclui locais onde vigoram interações diferenciadas, tais como o Caribe, o Atlântico Norte e a Antártida, permitindo enfatizar a dinâmica da região sul do oceano Atlântico. E, por outro, a definição adotada contempla os fatores que integram os interesses dos países que margeiam o Atlântico Sul atualmente, além daqueles que, de alguma forma, participaram da construção da identidade sul-atlântica no decorrer do processo histórico.

Considerando, portanto, a área estratégica do Atlântico Sul, os países banhados pelas suas águas têm possibilidade de desenvolver linhas de comunicações marítimas com todos os demais oceanos. Isto porque, diferentemente do Atlântico Norte, que não se comunica diretamente com nenhum outro oceano, o Atlântico Sul liga-se com o Pacífico Sul, por meio do Estreito de Magalhães, ou um pouco mais ao sul, pela Passagem de Drake, e com o Índico pela passagem do Cabo da Boa Esperança.⁶ Além disso, o Atlântico Sul está em confluência direta com o Atlântico Norte, por intermédio do estreito existente entre Freetown, em Serra Leoa

⁵ Armando Vidigal e Mário César Flores adotaram o paralelo 15°N como limite norte do Atlântico Sul, mas Carlos de Meira Mattos expressou em um trabalho em 1987 que não existe definição precisa sobre os limites geográficos do Atlântico Sul.

⁶ LEÃO, Ascânio José. **Interesses regionais e extra-regionais no Atlântico Sul**. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 32, n.127-128, 1989. p. 14.

e Natal, no nordeste brasileiro, e com o oceano glacial antártico, permitindo acesso às terras geladas da Antártida. E há, também, diversas ilhas ou arquipélagos estrategicamente posicionados no oceano, proporcionando razoável apoio para operações militares nas duas margens do Atlântico Sul.

3. Atlântico Sul: formação histórica

Esta multiplicidade de características geoestratégicas, em um momento em que a Europa vivenciava a expansão marítima mercantilista, foi um fator decisivo para dinamizar as navegações, primeiramente para as buscas de novas rotas para o Oriente e, em seguida, para desencadear o processo de colonização da América. Neste contexto, o espaço marítimo atlântico começa a ser construído pelos europeus como uma dimensão específica, definida a partir de seus interesses e valores expressos, principalmente, nos tratados firmados entre Portugal e Espanha no século XV, dos quais o Tratado de Tordesilhas, de 1494, foi o mais relevante. Entre os Estados europeus em vias de consolidação, a Península Ibérica reunia as condições necessárias para iniciar a aventura marítima, graças a sua condição geográfica e política, e também devido a sua experiência náutica desenvolvida no Mar Mediterrâneo.

A partir desta conjuntura, o oceano Atlântico, integrando uma visão luso-espanhola, inicialmente foi utilizado como via de comunicações entre o Oriente e o Ocidente por meio do Cabo da Boa Esperança. Na medida em que as atividades de colonização na vertente americana e de comercialização na costa africana foram progressivamente implementadas, a região atlântica agregou importância na valorização econômica e comercial. O foco destas ações, no entanto, esteve essencialmente centrado no Atlântico Sul, onde as configurações geográficas locais e, conseqüentemente, as rotas marítimas traçadas, permitiam maiores facilidades de conexão com outras partes do globo. Assim, a realidade atlântica se impôs à Europa e também foi moldada pelos europeus, que aproveitaram o Atlântico Sul como área complementar da sua própria realidade cultural, econômica e política.

A inserção mundial europeia, cujo resultado é a criação do mundo ocidental, desenvolveu-se, portanto, a partir do Atlântico Sul. Os portugueses, dominando a costa da África no seu trânsito para alcançar a Índia, instalaram-se nas costas do Brasil, a princípio como forma de assegurar essas rotas, procurando depois riquezas

locais também compensadoras. Os espanhóis, por outro lado, iniciaram o processo de conquista da América Central, organizando, em seguida, outras formas de instalação. Desse modo, construiu-se o espaço do Atlântico Sul, o único oceano que no século XVI, à semelhança do mar Mediterrâneo, tinha duas margens em comunicação permanente. Mas, ao contrário desse mesmo Mediterrâneo, as duas margens estavam totalmente em poder dos europeus, ou seja, de atores que participavam de um único círculo de identidades e interesses, pautado na unidade cultural histórica advinda da herança romana e cristã⁷.

Desse modo, a história do Atlântico Sul confunde-se, desde o início, com a história da expansão europeia, começando com a conquista e colonização espanhola por um lado, e a conquista portuguesa por outro. Durante o decorrer dos séculos XV e XVI, Portugal e Espanha exerceram um domínio equilibrado desta região marítima mediado pelo tratado de Tordesilhas que dividia o Atlântico em duas partes: Portugal assegurava o comércio e a navegação na vertente africana em direção ao Oriente e Espanha empreendia a conquista dos espaços americanos. Além disso, a capacidade de poder de Espanha e Portugal era equivalente, já que ambos entraram na etapa de centralização e organização nacional quase simultaneamente.

Neste mesmo período, outras unidades políticas constituem-se em Estados centralizados, como Inglaterra e França, e passam a contribuir para o equilíbrio de forças da Comunidade Internacional correspondente aos séculos XVI e XVII, atribuindo mais dinâmica ao processo afirmação da soberania interestatal ainda em construção. Diante de um cenário de crescentes nacionalismos, a identidade do conflito predominou na agenda política dos Estados europeus, resultando em pretensões de rompimento em relação à hegemonia Ibérica com o objetivo de partilhar das riquezas econômicas propiciadas pelas conquistas marítimas.

O protagonismo de espanhóis e portugueses na construção da Europa atlântica, relativamente estável e equilibrado até os fins do século XVI, começa, então, a ser fortemente contestado nos séculos seguintes, como demonstrou a invasão holandesa no nordeste brasileiro no século XVII. Além disso, Inglaterra, Holanda e França, empregando também a estratégia e a tática da pirataria, tentaram reverter o *status quo* de domínio ibérico sobre as rotas do Atlântico Sul. A estrutura

⁷ MACEDO, J. Borges de. O Atlântico Norte e os desafios para o sul – perspectiva histórica. **Estratégia**. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos, n.3, 1987.

triangular de comércio, organizada a partir da vinda de mão-de-obra africana para a América, matérias-primas americanas para a Europa e produtos elaborados para a América, contribuiu para a baixa coesão entre as duas margens do Atlântico Sul, facilitando incursões de outros atores. No esquema adotado, a Espanha não procurou exercer controle sobre os espaços marítimos, limitando-se a uma política continentalista. Portugal, ao contrário, não efetivou a colonização ao longo da costa africana e, para isso, necessitou da aliança com a Inglaterra.

O reordenamento político ocorrido na sociedade internacional no decorrer do século XVIII desencadeado pela Revolução Industrial britânica, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, colaborou para enfraquecer ainda mais a presença ibérica tanto nos laços coloniais mantidos nos territórios americanos, como na primazia sobre o espaço marítimo do Atlântico Sul. O processo de industrialização vivenciado pela Inglaterra gerava a necessidade de recursos primários, escassos na Europa, para abastecer a expansão da produção industrial. A carência de suprimentos básicos suscitou o interesse da metrópole inglesa em tentar estabelecer vínculos coloniais mais estreitos com os povoados localizados nas margens do Atlântico Norte, resultando no movimento de independência dos Estados Unidos, fenômeno com enorme significado político para as demais regiões coloniais da América.

A prolongada guerra pela independência das colônias inglesas da América do Norte, conhecida como a Guerra dos Sete Anos, prejudicou a regularidade dos abastecimentos das fábricas da metrópole e incidiu sobre o significado da dimensão econômica na política internacional. O desenvolvimento industrial, a partir da manufatura, era dependente do fornecimento regular de matérias-primas e quem as possuía podia dispor de meios de pressão sobre esse mesmo desenvolvimento. Assim, as relações econômicas ampliaram o escopo da capacidade de poder e tornaram mais complexas as interações políticas da comunidade internacional.

O Atlântico Sul, após independência dos Estados Unidos, teve sua importância acentuada como rota marítima e comercial, na medida em que aumentava a necessidade de matérias-primas para as indústrias inglesas e, por isso, esteve sujeito a uma pressão naval por parte da Grã-Bretanha muito superior para que fosse garantido o acesso ao Oriente. Assim, a proeminente decadência da superioridade de Espanha e Portugal enquanto potências coloniais na região sul-atlântica permitiu, progressivamente, a substituição pela influência inglesa, reforçada

pelos acordos comerciais estabelecidos com as novas nações americanas após o processo de independência. A construção da hegemonia britânica, portanto, foi projetada em consonância com os valores do liberalismo, enfatizando o potencial econômico e naval em detrimento da hegemonia política.

A ascensão de Napoleão Bonaparte à liderança da França revolucionária e as guerras que se seguiram pela manutenção dos princípios das soberanias coletivas do sistema europeu em contraposição à iniciativa francesa de estabelecer um Império efetivaram o ideário do liberalismo inglês, primeiramente na Europa e posteriormente em todo o mundo, por meio da projeção internacional da Grã-Bretanha. Neste aspecto, a política de estrangulamento imposta pela França com o Bloqueio Continental visando enfraquecer a Inglaterra pela via comercial concretizou a afirmação britânica nas diretrizes econômicas, uma vez que a Grã-Bretanha passou a aumentar os vínculos comerciais com outras regiões do mundo, especialmente com a América Latina, para suprir a demanda interna.

Com a derrota da França Napoleônica, finalizada com a restauração monárquica, e a realização do Congresso de Viena em 1815, iniciou-se um período conhecido como *Pax Britânica*, cuja presença inglesa foi sentida não apenas no Atlântico Sul, mas também em todos os continentes. Desenvolvendo uma hábil conciliação entre os interesses políticos e econômicos e fluindo-os pelas vias marítimas, a Grã-Bretanha pode consolidar sua influência direta sobre as rotas atlânticas estratégicas, anteriormente monopolizadas predominantemente pelo domínio ibérico. No Atlântico Sul ocidental, os pontos terminais do litoral americano – Buenos Aires, Montevideu e Rio de Janeiro – estavam controlados indiretamente pela Inglaterra por meio de diversos acordos, e o Atlântico africano era partilhado com Portugal, forte aliado britânico.⁸

Durante todo o século XIX, a capacidade estratégica das forças econômicas, potencializada pelo crescimento industrial, torna-se mais expressiva na condução da política internacional que, aliada a um período de intenso nacionalismo, intensificou a força expansiva europeia em direção ao continente africano e asiático. Deste modo, o Atlântico Sul foi explorado como rota comercial durante o período de conquista e colonização, sendo também valorizado como rota estratégica no período de expansão industrial.

⁸ AGUIRRE, Maria Cecília. **A política de poder na história do Atlântico Sul**. A Defesa Nacional, ano 75, n.729, 1986. p. 103.

No entanto, o significado estratégico atribuído ao Atlântico Sul, devido à existência de passagens em permanente comunicação com outros oceanos, foi sendo esvaziado conforme tais atribuições eram transferidas para os canais de Suez e Panamá, construídos, respectivamente, no fim do século XIX e início do século XX com o objetivo de agilizar as comunicações marítimas. Por outro lado, o crescimento econômico que experimentou o Atlântico Norte neste mesmo período não se impôs do mesmo modo no Atlântico Sul, enfraquecendo ainda mais o seu valor político para a comunidade internacional em pleno desenvolvimento industrial. Assim, a relevância deste espaço estava atrelada apenas aos interesses das potências coloniais europeias e, em um segundo plano, aos interesses de países regionais independentes, quase todos sul-americanos.

As novas configurações de forças na Europa, após a unificação da Alemanha e da Itália, e as frustrações provocadas pela competição de poderio colonial decorrentes da instabilidade do equilíbrio europeu declinaram no primeiro conflito bélico de proporções mundiais. Analisando a dimensão da marinha na I Grande Guerra, depreende-se que as batalhas navais, a campanha submarina, e as consequentes medidas empreendidas pelos países da Entente para enfrentar as dificuldades impostas pela marinha alemã se desdobraram, quase totalmente, no Atlântico Norte. As características periféricas do Atlântico Sul, definidas pelo contexto colonial, a marginalidade dos países sul-americanos na comunidade internacional e o declínio de interesses geopolíticos nas rotas marítimas, impuseram um papel secundário às atividades militares realizadas em águas sul-atlânticas. Neste sentido, a I Grande Guerra, como observa Borges de Medeiros, é uma guerra do Atlântico Norte, sendo que o Atlântico Sul pertenceria a quem dominasse o Atlântico Norte.⁹

Já na II Grande Guerra, o apoio naval a operações terrestres e aéreas desempenhou funções estratégicas decisivas durante o conflito, cujo resultado foi, em grande medida, determinado pelo domínio oceânico que os Aliados efetivaram a partir do Atlântico Norte. Deste modo, a guerra de 1939-1945 aprofundou a dimensão do conflito antecedente, na medida em que a campanha submarina registrou uma área de intervenção maior, fazendo emergir novas interações no sentido de convergência entre as rotas marítimas norte e sul do oceano Atlântico. A

⁹ MACEDO, J. Borges de. **O Atlântico Norte e os desafios para o sul** – perspectiva histórica. Estratégia. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos, n.3, 1987.

base geográfica representada pelas rotas marítimas no triângulo América-Europa-África, estabelecido na região do estreitamento Natal-Dacar, possibilitou o acesso americano ao Norte da África, articulando o contra-ataque aliado aos nazistas instalados ao sul do Mediterrâneo.

Apesar das intensas batalhas navais e submarinas ocorridas durante o segundo confronto mundial aproximar o Atlântico Sul das tensões geopolíticas internacionais, ameaçando alterar a situação de isolamento político-estratégico predominante desde o início do século XX, foram os pontos do norte os mais alvejados pelos bombardeamentos. Neste sentido, a participação do Atlântico Sul não foi decisiva, pois se limitava às dimensões econômicas do conflito, que consistia na manutenção do fornecimento de matérias-primas aos países desenvolvidos, integrando, assim, estratégias secundárias de apoio às operações militares desenvolvidas no Atlântico Norte.

No que concerne à Comunidade Internacional, a consequência mais importante das guerras mundiais foi a modificação do Sistema Internacional de multipolar para bipolar, estabelecendo o período da Guerra Fria. A nova estrutura geopolítica foi instituída pelo equilíbrio entre Estados Unidos e União Soviética em suas respectivas áreas de influência, nas quais os conflitos ocorriam em nível de guerras localizadas e controladas, sem que houvesse, necessariamente, um confronto direto entre as superpotências. Neste contexto, a posição excêntrica e secundária do Atlântico Sul até II Grade Guerra determinou a predominância do isolamento político da região em relação aos demais espaços oceânicos na constituição da ordem bipolar, atenuado apenas pela presença, já fragilizada, das potências coloniais na vertente africana.

Embora localizado na esfera de influência norte-americana e integrado à dinâmica ocidental, o Atlântico Sul não estava especificamente, entre as zonas prioritárias de segurança para os Estados Unidos. Diante da ameaça soviética representada pela possibilidade do avanço comunista na Europa Ocidental devastada pela guerra, os Estados Unidos focaram-se em estratégias de segurança voltadas exclusivamente para o Caribe e o Atlântico Norte. Além disso, a América Latina como um todo estava compreendida na doutrina de segurança norte-americana como uma região sujeita a um baixo nível de ameaça externa, e na qual a solidariedade hemisférica sob liderança de Washington seria mantida. Por outro lado, a União Soviética enfrentava dificuldades na projeção de poder para além dos

limites impostos pelas fronteiras ideológicas da Guerra Fria, devido tanto a sua posição continental, no interior Eurásia, como pela escassez de recursos militares, especialmente na marinha, para romper o predomínio norte-americano nos mares. Deste modo, a configuração da segurança internacional no espaço marítimo do Atlântico Sul foi construída a partir de um quadro político de divergência de interesses externos, especialmente advindo da negligência das superpotências, facilitando a distensão na região sul-atlântica e incrementando iniciativas, ainda incipientes, do protagonismo regional.

Após 1960, a área sul-atlântica iniciou um processo de transformações, sobretudo políticas, que iriam modificar o quadro estratégico da região. Na América do Sul, tinha início o processo de industrialização, liderado, principalmente, pela Argentina e pelo Brasil, que dinamizou a busca por novos mercados e parceiros – dentre os quais os africanos despontavam como uma possibilidade – e minimizou a dependência do intercâmbio comercial com os países desenvolvidos. Na vertente oriental, as potências europeias, cujo domínio no Atlântico havia sido preponderante até meados do século XX, estavam enfraquecidas pelas duas grandes guerras. Como consequência, a colonização entrou em um pleno período de decadência, sendo contestada por diversos focos de instabilidade em toda África e culminando na independência dos Estados africanos.

O colapso do colonialismo europeu e a inserção internacional dos novos Estados africanos tiveram consequências imediatas nas configurações geopolíticas regionais que também foram sentidas no sistema internacional. À ausência de um poder hegemônico realmente efetivo nas interações políticas do Atlântico Sul, somou-se a retirada das potências coloniais europeias, concretizando o que a Geopolítica Clássica define como “vazios de poder”¹⁰, ou seja, um espaço cujas interações de identidades e interesses não implicam na ascensão de um ator dominante, interno ou externo. Assim, no pensamento geopolítico, os espaços marítimos são integrados à equação “Espaço é Poder” e o Atlântico Sul, devido ao vácuo deixado pelos europeus e a dificuldade de projeção de uma potência local, estaria suscetível ao avanço soviético.

Neste sentido, as alterações na estrutura da política internacional no contexto do confronto Leste-Oeste aproximou a zona sul-atlântica das tensões geopolíticas

¹⁰ SALGADO ALBA, J. **Análisis estratégico del Atlántico Sur. Estrategia**. Instituto de Estudios Estratégicos Internacionales: Lisboa, n.3, 1987.

da Guerra Fria. A interrupção do tráfego marítimo pelo Canal de Suez, em 1967, reativou a rota do Cabo, por onde passou a circular ponderável parcela do petróleo importado pelo Ocidente, coincidindo com a instabilidade regional que enfrentavam os Estados africanos em processo de afirmação nacional. Mesmo após a reabertura do Canal de Suez, o tráfego marítimo de matérias-primas estratégicas manteve-se ativo, pois a construção de superpetroleiros, com a finalidade de baratear o transporte via rota do Cabo, impossibilitou a travessia do Canal, devido às grandes proporções dos modernos navios.

A situação agravou-se com o choque do petróleo em 1973, quando os países exportadores deste recurso elevaram o preço no mercado internacional como forma de pressionar o Ocidente na resolução dos conflitos com Israel. A crise energética que se seguiu demonstrou a dependência do mundo industrializado em relação ao petróleo do Oriente Médio, provindo da rota do Cabo, costeando a África. Tal fragilidade, aliada à descolonização, aumentou a percepção de uma possível ameaça de interrupção no abastecimento de matérias-primas, imprescindíveis aos países ocidentais, representada pela movimentação soviética na região sul-africana.

A presença da União Soviética na área aumentou significativamente no rastro do domínio português na África, sobretudo com a ascensão do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), fortemente inclinado a ideais socialistas, ao poder em Angola. A partir de uma participação indireta no processo de independência, os soviéticos passaram a fornecer ajuda militar, econômica e tecnológica aos angolanos, facilitando o estabelecimento de posições no Atlântico Sul¹¹. Em contraposição às iniciativas soviéticas de conquistar influência na África austral, revertendo o *status quo* favorável ao Ocidente, os Estados Unidos, por meio do apoio da África do Sul, provia recursos à guerrilha da União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), organização dissidente do governo do MPLA assentada em território da Namíbia, que ainda reivindicava independência do domínio sul-africano. Dessa forma, o conflito travado entre Angola e África do Sul, embora originado por fatores propriamente locais, assumiu características do confronto bipolar, incluindo a possibilidade do emprego de submarinos nucleares, e rompeu o isolamento político que predominava no Atlântico Sul.

¹¹ HURREL, Andrew. **Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul**. Contexto Internacional, v.7, n.4, 1988.

4. A Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS)

Diante das inflexões na estabilidade sul-atlântica, cresciam as percepções quanto à importância dos interesses ocidentais na região atrelados, principalmente, às rotas de navegação e à abundância de recursos naturais oceânicos. Assim, na concepção geoestratégica dos países do Atlântico Norte, o vácuo de poder existente no Atlântico Sul, aprofundado pela retirada dos europeus, deveria ser preenchido por um arranjo multilateral defensivo à semelhança da OTAN, ou por garantias estratégicas assumidas bilateralmente entre a os Estados Unidos e um ator regional relativamente forte de forma a assegurar o controle da área pelo Ocidente.

Neste contexto, foi articulada entre Estados Unidos, Argentina e África do Sul, na década de 1970, a criação de um instrumento político de segurança marítima regional que seria composto por, além dos três Estados citados, Uruguai e Brasil, formando, assim, uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS). Na configuração desta aliança, as interações políticas no Atlântico Sul sairiam do isolamento regional e, a partir do equilíbrio estratégico entre os atores locais mais significativos militarmente capitaneados pelo apoio da Inglaterra e dos Estados Unidos, se elevariam ao plano internacional, integrando a dinâmica da bipolaridade em parceria com a OTAN, em detrimento das pretensões soviéticas na região. Na prática, a OTAS seria uma extensão da Aliança do Atlântico Norte, introduzindo um elemento dissuasório de negação da projeção da União Soviética em águas sul - atlânticas que subordinava os interesses dos Estados regionais aos internacionais.

A princípio, o projeto da OTAS, à exceção do Brasil, foi bem aceito pelos países sul - atlânticos que integrariam a aliança. À África do Sul, o pacto interessava para reduzir os efeitos negativos da política do *Apartheid* e, secundariamente, como instrumento de apoio regional, caso a situação no cone sul-africano se agravasse. Dos Estados da América do Sul, a Argentina foi a que mais apoiou a proposta, estabelecendo diálogo com os sul-africanos no sentido de viabilizar a implementação da OTAS. A base de tal motivação residia no fato de predominar na Argentina, e da mesma forma no Uruguai, um regime militar que poderia utilizar o discurso anticomunista como plataforma de legitimidade de governo. Ademais, a Argentina está estrategicamente localizada no entreposto de importantes passagens para a Antártida e o Pacífico, o que lhe atribui uma percepção de responsabilidade sobre as rotas sul-atlânticas. A aproximação com o Brasil, no entanto, estava limitada à

marinha, pois, em todas as demais instâncias ainda existia a idéia da ameaça brasileira.

O Brasil, no entanto, opôs-se veementemente à concretização da OTAS, muito embora seja evidente a importância da esfera marítima brasileira definida não apenas por um longo litoral às margens do Atlântico Sul, mas também por uma formação histórica, social e econômica construída a partir do oceano. Mais de 90% do comércio internacional brasileiro é feito por meio das vias marítimas, a maior parte da população se concentra nas proximidades da costa e o mar é fonte de recursos importantes ao desenvolvimento nacional, como o petróleo¹². Diante destes fatores e dada posição geográfica que confere ao Brasil uma dupla projeção, continental e oceânica, as inflexões no círculo de interações do Atlântico Sul, ocorridas nas décadas de 1970 e 1980, com especial atenção para a questão angolana, tem despertado o interesse do Brasil pela África sul-atlântica.

No Brasil, contudo, predominou o entendimento de que a possível formação de uma OTAS seria inoportuno, supérfluo e perigoso¹³. Inoportuno, porque o governo brasileiro não acreditava que o nível de ameaça soviética seria suficiente para a constituição de um novo pacto defensivo. A presença da União Soviética havia crescido na região após a década de 1960, mas o Atlântico Sul, de todas as áreas oceânicas, era a mais distante dos pontos de apoio da frota soviética e a que apresentava o maior número de dificuldades logísticas e estratégicas, tornando altamente custoso qualquer esforço da União Soviética no sentido de interromper as rotas de suprimento dos países da OTAN. A proposta da OTAS era também supérflua já que a segurança da região estava contemplada pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Para o Brasil, qualquer aprofundamento de aliança no plano militar no âmbito regional deveria ser estabelecido somente por meio do TIAR e com efetiva participação dos Estados Unidos. E, por fim, a OTAS seria um instrumento perigoso, pois poderia desnecessariamente incorrer na militarização do Atlântico Sul e desencadear uma escalada de poder entre as superpotências. Além disso, tal pacto, segundo o entendimento do governo brasileiro, seria prejudicial para o crescente intercâmbio de contatos com a África Negra, uma vez que incluiria a África do Sul sob o regime

¹² FLORES, Mario César. **A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais**. Política e Estratégia, São Paulo, vol. 2, n. 1, p 95-106, jan-mar de 1984. p. 95.

¹³ HURRELL, Andrew. **The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation**. In: International Affairs. Londres, v. 59, n. 2. 1988.

segregacionista do *Apartheid*.

As dificuldades impostas pela divergência de interesses entre os atores regionais resultaram em um insuficiente nível de apoio por parte dos Estados Unidos, relativizando a legitimidade do Tratado do Atlântico Sul e esvaziando o seu significado político-estratégico. A baixa possibilidade de concretização do projeto sucumbiu, definitivamente, após a disputa bélica, em 1982, entre Argentina e Reino Unido pela posse das Ilhas Malvinas, situadas no extremo sul do oceano Atlântico. O posicionamento norte-americano a favor dos ingleses deteriorou as escassas relações entre os países da OTAN, no geral, e dos Estados Unidos, em particular, com a América Latina, impossibilitando qualquer conciliação de interesses dos atores envolvidos com a finalidade de efetivar um sistema defensivo no Atlântico Sul em prol da defesa ocidental.

5. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

O acirramento de tensões na estrutura internacional, portanto, refletiu-se no arranjo da identidade local, na medida em que pressionou pela superação da condição de isolamento de quase um século em relação às interações em âmbito global, condicionado também pela percepção da existência de um vácuo de poder geopolítico devido ao enfraquecimento das metrópoles coloniais européias e, por conseguinte, ao deslocamento do eixo de poder mundial da Europa para os Estados Unidos depois da I Grande Guerra. Esta dinâmica delineada pela dialética entre o Sistema Internacional e a política regional, acentuou-se pelas mudanças contextuais vivenciadas pelos países sul-atlânticos no período da Guerra Fria.

A descolonização, ao mesmo tempo em que introduziu a instabilidade na região, abriu caminho para a reivindicação de autonomia decisória sobre um espaço marítimo diretamente vinculado à projeção das soberanias locais por meio da construção de interesses comuns compartilhados. Aos países do Atlântico Sul, a segurança regional foi definida não em termos de dissuasão estratégica, mas em termos de evitar a interiorização de tensões externas, de modo a promover as condições favoráveis ao desenvolvimento da cooperação horizontal entre os países que o margeiam para o estabelecimento de uma presença própria, reconhecendo os

interesses específicos dos países da área¹⁴.

Foi neste sentido que o Brasil, determinado a manter as tensões do conflito bipolar afastadas do Atlântico Sul e a encerrar a polêmica da OTAS, articulou a proposta de uma Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul em conjunto com outros países sul-atlânticos. Em 1981, por exemplo, em um Comunicado Conjunto, Brasil e Argentina ressaltam a conveniência de “manter o Atlântico Sul a salvo de tensões e confrontações internacionais, de modo a preservar seu caráter de instrumento pacífico de intercâmbio e de desenvolvimento das nações de suas margens”.¹⁵ Assim, em outubro de 1986, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou o projeto da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul na Resolução 41/11, com apenas o voto contrário dos Estados Unidos e 8 abstenções. A princípio, a resolução teve a adesão de Angola, Argentina, Brasil, Cabo Verde, Congo, Guiné-Bissau, Guiné equatorial, Libéria, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Príncipe e Uruguai, mas, posteriormente houve a inclusão de outros países da região, tal como a África do Sul, em 1994, ou seja, após o fim do *Apartheid*.

O significado político desta resolução englobou o reconhecimento de identidade própria para o Atlântico Sul, negando a dependência constantemente presente na estrutura regional. Além disso, estabeleceu que a responsabilidade pelo que ocorria na área era primordialmente local, e considerou esse espaço oceânico útil para a solução de problemas regionais, convindo superar a persistência de focos de tensão e de agitação decorrentes não de uma ameaça externa, mas das próprias condições de subdesenvolvimento. Ainda que o conceito de zona de paz não esteja juridicamente definido, a paz no Atlântico Sul, naquele momento histórico, foi entendida como possibilidade de crescimento e desenvolvimento, considerando que o exercício da plena democracia e de uma estreita cooperação entre os países da América do Sul, o abandono da política do *Apartheid* e o fim da intervenção na Namíbia, por parte da África do Sul, e uma profícua aproximação com os países da África Negra contribuiriam, de forma ponderável, para a paz e estabilidade no Atlântico Sul.

6. Conclusão

¹⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto. **Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. Política e Estratégia.** São Paulo, v.5, n.4, 1987.

¹⁵ COHEN, José Maria. **Segurança da Área Estratégica do Atlântico Sul.** Idéias Sobre as Formas de Implementação e Participação Comum. Política e Estratégia. São Paulo, v.4, n. 3, jul-set. 1988.

Apesar de a iniciativa de transformar o Atlântico Sul em uma Zona de Paz e Cooperação tenha sido típica do período da Guerra Fria e representado um esforço no sentido de manter a região afastada dos problemas suscitados pelo conflito Leste-Oeste, a convergência de percepções dos países sul-atlânticos no sentido de fomentar a paz, o desenvolvimento autônomo e a desmilitarização nuclear regional por meio da cooperação multilateral efetivaram o estabelecimento de um significado próprio para o Atlântico Sul definido em termos de valores construídos socialmente ao longo de processo histórico de formação política.

Assim, o fim das tensões mundiais proporcionado pela derrocada da União Soviética e do bloco socialista e o consequente esgotamento da bipolaridade e a ascensão de um novo ordenamento nas relações internacionais não esvaziou o sentido político da proposta sul-atlântica, mas contribui para a implementação de alguns objetivos iniciais, como a pacificação de Angola, a concretização da democracia na América do Sul, a independência da Namíbia e solução da situação social na África do Sul. Apenas a questão da disputa das Ilhas Malvinas entre Reino Unido e Argentina que, pela perspectiva da resolução pacífica de conflitos, é ainda um ponto a ser trabalhado.

Além disso, o arrefecimento dos conflitos estruturais típicos da Guerra Fria permitiu a adoção, pela comunidade sul-atlântica, de novas temáticas de implementação conjunta, tais como o intercâmbio sistemático de informações científicas, a utilização de mecanismos de exploração sustentável dos recursos oceânicos e a intensificação das trocas comerciais.¹⁶ A esses novos princípios, somam-se as aspirações de sustentar, como objetivo primário, a manutenção da paz e da estabilidade regionais e de adotar a resolução pacífica de conflitos como forma de resolver eventuais questões de instabilidade, estabelecendo um eixo interativo caracterizado, por Karl Deutsch, como uma “Comunidade de Segurança Pluralista”.¹⁷ A barreira natural constituída pelo oceano e as diferenças histórico-culturais significativas, faz com que a cooperação no Atlântico Sul torne-se um desafio, limitando-se, em alguns momentos, unicamente à preservação da paz. Embora ainda existam dificuldades para a consolidação dos ideais de paz, coesão política e segurança, que definem uma comunidade de segurança pluralista na região

¹⁶ ONU. Assembleia General. **Declaración final aprobada en la tercera reunión de los Estados miembros de la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur**. Brasília: A/49/467, 1994

¹⁷ DEUTSCH, Karl. **Análise das Relações Internacionais**. Brasília: Universidade de Brasília, 1978. p. 206.

atlântica, os avanços alcançados em diversas áreas desde sua concretização até o momento representam uma significativa motivação dos Estados sul - atlânticos em efetivarem progressivamente o processo de cooperação já iniciado, ou ao menos mantê-lo para preservar o status pacífico do Atlântico Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Maria Cecília. **A política de poder na história do Atlântico Sul.** A Defesa Nacional, ano 75, n.729, 1986.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **Geoestratégia do Atlântico Sul: Uma Visão do Sul. Política e Estratégia.** São Paulo, v.5, n.4, 1987.

CASTRO, Therezinha de. **O Brasil e a nova ordem mundial: enfoque geopolítico: integração de grupos regionais e sub-regionais na América do sul – sua projeção para o século XXI.** R. Esc. Sup. Guer. Rio de Janeiro, n.35, 1997.

COHEN, José Maria. **Segurança da Área Estratégica do Atlântico Sul. Idéias Sobre as Formas de Implementação e Participação Comum. Política e Estratégia.** São Paulo, v.4, n. 3, jul-set. 1988.

DEUTSCH, K. **Análise das Relações Internacionais.** Brasília: Universidade de Brasília, 1978.

FLORES, Mario César. **A importância do Atlântico Sul nas Relações Internacionais. Política e Estratégia,** São Paulo, vol. 2, n. 1, p 95-106, jan-mar de 1984.

_____. **Atlântico Sul: um mar de sutilezas e incertezas.** Humanidades, Brasília, vol.4, n. 12, p. 37-43, fev-abr 1987.

HURRELL, Andrew. **The Politics of South Atlantic security: A Survey of proposals for a South Atlantic Treaty Organisation.** In: International Affairs. Londres, v. 59, n. 2, 1988.

_____. **Os Estados Unidos e a segurança no Atlântico Sul.** Contexto Internacional, v.7, n.4, 1988.

LEÃO, Acânio José. **Interesses regionais e extra-regionais no Atlântico Sul.** Revista Brasileira de Política Internacional, ano 32, n.127-128, 1989.

LLAVER, María del Carmen. **Atlántico Sur: situación actual y perspectivas futuras.** Boletín del Congreso de la Nación, n.114, 1987.

MACEDO, J. Borges de. **O Atlântico Norte e os desafios para o sul – perspectiva histórica. Estratégia.** Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos, n.3, 1987.

MOURÃO, Fernando A. A. **Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul.** Política e

Estratégia. São Paulo, v. 4, n.1, p. 48-60, 1988.

NUNES-PEREIRA, J. Maria. **Relaciones Brasil-África: problemas y perspectivas.** Nueva Sociedad, Caracas, n.60, p.77-90, mayo-junio de 1982.

ONU. Departamento Asuntos y Desarme. **Los conceptos de seguridad.** Nova Iorque: A/40/553, 1986

ONU. Asamblea General. **Declaración final aprobada en la tercera reunión de los Estados miembros de la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur.** Brasília: A/49/467, 1994

ONU. Asamblea General. **Sexta reunión ministerial de los estados miembros de la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur.** Luanda: A/61/1910, 2007.

ROCHA, Francisco Heitor Leão. **Um Ideário político para o Atlântico Sul.** A Defesa Nacional, ano 89, n. 741, 1989.

SALGADO ALBA, J. **Análisis estratégico del Atlántico Sur.** Estrategia. Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais: Lisboa, n.3, 1987.

UNITED NATIONS, General Assembly. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic.** New York: A/RES/41/11, 1986.

VASQUEZ. J. M. **As possibilidades de cooperação militar no Atlântico Sul. Contexto Internacional,** n.7, Rio de Janeiro, IRI-PUC, 1988.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **O Atlântico Sul: uma análise pós Guerra Fria.** Revista da Escola Superior de Guerra, São Paulo, 1993.

A DELIMITAÇÃO DA JURISDIÇÃO DO CENTRO INTERNACIONAL PARA A SOLUÇÃO DE DISPUTAS SOBRE INVESTIMENTOS (ICSID)

THE JURISDICTION DELIMITATION OF THE INTERNATIONAL CENTRE FOR SETTLEMENT OF INVESTMENTS DISPUTES (ICSID)

Beatriz Cristina Fernandes¹

Resumo

O presente artigo examina os três critérios elencados pela Convenção de Washington de 1965, para que o Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) possua jurisdição em relação à determinada disputa. O conhecimento e a atenção das partes às exigências arroladas pela Convenção podem conferir-lhes maior segurança jurídica, quando envolvidas em um procedimento perante o ICSID.

Palavras-chave: ICSID, arbitragem, jurisdição, investimento.

Abstract

This article examines the three criteria listed by the Washington Convention of 1965 to define the jurisdiction of the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) over the particular dispute. The knowledge and attention of the parties to the criteria listed by the Convention can give them greater legal certainty when they are involved in a proceeding before the ICSID.

Keywords: ICSID, arbitration, jurisdiction, investment.

1. Introdução

O Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) foi criado pela Convenção de Washington de 1965, elaborada pelos diretores executivos do Banco Mundial, após extensos trabalhos preparatórios. Atualmente, 155 Estados são signatários da Convenção, dentre os quais 144 também depositaram seus respectivos instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação desta, tornando-se, assim, Estados contratantes, aos quais se aplicam as disposições constantes em seu texto.

Tupman afirma que “o propósito da Convenção do ICSID é promover o fluxo de capital estrangeiro privado para países em desenvolvimento através da criação

¹ Graduanda do curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Email para contato: beafernandes@gmail.com.

de uma instituição que facilite a solução de disputas entre Estados e investidores estrangeiros”.¹ Com o citado escopo, o ICSID disponibiliza a conciliação e a arbitragem de disputas em matéria de investimentos entre Estados contratantes e nacionais (investidores) de outros Estados contratantes.²

Entretanto, as possibilidades de arbitragem e conciliação não são ilimitadas. O objetivo do presente artigo é justamente analisar o sistema que delimita a jurisdição do ICSID, através do estudo dos três critérios elencados pela Convenção de Washington de 1965, para que o Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID) possua jurisdição em relação à determinada disputa, a fim de que se conclua qual a real atuação do Centro e quais os principais problemas enfrentados pelos signatários da Convenção no tocante à delimitação de sua jurisdição.

2. A delimitação da jurisdição do Centro

Alguns requisitos essenciais são exigidos para que o ICSID possa disponibilizar às partes litigantes os procedimentos regulados pela Convenção de Washington. Especificamente em seu artigo 25, a Convenção elenca três critérios para que a jurisdição do ICSID seja definida: 1) o consentimento de ambas as partes; 2) a qualidade das partes (critério subjetivo); e 3) a delimitação da matéria (critério objetivo). Dentre as três exigências para a delimitação da jurisdição, destaca-se o consentimento das partes como o critério de maior importância, o qual conclusivamente define a jurisdição, devido ao caráter voluntário da submissão ao Centro.

3. O consentimento das partes

A Convenção de Washington não estabelece um regime de jurisdição compulsória aos seus Estados contratantes, o que quer dizer, conforme exposto no último parágrafo do preâmbulo da Convenção, que “nenhum Estado Contratante

¹ “The purpose of the ICSID Convention is to promote the flow of foreign private capital to developing States by creating an institution to facilitate the settlement of disputes between States and foreign investors.” In: TUPMAN, W. Michael. Cases studies in the jurisdiction of the International Centre of Investment Disputes. *The International and Corporate Law Quarterly*, v. 35, 1986, p. 813.

² O ICSID também oferece arbitragem e conciliação para disputas em que o Estado receptor do investimento ou o Estado de origem do investidor não seja contratante da Convenção, porém ao menos um deles deverá ser contratante. Tais procedimentos são oferecidos através de regras contidas nas Facilidades Adicionais, adotadas pelo Conselho Administrativo do Centro, em setembro de 1978, com objetivo expandir as atividades do Centro.

deve, pelo simples fato de ter ratificado, aceitado ou aprovado a Convenção, ser considerado obrigado a submeter qualquer disputa específica à conciliação ou à arbitragem sem o seu consentimento”.³

O âmbito de atuação do Centro Internacional para a Solução de Disputas sobre Investimentos (ICSID), portanto, é diretamente relacionado a uma manifestação de vontade específica das partes, isto é, cabe a elas, além do ato de ratificação da Convenção, conceder um consentimento específico para cada disputa em questão ou para uma classe de disputas. Por esse motivo, o consentimento específico das partes para uma arbitragem/conciliação é considerado a “pedra fundamental”⁴ da jurisdição do ICSID.

De acordo com Aron Broches, além de constituir um requerimento formal para que o Centro tenha jurisdição em relação a uma disputa específica, o consentimento deve ser entendido também como uma característica essencial para o completo sistema da Convenção, visto que o caráter consensual desta é o guia para a sua interpretação, especialmente quando relacionada à discussão sobre a jurisdição em razão da matéria e da pessoa.⁵

O consentimento das partes possui, ainda, uma importante característica: a sua irrevogabilidade, contida no final do art. 25 (1) da Convenção, que dispõe: “quando as partes tiverem dado o seu consentimento, nenhuma delas poderá revogá-lo unilateralmente”.⁶ Ainda segundo Broches, a irrevogabilidade do consentimento é provavelmente a mais importante disposição da Convenção, visto que ela tem como efeito elevar o acordo, que prevê a utilização da arbitragem/conciliação do ICSID entre o investidor privado e o Estado contratante, ao nível de obrigação legal internacional, concedendo aos investidores privados o status de sujeitos de Direito Internacional.⁷

³ “No Contracting State shall by the mere fact of its ratification, acceptance or approval of this Convention and without its consent be deemed to be under any obligation to submit any particular dispute to conciliation or arbitration.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em:

<http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 11.

⁴ Em inglês “the cornerstone”, é expressão utilizada com frequência nas publicações sobre o tema, como em: BROCHES, Aron. *Convention of the settlement of investment disputes between States and nationals of other States of 1965: Explanatory notes and survey of its application. Yearbook Commercial Arbitration*, v. 18, 1993, p. 630.

⁵ BROCHES, Aron. *The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 352.

⁶ “When the parties have given their consent, no party may withdraw its consent unilaterally.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

⁷ BROCHES, Aron. *The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 352-353.

Por fim, a fim de que seja válido e oponível às partes, o consentimento de ambos os litigantes deve ser concedido até o momento da submissão do requerimento para a conciliação/arbitragem ao Secretário-Geral do Centro. Além dessa exigência, o consentimento deve ser fornecido por autoridade competente⁸ e deve atender à forma escrita. Fora essas particularidades, a Convenção não exige nenhum instrumento específico para que o consentimento seja fornecido.

Na maioria dos casos, ambas as partes darão seu consentimento em um instrumento específico, tal como uma cláusula de compromisso em um contrato de investimento ou um em compromisso arbitral. Existem, entretanto, outras possibilidades, como, por exemplo, o consentimento do Estado pode ser incorporado em sua legislação de promoção ao investimento, ou em um tratado para proteção de investimento com outro Estado, que dispõe que investidores, reunindo certas condições ou caindo dentro de certas categorias, terão o direito de submeter a disputa sobre investimento com o Estado receptor ao Centro.⁹

Logo, pode-se afirmar que as formas convencionais para fornecer o consentimento para um procedimento arbitral ou conciliatório são: através de uma cláusula de compromisso inserida em um contrato de investimento, que determina a submissão ao Centro de futuras disputas surgidas deste contrato, ou por meio de um compromisso arbitral firmado depois que uma disputa tenha sido iniciada.

Entretanto, o Centro inovou, reconhecendo que o Estado receptor pode oferecer o seu consentimento através de um Tratado Bilateral de Investimento (BIT), firmado com o Estado de origem do investidor estrangeiro e, ainda, por meio de sua legislação interna sobre promoção e proteção de investimentos, ou seja, estes instrumentos poderiam prever a submissão de certas classes de disputas à jurisdição do ICSID e caberia ao investidor apenas aceitar o consentimento ofertado pelo Estado receptor.¹⁰

Essas últimas formas de consentimento geram maior discussão quanto à

⁸ A Convenção não define quem é a autoridade competente, por isso as partes que formulam uma cláusula de submissão de disputas ao ICSID são aconselhadas a investigar matérias sobre autoridade governamental ou corporativa e também a procurar confirmação de suas descobertas na forma de pareceres legais ou outras evidências de autoridade apropriadas, a fim de verificar com precisão se tal requisito se faz presente.

⁹ “In most cases, both parties will give their consent in a single instrument, such as a compromissory clause in an investment agreement or a *compromiss*. There are, however, other possibilities, for instance, the consent of the State may be embodied in its investment promotion law, or in an investment protection treaty with another State, which provides that investors meeting certain conditions or falling within certain categories Will have the right to submit investment disputes with the host State to the Centre.” In: BROCHES, Aron. The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. *Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 352.

¹⁰ TUPMAN, W. Michael. Cases studies in the jurisdiction of the International Centre of Investment Disputes. *The International and Corporate Law Quarterly*, v. 35, 1986, p. 815.

delimitação da jurisdição do Centro, visto que, muitas vezes, os dispositivos que citam a possibilidade de uso da arbitragem em legislação nacional e em tratados bilaterais ou multilaterais de investimentos não são claros quanto ao consentimento específico exigido pela Convenção, fazendo por vezes referências gerais ou imprecisas, que dão margem à interpretação pelo ICSID, gerando, assim, insegurança principalmente aos Estados partes nas disputas.

Levando-se em consideração o receio de uma má interpretação do consentimento pelo tribunal arbitral do ICSID, vale ressaltar a importância do esclarecimento da redação dos respectivos instrumentos que o fornecem, tais como a cláusula arbitral, o compromisso arbitral, a legislação nacional e os Tratados Bilaterais sobre Investimentos (BITs), com o objetivo de que a referência à submissão ao Centro seja compreendida no limite da verdadeira vontade das partes, sem que problemas lingüísticos gerem ambigüidade, dando margem à interpretação em desacordo com a intenção dos litigantes.

Como adverte Delaume em seus ensinamentos, não importa se o consentimento é dado em uma estipulação contratual ou toma forma em uma lei nacional ou em um tratado sobre investimentos. O que importa realmente é que o consentimento, assim como toda a complexa operação de investimento, deve ser precedido de cuidadosas análises de todos os fatores relevantes, incluindo a validade do consentimento e os efeitos esperados no contexto das regras que determinam as possíveis disputas. Por isso, as cláusulas de um contrato ou tratado que podem gerar o consentimento da parte, devem ser feitas com atenção, o que exige muitas vezes tempo e esforço, para que não sejam formuladas de forma inapropriada.¹¹

4. A jurisdição em razão da pessoa (*ratione personae*)

De acordo com o artigo 25 (1) da Convenção, o ICSID tem jurisdição apenas em relação a disputas entre um Estado Contratante ou qualquer subdivisão ou agência devidamente designados por este Estado e um nacional de outro Estado contratante¹². “O consentimento de uma subdivisão política ou órgão público de um

¹¹ DELAUME, Georges R. Consent to ICSID arbitration. In: *The changing world of international law in the twenty-first century: a tribute to the late Kenneth R. Simmonds*. The Hague: ed. Joseph J. Norton, Mads Andenas, Mary Footer, 1998, p. 176.

¹² Com exceção dos procedimentos contidos nas Facilidades Adicionais.

Estado Contratante exigirá a aprovação deste, salvo se este Estado notificar o Centro de que tal aprovação não é necessária”.¹³ Estão, portanto, excluídas, disputas entre Estados ou entre partes privadas.

Em outras palavras, a disputa submetida ao Centro deve necessariamente ser entre um Estado Contratante, ou seja, que tenha depositado o respectivo instrumento de ratificação da Convenção, e um nacional de outro Estado Contratante que, portanto, também depositou o instrumento de ratificação da Convenção, diverso do Estado parte na disputa.

Primeiramente, a respeito do investidor, é relevante mencionar a discussão que surge entorno da necessidade de ser ele essencialmente uma entidade privada, visto que a Convenção de Washington, em seu preâmbulo, faz referência ao investimento privado internacional¹⁴.

É reconhecido que atualmente não é possível seguir a clássica distinção entre investimento público e privado, fundamentada na origem do capital, pois muitas companhias combinam capital privado e governamental e algumas delas, ainda, possuem capital exclusivamente estatal, porém suas características legais e as suas atividades são indistinguíveis das companhias exclusivamente privadas. Por esse motivo, ainda que o preâmbulo da Convenção refira-se apenas ao investimento privado internacional, não estão excluídas, de acordo com o propósito da mesma, as companhias de economia mista ou governamental como nacionais de outro Estado Contratante, exceto se estas tiverem funções essencialmente governamentais.¹⁵

Ainda em relação ao investidor, observa-se que a Convenção impôs a este uma obrigação negativa e outra positiva. A negativa é a de que ele não pode ter a nacionalidade do Estado Contratante, que também é parte no conflito; a positiva, por sua vez, é a de que o investidor deve possuir a nacionalidade de um Estado Contratante.

A primeira obrigação deriva do fato de que o Centro não tem a intenção de substituir o sistema Judiciário nacional do Estado Contratante, que continua responsável pelos litígios entre este e seus próprios nacionais. A segunda se justifica

¹³ “Consent by a constituent subdivision or agency of a Contracting State shall require the approval of that State unless that State notifies the Centre that no such approval is required.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

¹⁴ “Considering the need for international cooperation for economic development, and the role of private international investment therein. In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 11.

¹⁵ BROCHES, Aron. The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. *Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 354-355.

pelo fato da Convenção dirigir aos Estados Contratantes duas regras essenciais à eficácia do sistema oferecido pelo Centro: 1) a proibição da proteção diplomática após o consentimento das partes para submeter uma disputa ao ICSID¹⁶ e 2) o dever de reconhecer a decisão tomada de acordo com a Convenção como obrigatória e de cumpri-la como se fosse um julgamento final de um Tribunal nacional.¹⁷ Portanto, somente os Estados Contratantes possuem a obrigação de cumpri-las.

Em relação ao termo “nacional”, a Convenção mostrou-se omissa, porquanto não define o que é “nacionalidade”. Aron Broches expõe que tal definição estava presente na elaboração preliminar da Convenção, que determinava serem nacionais aqueles que assim são considerados sob a legislação de seu Estado Contratante.¹⁸ Entretanto, a Convenção optou pela indefinição do termo, a fim de contemplar as divergentes opiniões em relação ao tema, mais uma vez trazendo insegurança jurídica às partes.

Ao final, em relação às pessoas naturais, a Convenção em seu artigo 25 (2) (a) declara que é considerado nacional de outro Estado Contratante:

Toda pessoa natural que tenha a nacionalidade de outro Estado Contratante, distinto do Estado parte na disputa, na data em que as partes consentiram em submeter a disputa à conciliação ou arbitragem assim como na data em que foi registrada a solicitação [...]; mas em nenhum caso inclui qualquer pessoa que também possua, em ambas as datas, a nacionalidade do Estado parte na disputa.¹⁹

Portanto, deve-se levar em consideração, para que a seja determinada a nacionalidade da pessoa natural, as datas tanto do consentimento para o procedimento junto ao Centro quanto a do registro da solicitação.

Quanto às pessoas jurídicas, a Convenção elenca em seu artigo 25 (2) (b) duas possibilidades para que sejam consideradas nacionais de outro Estado Contratante:

[1^a] toda pessoa jurídica que tenha a nacionalidade de um Estado contratante distinto do Estado parte na disputa na data em que as partes deram o seu consentimento para submeter a disputa em questão à jurisdição do Centro, e [2^a]

¹⁶ *ICSID Convention*, artigo 27 (1).

¹⁷ *ICSID Convention*, artigo 54 (1).

¹⁸ BROCHES, Aron. *The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 359.

¹⁹ “Any natural person who had the nationality of a Contracting State other than the State party to the dispute on the date on which the parties consented to submit such dispute to conciliation or arbitration as well as on the date on which the request was registered [...], but does not include any person who on either date also had the nationality of the Contracting State party to the dispute.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

toda pessoa jurídica que, tendo na referida data a nacionalidade do Estado parte da disputa, por estar submetida ao controle estrangeiro, as partes tenham acordado que ela deveria ser tratada como um nacional de outro Estado Contratante para os efeitos desta Convenção.²⁰

A Convenção igualmente deixa de definir o termo “controle”, relegando esse critério a discricionariedade das partes, não permitindo, porém, que uma companhia, por ela mesma, se declare nacional de outro Estado, ainda que possua diversos acionistas estrangeiros.

5. A jurisdição em razão da matéria (*ratione materiae*)

De acordo com o artigo 25 (2) da Convenção, “a jurisdição do Centro se estende a qualquer disputa legal que surja diretamente de um investimento entre um Estado Contratante e o nacional de outro Estado Contratante.”²¹ Portanto, para que seja determinada a jurisdição do Centro em razão da matéria, é preciso analisar dois critérios elencados pelo citado artigo: 1) a legalidade da disputa e 2) o surgimento direto de um investimento.

A dificuldade que cerca o tema se encontra no fato de que, apesar de muitas discussões terem sido realizadas durante a elaboração da Convenção e das várias propostas para definir os termos “disputa legal” e “investimento”, nenhuma das duas expressões ganharam significado no texto final da Convenção.

Broches afirma que “era impossível conciliar os diferentes pontos de vista, inteiramente divididos pelo fato de que algumas das propostas teriam desnecessariamente limitado a jurisdição do Centro”.²² Já Delaume declara que essa omissão foi proposital, a fim de permitir que o ICSID abrangesse disputas de novas formas de investimento.²³

²⁰ “Any juridical person which had the nationality of a Contracting State other than the State party to the dispute on the date on which the parties consented to submit such dispute to conciliation or arbitration and any juridical person which had the nationality of the Contracting State party to the dispute on that date and which, because of foreign control, the parties have agreed should be treated as a national of another Contracting State for the purposes of this Convention.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

²¹ “The jurisdiction of the Centre shall extend to any legal dispute arising directly out of an investment between a Contracting State [...] and a national of another Contracting State.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

²² “It was impossible to reconcile the different points of view, quite apart from the fact that some of the proposals would have unduly limited the Centre’s jurisdiction.” In: BROCHES, Aron. *The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973, p. 363.

²³ DELAUME, Georges R. Consent to ICSID arbitration. In: *The changing world of international law in the twenty-first century: a tribute to the late Kenneth R. Simmonds*. The Hague: ed. Joseph J. Norton, Mads Andenas, Mary Footer, 1998, p. 174.

Quanto à exigência de legalidade dos conflitos, encontra-se nos comentários à elaboração da Convenção a distinção entre disputas legais e disputas políticas, econômicas ou puramente comerciais.²⁴ Diferenciação esta reafirmada no comentário de Tupman, quando assevera que: “o termo ‘disputa legal’ foi usado com o objetivo de excluir disputas de natureza puramente comercial ou política”.²⁵ Pode-se deduzir, assim, que a utilização da expressão “disputa legal”, teve como escopo principal afastar meros conflitos de interesse da jurisdição do Centro, impedindo que demandas cujo objetivo único seja pressionar a parte contrária cheguem ao ICSID.

Para clarear a idéia de disputa legal, Tupman elenca as situações em que as disputas são assim consideradas: 1) quando relacionadas à existência ou à extensão de um direito ou de uma obrigação legal; ou 2) quando referentes à natureza ou à dimensão de uma reparação a ser feita devido à violação de uma obrigação legal.²⁶ Portanto, um requerimento submetido ao ICSID que não indique claramente o suporte legal da disputa, não está abrigado pela jurisdição do Centro e pode ser rejeitado imediatamente, nos moldes do artigo 36 (3) da Convenção, que concede ao Secretário-Geral a autoridade para rejeitar as reclamações que estejam evidentemente fora da jurisdição do ICSID.²⁷

Passando-se ao segundo critério elencado pela Convenção, ou seja, à necessidade do conflito surgir diretamente de um investimento, constata-se que após longas negociações da Convenção para definir o termo investimento, sem consenso, os elaboradores da Convenção decidiram definir investimento “a luz do essencial requerimento do consentimento das partes”²⁸, concedendo a elas, conseqüentemente, considerável liberdade para determinar a relação existente entre o investidor estrangeiro e o Estado receptor.²⁹

No sentido de respeitar a vontade das partes, a Convenção prevê em seu artigo 25 (4) que:

Qualquer Estado Contratante pode, ao ratificá-la, aceitá-la ou aprová-la, ou em qualquer momento posterior, notificar ao Centro a classe ou as classes de disputas

²⁴ BROCHES, Aron. The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States. *Recueil des Cours*. Leyde: Sigthoff, 1973, p. 362.

²⁵ “The term ‘legal dispute’ was used in order to exclude disputes of a purely commercial or political nature.” In: TUPMAN, W. Michael. Cases studies in the jurisdiction of the International Centre of Investment Disputes. *The International and Corporate Law Quarterly*, v. 35, p. 815, 1986.

²⁶ Ibidem, p. 815.

²⁷ ICSID Convention, artigo 36 (3)

²⁸ TUPMAN, op. cit., p. 816.

²⁹ Ibidem, p. 816.

que aceita submeter, ou não, a sua jurisdição. Esta notificação não será entendida como um consentimento específico para tais classes de disputas.³⁰

Por conseguinte, os Estados Contratantes, quando não possuírem interesse em submeter certas classes de disputas à jurisdição do Centro, como ocorre principalmente em relação a disputas sobre recursos naturais, têm a faculdade de excluí-las da jurisdição através de uma notificação ao Centro. Caso essas notificações possuam uma linguagem pouco clara ou a sua implementação fique no âmbito da discricionariedade do Estado Contratante envolvido, a reposta final às dúvidas que surjam em relação à notificação deve ser procurada diretamente em contato com os representantes daquele Estado.³¹

Bolívar ressalta, ainda, que:

Os investimentos são normalmente operações compostas de várias transações inter-relacionadas. As transações por si mesmas podem não se qualificar como investimento. De qualquer forma, quando o conflito é trazido ao ICSID, o tribunal precisa examinar o conjunto das operações e não exclusivamente uma transação específica. Se a completa operação pode ser qualificada como um investimento, mesmo se não for um investimento direto, e a disputa surgir diretamente dessa operação através de uma transação específica, então o ICSID terá jurisdição.³²

Ao final, é possível verificar mais uma vez que os elaboradores da Convenção preferiram a indefinição dos termos que delimitam a jurisdição do Centro, a fim de não restringir seu campo de atuação, concedendo às partes considerável liberdade quanto à definição das disputas que serão submetidas ou não ao ICSID.

6. O princípio da *competence-competence*

Os principais problemas decorrentes da indefinição dos termos que delimitam a jurisdição do Centro, têm relação com o princípio chamado “*competence-competence*”³³, que é adotado pela Convenção de Washington, em

³⁰ “Any Contracting State may, at the time of ratification, acceptance or approval of this Convention or at any time thereafter, notify the Centre of the class or classes of disputes which it would or would not consider submitting to the jurisdiction of the Centre. [...] Such notification shall not constitute the consent.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 18.

³¹ DELAUME, op. cit., p.159.

³² “Investments are usually operations composed of various inter-related transactions. The transactions by themselves might not qualify as an investment. However, when a dispute is brought before ICSID, the tribunal needs to look at overall operation and not solely at the particular transaction. If whole operation can be qualified as an investment, even if it is not a direct investment, and the dispute arises directly out of an operation through the particular transaction, then ICSID will have jurisdiction.” In: GARCÍA-BOLIVAR, Omar E. Foreign investment disputes under ICSID: a review of its decisions on jurisdiction. *The Journal of World Investment & Trade*, v. 5, n. 1, 2004, p. 191.

³³ Pierre Lalive faz referência a tal princípio em: LALIVE, Pierre. Some objection to jurisdiction in investor-State arbitration. *International Commercial Arbitration*, 2003, p. 378.

seus artigos 32 (para a conciliação) e 41 (para a arbitragem). Tal princípio dispõe que:

Qualquer objeção das partes na disputa quanto ao conflito não ser compreendido pela jurisdição do Centro ou, por outras razões, não ser de competência da Comissão de Conciliação [ou Tribunal de Arbitragem], deve ser considerada pela Comissão [ou Tribunal], que pode determinar se a resolve como uma questão preliminar ou entra no mérito da disputa.³⁴

Ou seja, o próprio tribunal arbitral ou comissão conciliatória possui competência para decidir sobre sua própria competência, o que obriga as partes em uma disputa a defenderem, por exemplo, a interpretação mais restritiva de seu consentimento perante o próprio tribunal do ICSID, visto que, pelo fato do consentimento ser irrevogável, a partir do momento em que ele foi fornecido, as partes não podem revogá-lo unilateralmente, cabendo a decisão sobre a validade do consentimento ao próprio tribunal responsável pelo julgamento do mérito da disputa.³⁵

Portanto, as objeções em relação à jurisdição do Centro serão julgadas pelos seus próprios tribunais, com base no texto da Convenção, que, por sua vez, não defini claramente a maioria dos termos que interessam à delimitação do seu âmbito de atuação. Cabendo as partes evitar interpretações indevidas, como já ressaltado anteriormente, através da boa elaboração dos instrumentos através dos quais fornecem seus consentimentos.

7. Conclusão

A Convenção de Washington de 1965 apresenta diversas omissões em relação aos termos dos dispositivos que regulam a jurisdição do Centro, em especial em seu artigo 25, o que pode gerar insegurança às partes de uma disputa perante o ICSID, desestimulando sua participação nos procedimentos do Centro.

Os termos “nacionalidade”, “disputa legal” e “investimento” não são definidos pelo texto da Convenção, que também preferiu não especificar a forma através da qual as partes devem fornecer o consentimento específico. Constata-se, portanto,

³⁴ “Any objection by a party to the dispute that that dispute is not within the jurisdiction of the Centre, or for other reasons is not within the competence of the Commission, shall be considered by the Commission which shall determine whether to deal with it as a preliminary question or to join it to the merits of the dispute.” In: ICSID. *ICSID Convention, Regulations and Rules*. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. p. 20.

³⁵ LALIVE, op. cit., p. 378.

que a Convenção objetivava abranger o maior número de disputas possíveis, por vezes inclusive contrariando a real intenção das partes. Para isso, privilegiou a indefinição de termos em detrimento da segurança jurídica das partes, que muitas vezes ficam expostas ao arbítrio da interpretação do tribunal.

Essas omissões são potencializadas pelo fato de que o próprio tribunal é o responsável pelo julgamento da impugnação à sua jurisdição, seguindo o princípio da *competence-competence* adotado pela Convenção. Portanto, ressalta-se o quanto importante se faz a elaboração cuidadosa de instrumentos jurídicos que tratem da arbitragem de disputas sobre investimentos, a fim de que a vontade das partes realmente prevaleça em um procedimento arbitral perante o ICSID.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROCHES, Aron. **Convention of the settlement of investment disputes between States and nationals of others States of 1965**: Explanatory notes and survey of its application. *Yearbook Commercial Arbitration*, v. 18, 1993.

_____. **The Convention on the settlement of investment disputes between States and nationals of other States**. *Recueil des Cours*. Leyde: Sijthoff, 1973.

DELAUME, Georges R. **Consent to ICSID arbitration**. In: *The changing world of international law in the twenty-first century: a tribute to the late Kenneth R. Simmonds*. The Hague: ed. Joseph J. Norton, Mads Andenas, Mary Footer, 1998.

GARCÍA-BOLIVAR, Omar E. **Foreign investment disputes under ICSID: a review of its decisions on jurisdiction**. *The Journal of World Investment & Trade*, v. 5, n. 1, 2004.

ICSID. **ICSID Convention, Regulations and Rules**. Disponível em: <http://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf>. Acesso em: 15 junho 2010.

LALIVE, Pierre. **Some objection to jurisdiction in investor-State arbitration**. *International Commercial Arbitration*, 2003.

TUPMAN, W. Michael. **Cases studies in the jurisdiction of the International Centre of Investment Disputes**. *The International and Corporative Law Quarterly*, v. 35, 1986.

DEAL WITH MY EVIL: USOS DO SOFT, HARD E SMART POWER DOS ESTADOS UNIDOS NO SÉCULO XXI

DEAL WITH MY EVIL: THE USES OF SOFT, HARD AND SMART POWER OF THE UNITED STATES IN THE 21ST CENTURY

Bruno Valim Magalhães¹

Resumo:

Diferenças entre políticas de democratas e republicanos são evidentes, porém não são antagônicas isto será o tema de análise no período do século XXI a partir da confecção da teoria de Joseph Nye sobre as modalidades de conduzir e discursar sobre a política externa estadunidense, os chamados *soft*, *hard* e *smart power*.

Palavras-chave: Política externa americana. *Smart power*. Estados Unidos.

Abstract:

Political differences between democrats and republicans are evident, however they are not antagonistic. And this is the issue analyzed here based on the ideas of Joseph Nye's theory on the foreign policy conduction and oratory, the so-called soft, smart and hard power.

Keywords: American Foreign Policy. Smart Power. United States.

1. Breve introdução histórico-analítica da formação do *american way* nas políticas externas:

Os Estados Unidos da América. Criados em 1776 a partir de colonos instalados em treze colônias espalhadas desde o glacial Maine à ensolarada Geórgia. Estados Unidos, país singular na maior parte de seus aspectos, tido por uns como demoníaco, por outros como messiânico.

A história dos EUA como país que almeja a grandeza remonta desde a sua independência e prossegue até hoje. Há duzentos anos os habitantes das então Treze Colônias se lançaram ao oeste para cumprir seu Destino Manifesto, pois muitos dos colonos, Deus os havia incumbido de formarem numa grande nação. E entre 1783 até 1853 os colonos se espalharam do Atlântico ao Pacífico. Os europeus ainda ignoravam este infante entre a família das nações. Mas monarcas não

¹ Graduando do Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), brunovm@live.com

pensavam da mesma forma do que seus súditos. Aos soberanos o exemplo da democracia da nova nação era motivo de ansiedade e precaução (Bailey, 1950:37).

O primeiro grande passo para o cumprimento do Destino Manifesto depois da independência foi a compra da Luisiana. Feita pelo presidente Thomas Jefferson, republicano, em 1803, a *Louisiana Purchase* figurou como um fato pacífico de expansão na história americana ao custo de US\$15 milhões e muita capacidade de convencimento dos diplomatas Robert Livingston e James Monroe; este último seria, em breve, o presidente americano e fundador da Doutrina Monroe (Bailey, 1950:91-108). O que conta na compra da Luisiana não é o fato do aumento territorial em si, mas a realização de que eles estavam se transformando em uma grande nação. Como dissera o enviado à França, Livingston: *From this day [Louisiana Purchase] the United States take their place among the powers of first rank...* (Bailey, 1950:91).

O próximo passo depois de se expandir foi conquistar seu ‘quintal’ e o então diplomata americano enviado à França pelo pacífico Jefferson tornou-se presidente: James Monroe, republicano. Com a ajuda de seu Secretário de Estado, Quincy Adams, Monroe desenvolve, após se sentir ameaçado pela expansão da Rússia no Alasca e do imperialismo europeu da Santa Aliança no mundo, a doutrina de que a América deveria ser dos americanos como mostra um discurso dele de 1823 no Congresso americano:

American continents[...] are henceforth not to be considered as subjects for future colonization by any European powers. The political system of the allied powers is essentially different [...] from that of America [...] we should consider any attempt on their part to extend their system to any portion of this hemisphere as dangerous to our peace and safety. (Bailey, 1950:185)

Os EUA se mostram, então, não muito disponíveis a negociar de maneira suave e conversar multilateralmente sobre suas disposições no ‘quintal’ anglo-saxão mais ao norte ou latino mais ao sul.

Muitos outros momentos da história dos EUA mostram como eles não estão abertos a deixar que seu sistema seja invadido por outras nações como por exemplo a Doutrina do Corolário Roosevelt no início do século XX no Caribe, onde esta política imposta pelo presidente republicano americano fizera com que a região se tornasse um *quasi* protetorado americano ou até legalmente se tornasse, como, por exemplo, com a Emenda Platt, a qual colocava Cuba sob potencial tutela dos EUA

para que a Espanha não mais tentasse tomar a ilha, o que seria um caso de desrespeito à Doutrina Monroe. E na história da política americana ela costuma andar de mãos dadas com sua opinião pública nacional, os americanos ovacionavam o corolário de Roosevelt (Bailey, 1950:549). Assim não é só a política que faz uso de *big stick* quando necessário, a população também. É inerente à política americana a conquista e a manutenção da ordem sob as condições de seu sistema.

E o que ocorre, depois de fazer os EUA o país mais rico do mundo faltava torná-lo o mais poderoso politicamente. Então vieram outras doutrinas, como a *Dollar Policy* de Taft, ou a *Open Door Policy* feita ao longo de várias presidências. Esta última política tinha como ambição a abertura dos países do Extremo Oriente como a China ou o Japão, até então fechados ao mundo. Foi neste período do final do século XIX que com a tentativa dos EUA de abrir o Oriente ao 'mundo' que coincidentemente a era de modernização Meiji se estabeleceu no país dos xoguns².

Desta forma, os EUA foram crescendo no cenário da política externa. Até que no começo do século XX cai o poderio político da então maior potência do mundo: a Inglaterra. A *Pax Britannica* não mais existia. E o candidato mais bem sucedido à nova Roma do mundo eram os EUA. Eles já haviam dominado sua terra natal, seu continente e pontos estratégicos ao redor do globo. Agora eles podem se colocar realmente como a potência preponderante. E daí surge uma figura que até hoje assombra os quadros da presidência e do *Department of State*, órgão responsável pela diplomacia americana: Woodrow Wilson. Wilson é o responsável pela escola diplomática que mais descreve os EUA.

Primeiramente Wilson manteve os EUA em uma posição mais isolacionista. Foi a partir da entrada dos americanos na 1ª Guerra Mundial que ele levou o país realmente à balança-de-poder mundial e ao posterior conhecido wilsonianismo, o qual pregava que os EUA tinham por missão divina o dever de propagar seus princípios (democracia e liberdade) pelo mundo afora e não deveriam se ater à balança-de-poder, pois, a parte dos EUA a ser representada no palco internacional era messiânica (Kissinger, 1994:30) e o poder do país atrofiaria caso não fosse usada (Kissinger, 1994:49). Como diz o próprio Wilson: *"It was as if in the*

² Na [história do Japão](#), os xoguns foram, na prática, os governantes do [Japão](#) durante a maior parte do tempo do século XII até a [Era Meiji](#) no século XIX.

providence of God a continent [o território americano] had been kept unused and waiting for a peaceful people who loved liberty and the rights of men more than they loved anything else, to come and set up an unselfish commonwealth.” (Kissinger, 1994:46).

A partir de Wilson os EUA não mais se detiveram a posição de subpotência, e mesmo não prontos para tal cargo de líderes do mundo tomaram conta dele. Segundo o antigo diplomata e Secretário de Estado, Henry Kissinger, o exemplo da não prontidão dos EUA ao cargo de nova Roma foi a falência da Liga das Nações, proposta por Wilson ao término da Primeira Guerra Mundial (Kissinger, 1994:54).

E assim os EUA passaram o tempo, crescendo e sempre pensando que podiam aplicar o corolário de Roosevelt no mundo inteiro à sua conveniência. Veio a Segunda Guerra, a Guerra Fria, a política de boa vizinhança com a América Latina, a ajuda às ditaduras da mesma região futuramente e, depois da queda da União Soviética, a forte unipolaridade da *Pax Americana*. A partir deste ponto o mundo, que já vivia sob a influência do *American Way of Life* há pelo menos cinquenta anos, tem os EUA como líder maior.

Os EUA são por conclusão um país paradoxal. Ao mesmo tempo que fundam e sediam órgãos que regulariam teoricamente as ações internacionais como a ONU e seu Conselho de Segurança, eles os ignoram. Da mesma maneira que pregam a democracia e a paz usam a guerra para impor uma ordem que não seria natural da região de nova imposição (Irã e Afeganistão). O mundo vê os EUA como salvador e ameaçador. O que fazer com o país que não pode mais dominar o mundo como antes fazia, por causa do advento de outras potências, como a China ou a nova Rússia, mas que também não pode simplesmente sair do cenário da política mundial pois muitas coisas ainda não podem ser resolvidas sem ele? (Kissinger, 1994:19)

Fazer os EUA pensar *smarter* é a resposta.

2. Pense *smart*: usos do *soft*, *smart* e *hard* power:

Poder é a capacidade de liderar e conseguir influenciar e coagir outros para que se consiga aquilo o que se quer. E os objetivos podem ser atingidos seja por influência, coação, pagamento ou força. Numa definição mais weberiana (Weber, 1993): Poder vem pelo medo ou recompensa. Ou se coage e ameaça para se

conseguir o que se quer ou se atrai e se paga para que de modo menos abrupto chegue-se aos mesmos objetivos.

Já dizia o grande criador da *Big Stick Policy*, em 1900, Theodore Roosevelt: “Fale macio e sempre carregue um grande porrete, você chegará longe.” (Bailey: 548). Esta poderia ser considerada a síntese da definição de *smart power* criada pelo professor de Harvard, Joseph Nye. Em seus trabalhos o professor diz que *smart power* é a junção de *soft power* (o falar macio, falar *soft*) e de *hard power* (carregue sempre um grande porrete).

Soft power é a capacidade de fazer alguém fazer aquilo que você quer que seja feito (Nye, 2004). Porém, como o próprio nome já diz, *soft* quer dizer macio, então para que se consiga cooptar alguém para fazer aquilo que quer-se que seja feito não será usado a força do porrete de Roosevelt ou a *Dollar Policy*. O que se usa é a influência, a capacidade real de liderar.

Mas influência também é usada quando se usa a força para se conseguir algo, segundo diz Nye (2004) a influência no comportamento no *soft power* vem muito mais pela atração. Três capacidades são necessárias para o exercício do *soft power* pelo governador de um país, tanto internamente como no exterior. O primeiro é a habilidade de articular uma figura inspiradora do futuro. Porém grandes pronunciamentos não são suficientes, um equilíbrio entre realismo e risco com ideais e capacidades é necessário. A segunda habilidade é a capacidade de inteligência emocional, o autoconhecimento e disciplina que permitem a líderes projetar seu magnetismo pessoal. O terceiro é a comunicação que ajuda o líder a inspirar as massas, pois no *soft power* a opinião pública conta muito (Nye, 2006). Por isso, líderes que costumam usar o *soft power* tendem a usar a cultura do país para fazer pessoas de outras culturas serem atraídas pelo país dominante. Nye (2002) chama isto de ganhar corações e mentes das pessoas. Por isso Hollywood com Carmen Miranda e a Disney com Zé Carioca foram tão importantes aos EUA durante os anos 1940 e 1950 na América Latina, atração pela cultura na *Good Neighbor Policy*. Ter, portanto, valores comuns é de suma importância quando se pretende falar macio. E isto Nye define em uma resposta dada em uma palestra em 2002:

Soft power grows out of a nation's culture and policies. Soft power is not ubiquitous – you can have it in some areas and not in others; you can have it with some countries and not with others. It is hard to generalize. For instance with Iran, the leaders view American culture with disgust while Iranian teenagers are attracted to our culture. The

main point is that if our policies are arrogant then we squander what soft power we have. The policies will trump the soft power.

Já o *hard power* vem quando o falar macio não funciona e o *big stick* ou o dólar são necessários. Ainda na definição de Nye o *hard power* confia em dois dispositivos de coerção: as armas, chamadas de *sticks* e a indução, seja por dinheiro ou influência; influência esta nem um pouco atrativa. A indução é por Nye (2004) denominada de *carrots*. As pessoas estão muito mais familiarizadas com o *hard power* do que com *soft power*, mesmo porque o *hard* existe há muito mais tempo do que o *soft*. Pois é sabido de todos que os militares e a economia podem frequentemente fazer outros mudarem suas posições.

Nos casos que a conversa e a diplomacia não funcionam ou tendem a não funcionar como são os casos de países do Oriente Médio após do trágico 11/09 ou a península balcânica no final dos anos 1990 o poder bruto entra em ação. Entretanto o poder nunca fluiu somente a partir do cano de uma arma; e até o mais brutal dos ditadores teve que utilizar-se de atração tanto quanto de ameaça (Nye, 2004). E este é o *smart power*, o uso equilibrado de *hard* e *soft*. Fale macio mas sempre carregue um porrete.

3. *Hard power* transformando-se no governo de George W. Bush:

Na sua campanha do ano 2000 George W. Bush prometeu uma política externa mais calma e menos extrovertida do que a de seu antecessor Bill Clinton. E assim o ano de 2000 correu sem maiores problemas para a política externa para os EUA. A *Pax Americana* continuava intocada e os EUA seguiam regulando o mundo pelas regras do jogo mundial continuando com o multilateralismo de Clinton dos anos noventa. A luta contra o que seria a ‘cabeça’ da política externa americana de Bush, a luta contra o terrorismo, a chamada luta contra as *rogue nations* ou o ‘perigo verde’ do islamismo radical já existia desde a administração Regan nos anos oitenta (Bandeira, 2008).

Porém nove meses depois do início do século XXI os EUA foram atacados justamente por estas *rogue nations* do Oriente Médio. E a política introvertida de Bush tornou-se de certa forma unilateral e polarizada. Os EUA quebraram sua própria paz e o contra-atacou.

Um mês depois do fatídico 11/09 o Afeganistão já estava embaixo das armas estadunidenses. Tempo depois o Iraque também scumbiria e o eixo do mal seria definido por Bush. Os EUA passaram por cima de resoluções da ONU e do Conselho de Segurança na sua luta contra o terrorismo, e só não jogaram mais duro do que fizeram com Hiroshima e Nagasaki em 1946 para evitar um maior problema; passaram por cima do Conselho de Segurança da ONU, da opinião pública internacional e inclusive de sua própria Magna Carta ao criar logo após os ataques de setembro o *Patriotic Act* que cerceava as liberdades individuais de todos os que estavam em solo americano inclusive de seus próprios cidadãos.

Bush já chegou ao poder, segundo o Washington Post de 2000 como: “melhor sargento recrutador que o novo antiamericanismo poderia esperar”. Ou seja, mesmo antes de lançar uma única bomba sobre o Iraque ou o Afeganistão, Bush já não contava com um *smart* ou *soft power* de ganhar mentes e corações. Diferentemente de Clinton, que apesar de ter política externa um tanto *hard* em certos momentos era ao menos mais *smart* e “simpático” no meio da opinião pública internacional. Bush ao tomar posse negou a assinatura de acordos como o de Kyoto, a não-proliferação de armas nucleares e foi contra a Corte Criminal Internacional. Clinton apesar de não os ter negado oficialmente, como fez Bush, mantinha uma expectativa de que o Congresso no *Capitol Hill* poderia ser “simpático” com o mundo e assiná-los-ia um dia (Gavel, 2003) Clinton usou e abusou do *smart power*, por isso contava com uma possível simpatia do mundo quando lutava, mesmo que por interesses claramente exclusivos de Washington.

Quando foram atacados, em 2001, somente os EUA foram atacados. Os americanos esperavam pela simpatia e complacência do resto do mundo em sua empreitada contra o terror. Porém eles não a obtiveram. E o que era para ser uma guerra contra o terror se tornou uma guerra dos interesses dos EUA (Kagan, 2008).

Mas tentativas de Bush para conseguir simpatia do mundo não faltavam. E discursos cheios de *soft power* wilsonianos tinham claros fundos jacksonianistas: (Barone, 2008) realistas que pregam que não há substituto à vitória; como por exemplo o último discurso de Bush em 2008 na Assembleia Geral da ONU como presidente dos EUA:

Together, we must commit our resources and efforts to advancing education and health and prosperity... the truth is that whenever or wherever people are given the choice, they choose freedom...and pursue their dreams in liberty.

Porém, logo o *hard power* aparece:

Over the years, many nations have made well-intentioned efforts to promote these goals. Yet the success of these efforts must be measured by more than intentions — they must be measured by results. (Bush, 2008)

Outros exemplos claros de *hard power*, fora as bombas jogadas diretamente no solos áridos do Oriente Médio é a continuação do discurso muito pouco ganhador de mentes e corações:

It was not soft power that freed Europe [dos nazistas]. It was hard power and what followed immediately after hard power? Did the United States ask for dominion over a single nation in Europe? No. Soft power came in the Marshall Plan. We did the same thing in Japan. [...] So I don't think I have anything to be ashamed of or apologize for with respect to what America has done for the world. (Powell, 2003)

Estas foram as palavras do então Secretário de Estado Collin Powell em 2003 em Davos em resposta à pergunta se a América estava se arriscando por estar sendo muito dependente do *hard power*.

Powell defendeu seu país com pragmáticos argumentos históricos. Ele só se esqueceu de alguns detalhes como, que à época dos seus argumentos, era o mundo que estava em guerra e não somente os EUA; ou que o *hard power* usado no Japão culminou com o lançamento do *Little Boy*³ atômico sobre o aquele país causando a instantânea morte de centenas de milhares de japoneses e esqueceu-se também de que *soft power* não envolve o uso de dinheiro segundo o teórico Nye.

Porém, Powell afirma, e obviamente referindo-se ao eixo do mal, facção de *rogue nations* 'escolhidas' por seu patrão, Bush; e sintetizando inclusive o que Nye já havia teorizado:

There comes a time when soft power or talking with evil will not work, where, unfortunately, hard power is the only thing that works. [...] There are still leaders around who will say: 'You do not have the will to prevail over my evil.' And I think we are facing one of those times now. (Powell, 2003)

3

Little Boy ("menininho" em português) é o nome de código de uma [bomba atômica](#) jogada sobre [Hiroshima](#), no [Japão](#), na Segunda-feira [6 de Agosto](#) de [1945](#).

E assim sucessivamente os EUA continuam a impor seu *evil talking* e, não obstante, *evil action*. Mas chega a hora em que o mundo não consegue mais lidar com o *evil* americano. E mudanças são necessárias, pois a Casa Branca e o Congresso veem que não só de bombas e dinheiro são feitas as relações internacionais e a diplomacia. A imagem que um país carrega é de suma importância, os EUA não podem mais dominar o mundo sozinhos como faziam em 2001. Cinco anos depois as coisas mudam, outras potências começam a surgir, e os EUA para não perderem prestígio e poder precisam atrair as pessoas para si. E não se consegue isto sendo duro com elas, é preciso falar macio e guardar o porrete. A primordial ação, de George W. Bush depois de sua reeleição em 2004 foi a troca de seu Secretário de Estado. Sai Collin Powell entra Condoleezza Rice; pois ao contrário de países como a França e o Brasil onde a diplomacia é institucionalizada e comandada por profissionais de carreira diplomática, a ‘dança das cadeiras’ na Secretaria de Estado americana muda o conteúdo da política externa e maneira de conduzi-la.

Algum tempo depois de assumir, Rice começa a mudar a cara da política externa americana, e passa a caracterizar tal mudança como ‘diplomacia transformativa’. Mesmo trazendo mudanças; a herança de Powell, e do primeiro mandato de Bush são tão inerentes à diplomacia do presidente republicano que ainda assim percebe-se no conteúdo das conversas e das ações um resquício forte de *hard power*. Porém é inegável a tentativa da diplomacia americana de ficar *smarter* e angariar mais ‘corações’ mundo afora.

Nesta nova fase, a política exterior americana se torna menos polarizada e mais multilateral e um discurso mais wilsoniano de espalhar a democracia e a paz prevalece sobre o termos jacksonianos de contra-ataque ao terror ou eixo do mal. Uma retórica mais ‘suave’ é usada:

United States is working with our many partners, particularly our partners who share our values in Europe and in Asia and in other parts of the world to build a true form of global stability, a balance of power that favors freedom. [...] We seek to use America's diplomatic power to help foreign citizens better their own lives and to build their own nations and to transform their own futures. [...] Transforming our diplomacy and transforming the State Department is the work of a generation, but it is urgent work that must begin. [...] We must begin to lay the diplomatic foundations to secure a future of freedom for all people. (Rice, 2006)

O que se nota é a conquista, agora não pelas armas, mas pelo ideário. Se você dividir os mesmos ideias que eles estará a salvo e será considerado, inclusive, como um deles. Caso contrário o que sobrou de *hard power* pode ser aplicado para que você passe a pensar como eles:

We will need them [os diplomatas] to engage with private citizens in emerging regional centers, not just with government officials in their nations' capitals. [...] Because it does not matter whether you are Italian American or African American or Korean American. It does not matter whether you are Muslim or Presbyterian or Jewish or Catholic. What matters is that you are American and you are devoted to an ideal and to a set of beliefs that unites us. (Rice, 2006)

E sabendo o mundo que os EUA não mudariam da água para o vinho completamente, pelo menos à imagem deles Washington conseguiu dar um início de melhora. Foi o exemplo dado por Zakaria no seu livro, no qual, após ser eleito o presidente francês Nicolas Sarkozy foi perguntado por Rice o que os EUA poderiam fazer por ele, e o chefe de Estado francês disse à Secretária de maneira muito pró-americana:

Melhore sua imagem no mundo. [...] É difícil quando o país que é o mais poderoso, o mais bem sucedido é um dos mais impopulares do mundo. Isso apresenta problemas imensos para você e para seus aliados. [...] É isso o que vocês podem fazer por mim. (Sarkozy, 2008:243)

Então, o melhor caminho para um novo *American Way* é um *Smarter Way*. E felizmente o final da administração Bush percebeu isto.

4. Qual a modalidade de poder de Barak Obama:

Barak Houssein Obama tinha todo o estereótipo que alguém pode ter na sociedade americana para normalmente não ser eleito presidente. Ele foi. Marcou a história americana de um modo profundo. Obama já chegou, ao contrário de Bush mesmo em 2000, ovacionado pelo público americano e pelo mundo. Obama era o grande astro da política internacional. Talvez um novo tipo de poder devesse ser criado para ele: "*star power*". Ele já havia ganho corações e mentes antes mesmo da

posse em 2009.

Logo nas primeiras canetada naquela Casa Branca de Washington ele anunciou o fechamento de um dos pontos difíceis da diplomacia americana: a base militar em Guantánamo em Cuba. Depois afirmou que em poucos anos começaria a retirada de tropas do Iraque e do Afeganistão. E elegeu à chefia da diplomacia Hillary Clinton, a primeira-dama do ex-presidente democrata muito afeito ao *smart power*. Bill Clinton.

Mas quão diferente é a política de Obama e Hillary da de Bush, Powell e Rice? Bush começou já passando longe de qualquer quesito de atração, quem dirá de um *star power*. Depois Bush caiu no fatídico 11/09 e entrou no círculo do *hard power*. E para consertar a situação *hard* na qual ele pôs os EUA, devido à degeneração da imagem do país, mudou suas políticas e seu Secretário de Estado. Tornou-se mais ‘suave’, e colocou Rice no comando. A América ficou ‘esperta’. E a própria Hillary comentou sobre o erro de Bush de se apoiar totalmente em uma política de *hard power*:

The Bush administration has presented the American people with a series of false choices: force versus diplomacy, unilateralism versus multilateralism, hard power versus soft. Seeing these choices as mutually exclusive reflects an ideologically blinkered vision of the world that denies the United States the tools and the flexibility it needs to lead and succeed. (Clinton, 2007)

Obama não faz mais nada do que continuar ‘suavizando’ a política de Bush:

Our rapidly growing international aids programs have demonstrated that increased foreign assistance can make a real difference. As part of this new funding, I will capitalize a \$2 billion Global Education Fund that will bring the world together in eliminating the global education deficit, much as the 9/11 Commission proposed. We cannot hope to shape a world where opportunity outweighs danger unless we ensure that every child everywhere is taught to build and not to destroy.
(Obama, 2007)

Discurso não muito diferente do que propõe Rice em seu pronunciamento sobre a transformação da diplomacia e da aproximação desta e dos EUA com o povo de outros países. Especialmente dos que são considerados ameaças, como os *rogue states*.

Hillary não se distancia de seu chefe e numa postura de governo encabeçada

por Obama de que os EUA deveriam liderar pelo exemplo não pela força, ela diz:

Leadership requires a blend of strategy, persuasion, inspiration, and motivation. It is based on respect more than fear. America's founders wrote the declaration of independence to explain our actions to the world out of a decent respect for the opinions of mankind. Gaining the respect of other nations today requires that we harness our might to a set of guiding principles.

(Clinton, 2007)

Postura em uma visão de Nye de política deveras *soft*: “Ganhando o respeito.”.

Porém não se deve enganar nem com o *star power* muito menos com o *soft power* dispostos por Washington. Os EUA ainda são os EUA. Não vivemos mais sob a égide da *Pax* nem da unipolaridade. Mas eles ainda são a maior potência militar e econômica do globo e sabem muito bem disso, querem que sua política externa seja: “*backed by the whole range of instruments of American power - political, economic, and military.*”. (Clinton, 2007)

A América de Obama joga cada vez mais *smart*. Junta wilsonianismo e jacksonianismo. *Soft* e *hard powers*. E não esquece de seu papel histórico nas decisões de liderança no mundo, para como disse Wilson, não atrofie. Ganha trunfos, como o Prêmio Nobel da Paz e agradece ao mundo e divide com ele a conquista para poder usar a força mais livremente sem cair nas desgraças da opinião pública e na mesma semana em que recebe o prêmio em Oslo anuncia que vai mandar mais de trinta mil soldados ao Afeganistão e implanta sanções ao Irã, aprovadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas e radicalmente criticadas pelo Brasil que tentou protagonizar no cenário internacional. Esperteza?

I am both surprised and deeply humbled by the decision of the Nobel Committee. Let me be clear: I do not view it as a recognition of my own accomplishments, but rather as an affirmation of American leadership on behalf of aspirations held by people in all nations. (Obama, 2009)

I face the world as it is, and cannot stand idle in the face of threats to the American people. For make no mistake: evil does exist in the world. (Obama, 2009)

Tanto Hillary quanto Obama dividem a mesma opinião quanto ao uso da força militar. Na campanha ainda em 2008 a candidata democrata afirma que usar a força

militar não é a solução para todos os problemas mas é um elemento de compreensão estratégico. E ela como presidente não hesitaria em usar a força das armas para proteger americanos ou defender o território e seus interesses vitais. E afirma ainda que os americanos não poderiam negociar com terroristas; eles deveriam ser caçados, capturados ou mortos (Clinton, 2007). Deve-se lembrar que a atual Secretária de Estado, antes senadora por Nova York, votou no Congresso a favor da invasão do Iraque. Obama também diz na sua campanha, mas mais sutilmente que também não hesitaria em usar a força militar para defender a América. Então não cabe sempre dizer que a mentalidade democrata é sempre de *soft power* e de paz. Mesmo Wilson, democrata, que era pacífico e fundador da Liga das Nações pôs os EUA na Primeira Guerra e num discurso surpreendentemente atual proferido em Paris durante o Tratado de Versalhes ao término da Primeira Grande Guerra no qual dizia que o mundo deveria se tornar um local seguro para a democracia e que os Estados Unidos fariam a guerra pela liberdade e pela paz (Araripe). Tal discurso poderia ter estado na boca de qualquer um dos 44 presidentes americanos desde 1776; seja na de Obama, seja na de Bush.

5. Considerações finais:

Desde 2009 Obama está no poder, mas neste período já transformou o país muito mais do que fez Bush em oito anos. Obama não enfrentou um ataque terrorista; mas enfrenta uma crise econômica não vista desde 1929 e uma crise de imagem criada por seu antecessor. Obama ainda não deveria ser chamado de 'o cara' como o próprio fez com nosso presidente este ano. Simpatia é bom mas não esconde o *big stick*. Corações e mentes estão sendo ganhos.

Mas é certo que se os EUA quiserem continuar sendo os líderes do mundo é mister que eles deem continuidade à política de *smart power*. Visto que *soft* nem sempre resolve tudo e que as consequências da aplicação do *hard* podem ter resultados mais catastróficos para o país do que a sua não aplicação; que os EUA ficassem no 'meio-termo' seria o caminho provável mais viável à manutenção da 'ordem' no âmbito americano e à boa manutenção da imagem do líder de tal 'ordem'.

BIBLIOGRAFIA:

ARARIPE, Luiz de Alencar. (2008) *O Tratado de Versalhes – 1919*. In: MANGOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz*. São Paulo: Contexto.

BAILEY, Thomas A.. (1950) *A diplomatic history of the American people*. 4 ed. New York: Appleton-Century-Crofts.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. (2008). *Dimensão estratégica e política externa dos Estados Unidos*. IN: III CNPEPI. p. 13. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2008). *III Conferência nacional de Política Externa e Política Internacional (III CNPEPI)*: Estados Unidos. Textos Acadêmicos. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2008. Brasília: FUNAG.

BARONE, Michael. (2008). *United States: Foreign policy and strategic dimensions*. IN: III CNPEPI. p. 69. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. (2008). *III Conferência nacional de Política Externa e Política Internacional (III CNPEPI)*: Estados Unidos. Textos Acadêmicos. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2008. Brasília: FUNAG.

BUSH, George W.. (2008). *Speech to the UN's General Assembly in 2008*. Disponível em: < <http://www.clipsandcomment.com/2008/09/24/full-text-president-george-w-bush-speech-to-un-general-assembly-september-24/>> Acessado em 20.11.2009.

CLINTON, Hillary. (2007). *Security and Opportunity for the Twenty-first Century*. Foreign Affairs. 86. No. 6. p. 2-18. N/D. 2007.

KAGAN, Robert. (2008). *The September 12 Paradigm*. Foreign Affairs. Vol. 87. Issue 5. Sep./Oct.2008. Versão Eletrônica.

KISSINGER, Henry. (1994) *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

NYE, Joseph. (2004). *The benefits of soft power*. Disponível em: < <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>> Acessado em 12.10.2009.

NYE, Joseph. (2006). *Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy*. Foreign Affairs. 85. No. 4. p. 139-148. Jul./Aug. 2006. Versão Eletrônica.

NYE, Joseph. (2002). *The paradox of American Power*. Disponível em: <http://www.princeton.edu/~lisd/events/talks/Nye_Lecture.pdf> Acessado em 12.10.2009.

NYE, Joseph. (2003). Apud GAVEL, Doug. (2003). *Joseph Nye on Smart Power*. Interview at Harvard University on June 3, 2003. Disponível em: < <http://www.hks.harvard.edu/news-events/publications/insight/international/joseph-nye>> Acessado em: 20.10.2009.

OBAMA, Barak.(2007). *Renewing American Leadership*. Foreign Affairs. 86. No. 4. p. 2-16. JI./Ag. 2007. Versão Eletrônica.

OBAMA, Barak. (2009). ***Speech for the Peace Nobel Prize***. NDTV News: Oct. 2009. Disponível em: <http://www.ndtv.com/news/world/text_of_obamas_speech_after_winning_nobel_prize.php> Acessado em 30.10.2009.

OBAMA, Barak. (2009). ***Speech to the Nobel Prize in Oslo***, December 2009. Apud PACKER, George. (2009) *Peace and War*. In: The New Yorker. Disponível em: <http://www.newyorker.com/talk/comment/2009/12/21/091221taco_talk_packer?> Acessado em: 11.12.2009.

POWELL, Collin. (2003). Apud WOLFSON. ***Soft Power and Hard Power***. WOLFSON, Charles. *Soft and Hard Power: CBS' Charles Wolfson Examines Powell's Remarks In Davos*. CBS News: Jan. 28, 2003. Disponível em: <<http://www.cbsnews.com/stories/2003/01/28/opinion/diplomatic/main538320.shtml>> Acessado em: 10.10.2009.

RICE, Condoleezza. ***Transformational Diplomacy***. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>> Acessado em: 13.10.2009.

SARKOZY, Nicolas. Apud. ZAKARIA. p. 243. ZAKARIA, Fareed. (2008) ***O mundo pós-americano***. São Paulo: Companhia da Letras.

WILSON, Woodrow. Apud KISSINGER. p. 46. KISSINGER, Henry. (1994) ***Diplomacy***. New York: Simon & Schuster Paperbacks.

WEBER, Max. (1993) ***Política como vocação***. In: *Ciência e política: Duas vocações*. São Paulo: Cultrix.

ZAKARIA, Fareed. (2008) ***O mundo pós-americano***. São Paulo: Companhia da Letras.

SANTOS, Maria Sirley Dos. **Geografias: terra e cultura na América Latina**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

AMÉRICA LATINA EM FOCO: UMA CONVERSA SOBRE INTEGRAÇÃO, CULTURA E MEIO AMBIENTE.

Anaxsuell Fernando da Silva¹, Leina Cristina de Medeiros²

Fruto das reflexões e sonhos da autora, Maria Sirley dos Santos, o livro *Geografias: terra e cultura na América Latina*, publicado pela Edições Loyola em 2008 como parte integrante da coleção Sociedade educativa: consciência e compromisso, aborda questões referentes à Geografia, à História, às Ciências Sociais, à Biodiversidade e à proteção ambiental, ao impacto das novas tecnologias comunicacionais e da globalização na vida social. Temas estes alicerçados metodologicamente pela geografia cultural – ramo da Geografia Humana que utiliza as manifestações populares e culturais como fonte de conhecimento – enfoque escolhido pela autora “por entendê-la como uma geografia do próprio homem” (p. 22), ser este que atua nos espaços modificando-os e enchendo-os de significado.

A leitura deste livro surpreende pela forma na qual este se apresenta. Não é apenas uma produção acadêmica, comprometida com a transmissão de conhecimentos e discussão teórico-analítica, mas sim um livro dedicado à vida, à cultura latino-americana e ao sentimento de pertença a este lugar, além de um orgulhoso testemunho pessoal do exercício de docência.

Maria Sirley dos Santos é geógrafa e pedagoga, especializada em Estudos da América Latina pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, mesma universidade onde concluiu seu mestrado em Ciências Sociais. Foi professora da rede pública do estado de São Paulo e da faculdade de Ciências e Letras de Bragança

¹ Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas/Unicamp.
E-mail: anaxsfernando@yahoo.com.br

² Graduanda em Geografia pela Universidade Guarulhos/UnG.
E-mail: leinamedeiros@yahoo.com.br

Paulista. No âmbito da gestão pública, foi Secretária de Educação da cidade de Santos/SP e diretora do Departamento de Educação de Santo André, além de Secretária geral da Associação de Educadores da América Latina e Caribe (AELAC). Entre suas publicações estão os livros *Pedagogia da Diversidade* (2005), publicado pela editora Memnon; e a série *Geografias – Do olhar do homem aos segredos da natureza* (1996), pela UFMT.

O livro, composto por 208 páginas, apresenta-se dividido em quatro capítulos bastante abrangentes que são nomeados, respectivamente, de: *Água*; *Ar*; *Terra*; e, *Fogo*. A escolha desses nomes se deve a crença da autora de que tais elementos são constitutivos não somente do planeta terra, mas também da humanidade, “formando uma única identidade” (p. 23).

No primeiro capítulo, *Água*: história do pensamento geográfico, a autora articula, de maneira bastante didática para o leitor, a origem, história e evolução do pensamento geográfico. Com ênfase especial nos primeiros estudos feitos sob a óptica da geografia, nos quais as pesquisas baseavam-se na descrição dos aspectos naturais, estudos estes imersos no positivismo científico. Sua intenção neste resgate histórico é revelar “a cada instante as relações complexas que os homens, atores e criadores da história, mantêm com a natureza orgânica e inorgânica” (p. 28).

Em seguida, no capítulo intitulado *Ar*: América Latina, um mosaico de cultura e de história, a autora passa da exposição das demais correntes filosóficas que atuaram na formação da ciência geográfica – desde os estudos realizados por Kant, com seus conceitos de “espaço”, “espaço-tempo” – às discussões sobre as formas de poder e de organização do Estado. Grande parte deste capítulo é dedicada a discutir a história e cultura dos países da América Latina, buscando ao mesmo tempo elementos comuns e distintivos que perpassem a constituição dessas nações. Um mosaico. É assim que a professora Maria Sirley dos Santos vê a América Latina e é a partir desta idéia que ela desenvolve o referido capítulo. Podemos visualizar a imagem do mosaico ao longo da leitura, na medida em que são discutidas as raízes culturais de cada país que, juntos, formam a cultura latino-americana.

A autora faz um breve levantamento sobre os aspectos físicos da América Latina

como um todo, um mosaico completo, fala de suas riquezas naturais, da grande biodiversidade presente em seus territórios e das suas zonas limítrofes. Seguindo passa a trabalhar, agora direcionando seu olhar às peças isoladas deste grande mosaico, questões referentes à história, cultura, economia, biodiversidade e, principalmente, aspectos ligados à política dos países de forma isolada, visto que os países em questão passaram por períodos de forte repressão social, violência e perda dos direitos.

O terceiro capítulo, chamado de *Terra: integração latino-americana*, contempla os estudos acerca da integração regional, desde as idéias de Simon Bolívar até a atual configuração das relações internacionais presentes neste território. Maria Sirley dos Santos faz o levantamento de todas as tentativas de integração já implementadas no território americano, desde o Congresso Anfictiônico, convocado por Bolívar em 1824; passando pelo Tratado do ABC, firmado em 1915; o tratado de Montevideu, assinado em 1960; a Alalc (Associação Latinoamericana de Livre Comércio), vigorado a partir de 1961; Pacto Andino, que teve seus objetivos traçados em 1972; Aladi (Associação Latino-americana de integração), criada em 1980; Mercosul (Mercado Comum do Sul), criado em 1991 pelo Tratado de Assunção; Alca (Área de Livre Comércio das Américas), que deveria entrar em vigor a partir de 2005 mas, devido o combate feito pela sociedade civil e movimentos sociais esta proposta não foi aceita; discute o papel dos chamados TLCs (Tratados de Livre Comércio entre países com os Estados Unidos); como forma de combater os TLCs nasceram os Encontros Hemisféricos de Luta contra os TLCs; e em 2004 os presidentes Fidel Castro, de Cuba, e Hugo Chavez Frias, da Venezuela, lançaram a proposta da criação da Alba (Alternativa Bolivariana para as Américas).

Em sua análise acerca das tentativas de integração na América Latina a autora lista os possíveis motivos que as levaram a ruir, considerando que uma das causas para o fracasso destas tentativas está “ligada às questões das desigualdades entre os países e entre as classes sociais” (p. 181). Os modelos de políticas até então propostos não estão preocupados com a revolução social, mas sim com a manutenção das estruturas já existentes.

No quarto e último capítulo do livro, *Fogo: Mais algumas reflexões*, a autora retoma alguns conceitos e idéias trabalhados ao longo do texto e termina ponderando acerca da importância da geografia para impulsionar as mudanças sociais e produzir uma sociedade mais justa e igualitária. Segundo a autora, a geografia,

como ciência, deixa de ser instrumento de dominação para se tornar uma forma de libertação dos povos por meio do conhecimento de suas realidades e do desenvolvimento da consciência crítica e do compromisso de cada um com seu papel no espaço em que vive. (p. 196)

A leitura do livro *Geografias: terra e cultura na América Latina* é importante para lembrar um pouco da história de lutas e vitórias que o povo latinoamericano já enfrentou e continuará enfrentando até que as injustiças e diferenças sociais sejam superadas.

É Recomendável a leitura deste livro tanto para educadores, sejam eles atuantes na Geografia, História ou qualquer outro campo de conhecimento das humanidades, quanto para pesquisadores interessados na temática da integração latinoamericana. Além da significativa contribuição histórico-teórica os leitores terão nesse livro um estímulo ao seu trabalho.

BYERS, Michael. **A lei da guerra**: Direito Internacional e conflito armado. Tradução de Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2007.

O CONFLITO MILITAR SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO INTERNACIONAL: 'A LEI DA GUERRA', DE MICHAEL BYERS.

Guilherme Ricken¹

A obra “A lei da guerra: Direito Internacional e conflito armado”, de Michael Byers, nos apresenta não uma análise fria dos institutos jurídicos concernentes à prática da guerra, mas, sobretudo uma consistente tentativa de reconstrução do percurso doutrinário dos discursos e ações beligerantes na contemporaneidade, evidenciando processos de transfiguração aos quais os elementos jurídicos são submetidos de forma a legitimar determinadas condutas em âmbito internacional.

O autor sistematiza o trabalho em quatro partes principais, quais sejam, o papel exercido pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, a legítima defesa, as possibilidades de intervenção humanitária e a regulamentação dos conflitos armados e dos tribunais de guerra, além de apresentar um epílogo em que trata das políticas dos Estados Unidos em matéria de Direito de Guerra. Não se trata de um manual ou de um tratado, mas de uma análise sobre temáticas que há muito suscitam controvérsias entre os estudiosos.

A primeira parte trata da atuação das Nações Unidas, notadamente no que tange ao contexto pré-conflito. É aqui trazido o itinerário histórico percorrido pelas justificativas de sanções militares e econômicas, da Guerra da Coréia à invasão do Iraque, bem como o alcance do poder do Conselho de Segurança.

Posteriormente, a segunda parte versa acerca da controversa questão da legítima defesa. Para além do conceito clássico, positivado na Carta da ONU², o autor ainda identifica duas vertentes caras aos estudos dos internacionalistas, a legítima

¹ Graduando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina
E-mail: herr_ricken@msn.com

² “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas (...)”. Cf. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta da ONU**. Disponível em: <<http://www.onu-brasil.org.br/doc4.php>>. Acesso em: 11 jul. 2010.

defesa contra o terrorismo e a legítima defesa preventiva, mostrando ser, esta última, a maior causadora de embates doutrinários neste campo³.

Por sua vez, a terceira parte versa precipuamente sobre intervenção humanitária. Aqui o autor discute tópicos referentes a intervenções unilaterais e intervenções em prol da defesa da democracia, lembrando que “se os países desenvolvidos destinassem apenas uma parte de seus atuais orçamentos militares à ajuda externa e ao desenvolvimento, seria possível prevenir a maioria dos conflitos armados e das crises humanitárias”⁴. Aqui acaba o autor por mostrar o quanto o mundo encontra-se distante do terceiro artigo preliminar para a paz perpétua formulado por Kant, de que “exércitos permanentes (*miles perpetuus*) devem desaparecer completamente com o tempo”⁵. Nessa mesma direção, diz Ferrajoli que “a paz será garantida não apenas armando a ONU, mas sobretudo desarmando os Estados”⁶, numa clara alusão a ausência de poderes supranacionais capazes de fazer frente às potências bélicas mundiais.

No momento seguinte, Byers lida com a problemática do Direito Internacional durante os conflitos bélicos, abarcando temas como a proteção de civis – os “não-combatentes” –, as garantias dos combatentes e dos prisioneiros de guerra, e delineia alguns apontamentos sobre os tribunais de crimes de guerra.

Por fim, o epílogo é reservado a uma análise das práticas externas dos Estados Unidos enquanto única superpotência restante da Guerra Fria. O autor assume mais uma vez a postura crítica que caracteriza o livro, classificando os princípios que regeram a política exterior na era Bush de “imperialistas”, seus propositores de “megalomaniacos” e afirmando que o poderio americano acarreta a responsabilidade de

³ O autor demonstra seu ceticismo em relação à tal instituição ao formular as seguintes questões: “A adoção de direitos ampliados de legítima defesa em caráter preventivo também introduziria perigosas incertezas nas relações internacionais. Quem decidiria que uma possível ameaça justifica a ação preventiva? Como se proteger de intervenções militares oportunistas justificadas por uma capa de legítima defesa preventiva? Estaríamos realmente dispostos a conceder o mesmo direito ampliado à Índia, ao Paquistão e a Israel – potências nucleares com um histórico de intervenções além-fronteira –, como estaríamos obrigados a fazer pelo princípio de aplicação equitativa do direito consuetudinário internacional?” Cf. BYERS, *op. cit.*, p. 99.

⁴ BYERS, *op. cit.*, p. 138. Os gastos militares subiram 49% na última década, somando US\$ 1,53 trilhão em 2009. Somente os Estados Unidos foram responsáveis por US\$ 661 bilhões. Cf. AGÊNCIA ESTADO. Gastos militares globais cresceram 49% em dez anos. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo. 18 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,gastos-militares-globais-cresceram-49-em-dez-anos,568783,0.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2010.

⁵ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Tradução de Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 2008. p. 16.

⁶ FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 56.

“melhorar o mundo”, o que não pode ser alcançado sem o devido respeito ao Direito da Guerra.

Denota-se que o autor demonstra preocupações abordadas por clássicos do Direito Internacional. Hugo Grotius já afirmava, em seu *De Jure Belli ac Pacis* (1625), que as guerras dividiam-se entre as justas e as injustas, conforme afrontavam ou não o Direito Natural – agora de cunho racionalista. Em crítica a Alberico Gentili⁷, o holandês nega a justificativa única de uma nação tomar em armas apenas por temer a força de outra potência. Diz ele que “quando se delibera sobre a guerra, pode-se tomar esse fato em consideração, não como uma razão de justiça, mas como uma razão de interesse (...). Que a possibilidade, porém, de sermos atacados nos transforme em agressores é contrário a todo princípio de equidade”⁸.

No tocante à abordagem de Byers acerca das intervenções humanitárias unilaterais, é interessante notar com o assunto era visto por um dos autores basilares do Direito Internacional, Emer de Vattel. Hoje, embora especialistas e políticos defendam que os Estados envolvidos em atos de violência contra seus próprios cidadãos não devam ser protegidos pelo princípio da não intervenção, a *opinio juris* majoritária opõe-se a tal formulação. Para Vattel, “nenhum poder estrangeiro tem o direito de nelas [nações] se envolver, nem deve nelas intervir a não ser por seus bons ofícios, salvo se para tanto for solicitado ou razões especiais o demandem”⁹. Dentre tais razões especiais ficam abarcadas aquelas de caráter humanitário¹⁰.

A profundidade com que Byers aborda a questão dos conflitos internacionais não se encerra com as similitudes encontradas entre seus pensamentos e os de Grotius e Vattel, mas alcançam Immanuel Kant e as preocupações da filosofia do *Aufklärung*. Como quinto artigo preliminar para a busca da paz perpétua, Kant estatuiu que “nenhum Estado deve imiscuir-se com emprego de força na constituição e no governo de um outro Estado”¹¹. Nesse sentido, vê-se aqui uma aproximação entre os ideais de

⁷ Autor de *De Jure Belli*. Em português: GENTILI, Alberico. **O direito de guerra**: de iure belli libri tres. Ijuí: UNIJUÍ, 2005.

⁸ GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Vol I, Ijuí: UNIJUÍ, 2004. p. 305.

⁹ VATTEL, Emer de. **O direito das gentes**. Brasília: UnB, 2004. p. 31.

¹⁰ MAIDANA, Javier Rodrigo. **Intervenções internacionais**: possibilidade de coexistência com o princípio da não intervenção. 2009. 88 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Curso de Direito, Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. p. 23.

¹¹ KANT, *op. cit.*, p. 18.

não intervenção compartilhados por autores que escreveram em períodos históricos e em contextos político, econômico e jurídicos distintos, percebendo-se, assim, que o mundo altera-se profundamente, mas alguns desejos mantêm-se intactos.

Dessa forma, depreende-se que “A lei da guerra” não consiste em um asséptico trabalho de dogmática jurídica, mas sim um livro que, como poucos apresentados ao público brasileiro, consegue apresentar uma dogmática inteligente, que permanece em constante diálogo com a História do Direito, a Filosofia Jurídica, a Sociologia e a Política. O autor nos ensina a desmitificar determinadas proposições correntes nas relações internacionais, alertando para eventuais “naturalizações” de fenômenos que, em essência, devem ser estudados a partir das relações de força que lhes dão sustentação.

Entrevista com Nildo Domingos Ouriques sobre o narcotráfico e a política externa dos EUA para América Latina.

Nildo Ouriques é professor do Departamento de Economia e membro do Instituto de Estudos Latino – Americanos (IELA) da UFSC.

RARI: Recentemente o governo dos EUA incluiu Bolívia e Venezuela na lista de Estados que não colaboram com o combate ao narcotráfico, ou seja, países que fracassaram. Como você analisa em termos da posição e submissão dos países latino-americanos aos interesses imperialistas dos EUA?

Gostaria de fazer uma observação sobre como é recebida o chamado certificado de boa conduta dado pelos EUA, que é um escândalo. Não deveria despertar nenhum interesse dos países em entrar nessa lista. Poderíamos fazer uma lista dos países que fazem terrorismo no mundo e os EUA seriam o primeiro país, seguidos, seguramente, por Israel e Colômbia. Então, em primeiro lugar é a função ideológica da lista.

O segundo é observar que entre os países aliados aos EUA, o México em termos de uma política antidrogas é um fracasso, não é o Brasil nem a Bolívia nem o Equador nem a Venezuela. Os EUA mesmo sabem que o tema da droga não saiu do controle no México. O tema da droga controla a corte, exército, polícia, prefeitos, imprensa e regiões inteiras do México, estão sob controle dos narcotraficantes.

Não é mais possível ocultar o tema, e ninguém vai dizer que essa situação foi por não seguir as orientações de Washington, é justamente porque seguiram religiosamente essas orientações que o México está na situação atual. Envolveu, por exemplo, o exército no combate ao narcotráfico, o que significou corromper parte dos generais. Envolveu o mundo político, os narcotraficantes corromperam uma parte da classe política, corromperam cortes, corromperam todo o sistema carcerário, corromperam a imprensa e o que não conseguiram corromper assassinam de tal forma que a matança no México é contada semanalmente. Então, isso já seria o suficiente para que nós tivéssemos uma atitude mais crítica. E, finalmente, o que nunca se discute na América latina é quais as medidas que os EUA tomam para combater o narcotráfico dentro do seu território.

O narcotráfico tem uma função econômica, especialmente com os bancos. O sistema de lavagem de dinheiro gera somas vultuosíssimas que passam pelos bancos. Cumpre uma função de controle social da população pobre, porque uma população narcotizada significa que não faz uso político de seus direitos nem busca organização política dentro dos EUA. Finalmente, move o sistema militar que é outro aspecto decisivo para as empresas nos EUA, enquanto o terrorismo de Estado for promovido, divulgando a guerra contra o narcotráfico, significa que suculentos contratos estão sendo realizados entre o Estado e as empresas que fornecem armas, equipamentos, etc. para a suposta guerra contra o narcotráfico.

É um negócio redondo para os EUA, e ao mesmo tempo muito ruim para os países latino-americanos. Não só ruim porque é um instrumento de ingerência, violação de soberania, como é o caso da Venezuela, da Bolívia, do Equador, mas, inclusive, nesses países que são aliados dos EUA, como a Colômbia e o México. São os aspectos que mais poderosamente chamam atenção, quando os EUA fazem intervenção dessa natureza.

O fato é que a divulgação periódica dessas listas cumpre uma função de afirmar que a humanidade tem amos e que esses devem ser respeitados. O que acontece, é que, quando temos amos no norte e governos subservientes no sul, esses governos passam a dar importância a esses amos, quando deviam politicamente ignorar esse tipo de imposição.

É um controle claro e uma renúncia a algo fundamental: ao Estado nacional, pois traça a política de maneira soberana. O mundo está feito de Estados nacionais e nesse sentido temos que ter muito cuidado com a expressão “relações internacionais”. Relações internacionais são relações entre Estados soberanos e mais concretamente entre potências dominantes e países periféricos, entre fortes e fracos, e não há que ter ilusão sobre isso, nem nas chamadas “relações internacionais”, nem na diplomacia, tem que tratar os temas com a frieza que eles têm.

RARI: Novos países vão ingressar nesta mesma lista, como a Costa Rica, Honduras e Nicarágua. Então, qual seria a relevância político-militar especificamente da América Central com o ingresso de novos países para a política externa de segurança dos EUA?

O imperialismo estadunidense mantém interesses estratégicos no mundo. É impossível entender a invasão do Iraque e o massacre e a barbárie feita pelos EUA no Iraque, desde a mentira que Sadam Hussein tinha armas de destruição em massa, que já asseguradas pelo Congresso dos EUA como inverídica. A barbárie que esta sendo promovida no Afeganistão, os sistemas de controle que possui o Leste Asiático. As barbáries perpetradas pela política exterior dos EUA na África e na América Latina sem entender o conceito de imperialismo e como eles atuam em todo o planeta.

Portanto, cai por terra completamente essa ideia ingênua divulgada no Brasil de que pelo fato dos EUA estarem ocupados na guerra do Iraque, do Afeganistão tenderiam a dar menos atenção às demais áreas estratégicas. Se operarmos com o conceito de imperialismo é uma super máquina que opera em todos os lugares ao mesmo tempo, com a mesma atrocidade e com a mesma política. No caso da América Latina há bases militares na Colômbia e bases militares em Honduras.

Não podemos esquecer, no caso da América Central, que os EUA criaram o terrorismo de Estado durante a década de 70 e a década de 80. Foram mais de 130 mil mortes na guerra civil de El Salvador, semelhante cifra na guerra civil da Guatemala, com requintes de crueldade perpetrados pelas tropas estadunidenses, e pelos seus assessores militares. É incompreensível o cenário centro-americano fora dessa estratégia de terror impulsionada pelos EUA, de violação sistemática dos direitos humanos, eliminação dos povos indígenas, assassinatos seletivos de massa de camponeses, desaparecimento de líderes políticos urbanos e de lideranças que não estavam vinculadas com a luta armada.

A América Central é um terreno daquilo que se chamou de guerra de baixa intensidade dos EUA. De tal maneira que a influência sobre Costa Rica e sobre Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicarágua sempre existiu. Mas é preciso fazer duas considerações sobre os países que você menciona. A primeira é o fato de que Costa Rica era um país que historicamente não possuía exército, e por isso, o país que exibia as melhores condições de vida da América Central, que são sabidamente baixas em função do alto grau de exploração que está submetida à massa camponesa e mesmo os trabalhadores urbanos. A Costa Rica era um país que não tinha exército em função de uma revolução nacional, a Revolução da Costa Rica. O que implicava era que a classe dominante tinha que fazer acordos com a população,

e não podia recorrer à golpes militares, daí a razão pela qual essa situação de militarização do país imposta pelos EUA nos últimos 15 anos.

Na Nicarágua as dificuldades dos EUA são muito maiores porque se trata de um país que fez uma revolução, a Revolução Sandinista que sofreu como consequência uma guerra. Mesmo com a instrumentalização de uma parte de camponeses por uma parte de Washington, que armou e apoiou a chamada Contra e que fez todo tipo de sabotagem ao governo constitucional da Nicarágua. É muito difícil para os EUA operarem no país porque o exército da Nicarágua é um exército que veio todo da guerrilha que venceu a ditadura. De tal maneira que a Nicarágua é um dos poucos países centro-americanos junto da Costa Rica que não tem esquadrões da morte, que não tem desaparecimento político precisamente porque houve uma revolução social, a Revolução Sandinista, e os assassinos foram exterminados.

Foi criado um novo exército que tem uma ideologia sandinista, uma doutrina sandinista, que é de respeito ao seu próprio povo. Apesar disso, jamais os centro-americanos, segundo o padrão estadunidense, poderão gozar de uma democracia plena, onde a maior parte da população decida o destino do país.

É verdade que isso não ocorre na maior parte dos países latino-americanos, inclusive no Brasil. O fato de votarmos, não quer dizer que decidimos sobre o futuro do país, é preciso ter clareza sobre isso. Votar na maior parte dos casos na América Latina em função do sistema político é uma forma não só de legitimar, mas de não decidir o essencial acreditando que está decidindo tudo.

RARI: Nesse âmbito a América Latina busca agora um distanciamento em certos aspectos, político-diplomáticos, dos EUA. Um conjunto de países busca fomentar uma nova organização regional latino-americana sem a presença dos EUA. Como você vê a política de subversão da América Latina aos EUA?

Na América Latina nos últimos 15 anos começou um processo de forma mais clara, mas sempre existiu, onde emergiram as condições políticas, econômicas, psicossociais para que os países latino-americanos comesçassem a decidir nossos destinos segundo nossos próprios interesses, assim como fazem os franceses, ingleses e os estadunidenses. E nesse contexto é claro que não só Cuba, mas a Revolução Nicaraguense e, sobretudo a Revolução Democrática Bolivariana na Venezuela, ou Revolução Cidadã no Equador, Revolução Democrática Cultural na

Bolívia abriram um novo cenário. O cenário do nacionalismo revolucionário, esse nacionalismo não só criou um novo nível de consciência sobre nós decidirmos pelo destino latino americano, como novas organizações.

A UNASUR é a mais importante delas o que significa que nós deixaríamos para trás a OEA, que é como Che Guevara dizia, um departamento de colônia dos EUA e um organismo que temos que esvaziar, não só por ser inútil para os nossos interesses como é um obstáculo. A UNASUR expressa, ao que me parece fundamental, que os europeus não aceitariam uma representação política com os EUA dentro, os asiáticos tampouco. Por que nós devemos aceitar uma organização de Estados Americanos, que foi concebida para executar os interesses dos EUA aqui?

Então, a UNASUR é efetivamente, esse grande avanço histórico. Da mesma forma com que o MERCOSUL e a Alba (Alternativa Bolivariana das Américas), um pensamento sobre o espaço econômico próprio, que é fundamental para enfrentar o Nafta, que criou um desastre no Canadá e no México em favor dos interesses dos EUA.

Da mesma forma está se criando instrumentos como o Banco del Sur que é importantíssimo para se livrar do Fundo Monetário e do Banco Mundial, e ter nas organizações todos os instrumentos políticos, diplomáticos, culturais para a integração latino-americana.

RARI: O consumo de drogas nos EUA se insere no combate ao narcotráfico com a política de combater na raiz. Porém, quando combate-se na raiz, primeiro deve-se combater onde se consome para que o fluxo de comércio de drogas se torne menor. Então, qual é a dimensão que as drogas tomaram nas relações diplomáticas dos estadunidenses no discurso de ameaça a segurança nacional?

Primeiro, é absolutamente raro, estranho mas já compreensível que temos que ficar preocupados com a segurança nacional dos EUA. Estou mais preocupado com a segurança nacional na Bolívia, do Equador, do Haiti e do Brasil, não tenho nenhum apreço pela segurança nacional dos EUA. Mas entendo que o *establishment* dos EUA queira colocar na pauta dos políticos, dos acadêmicos, das universidades, dos sindicatos a idéia de que existe um inimigo externo dos EUA que é o inimigo da humanidade, isso não é certo.

A despeito do que você ou eu possamos pensar sobre a AlQuaeda, por exemplo, o fato é que Bin Laden não está mandando bombas nem destruindo prédios aqui na América Latina, está nos EUA. Quando George W. Bush perguntou: por que nos odeiam tanto? É uma resposta claramente. Você pode estar contra ou favorável a ações terroristas, eu sou contra as ações terroristas em qualquer caso, mas é perfeitamente explicável por que uma organização como a Al Qaeda faz o que faz para os EUA e porque não está fazendo na América Latina, questões elementares.

Quanto a política dos EUA de combate às drogas em seu próprio território, verificamos que é muito mais fácil e conveniente para os EUA propor uma guerra contra as drogas em escala planetária, porque essa guerra se transformou não só num suculento negócio econômico e financeiro, mas num instrumento de intervenção nos países periféricos e, no nosso caso, dos países latino-americanos de forma muito clara.

Fazendoum debate sobre as drogas dentro dos EUA e na sociedade atual chegamos à conclusão que o número de pessoas, por exemplo, que morrem nos EUA por consumo de cocaína é minúsculo comparado, por exemplo, com os que morrem por tabaco e bebida alcoólica, mas essas são drogas legalizadas, e portanto, perfeitamente adequadas. Isso quer dizer que desde o ponto de vista de saúde pública devemos ter um debate para verificar que o consumo de cocaína é minúsculo dentro dos EUA comparado.

Claro que é um problema para os EUA, como para qualquer outro país, mas nem por isso estamos fazendo uma política para invadir a Colômbia, colocando bases militares em outros continentes. De tal maneira que ficou claro que é uma política imperialista de agressão e que tem como legitimação o suposto combate às drogas que deveria ser feito dentro das fronteiras nacionais. A Europa não permite que ocorra essa intervenção estadunidense dentro do território europeu.

Então, será que poderíamos ter convênios de cooperação com os EUA? Poderíamos, um país soberano pode ter e podemos conversar com os europeus sobre isso, assim como podemos conversar com o Irã, com a China e qualquer outro país. Agora, aceitar essa interferência é algo completamente distante e é essa questão que devemos discutir, os EUA têm uma política de domínio na América Latina. Por isso insisto no conceito de imperialismo para a análise das relações internacionais.

RARI: De acordo com Bill Clinton, O plano Colômbia era uma ação diplomática de combate as drogas e agia de forma econômica e social. Então como você vê a aplicação do Plano Colômbia na América Latina e quais foram os impactos?

O Plano Colômbia é uma estratégia intervencionista dos EUA, se chama Plano Colômbia, mas poderia se chamar Plano Captório, porque é um instrumento de intervenção dos EUA na América Latina, e é econômico no sentido de que os EUA já transferiram para a Colômbia mais de 7 bilhões de dólares desde que o plano foi concebido, criando mecanismos violentos de corrupção estatal, subversão dos militares, de falta de controle por parte do Estado nacional colombiano, vivendo sob a capacidade de mando claro um instrumento de intervenção política, extraordinária, que cria uma dependência do Estado colombiano e faz mais ou menos da Colômbia na América Latina aquele papel que os EUA destinou para Israel no Oriente Médio, uma espécie de Estado-satélite, estados que são muito débeis para se defender do intervencionismo estadunidense e muito fortes para atacar seu próprio povo.

A operação que matou, na ultima quinta-feira (23/09/2010), Mono Jojoy, um dos principais dirigentes da FARC, mostra claramente que a presença estadunidense é avassaladora. Quer dizer, nada é feito na Colômbia no combate a guerrilha, no combate ao narcotráfico sem a ação decisiva dos EUA, não só na inteligência, na assessoria, como eles costumam dizer, mas, inclusive, no comando das operações militares, nas próprias ações.

Que seria algo impensável que o exército brasileiro, por exemplo, ou argentino ou venezuelano pudesse permite que ações de combate possam estar acompanhadas por militares estadunidenses, isso seria impensável, ou que nos EUA aceitariam algum general brasileiro, ou equatoriano, essa possibilidade não existe.

Então, o Plano Colômbia foi esse instrumento massivo de intervenção, de corrupção e controle sobre nervos estratégicos do Estado colombiano. E, com um lastro de destruição extraordinária porque significa concretamente, no caso da Colômbia, alimentar a ilusão e a indústria de que a guerra contra a FARC deve continuar e não deve existir uma saída negociada.

Observe a forma de júbilo, quase com a morte de Mono Jojoy, quando teve também com Afonso Reis ha mais tempo. Mas é possível dizer que essas conquistas militares da estratégia dos EUA para a Colômbia e contra as FARC elas existem há

muitos anos e o otimismo de cada nota de que as FARC estão reduzidas e estão acabando etc. É logo substituído por novos comandantes guerrilheiros assumem não conseguem eliminar a presença de mais de 10, 8 ou 12 mil membros das forças armadas, são um verdadeiro exército que tem mais de 46 anos de resistência, isso só é possível quando tem apoio popular.

Então não é possível em amplos setores, nem precisa estar do lado das FARC para reconhecer que não haverá uma nova derrota militar das FARC e, portanto a única saída é que tanto o governo quanto as FARC sentem numa mesa para negociarem o fim do conflito, assim como os EUA aceitou no caso de El Salvador e Guatemala e não aceita no caso colombiano.

Então, essa é a questão fundamental, pode ocorrer que Manuel Marulanda morreu na montanha sem que ninguém conseguisse toca nele, Afonso Reis e Mono Jojoy morreram em combate, em massacres. Mas isso não muda exatamente em nada a grande tragédia colombiana segue em prejuízo do povo colombiano e do intervencionismo na América Latina. Então, o Plano Colômbia é essa peça criada pelos interesses permanentes dos EUA, que existe dentro do Partido Democrata e do Partido Republicano, porque os dois partidos estão de acordo como domínio imperialista na América Latina.

RARI: Os campesinatos se alinham com as FARC e aos outros grupos, como o Exército de Libertação Nacional (ELN), devido a falta de cooperação do governo na produção de alimentos, por exemplo. A criação planos de estruturação familiar, de escolas, de planos que possibilitem à essas pessoas condições dignas e que possibilite que não tenham que ingressar ou cooperar com o narcotráfico seria o canal mais viável do que a imposição militar que se dá hoje Então, os EUA com o discurso de promover a paz e o bem estar social esta promovendo apenas seus interesses em vista da sua segurança nacional? Sua imposição de interesses na América Latina, amplia a pobreza do campesinato, que precisa se aliar a esses grupos que trabalham com o narcotráfico, produzindo coca para vender em vez de produzir alimentos. Há um erro na política dos EUA na Colômbia então?

Não diria que é um erro. Ai você precisa ter clareza do seguinte, nos países subdesenvolvidos, que são os países latino-americanos, a massa camponesa em geral esta submetida a condições de vida e de trabalho absolutamente precárias. Há

graus extraordinários de exploração e de violência inacreditáveis. A violência dos proprietários de terra, fazendeiros, latifundiários, com a conivência do exército, isso em todos os países latino americanos.

No Brasil, o número de camponeses assassinados desde que entrou na democracia de 1985 é muito superior a todos os líderes camponeses assassinados durante a ditadura. Há um massacre no campo brasileiro que não aparece nos jornais, não é objeto de pesquisa, mas que existe, basta ver informes como, por exemplo, da Comissão da Pastoral da Terra da CNBB, estou falando de uma fonte como essa, ou de organismos de direitos humanos como a Anistia Internacional etc.

Segundo, rebeliões camponesas são tão antigas quanto a própria existência da América Latina como grupo países. Ocorre com o Zapatismo no México, ou com Sendero Luminoso no Peru, o RNG na Guatemala, Frente Farabulem El Salvador, a Revolução nicaragüense, a Revolução Cubana. Enfim, está muito claro que os camponeses vão reagir a essas condições de vida e trabalho e é claro que em alguns lugares, como você toca num ponto que é a coca, a maconha, a papoula, como todas essas drogas não estão submetidas a deterioração dos termos de troca como podem ser vistos na maior parte dos produtos agrícolas.

Mais, ainda a grande transformação tecnológica da agricultura capitalista na América Latina nos últimos anos. Desde o controle das sementes até a posse da terra ficou muito mais difícil para os camponeses. Submetidos a condições precaríssimas de vida,

Portanto nós não devemos entender rebeliões camponesas e um novo indigenismo latino americano, muito evidente no Equador e na Bolívia, que explica a presidência de Evo Morales e Rafael Correa. Sem entender esse mega processo de extração de excedente de riqueza do campo para a cidade e dos nossos países para os países centrais, também não podemos entender que a troca de cultivos baseada na soja e na agricultura de exportação em detrimento da agricultura familiar que pudesse dar um padrão alimentar maior para os povos latino americanos de tal maneira que a guerra contra os camponeses é total, ela é militar e é através dos preços e da deterioração.

As políticas de troca de cultivo que os EUA impulsionaram aqui, fazendo uma espécie de assistência dirigida, buscando que os camponeses troquem o cultivo de drogas por produtos agrícolas, fracassou em todos os casos. Obviamente, os preços não pagam o custo a não ser por conjunturas muito particulares; os camponeses

acabam voltando porque não tem alternativa. O cultivo de produtos agrícolas na maior parte dos casos não é vantajoso para os camponeses, quando tem uma conjuntura favorável ela é muito conjuntural.

Ao longo do tempo as condições no campo latino americano é muito ruim, basta ver que a pobreza extrema e a miséria. Os dados de pobreza e miséria, segundo a Cepal, são muito grandes, onde se concentra a miséria é cada vez mais urbana, mas a intensidade dessa miséria no campo é sempre muito alta, muito forte, muito eloqüente. Que as conjunturas favoráveis não são capazes de inverter e se quer mitigar os efeitos mais nocivos.

RARI: O Brasil, historicamente, sempre manteve suas costas aos outros países latino-americanos. As relações brasileiras com a Colômbia, por exemplo, são mínimas e se restringem a alguns produtos que o Brasil necessita. A entrada da Venezuela no Mercosul traz novas perspectivas políticas, assim como econômicas. Como você analisa o alinhamento político-econômico da Venezuela com o Mercosul? É um caminho para se libertar do narcotráfico através de promoção de novas bases comerciais de troca com parceiros não irão somente expropriar-los?

Eu diria que o problema é mais profundo que o sistema de troca, de comércio. A questão que está colocada para todos nós é, primeiro: o Brasil por força das circunstâncias deixou de ignorar a América Latina, isso é muito claro. Quando começou a ocupar-se mais claramente com o tema, começou uma política, que eu chamo de sub-imperialista, um domínio do Brasil, sobre os demais países latino americanos, que é um subproduto da política de Washington.

Washington incentiva aqui, o que a diplomacia os cursos de Relações Internacionais repetem, a idéia de potencia regional. Reserva ao Brasil uma figura de potencia regional. Ocorre que, a situação latino americana, que agora tem uma nova teoria da integração, baseada no bolivarianismo. E, que esta sendo preconizada pelo Presidente Chávez, mas ela é muito profundo em Cuba, Nicarágua, Argentina, Colômbia, Venezuela, Equador .

O tema do bolivarianismo é um tema de monopólio do governo Chávez, uma estratégia que estaria a mais tempo. Claro que o Presidente Chávez tem isso mais claramente estabelecido como estratégia de Estado, fazer uma integração que envolva todo o continente latino americano e nesse sentido o Mercosul não teve

outra alternativa, nascido com uma estratégia de contensão limitada a dois países basicamente, Argentina e Brasil, na época de Sarney e Alfonsín, depois incorporando Paraguai e Uruguai, sai dessa limitação que não há justificativa alguma para ter o Mercosul limitado a quatro países,

Qual é a razão de nós brasileiros termos fronteiras com muitos outros países, porque deixar o Mercosul limitado? O Mercosul, nesse sentido, tem que desaparecer rapidamente em favor disso que se chama Alternativa bolivariana nas Américas, uma integração latino americana do México pra baixo sem os EUA.

Postulo ainda, não só sem os EUA, mas contra os EUA, porque os interesses dos EUA são contra os interesses dos latino-americanos, tão simples e elementar quanto isso. E, portanto, a entrada na Venezuela no Mercosul como a entrada de todos os países no Mercosul significa a morte do Mercosul e a transformação deste em algo muito mais substancial e útil para nós, que não envolva apenas os fluxos comerciais, que envolvam estratégia de defesa, portanto militar, uma estratégia de controle dos recursos naturais, uma estratégia científico-tecnológica, uma estratégia cultural que enfrente a indústria cultural dos EUA.

Não podemos continuar submetidos ao monopólio das grandes editoras, submetidos aos pacotes culturais de filmes hollywoodianos, de programas “gringos” na televisão. Precisamos criar uma grande estratégia cultural anti-imperialista, própria assim como os europeus estão fazendo, assim como a China tem. Nós temos que fazer a nossa em favor de uma cultura universal.

Não posso considerar como cultura universal esse lixo colocado todos os dias na televisão brasileira. É uma vergonha um colonialismo cultural completo e isto está no padrão de consumo dos bens duráveis, na roupa, na moda, na música. Então, precisamos de uma estratégia que é cultural que é científica e tecnológica que é de controle de território, uma estratégia armada, uma estratégia econômica, que vai muito além das trocas que podemos oferecer aos países e comprar deles. Uma revolução completa.

NORMAS PARA A APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

A Revista Acadêmica de Relações Internacionais (RARI) é uma publicação quadrimestral do Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Catarina que tem por objetivo oferecer um espaço para a divulgação e reflexão de artigos científicos, resenhas e outros trabalhos acadêmicos relacionados à área de Relações Internacionais.

Os artigos remetidos à RARI devem ser inéditos, podendo ser em língua portuguesa, inglesa ou espanhola. Os artigos deverão se enquadrar nas normas padrão da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas). Artigos científicos deverão conter, no mínimo, 05 páginas ou próximo de 2.300 palavras, e no máximo 50 páginas, aproximadamente 23.000 palavras. Cada artigo deverá ser acompanhado de resumo, palavras-chave, ambos em português e inglês.

Resenhas de livros, comunicações de pesquisa, ensaios e outros textos, deverão ter, no mínimo, 02 páginas, ou seja, umas 900 palavras, e no máximo, 05 páginas, 2.300 palavras, aproximadamente.

As notas de rodapé devem ser enumeradas em ordem de seqüência. As referências devem ser somente as citadas no texto e apresentadas no final do mesmo, em ordem alfabética, conforme a NBR 6023 de 2002 da ABNT. As tabelas e gráficos devem ser numerados, acompanhados do título e da fonte.

Cada trabalho deverá ser enviado com uma cópia na qual apenas uma delas aparecerá s(s) nome(s) do(s) autor(es), a instituição a qual pertencem e endereço eletrônico, sendo que a cópia que ficar oculta as informações será remetida aos pareceristas guardado o sigilo da identificação.

A submissão dos trabalhos é feita exclusivamente por meio eletrônico no endereço rari@cse.ufsc.br e demais informações sobre normatização estão disponibilizadas no site www.rari.ufsc.br.

Os artigos encaminhados à RARI serão submetidos à apreciação, sendo os autores informados da aceitação ou recusa de seus trabalhos.