

RAFAEL SALATINI  
(ORG.)

# REFLEXÕES SOBRE A PAZ

Marília  
2014



**CULTURA  
ACADÊMICA**  
*Editora*

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS

*Diretor:*

Dr. José Carlos Miguel

*Vice-Diretor:*

Dr. Marcelo Tavella Navega

*Conselho Editorial*

Mariângela Spotti Lopes Fujita (Presidente)

Adrián Oscar Dongo Montoya

Ana Maria Portich

Antonio Mendes da Costa Braga

Célia Maria Giacheti

Cláudia Regina Mosca Giroto

Marcelo Fernandes de Oliveira

Maria Rosângela de Oliveira

Mariângela Braga Norte

Neusa Maria Dal Ri

Rosane Michelli de Castro

*Ficha catalográfica*

*Serviço de Biblioteca e Documentação – Unesp - campus de Marília*

R332 Reflexões sobre a paz / Rafael Salatini (org.). – Marília: Oficina Universitária ; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014.

220 p.

Inclui bibliografia

Apoio CAPES

**ISBN 978-85-7983-512-4**

**DOI: <https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4>**

1. Paz. 2. Justiça. 3. Ética. 4. Guerra. 5. Ciência política - Filosofia. 6. Relações internacionais. I. Salatini, Rafael.

CDD 172.42

Editora afiliada:



Associação Brasileira de  
Editoras Universitárias

Cultura Acadêmica é selo editorial da Editora Unesp

## SUMÁRIO

Apresentação <i>Rafael Salatini</i> .....	5
<b>PARTE I:</b> <b>I ENCONTRO REFLEXÕES SOBRE A PAZ</b>	
Irene ri: a paz como ideal na comédia de Aristófanes <i>Adriane da Silva Duarte</i> .....	17
O tema da paz perpétua <i>Rafael Salatini</i> .....	33
A paz reexaminada <i>Luiz Paulo Rouanet</i> .....	51
A proteção internacional das minorias <i>Soraya Nour</i> .....	69
Precariedade e primitivismo do sistema internacional <i>Ricardo Seitenfus</i> .....	85
As operações de paz como ferramenta para a construção da paz <i>Sérgio Luiz Cruz Aguilár</i> .....	101

## PARTE II

### CONTRIBUIÇÕES PARA A REFLEXÃO SOBRE A PAZ

A contribuição histórica do direito internacional público para a  
consecução da paz

*José Blanes Sala* ..... 119

Paz, desenvolvimento e integração: o espaço sul-americano na política  
externa de Lula da Silva

*Roberto Goulart Menezes* ..... 137

África subsaariana: considerações sobre paz, insegurança e crises

*Claudio Oliveira Ribeiro; Natalia N. Fingermann* ..... 159

Guerra e paz na região dos “Grandes Lagos” da África: A justiça e os refugiados de  
Ruanda perante o genocídio de 1994

*César Augusto S. da Silva* ..... 179

A paz como estratégia de desenvolvimento chinês: dos “cinco princípios  
de coexistência pacífica” ao princípio de “desenvolvimento pacífico”

*Marcos Cordeiro Pires; Thais Caroline Lacerda Mattos* ..... 201

*Súmulas biográficas* ..... 219

## APRESENTAÇÃO

*Rafael Salatini*

O tema da paz está presente no pensamento político ocidental desde a idade antiga. As diversas guerras ocorridas entre as cidades gregas antigas foram o primeiro cenário e forneceram os primeiros elementos para o desenvolvimento da reflexão ocidental sobre a paz. Um dos textos mais extensos dedicados exclusivamente à reflexão sobre a paz consiste justamente no *Discurso sobre a paz* (356 a.C.) de Isócrates, que traz os conselhos apresentados pelo autor na assembleia de Atenas para decidir sobre o fim da *Guerra dos Aliados*, travada por Atenas contra as cidades aliadas. Isócrates introduz o tema da paz da seguinte maneira:

“Afirmo a necessidade de estabelecer a paz não só com Quios, Rodes e Bizâncio, mas com toda a gente, e de aplicar não só os tratados que alguns redigem atualmente, mas os que foram feitos com o rei [da Pérsia] e com os lacedemônios, os quais prescrevem que os gregos serão independentes, que as guarnições serão evacuadas das cidades estrangeiras e que cada um será senhor do seu próprio território. Com efeito, não encontraremos nada de mais justo nem de mais útil para a cidade” (16).

Vê-se que Isócrates defende a paz com base em dois princípios que serão repetidos até os dias atuais: a) a justiça e b) a utilidade. Tratam-se de dois princípios morais, ainda que distintos: o primeiro é um princípio teleológico (a paz como fim em si), o segundo, um princípio instrumental (a paz como meio para outros fins). Ao longo dos séculos, uma das características recorrentes da teoria da paz será, de forma geral, o recurso aos critérios morais, sejam teleológicos sejam instrumentais, isto é, o recurso àqueles critérios últimos que permitem distinguir, melhor que quaisquer outros, o bem e o mal, e que servem para fundamentar a crença segundo a qual – como pensam todos os pacifistas – a paz é boa e a guerra, má.

Sob o ponto de vista da justiça (princípio teleológico), o trecho de Isócrates invoca os tratados firmados no presente e no passado entre as cidades gregas, exaltando um dos mais importantes expedientes sobre o qual se pode fundamentar, desde sempre, a paz, entendida como uma finalidade intrínseca entre comunidades políticas livres e soberanas e cujo fundamento se baseia no princípio, meramente moral, segundo o qual *pacta sunt servanda* [os acordos devem ser cumpridos]. Como num sistema internacional anárquico – caso do sistema estabelecido entre as pequenas cidades gregas soberanas – não se encontra uma entidade superior às partes que possa impor o cumprimento dos acordos por elas firmados, tal cumprimento só pode derivar da disposição moral recíproca e de cada um em cumpri-los, requerendo, portanto, um princípio de justiça natural entre as mesmas, que as predisponham, teleologicamente, à paz e não à guerra. Quem percorrer o pensamento político ocidental, dos autores antigos aos modernos (e mesmo contemporâneos), não terá dificuldade de constatar que a justiça será, recorrentemente, um dos principais argumentos oferecidos pelos teóricos da paz. O fundamento desse princípio consiste numa visão positiva da natureza humana, e, por extensão, da natureza das instituições humanas, entre as quais as comunidades políticas, segundo a qual os homens nasceram para conviver harmoniosamente – e pelo que se pode afirmar que os homens são naturalmente (como dizia Aristóteles), e não artificialmente (como dirá Hobbes), sociáveis – e não necessitam de instrumentos de coerção para a garantia desse convívio, bastando para tanto a capacidade de julgamento moral, da qual são os únicos portadores, à exclusão de todos os outros animais (com os quais são comumente

comparados quando se mostram violentos ao invés de pacíficos), sendo as comunidades políticas nada mais que a expressão desse convívio, que deve ser reproduzido em nível internacional.

Sob o segundo ponto de vista, da utilidade (princípio instrumental), afirma-se mais à frente:

“Ora, a guerra privou-nos de todos os bens que enumeramos; tomou-nos mais pobres, obrigou-nos a suportar muitos perigos, desacreditou-nos perante os gregos e infligiu-nos toda a espécie de sofrimentos. Se fizermos a paz e nos mostrarmos tais como nos prescrevem os tratados comuns, habitaremos a cidade em plena segurança, afastados dos perigos da guerra e dos tumultos [internos] que agora nos opõem uns aos outros; todos os dias faremos progressos na abundância, libertos de contribuições, de trierarquias e de outras liturgias concernentes à guerra; cultivaremos as terras sem medo e sem medo navegaremos e nos entregaremos às outras atividades que agora, por causa da guerra, jazem abandonadas” (19-20).

Enquanto o princípio da justiça oferece um argumento teleológico para a paz, o princípio da utilidade proporciona um argumento instrumental, com o qual os pensadores pacifistas costumam descrever tanto, negativamente, as desvantagens que podem originar da guerra quanto, positivamente, as vantagens que podem originar da paz, consistindo, portanto, num critério eudemonológico, segundo o qual a natureza humana é guiada pela busca da felicidade, que não pode ser encontrada na dor ou no sofrimento, mas apenas no prazer e na prosperidade. Será comum observar que os defensores da paz, antigos ou modernos (e também contemporâneos), que partiram do princípio da utilidade invocaram sempre, contra a guerra, ou os flagelos materiais e morais que esta costuma acarretar, como a fome, a pobreza, a destruição, as enfermidades, os sofrimentos, as mortes, a desmoralização, etc. (desvantagens) ou os benefícios que apenas a paz permite alcançar, como a providência, a riqueza, o crescimento, o comércio, a cooperação, etc. (vantagens), ou ambos, não considerando a paz como um fim em si mesmo, mas como um meio para o alcance de outros fins de grande utilidade, que a guerra não permite alcançar ou mesmo torna mais distantes.

Não por outro motivo, a reflexão sobre a paz ocorrerá *pari passu*, tanto entre os antigos quanto entre os modernos, com as sucessivas experiências históricas da guerra, sendo a guerra do Peloponeso aquela que suscitou igualmente o maior pretexto para a reflexão sobre a importância da paz entre os pensadores políticos antigos – bastante viva, por exemplo, nas comédias políticas escritas por Aristófanos, entre as quais *Os arcanenses* (425 a.C.), *Os cavaleiros* (424 a.C.), *Lisístrata* (411 a.C.) e *A paz* (411 a.C.), em que o poeta cômico condena a democracia, dominada por demagogos e sicofantas, por ter levado as cidades incautamente à guerra.

Esses são certamente os mais importantes textos sobre a paz no pensamento político grego, cujos maiores pensadores políticos se dedicaram, todavia, mais à reflexão sobre a guerra que sobre a paz. Tanto que as duas maiores obras antigas escritas sobre a história política grega, a *História* de Heródoto e a inacabada *História da guerra do Peloponeso* de Tucídides, tratam ambas centralmente das duas grandes guerras enfrentadas pelos gregos, as guerras médicas e a guerra do Peloponeso, respectivamente. Ademais, enquanto se pode dizer que os dois maiores pensadores políticos gregos, Platão e Aristóteles, não deslindaram completamente do tema – Platão escreveu que “é na paz que se deve viver, e o melhor que se puder, a maior parte da nossa existência” (*Leis*, 7, 803d) e Aristóteles escrevera que “a guerra existe em vista da paz” (*Política*, VII, 1333a) –, nada muito extenso escreveram a respeito da paz.

Também o maior pensador político romano, Cícero, escreverá, sobre a paz, em seu *Dos deveres* (44 a.C.), que “a razão porque [...] deverão eclodir as guerras [é] que se possa viver em paz e sem injustiça; mas, depois da vitória, devemos, por outro lado, deixar aqueles que na guerra não se comportaram com crueldade ou desumanidade viver em paz” (I). Todavia, é curioso que o princípio mais repetido do pensamento romano a respeito do tema da paz, segundo o qual *se vis pacis para bellum* [se quer a paz deve se preparar para a guerra], consista num princípio belicista, que não comporta nem o fundamento da justiça nem o fundamento utilitarista da paz (os quais se baseiam antes no princípio oposto, segundo o qual *se vis pacis, para pacem* [se quer a paz deve se preparar para a paz]), mas, antes, um fundamento de natureza estratégica (que inspirará, ao longo dos séculos, os autores belicistas, como Maquiavel e Hegel, mais que os autores pacifistas).



Tanto que o tema internacional central do pensamento romano não será tanto a distinção entre a guerra e paz, mas a distinção entre as guerras que são justas e aquelas que são injustas, como se pode ver nas palavras de Tito Lívio (citadas – possivelmente de memória – por Maquiavel) segundo as quais *iustum est bellum quibus necessarium, et pia arma quibus nisi in armis spes est* [justa é a guerra a quem ela é necessária, e pias são as armas a quem só nas armas tem esperança] (*Ab Urbe Condita Libri*, IX, I).

A distinção entre guerras justas e injustas, para além da antiguidade, inspirará grandemente os pensadores medievais, de Agostinho, que postulou em *A cidade de Deus* (413-426) as palavras segundo as quais “quando vencem os que lutaram pela causa mais justa, quem duvida [que] se deva acolher com aplausos a vitória e com gozo a paz?” (XV, IV), a Tomás, que escreveria o seguinte, na sua inacabada *Suma teológica* (1266-1273):

“Para que uma guerra seja justa, são requeridas três condições: Primeiro, a autoridade do príncipe, sob cuja ordem deve-se fazer a guerra. [...] Segundo, uma causa justa: requer-se que o inimigo seja atacado em razão de alguma culpa. [...] Terceiro, uma reta intenção naqueles que fazem a guerra: que se pretenda promover o bem ou evitar o mal” (II-II, q. 40, art. 1).

Seria preciso dizer, todavia, que, sob o ponto de vista do tema da paz, o pensamento político medieval se dedicará antes à questão da paz interna que da paz internacional, em virtude da disputa secular que será travada, principalmente em âmbito interno, entre o poder religioso ou pontifício ou *auctoritas* [autoridade] e o poder imperial ou *potestas* [potestade] no centro do continente europeu, mergulhando as cidades medievais em disputas facciosas entre grupos partidários do primeiro e do segundo, descritas, magistralmente, no caso italiano, por Maquiavel, em sua *História de Florença* (escrita entre 1520 e 1525 e publicada em 1532). Tomás de Aquino, por exemplo, escreverá o seguinte, em outro texto inacabado: “Ora, o bem e salvamento da multidão consorciada é conservar-lhe a unidade, dita paz, perdida a qual, perece a utilidade da vida social, uma vez que é onerosa a si mesma a multidão dissensiosa. Por conseguinte, o máximo intento do governante deve ser o cuidar da unidade da paz” (*Do reino*, II, § 4). Enquanto Marsílio de Pádua anotarà que, como objetivo, seu *O defensor da paz* (1324) “explicita em que consiste a autoridade, quais

são as causas de todo governo coercitivo, das leis divina e humana, da concordância entre ambas, quais são as regras para os atos humanos, e em qual medida conveniente, desde que não impedida, consiste a paz ou tranquilidade civil”.

O tema da paz está presente, igualmente, no pensamento político ocidental moderno desde pelo menos Nicolau Maquiavel, que, inspirado nos estudos sobre a expansão do império romano (que encontrara em Políbio, Tácito e Tito Lívio), desenvolvera uma concepção axiologicamente negativa da paz e axiologicamente positiva da guerra (comum entre todos os autores influenciados pelo pensamento romano, de Bacon a Vico), como se pode ver neste trecho do capítulo XIV de *O príncipe* (escrito em 1513 e publicado em 1531): “Portanto, um príncipe não deve jamais afastar o pensamento do exercício da guerra e, durante a paz, deve exercitá-lo mais ainda do que durante a guerra”; ou neste trecho do capítulo XXIII do livro II dos *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio* (escritos entre 1513 e 1517 e publicados em 1531): “De todos os estados infelizes, o mais infeliz é aquele de um príncipe ou de uma república que se encontra em tal condição que não pode viver em paz nem sustentar uma guerra: a tal condição reduzem-se aqueles que são demasiadamente prejudicados pelas condições de paz; por outro lado, se quiserem entrar em guerra, precisarão cair nas garras de quem os ajude ou nas do inimigo”.

Para encontrar uma concepção axiologicamente positiva da paz entre os autores renascentistas, é preciso recorrer aos pensadores morais, como Giovanni Pico de Miranda, que escreve em seu *De hominis dignitate oratio* (1486), que já foi considerada o manifesto do Renascimento: “É indubitável, ó Padres, que múltiplas são as discórdias entre nós; temos lutas intestinas graves e piores do que guerras civis, que só a filosofia moral poderá acalmar, se lhes quisermos fugir e se quisermos obter a paz que nos conduza ao alto, de modo a colocar-nos entre os eleitos do Senhor. Mas se antes de tudo o homem que há em nós pedir tréguas aos seus inimigos, travará os descompostos tumultos do animal multiforme e o ímpeto, o furor e o assalto do leão. Depois, mais solícitos relativamente ao nosso bem, se desejarmos a segurança de uma paz perpétua, esta virá e coroará abundantemente os nossos votos, e morto um e outro animal, como vítimas imoladas, instituir-se-á um pacto inviolável de santíssima paz entre

a carne e o espírito”. Ou aos pensadores religiosos, como Desidério Erasmo [de Roterdã], que escreve no início do capítulo III do seu *A educação do príncipe cristão* (1515): “Embora os autores antigos dividissem a teoria completa da ciência de governar em dois conjuntos de habilidades, as da paz e as da guerra, nossa preocupação primordial e fundamental deve ser a de treinar o príncipe nas habilidades relevantes para a administração sábia em tempo de paz, porque com elas se deve lutar ao máximo com o seguinte objetivo: que os dispositivos da guerra nunca venham a ser necessários”.

A compreensão erasmiana da paz seria ainda amplamente desenvolvida em seu famosíssimo ensaio *Bellum* (publicado, com o título de *Dulce bellum inexpertis*, como seção da edição de 1515 da obra *Adagiorum collectanea* [cuja edição original datava de 1500], e, depois, separadamente, em 1517), que consiste num longo e brilhante comentário irenista ao adágio antigo Γλυχὺς ἀπειρῶ πόλεμος [A guerra é doce para quem não a experimentou], e no ensaio *Querela Pacis* (1517), que apresenta uma defesa fabulosa da paz. No âmbito do pensamento estritamente político, a visão axiologicamente positiva da paz nascerá modernamente em obras idealistas como *Novo Cineu* (1623) de Émeric Crucé, *Mémoires* (1638-1662) do duque de Sully e *Ensaio para chegar à paz presente e futura de Europa* (1693) de William Penn, antecedidas pela maior de todas, a *Utopia* (1516) de Thomas More, onde pode-se ler, num pequeno trecho: “Para começar, a maioria dos reis preocupa-se mais com a ciência da guerra – uma ciência que não possuo, nem desejo possuir – do que com atividades úteis para os tempos de paz. A grande força que os move é a ganância de conquistar novos reinos a todo e qualquer custo, e com isso se esquecem de bem governar aqueles que já possuem” (I).

No século XVII, encontraremos tanto obras dedicadas à justificação da guerra, como é o caso de *Direito de guerra e da paz* (1625) de Hugo Grócio, como obras dedicadas à defesa da paz, como é o caso dos póstumos *Elementa juris naturalis* (1669-1672) de G.W. Leibniz. No primeiro caso, tem-se a maior defesa moderna do conceito de guerra justa; no segundo, o início da defesa jusnaturalista da paz perpétua, que será grandemente desenvolvida no século seguinte por autores franceses, a começar pelo abade de Saint-Pierre em seus *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa* (1713 [dois primeiros volumes]) e *Projeto de Tratado para*

*tornar perpétua a paz entre os soberanos cristãos* (1717 [terceiro volume]) e por Jean-Jacques Rousseau em textos como “Julgamentos sobre a paz perpétua” (1756 [escrita], 1782 [publicação]) e “Escritos sobre o abade de Saint-Pierre” (1761), autores britânicos, como J. Bentham com seu *Um plano para uma paz universal e perpétua* (1789), e, por fim, autores alemães, especialmente Immanuel Kant, em seus chamados escritos tardios, especialmente o artigo “Sobre a paz perpétua” (1795 [1ª ed.], 1796 [2ª ed.]). Com a teoria da paz perpétua, o século XVIII consagrará a concepção axiologicamente positiva da paz.

No século XIX, novamente ao lado de obras dedicadas à apologia da guerra, escritas por autores historicistas, como Hegel, e positivistas, como Comte, algumas obras de defesa da paz surgirão, como é o caso da importante *Reorganização da sociedade europeia* (1814) de C.-H. Saint-Simon e A. Thierry, a qual orientará grandemente o pensamento internacional de imo federalista no continente europeu, afirmando-se que “assim a Europa teria a melhor organização de todas se as nações que compreende, governadas cada uma por um parlamento, reconhecessem a supremacia de um parlamento geral, colocado acima de todos os governos nacionais”.

Este livro reúne textos que discutem especialmente o tema da paz, da antiguidade ao mundo contemporâneo e da teoria à prática, trazendo, na parte I, textos que foram apresentados no “I Encontro Reflexões sobre a Paz”, promovido pelo grupo de estudos “PACTO – Paz, Cultura e Tolerância”, sob minha coordenação, entre os dias 27 e 28 de março de 2012, na cidade de Marília-SP. Na parte II, são apresentados textos de autores convidados especialmente para compor esta obra. O referido evento e este livro não teriam sido possíveis sem o apoio da PROEX/Unesp, PROPE/Unesp, Fundunesp, Escritório de Pesquisa, STAEPE e Conselho de Curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília e da Fapesp, órgãos e instituições aos quais agradeço aqui publicamente.

## **BIBLIOGRAFIA:**

AGOSTINHO, Santo. *A cidade de Deus*. Tradução J. D. Pereira. Lisboa: Callouste Gulbenkian, 1996. 3 v.

ARISTÓFANES. *A paz*. Tradução M. F. S. Silva. Coimbra: INIC/CECHUC, 1984. 143 p. 1-100.

- ARISTÓFANES. Lisístrata (ou A greve de sexo). In: ARISTÓFANES. *Dois comédias: Lisístrata e as tesmofóricas*. Tradução A. S. Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução A. C. Amaral / C. C. Gomes. Lisboa: Vega, 1998. 665 p.
- CÍCERO, Marco Túlio. *Dos deveres*. Tradução C. H. Gomes. Lisboa: Eds. 70, 2000. 191 p.
- ISÓCRATES. Discurso sobre a paz. In: *Política e ética – Textos de Isócrates*. Organização e tradução M. H. U. Prieto. Lisboa: Presença, 1989, p. 63-95.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. Tradução s/n. Revisão P. F. Aranovich. São Paulo: Martins Fontes, 2007. 471 p.
- MARSÍLIO DE PÁDUA. *O defensor da paz*. Tradução J. A. C. R. Souza. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 701 p.
- PLATÃO. *Leis – incluindo Epinomis*. Tradução E. Bini. São Paulo: Edipro, 1999. 543 p.
- TOMÁS DE AQUINO. Do reino ou Do governo dos príncipes ao rei do Chipre. In: TOMÁS DE AQUINO. *Escritos políticos*. Tradução F. B. Souza Neto. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 123-172.
- TOMÁS DE AQUINO. *Suma teológica*. Tradução Vários. São Paulo, Loyola, 1991. 9 v.



PARTE I:  
I ENCONTRO REFLEXÕES  
SOBRE A PAZ





## IRENE RI: A PAZ COMO IDEAL NA COMÉDIA DE ARISTÓFANES

*Adriane da Silva Duarte*

*Eu quero ir, minha gente, eu não sou daqui  
Eu não tenho nada, quero ver Irene rir  
Quero ver Irene dar sua risada  
Quero ver Irene dar sua risada  
Irene ri, Irene ri, Irene  
Irene ri, Irene ri, Irene  
Quero ver Irene dar sua risada.<sup>1</sup>*

O herói da comédia de Aristófanes, avesso às guerras e à politicagem, certamente faria coro com Caetano Veloso para expressar seu desejo de “ver Irene dar sua risada”. Irene (εἰρήνη), como se sabe, significa “paz” em grego e é somente nessa condição que o riso pode correr solto pela sociedade.

Aristófanes, o principal representante da comédia grega antiga, viveu, no entanto, sob o jugo da guerra. E não foi contemporâneo de um conflito de menor amplitude, mas do maior embate a envolver exclusivamente cidades gregas: a Guerra do Peloponeso (431-404 a.C.),

---

<sup>1</sup> Música de Caetano Veloso, registrada no LP Caetano Veloso (1969). Embora homenageie a irmã do músico, há uma referência clara ao desejo de paz - significado do nome “irene”, em grego - na canção, que foi composta na prisão e às vésperas do exílio autoimposto pelo artista para escapar da perseguição sofrida durante a ditadura militar.

que contrapôs os interesses das mais poderosas *póleis* de então, Atenas e Esparta. Quando Aristófanes estreia nos festivais dramáticos, em 427 a. C., a Guerra já entrara em seu quarto ano e estava longe de encontrar seu termo - o fim das hostilidades, marcado pela derrota dos atenienses, só aconteceria vinte e três anos mais tarde, em 404 a. C.. Assim, a maioria das comédias que compôs data do período do confronto - para ser mais exata, nove, dentre as onze peças que alcançaram os nossos dias foram compostas nesse intervalo. É natural, portanto, esperar que o poeta tratasse da guerra e da paz, sua contrapartida, em sua obra, ainda mais porque a comédia antiga é um gênero político, i. é, que põe em cena a *pólis* e seus personagens.

Essa peculiaridade da comédia antiga faz com que a figura do comediógrafo transite numa zona cinza em que ora é visto essencialmente como poeta, um servidor da Musa, preocupado apenas em retratar de forma imparcial a sociedade de seu tempo - uma espécie de cronista, portanto -, ora como um agente político, que atua no debate público com o intuito de formar opiniões. No primeiro extremo o coloca Gomme, em um artigo que é referência para a discussão da relação entre Aristófanes e a política; no lado oposto o situam De Ste Croix, Henderson e mais recentemente Sommerstein.<sup>2</sup>

Para Gomme, não se deve perder de vista que o comediógrafo é antes de tudo um poeta, comprometido com as convenções do gênero que professa, e que deve ser julgado somente com base nisso. A obra de arte não deve ser vista como confessional, muito menos quando se trata de autor antigo, cuja biografia se confunde com a lenda e costuma derivar da própria obra. Por outro lado, procurar restaurar as opiniões políticas do autor a partir de sua obra é tarefa vã (além das convenções de gênero, a pluralidade de vozes dramáticas dificulta a associação do “poeta” a tal ou qual tese) e, mesmo que as ideias do indivíduo Aristófanes fossem bem estabelecidas, acredita Gomme, seriam irrelevantes para o juízo de sua obra. Assim, argumenta ele, falham os que buscam coerência ideológica no

<sup>2</sup> Publicado originalmente em 1938, o artigo foi reimpresso em 1996, cf. GOMME, 1996, p. 29-41. Da mesma coletânea consta artigo de Ste Croix, oriundo de seu livro de 1972 sobre a Guerra do Peloponeso, que retoma e responde as considerações de Gomme: DE STE CROIX, 1996, p. 42-64; e o de Henderson: HENDERSON, 1996, p. 65-97 (originalmente publicado em WINKLER; ZEITLIN, 1990). Por fim, em seu último livro, Sommerstein dedicou um capítulo ao exame da questão: SOMMERSTEIN, 2009, p. 204-222.

conjunto da obra do poeta, já que cada comédia constitui uma unidade e basta por si só. Diga-se a favor de Gomme que Aristófanes, com base em suas comédias, já foi retratado pela crítica como conservador, associado às elites e aos cavaleiros, simpatizante dos oligarcas, democrata convicto, etc.

De Ste Croix diverge dessa visão por considerar que a compreensão de seus enredos e da visão de mundo por eles propagada requer do leitor a tarefa de determinar o que pensa o poeta por trás das máscaras. Essa necessidade é ainda mais aguda para o historiador que faz de Aristófanes uma fonte importante para a história de seu tempo. O fato de o poeta compor comédias, cujo fim seria a diversão e o riso, não implica, para De Ste Croix, que não houvesse uma séria intenção de educar seus concidadãos denunciando vícios e mazelas da sociedade. Para ele, então, não há alternativa a não ser examinar rigorosamente os textos em busca de evidências do pensamento do autor. Para evitar cair nas armadilhas apontadas por Gomme, De Ste Croix busca passagens em que há uma deliberada fusão entre a voz da personagem e a do poeta (p. ex. *Acarnenses*, v. 377-378, em que Diceópolis assume o ponto de vista do comediógrafo), momentos em que os personagens adotam um tom antes solene do que ridículo (p. ex. *Lisístrata*, v. 1114-1177), seções em que o coro fala diretamente ao público, por vezes em nome do poeta, em tom de censura, notadamente a parábase. Apesar desses cuidados, creio que os problemas de base subsistem, deixando ainda uma larga margem à subjetividade: o que soa sério para um comentador pode parecer irônico a outro, a visão de mundo do estudioso e as premissas da qual parte certamente desempenharão papel importante na interpretação e assim por diante. Sommerstein, por sua vez, parte do pressuposto de que o poeta não é um livre atirador, que ridiculariza tudo e todos. A partir disso, busca detectar o que de fato incomoda o poeta na democracia de seu tempo para propor em suas comédias correções de rota - e, para ele, uma das questões cruciais era justamente a decisão de levar adiante a guerra contra Esparta, que deveria ser antes aliada e não adversária, de modo que ambas consolidariam seu

poder sobre as demais cidades gregas, prevenindo ataques externos - como aconteceu durante as Guerras Médicas (SOMMERSTEIN, 2009, p. 211-212; DE STE CROIX, 1996, p. 52).

Para não me alongar demais, vou apontar apenas que Henderson procura despersonalizar a relação do comediógrafo com a política ao considerar que o próprio contexto em que as comédias se inseriam, os festivais dramáticos organizados e patrocinados pela *pólis*, confere ao poeta (em geral, não apenas a Aristófanes) uma voz autorizada a falar para a comunidade, promovendo a reflexão sobre as questões que a afetam, influenciando não só as posições dos cidadãos, mas contribuindo também para a formação de uma ideologia cívica.

Esse debate interessa a quem se debruce sobre a forma em que a paz é retratada nas comédias aristofânicas, uma vez que não é a guerra em abstrato que surge nas peças, mas uma em particular, cuja origem e a maneira em que foi conduzida era fruto de condições políticas bem estabelecidas, que trouxe consequências palpáveis para a sociedade. Como aponta Sommerstein (2009, p. 205), o ponto de partida da comédia está na reação do herói cômico “a uma situação indesejável”, “situação essa que deriva na maioria das vezes de decisões tomadas pelas instituições políticas atenienses”, sendo que em *Acarnenses*, *Paz* e *Lisístrata* ela pode ser identificada com a guerra e sua condução pela cidade. Também é importante notar que, embora o pano de fundo seja sempre um mesmo conflito, a Guerra do Peloponeso, seu desenvolvimento não foi uniforme e, portanto, também não o foi a resposta do comediógrafo a ela. Daí a relevância de se examinar o contexto em que cada comédia foi composta, o que, no âmbito deste trabalho, só poderá ser feito superficialmente.

Por fim, antes de examinar as comédias dedicadas ao tema, cabe desfazer o equívoco, bastante disseminado nos dias de hoje, de que Aristófanes seria um pacifista, talvez o primeiro e um dos maiores de todos os tempos (SOMMERSTEIN, 2009, p. 223). Chamo atenção para a impropriedade de aplicar ao poeta um termo cunhado no começo do século XX, cuja acepção implica a rejeição total e absoluta do recurso à guerra e a proposição de uma política de não-violência.<sup>3</sup> Como notam

<sup>3</sup> Segundo o verbete do *Dicionário Houaiss*, o termo pacifismo foi cunhado na França em 1906 e designa a “doutrina que prega o desarmamento das nações e a solução dos conflitos internacionais por meio da arbitragem,

diversos estudiosos da antiguidade, os gregos eram entusiastas das guerras, naturalizadas a ponto de serem consideradas parte integrante da vida - a *way of life* na expressão de E. Havelock.<sup>4</sup> Endêmica no mundo antigo, a guerra constituía o principal motor da economia por possibilitar a ampliação territorial, em vista principalmente da incorporação de terras agricultáveis, obtenção de mão de obra escrava e de tributos das cidades derrotadas, de modo que a paz nada mais seria que “uma interrupção contratual do estado de guerra regular que vigorava entre as *póleis*”.<sup>5</sup> Além disso, culturalmente, a guerra é celebrada na épica e na historiografia como um grande acontecimento, o momento em que o valor dos homens se prova e impérios se consolidam ou se desfazem. Para medir a relevância disso, basta pensar no lugar que a *Iliada* e seus heróis ocuparam no imaginário grego e como esse poema influenciou decisivamente a escrita da história no séc. V a.C..

Nesse contexto, Aristófanes não era uma exceção. Sobre isso, Newiger (1980, p. 236) esclarece que o pacifismo era um conceito desconhecido na Grécia antiga, sobretudo na Atenas democrática, cujos cidadãos estavam sempre dispostos a lutar para garantir seus direitos, sua liberdade e seus ideais.<sup>6</sup> Sommerstein (2009, p. 236) julga que “Aristófanes não acreditava e nem queria que sua plateia acreditasse que a guerra era sempre e invariavelmente um mal terrível a ser evitado a todo preço”. Assim seria inaceitável uma paz que não preservasse a liberdade dos atenienses para manter seu império. Para ele, o comediógrafo aprova as guerras do passado, sobretudo as que foram travadas contra os Persas, e critica especialmente a atual, contra Esparta.

Não obstante, em suas comédias, Aristófanes apresenta a guerra como a ruína das cidades e, sobretudo, das famílias e dos camponeses, daí o herói cômico ser um ardoroso defensor da paz, cuja conquista envolve planos mirabolantes. Ao menos três de suas peças abordam diretamente o

---

ou pacificamente, com a *proscrição* do recurso à guerra” (grifos nossos).

<sup>4</sup> Havelock profere uma conferência em 1978 intitulada “War as a way of life in classical culture”, a que infelizmente não tive acesso direto, mas que foi referida por L. A. Tritle, cujo artigo embasa algumas das afirmações deste parágrafo: TRITLE, 2007, p. 172-190.

<sup>5</sup> KEIL apud ALONSO, 2007, p. 205-225.

<sup>6</sup> O artigo foi originalmente publicado em 1975 em alemão. Cito a tradução para o inglês: NEWIGER, 1980, p. 219-237.

anseio pela paz, as já mencionadas *Acarnenses*, *Paz* e *Lisístrata*, o que não é de se espantar já que, associada à soberania e fortuna, ela é certamente preferível.<sup>7</sup> Heródoto sintetiza bem quando faz o rei Cresos declarar que “ninguém é tão sem juízo a ponto de escolher a guerra à paz, pois, em um caso os filhos enterram seus pais, no outro, os pais seus filhos” (HÉRODOTE, 1970, I, 87). Proponho, então, que examinemos brevemente as comédias que tratam do tema, procurando apontar o que as distingue.

*Acarnenses*, primeira comédia de Aristófanes a ser preservada integralmente, data de 425 a.C., apenas dois anos após o jovem poeta ter feito sua estreia nos festivais dramáticos. Nela, um camponês de nome eloquente, Diceópolis ou Justacidade, forçado a abandonar suas terras para que o inimigo as arrase, abriga-se na cidade em condições precárias. Inconformado com a situação, tenta colocar em discussão na assembleia um acordo de paz. É rechaçado e termina por contratar tréguas exclusivas com Esparta, mediadas por um ser divino, Anfiteo. Essas tréguas assumem a forma de jarras de vinho, de 5, 10 ou 30 anos, o que já as conecta à lavoura e à festa. Seguindo o ditado que reza que o vinho quanto mais velho é melhor, o herói escolhe o de 30 anos e se entrega à celebração. Perseguido pelos acarnenses, moradores do distrito de Acarnas, refugiados como ele, mas belicosos, Diceópolis deve convencê-los de que a guerra é um equívoco e que os espartanos não são os únicos responsáveis por ela. Parte do coro de acarnenses cede aos argumentos, mas a outra metade se alia a Lâmaco, o estrategista, uma espécie de protótipo do soldado fanfarrão, e leva adiante a disputa. Derrotado por Diceópolis, Lâmaco parte para batalha, de onde retorna ferido, exemplificando, assim, as agruras da guerra. O herói, em contrapartida, desfruta de uma vida prazerosa, em que sexo e comida se destacam, recusando-se a compartilhar suas tréguas com quem quer que seja. Em linhas gerais, é esse o enredo da comédia.

Como eu havia apontado antes, o tratamento que a paz recebe nesta comédia reflete o momento específico pelo qual o conflito passava. Durante os primeiros anos da disputa estavam em curso incursões terrestres, em que sazonalmente Esparta invadia e devastava a zona rural ateniense, causando perdas incomensuráveis à população, forçada a viver

<sup>7</sup> Esse é um ponto pacífico para a crítica. Cf. DE STE CROIX (1996, p. 52-53); NEWIGER (1980, p. 236); TRITTLE (2007, p. 184).

no interior das muralhas e sujeita a racionamento e a péssimas condições de higiene - a grande peste de 430 é fruto disso. Diceópolis representa o camponês expulso de sua terra, que anseia pelo fim das hostilidades para poder retomar sua vida normal. Sentado na Pnix, à espera da assembleia, ele olha “para o campo, desejoso da paz, com ódio da cidade e saudoso de sua aldeia” (v. 32-33). Não à toa a primeira coisa que faz ao selar sua trégua privada é ir ao campo celebrar as Dionisias Rurais, comemorando a volta da fartura da boa mesa e do amor heterossexual - uniões fecundas, capazes de gerar filhos.

Essa relação entre paz, campo, fartura e festa é universalmente estabelecida, tendo como ponto de partida na poesia grega a *Iliada*, de Homero. O poema, que canta os feitos guerreiros, na descrição do escudo de Aquiles, contrapõe uma cidade conflagrada a outra, pacificada (*Il.*, XVIII, v. 478-608). Enquanto os moradores da cidade sitiada se defendem e assistem impotentes a morte dos guerreiros, na outra (*Il.*, XVIII, v. 491-495):<sup>8</sup>

[...] celebram-se bodas alegres.  
Saem do tálamo os noivos, seguidos por seus convidados,  
pela cidade, à luz clara de archotes; os hinos ressoam.  
Ao som de flautas e cítaras moços dançam, formando  
roda, em cadência agradável. [...]

Paralela a esta, é a descrição do campo em seu incessante movimento de arar e colher, vigiado de perto pelo rei, representante da justiça terrena (*Il.*, XVIII, v. 556-560):

O coração satisfeito, de pé, bem no meio de um sulco,  
o rei se achava, sem nada dizer, sustentando o áureo cetro.  
Sob um carvalho os arautos um boi corpulento já haviam,  
para o banquete, imolado; as mulheres o almoço aprontavam  
dos segadores, cobrindo os assados com branca farinha.

E ainda, ao descrever os vinhedos, domínio de Dioniso, deus que Diceópolis celebra em suas Dionísias, ganha destaque a figura do cantor, que marca a cadência que seguem os coros ao dançar (*Il.*, XVIII, v. 569-572). É essa situação idílica que o herói cômico quer restaurar. Persuadido

<sup>8</sup> As citações da *Iliada* estão de acordo com a tradução de Carlos Alberto Nunes: HOMERO, 2001.

pelo camponês, o coro recusa Pólemos, a Guerra, em sua casa e acolhe a paz, na figura da Reconciliação, *Diallagé* (v. 975-979; 986-989)<sup>9</sup>:

Jamais eu acolherei a Guerra em minha casa  
 e jamais perto de mim ela cantará o Harmódio,  
 reclinada a minha mesa, porque é como um bêbado  
 que entra como folião na casa de quem goza de todos os bens  
 e traz todos os males [...].  
 Ó companheira da bela Cípris e das queridas Graças, ó Reconciliação,  
 tens um belo rosto e ainda assim passastes despercebida!  
 Como poderia reunir-nos, tomando a ti e a mim, um Eros,  
 como o que está pintado em uma coroa de flores?

Enquanto a guerra só causa aborrecimento e destruição, a paz propicia uma vida prazerosa, cujos principais expoentes são a festa, a comida e o sexo. A Guerra é descrita como um estraga-festas e a Reconciliação, termo mais adequado para o estágio posterior ao embate, surge como a moça sedutora, a quem os coreutas cortejam contando com a benção de Eros e Afrodite.

Apesar de bem sucedido em sua busca, a trajetória de Diceópolis revela que, nos anos iniciais da guerra, poucos estavam dispostos a negociar a paz. A assembleia, esvaziada, tira de pauta a questão; as tréguas, uma vez obtidas, serão objeto de uma raivosa contestação por parte do coro dos Acarnenses. Lembrando que no teatro grego o coro representa a coletividade, estando mais perto dos espectadores do que os heróis, que se destacam para o bem e para o mal, é significativo esse isolamento de Diceópolis. Ao optar pela paz, ele se põe à margem da sociedade, recusando-se a compartilhar com ela suas conquistas. Além disso, o fato de o herói, à falta de canais institucionais, ter de recorrer a um emissário divino para conquistar a paz, revela o quão fantástica e fantasiosa era essa ideia então.

A situação é totalmente outra quando quatro anos depois Aristófanes leva à cena das Grandes Dionisias *A Paz* (421 a. C.). A paz, negociada por Nícias, estava no horizonte e a comédia reflete essa expectativa - de fato, Tucídides relata que ela foi oficializada logo após

---

<sup>9</sup> Todas as traduções de Aristófanes aqui referidas são de minha autoria.



o festival dramático (V, 20). De Ste Croix (1996, p. 61) observa com razão que “nessa peça Aristófanes não deve ter sentido necessidade de argumentar a favor da paz”, já que ele poderia se permitir celebrá-la adotando um tom de incontida comemoração. Segundo Newiger (1980, p. 228), “a peça é menos um protesto contra a guerra que a celebração da conclusão do tratado de paz”. Para Olson (2003, p. xxxi), embora a peça tenha um aspecto político evidente, ao manter as críticas à democracia radical, responsabilizada pela continuidade da guerra, a conquista da paz tem um fundo mítico e é vista como uma volta à idade de ouro, em que festa, agricultura e fertilidade formam a essência da vida.<sup>10</sup> Nela o herói cômico não é mais uma voz solitária a pregar contra os malefícios da guerra e conta, desde o início, com o apoio do coro, de expressão pan-helênica, em sua empreitada.

Trigeu, o herói, cujo nome deriva de *tríux*, o vinho novo (Trigeu = Vindimador?), sobe ao Olimpo no dorso de um escaravelho gigante para tirar satisfação com Zeus sobre a destruição da Grécia. Ao chegar, descobre que os deuses se mudaram deixando a Paz aos cuidados da Guerra, que a mantinha aprisionada. Ajudado pelo coro, composto por camponeses de várias regiões da Grécia, ele a liberta e repatria, junto com suas companheiras, Colheita e Festividade. A festa toma conta da cidade, marcando a uma só vez o casamento do herói com Colheita, a recepção de Festividade como membro do Conselho e a presença da Paz entre os homens. Os únicos descontentes, que não chegam a representar ameaça, são os que lucravam com a situação anterior, os comerciantes de armas e os generais, que, em minoria, são ridicularizados.

Além de dar nome à comédia, a Paz aparece nela personificada, recebendo *status* de divindade, a quem os atenienses sacrificam (v. 922-1121). Trigeu se dirige a ela como “veneranda rainha, deusa, soberana Paz, senhora dos coros, senhora dos casamentos” (v. 974-976)<sup>11</sup>. Trata-se de uma personagem muda, embora Hermes, seu porta-voz, dê a entender que fala com ele. Os estudiosos cogitam que talvez fosse representada não por uma mulher de carne e osso, mas por uma estátua, uma forma de conferir certa

10 Cf. ARISTOPHANES. *Peace*. Edited with introduction and commentary by S. D. Olson, 2003. (1. ed. 1998).

11 Quando a deusa emerge da caverna onde era mantida prisioneira, o herói a saúda como a doadora de uvas (v. 520: βυστρούδορε), i.e. do vinho, o que associa a deusa à agricultura e à festa.

dignidade à figura.<sup>12</sup> O fato de o poeta a imaginar aprisionada em uma caverna (em pleno Olimpo!) e de promover seu resgate do seio da terra, faz dela uma divindade ctônica que, a exemplo de Perséfone, promove a agricultura - não é a toa que a deusa está acompanhada por Colheita. Apesar disso, deve-se concordar com Olson (2003, p. xxxv) que Paz é sobretudo uma figura simbólica, que representa o estado atual de concórdia entre as cidades e tudo o que ele acarreta.

O coro expressa sua alegria em uma ode em que celebra os novos velhos tempos (v. 1127-1139):

Que delícia, que delícia  
 livrar-me do elmo,  
 do queijo e das cebolas!  
 Não gosto dos combates  
 mas de, junto ao fogo, tomar um porre  
 com amigos  
 queridos, queimando  
 a lenha,  
 a mais seca,  
 cortada no verão,  
 torrando grão de bico,  
 bolotas assando,  
 e de, ao mesmo tempo, beijar Trácia,  
 enquanto minha mulher toma banho.

A canção evoca uma reunião de amigos, junto ao fogo, regada a vinho, em que a ração insípida dos soldados - queijo duro e cebolas - é substituída pelo grão de bico e as bolotas assadas. O namorico com a escrava trácia, enquanto a esposa se embeleza para mais tarde, também não poderia faltar para completar essa idílica cena de inverno<sup>13</sup>. Na antode, destaca-se a vida ao livre, a agricultura, a fartura, os dias quentes de verão (v. 1159-1171):

Quando a cigarra  
 canta a doce canção,  
 gosto de passar em revista  
 as minhas videiras de Lemnos,  
 se já amadureceram

<sup>12</sup> Assim pensam Van Daele e Olson, tradutor e editor da comédia para as prestigiosas Les Belles-Lettres e Oxford.

<sup>13</sup> Sobre o ideal da vida frugal, bem como a interpretação do banho da esposa sob a chave da sedução, remeto às notas de Olson (2003, p. 284-285) para a passagem.

- pois o broto cedo  
nasce - e ver o figo verde  
crescer.  
Então, quando está maduro,  
eu como um atrás do outro  
declamando “estações amadas” e,  
esmagando o tomilho, faço uma infusão.  
Então engordo  
nessa época de verão.

O prazer de ver a plantação cumprir seu ciclo da sementeira até a colheita, de comer a fruta do pé, uma imagem de *carpe diem* pré-Horácio, traduz perfeitamente a visão que o camponês tem da paz. Muito embora a paz traga benefícios também para o homem da cidade, há clara percepção nessas comédias cujos heróis e o coro são oriundos do campo de que os camponeses são as principais vítimas da guerra. Será somente em *Lisístrata* que Aristófanes porá em cena um herói urbano e defensor da paz e não por acaso será uma mulher.

*Lisístrata* (411 a. C.) é indiscutivelmente a comédia aristofânica mais encenada e traduzida da atualidade e isso se deve muito à percepção de que é a grande comédia grega em defesa paz (SOMMERSTEIN, 2009, p. 223). Seu sucesso se explica pelas leituras, anacrônicas de certo, que suscita, evocando ora sentimentos pacifistas, ora conquistas feministas, ora táticas do movimento sindical. Nela, as mulheres gregas, lideradas pela ateniense Lisístrata, ocupam a Acrópole, bloqueando o acesso ao Tesouro público, e convocam suas pares em toda a Grécia a aderir a uma greve de sexo para forçar seus maridos a concluir tratados de paz e voltar para casa. Só que, em nome da paz, as mulheres declaram guerra ao sexo oposto. Nesse sentido a comédia se insere na tradição cômica da batalha entre os sexos, magnificamente representada nos combates verbais e físicos entre os coros masculino e feminino. Em uma sociedade que mantinha suas filhas reclusas e sob vigilância estrita, como era a ateniense, a graça da comédia está justamente na promoção desse revés carnavalesco que faz das fracas e submissas mulheres, poderosas por um dia - sim, porque uma vez alcançado seu objetivo, elas voltam alegremente para o abrigo do lar.

Composta dez anos após *Paz*, *Lisístrata* testemunha o fracasso das tratativas que tinham dado tantas esperanças aos atenienses. A retomada do conflito, marcada pelo revés de Atenas na Sicília (415-413 a. C.), a aliança entre espartanos e persas e o acirramento das disputas internas mostram que o momento era de apreensão. *Lisístrata* é encenada na antevéspera de um golpe oligárquico que extinguiu o regime democrático e colocou o governo da cidade nas mãos de apenas quatrocentos cidadãos. Então, a paz parece distante porque Atenas não tem mais força para negociar uma saída honrosa e nem Esparta está disposta a ceder posições. Por isso, os métodos do herói cômico são extremos e fantasiosos, embora em comparação com os planos de Diceópolis e Trigeu, as estratégias de Lisístrata até pareçam factíveis. Concordo, no entanto, com Newiger (1980, p. 231-232), que embora pareça “menos fantástica e impossível”, já que “a guerra conjugal não requer nem um vinho mágico nem um voo até o céu, mas apenas boas intenções”, é de se duvidar que, naquele momento, isso fosse de fato menos fantasioso.

A sedução dessa comédia está ligada ao tratamento universal do tema, especialmente no que concerne aos horrores da guerra, percebidos aqui pela ótica feminina.<sup>14</sup> Novamente são os marginalizados que se rebelam contra o estado de coisas e criticam os que detêm o poder. Só que, desta vez, as mulheres, não sendo cidadãs e alijadas das decisões políticas, não têm qualquer responsabilidade sobre o rumo das ações, mas, juntamente com as crianças, são suas principais vítimas. Em *Lisístrata*, a política belicista masculina é vista como uma ameaça ao *oikos*, do qual compete às mulheres cuidar. Aristófanes explora a tensão entre o papel social de homens e mulheres de forma que o cidadão ateniense possa compor melhor uma imagem de si mesmo. Assim, diante da afirmação do Próbulos, uma espécie de conselheiro público chamado para conter a revolta, de que é absurdo que aquelas que nada têm a ver com a guerra queiram se intrometer nesses assuntos, a resposta de Lisístrata está na ponta da língua (ARISTÓFANES, 2005, v. 588-597):

Seu ser repulsivo, com certeza  
 nós a suportamos duas ou mais vezes. Em primeiríssimo lugar damos à luz  
 e enviamos nossas crianças como soldados rasos. [...]

<sup>14</sup> Cf. Newiger (1980, p. 229): “The greater universality with which Aristophanes now treats the old theme of war and peace stems to some extent from the tendency of all the extant plays after *Birds* to be less limited to a particular time and situation”.

Então, quando devíamos ser sedutoras e gozar a juventude,  
 dormimos sozinhas por causa das campanhas militares. A nossa parte,  
 deixo de lado,  
 aflijo-me com a sorte das moças que envelhecem em seus quartos.  
 [...]
   
 Ele [o homem], ao voltar, apesar de grisalho, logo desposa uma menina  
 moça;  
 mas para a mulher é breve a ocasião, e se não a aproveita,  
 ninguém quer desposá-la, e ela fica sentada, a dar augúrios.

Com a guerra, os maridos permanecem longos períodos fora do lar, nas expedições militares, enquanto as mulheres envelhecem sozinhas em casa; os filhos são criados para morrer na frente de batalha; as reservas domésticas são consumidas sem serem repostas. A luta de Lisístrata é para reverter esse quadro desanimador. Os argumentos da heroína remetem aos célebres versos em que Medeia, na tragédia homônima, ao comparar homens e mulheres, declara (EURÍPIDES, 1991, v. 248-251):

Dizem que vivemos sem perigo a vida  
 doméstica, mas eles guerreiam com a lança,  
 não compreendem que eu preferia lutar  
 com o escudo três vezes a parir uma vez.

Ou seja, a maternidade está, para a mulher, como a guerra está para os homens. Elas arriscam a própria vida nos partos e, por isso, têm o direito de opinar quando é o destino de seus filhos que está em jogo. É o que faz Lisístrata em seu embate com o Próbulos.

O cargo de conselheiro público era recente, tendo sido criado para tentar evitar que se repetissem fracassos recentes na condução da guerra pela cidade. Imbuído da autoridade de sua função e secundado por um bando de arqueiros Citas, que faziam as vezes de polícia, o Próbulos tenta desalojar as mulheres primeiro pela força e depois pela palavra. Os dois modos se provam ineficazes. As mulheres reunidas na acrópole dão uma surra nos Citas e Lisístrata expõe, com uma lógica implacável, os malefícios da guerra: um conflito motivado pela ambição, mas que tem como custo vidas, tanto dos que caem no campo de batalha, quanto das que envelhecem sem ter efetivamente vivido. A sugestão de Lisístrata é que

se adote para a gestão pública o modelo doméstico. A cidade é vista como uma casa expandida, de forma que, se as mulheres controlam o orçamento desta, também poderiam fazê-lo daquela. Os conflitos políticos seriam solucionados seguindo-se a receita da preparação dos fios e da trama da lá, que consiste basicamente em fiar, desembaraçar e tecer (*vv.* 568-586). Lisístrata inverte momentaneamente os papéis ao aconselhar o conselheiro.

O plano da heroína é bem sucedido e os generais, vencidos pelo desejo, enviam embaixadores para negociar as tréguas. Se a reconciliação entre os sexos requer o acordo de paz entre as cidades, então este se torna inevitável e é celebrado por Lisístrata, mais do que nunca investida de um poder sacerdotal (v. 1108-1111), muito embora aparente estar mais a serviço de Afrodite do que de Atena.<sup>15</sup> Sob seu comando, Reconciliação (*Diallagé*), representada em cena sob a forma de uma mulher nua e muito atraente, conduz atenienses e espartanos ao acordo como se os levasse para o quarto. Segue-se uma partilha de territórios entre os litigantes em que cada região da Grécia é equiparada a uma parte do corpo feminino. No fim, todos saem contentes com a parte que lhes coube e, como de hábito, a comédia termina com a celebração da vida, a comunhão entre os homens ... e mulheres.

Visto desse ângulo, o apelo da peça pela paz assume sua real dimensão. Por uma questão ideológica, a comédia louva a paz enquanto promotora dessa fertilidade que lhe cabe celebrar. Nesse sentido, a “risada de Irene” torna-se sinônimo de abundância e de festa, fatores ligados ao gênero desde a sua origem nos rituais agrários. Não se trata, portanto, de uma recusa da guerra por imoral, disseminadora de violência ou coisa que o valha. A principal objeção que se faz a ela é a esterilidade que ela espalha. Considerar pacifistas essas peças e seu autor, sem fazer qualquer ressalva, é incorrer em anacronismo. Isso não significa que Aristófanes, para além das convenções do gênero que professa, não tivesse razões para preferir a paz à guerra ou para censurar a forma como seus concidadãos a conduziam,

<sup>15</sup> A primeira personagem feminina de destaque na comédia não foi composta à imagem e semelhança da mulher comum, a começar mesmo do nome que recebeu de seu criador, Lisístrata. Trata-se muito provavelmente de uma referência à sacerdotisa de Atena Pólia na época em que a peça foi produzida, Lisímaca, cuja autoridade e prestígio advinham de ser a representante da deusa padroeira da cidade. Os dois nomes são quase sinônimos, um significando Dissolvretropa (Lisístrata), o outro Dissolvoluta (Lisímaca), ou seja, são ambos adequados a uma heroína que tem como proposta o fim da guerra. Cf. HENDERSON, 1990, p. xxxviii, apud ARISTOPHANES, p. 1990.

sugerindo soluções negociadas para os conflitos, mas que o gênero cômico é incompatível com a defesa da guerra e seus horrores.

## REFERÊNCIAS

- ALONSO, V. War, peace, and international law in ancient Greece. In: RAAFLAUB, K. A. (Ed.). *War and peace in the ancient world*. Malden: Blackwell Publishing, 2007. p. 205-225.
- ARISTÓFANES. *Duas comédias: Lisístrata e As tesmoforiantes*. Tradução, apresentação e notas de A. S. Duarte. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- ARISTOPHANES. *Lysistrata*. Oxford: Clarendon Press, 1990. (1. ed. 1987).
- ARISTOPHANES. *Lysistrata*. Oxford: Clarendon Press, 1990. (1. ed. 1987).
- ARISTOPHANES. *Peace*. Edited with introduction and commentary by S. D. Olson. Oxford: Oxford University Press, 2003. (1. ed. 1998).
- DE STE CROIX, G. E. M. The political outlook of Aristophanes. In: SEGAL, E. (Ed.). *Oxford readings in Aristophanes*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 42-64.
- EURÍPIDES. *Medéia*. Tradução de J. A. A. Torrano. São Paulo: Hucitec, 1991.
- GOMME, A. W. Aristophanes and politics. In: SEGAL, E. (Ed.). *Oxford readings in Aristophanes*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 29-41.
- HENDERSON, J. The *demos* and the comic competition. In: SEGAL, E. (Ed.). *Oxford readings in Aristophanes*. Oxford: Oxford University Press, 1996. p. 65-97.
- HÉRODOTE. *Histoires*. Texte établi et traduit par PH.-E. Legrand. Paris: Les Belles-Lettres, 1970.
- HOMERO. *Iliada*. Tradução Carlos Alberto Nunes. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.
- NEWIGER, H.-J. War and peace in the comedy of Aristophanes. In: HENDERSON, J. (Ed.). *Aristophanes: essays in interpretation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980. p. 219-237.
- SOMMERSTEIN, A. H. *Talking about laughter and other studies about comedy*. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- TITLE, L. A. 'Laughing for joy': war and peace among the greeks. In: RAAFLAUB, K. A. (Ed.). *War and peace in the ancient world*. Malden: Blackwell Publishing, 2007. p. 172-190.
- WINKLER, J.; ZEITLIN, F. *Nothing to do with Dionysos?* Princeton: Princeton University Press, 1990.





## O TEMA DA PAZ PERPÉTUA<sup>1</sup>

*Rafael Salatini*

Analiticamente, podemos dividir o pensamento pacifista moderno, do século XVI ao XIX, em três grandes correntes, das quais analisarei aqui, ainda que apenas introdutoriamente, uma subseção da terceira corrente (a teoria da paz perpétua):

1. *A teoria do irenismo cristão*, segundo o qual o fundamento da paz deve ser buscado nos ensinamentos cristãos, na qual se incluirá tanto Nicolau de Cusa, com seu *De pace et concordantia fidei* (1453), que defende a paz entre as religiões segundo o princípio *una religio in rituum varietate* [uma religião sob vários ritos], quanto Erasmo, cujos ensaios *Guerra* (1515) e *Querela da Paz* (1517) apresentarão uma defesa cristã radical da paz, que influenciará grandemente os reformadores cristãos (embora

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p33-50>

---

<sup>1</sup> Este texto foi publicado originalmente (e segue aqui com ligeiras correções) em *BJIR: Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 2, n. 1, p. 145-162, 2013.

não Lutero, segundo se diz que *ubi Erasmus innuit ibi Lutherus irruit* [onde Erasmo aludiu, Lutero irrompeu]).

2. *A teoria da cidade pacífica ideal*, segundo a qual uma cidade perfeita não encontra motivos para atacar outras cidades (embora esteja sempre preparada para sua própria defesa), na qual incluir-se-ão, entre outros, textos como o *Novo Cineu* (1623) de Émeric Crucé, as *Memórias das sábias e reais economias de Estado, domésticas, políticas e militares de Henrique IV* (1638-1662) do duque de Sully, o *Ensaio para chegar à paz presente e futura da Europa* (1693) de William Penn, todos antecedidos pela *Utopia* (1516) de Thomas More, onde se pode ler: “Para começar, a maioria dos reis preocupa-se mais com a ciência da guerra – uma ciência que não possuo, nem desejo possuir – do que com atividades úteis para os tempos de paz. A grande força que os move é a ganância de conquistar novos reinos a todo e qualquer custo, e com isso se esquecem de bem governar aqueles que já possuem” (I).
3. *A teoria do federalismo internacional*, segundo o qual a paz somente pode nascer de um acordo internacional de defesa mútua entre as nações, presente, em germe, desde o *Direito de guerra e da paz* (1625) de Hugo Grócio e os póstumos *Elementos do direito natural* (1669-1672) de G.W. Leibniz, e que será coroado com a (que pode ser considerada como uma subseção desta) teoria da paz perpétua, desenvolvida em textos como o *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa* (1713 [dois primeiros volumes]; 1717 [terceiro volume]) do abade de Saint-Pierre, “Julgamentos sobre a paz perpétua” (1756 [escrita], 1782 [publicação]) e “Escritos sobre o abade de Saint-Pierre” (1761) de Jean-Jacques Rousseau, “Rescrito do Imperador da China pela ocasião do projeto de paz perpétua” (1761) de Voltaire, “Um plano para uma paz universal e perpétua” (1789) de Jeremy Bentham, etc., culminando no mais famoso e importante de todos: o artigo “Sobre a paz perpétua” (1795 [1ª ed.], 1796 [2ª ed.]), de Immanuel Kant, sobre o qual muitos autores escreverão diversos comentários, a começar por “Sobre a paz perpétua – Um ensaio filosófico de Immanuel Kant” (1795) de J.G. Fichte e “Ensaio sobre o conceito de republicanismo, redigidos pela ocasião da publicação do escrito de Kant ‘Sobre a paz perpétua’” (1796) de F. Schlegel.

Outras obras federalistas posteriores serão somadas, ainda, como o *Tratado da reorganização da sociedade europeia* (1814) de C.-H. Saint-Simon e A. Thierry e o *Plano dos trabalhos científicos necessários para a reorganização da sociedade* (1822) de Auguste Comte, no qual se afirma: “Convém observar, aliás, que esta união será muito mais perfeita do que aquela que havia sido produzida pelo antigo sistema, a qual só existia no domínio do poder espiritual; pela razão de que deve ter igualmente lugar no domínio temporal, pois só assim os povos europeus serão chamados a formar uma verdadeira sociedade das nações, completa e permanente”.

Pode-se dizer que o tema da paz perpétua já estava presente, no século XV, em Pico de Miranda, que escrevera em seu *De hominis dignitate oratio* [Discurso sobre a dignidade do homem] (1486), considerado um manifesto renascentista, o seguinte: “Depois, mais solícitos relativamente ao nosso bem, se desejarmos a segurança de uma paz perpétua, esta virá e coroará abundantemente os nossos votos, e morto um e outro animal, como vítimas imoladas, instituir-se-á um pacto inviolável de santíssima paz entre a carne e o espírito”. Também um pensador irenista do século XVI como Erasmo escreverá, ainda num texto de caráter moral, o seguinte: “Que o rei só se considere grande se governar sobre os melhores homens; feliz, se tornar felizes os seus súditos; glorioso, se governar os cidadãos mais livres; opulento, se tiver um povo opulento, e próspero, se, graças a uma paz perpétua, reinar sobre cidades prósperas” (*Querela da Paz*). Enquanto Alberico Gentili, ainda no mesmo século, afirmará em seu *O direito de guerra* (1598), o seguinte: “Segue-se, pois, que o vencedor deve dar aquela paz que dure para sempre. Na verdade esta é a natureza da paz: o de ser perpétua” (XIII, § 3). Futuramente, mais, Condorcet se expressará – conquanto ironicamente – da seguinte forma, em seu *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano* (1793-1794 [escrita], 1795 [publicação]):

Os povos saberão que não podem tornar-se conquistadores sem perder sua liberdade; que confederações perpétuas são o único meio de manter sua independência; que eles devem procurar a segurança e não a potência. [...] Instituições, mais bem combinadas do que esses projetos de paz perpétua que ocuparam o ócio e consolaram a alma de alguns filósofos, acelerarão os progressos dessa fraternidade das nações, e as guerras entre os povos, assim como os assassinatos, estarão entre essas atrocidades extraordinárias que humilham e revoltam a natureza, que imprimem um longo opróbrio ao país, ao século cujos anais foram maculados.

Não é difícil notar que o tema da paz perpétua caminhou, paulatinamente, de uma concepção religiosa, segundo a qual a paz perpétua se define pela perfeita relação entre “a carne e o espírito” (como em Pico); para uma concepção moral, segundo a qual a paz perpétua se define pelas virtudes morais do príncipe (como em Erasmo); alcançando uma concepção política, entendida como a melhor forma de relação recíproca entre os governantes dos Estados (como em Gentili), até culminar, finalmente, na imaginação de uma estrutura internacional permanente (confederativa ou federativa, segundo a volição de cada filósofo) baseada num acordo eterno entre os governantes (como em Condorcet). É esta última concepção que será desenvolvida pelos grandes teóricos iluministas da paz perpétua – dentre os quais o maior será Kant –, a começar pelo abade de Saint-Pierre, de cujo inspirador *Projeto* podemos extrair a seguinte definição digna de consagração:

Essa é também a situação atual de nossos soberanos na Europa: como não possuem ainda qualquer sociedade permanente entre si, não existe lei alguma que sirva para decidir sem guerras suas divergências. Ainda que mediante acordos em seus tratados lhes fosse possível prever e resolver todos os casos capazes de suscitar divergências, tais convenções jamais poderiam ser consideradas como leis invioláveis, enquanto cada um dos pretendentes for livre para violá-las com pretextos que jamais faltam a quem não quer submeter-se. E se nem um nem outro estiver obrigado a observá-las, hão de se considerar livres para violá-las segundo seu capricho. Somente a força superior de uma sociedade permanente seria capaz de colocá-los nessa necessidade, uma sociedade suficientemente forte da qual fizessem parte (primeiro discurso).

Esse trecho transcreve limpidamente o motivo que guiará ao longo dos séculos os teóricos federalistas e, especialmente, os teóricos da paz perpétua: a condenação irrenunciável da característica anárquica do sistema internacional, que Hobbes, já no século XVII, havia comparado ao estado de natureza (comparação que seria repetida até Hegel), na qual, por falta de uma estrutura coercitiva superior às partes soberanas e livres, a exemplo do que ocorre, inversamente, com a estrutura interna dos Estados, cada Estado representa para o outro uma ameaça constante de guerra. Num sistema internacional essencialmente anárquico, apenas a moral poderia guiar cada Estado na sua conduta com relação aos outros Estados em direção do cumprimento dos seus tratados recíprocos e, de forma geral, da busca da paz, segundo os princípios internacionais fundamentais herdados

da sabedoria antiga que dizem, respectivamente, *pacta sunt servanda* [os acordos devem ser cumpridos] e *pax est quaerenda* [a paz deve ser buscada]. Todavia – como já advertira Hobbes –, num sistema internacional onde inexistente, “qualquer sociedade permanente entre si”, nas palavras do abade francês, a moral se mostra repetidamente insuficiente para conduzir as decisões dos governantes dos Estados na sua interação forçosa, tornando o desrespeito aos tratados internacionais, de forma geral, e, em especial, a recorrência à guerra, tão comuns como se a própria moral não existisse. Rousseau, por exemplo, não deixaria de notar essa dificuldade estrutural do sistema internacional, criticando cruamente o direito internacional, em seu julgamento sobre o texto de Saint-Pierre:

Mais ainda: o direito público europeu nunca foi aprovado ou sancionado por um acordo comum; não se baseia em princípios gerais; varia incessantemente em função do tempo e do lugar; é portanto uma massa de regras contraditórias que só podem ser ordenadas pelo direito do mais forte. Assim, em caso de dúvida, dada a inexistência de qualquer indicação segura que possa guiá-la, a razão deve obedecer ao interesse de cada Estado – o que é suficiente para tornar a guerra inevitável, mesmo se todas as partes interessadas desejem agir com justiça. Com as melhores intenções, o que se pode fazer é recorrer às armas, ou deixar a questão momentaneamente em suspenso por meio de um tratado. Mas a disputa original não tarda a ressurgir, complicada por outras aparecidas no intervalo.

No *Projeto* de Saint-Pierre são apresentadas duas proposições que seriam, segundo o autor, capazes de explicar as frequentes guerras europeias: 1) a incapacidade da constituição europeia, anárquica, de fornecer a segurança suficiente para a execução dos tratados internacionais (primeira proposição); e 2) a incapacidade do equilíbrio entre as potências para produzir a segurança suficiente, seja para a preservação dos Estados, seja para a continuidade do comércio (segunda proposição). Tais proposições permitiriam enxergar, ainda segundo o autor, os seguintes inconvenientes do sistema internacional (em número de sete): a) os processos somente terminariam pela destruição de um dos pretendentes; b) os descendentes herdariam as pretensões passadas; c) as regências não se encontrariam protegidas; d) não haveria poder coercitivo sobre as partes dependentes; e) os processos seriam altamente custosos; f) haveria necessidade de

intervir nos processos dos vizinhos; e g) as guerras interromperiam o comércio. Inversamente, o sistema baseado numa sociedade permanente na Europa apresentaria, diz o abade francês, cinco vantagens comparativas: a) seria um seguro impedimento contra as guerras externas; b) seria um seguro impedimento contra as guerras civis dos Estados membros; c) proporcionaria uma perfeita segurança para a preservação de cada Estado; d) proporcionaria uma perfeita segurança para a continuidade do comércio; e e) seria mais difícil e dispendioso estabelecer um sistema de equilíbrio e mantê-lo durante vários anos do que estabelecer a sociedade permanente e mantê-la perpetuamente.

Saint-Pierre havia se baseado, empiricamente, nos exemplos da União Helvética, da União Holandesa e principalmente da União Germânica, assim como no projeto de sociedade europeia proposto por Henrique IV da França e seu ministro, duque de Sully, em sua época, para a constituição de uma sociedade permanente que abarcasse todos os Estados europeus (ou, como preferia dizer, todos os “Estados cristãos”). Com base no estudo desses verdadeiros protótipos, concluiu que a realização do seu projeto dependeria apenas da *vontade dos governantes europeus* (vontade essa não necessariamente simultânea, como o autor frisa inúmeras vezes, dependendo apenas que alguns governantes mais poderosos – especialmente, à época, a casa dos Bourbons e a casa dos Habsburgos – iniciassem o processo para que os demais se convencessem dos inauditos benefícios envolvidos na superação da anarquia internacional e os seguissem).

Sendo o projeto dependente apenas da vontade dos governantes, os obstáculos a serem enfrentados resumir-se-iam (diz ainda) a cinco: a) o grande número de partes que devem assinar o tratado que daria origem à sociedade permanente; b) o tamanho de suas pretensões, quando forem opostas; c) o grande número de pretensões; d) a existência de partes muito mais poderosas que seus vizinhos; e e) o dispositivo federativo que impediria a qualquer dos membros aumentar, unilateralmente, seu território. O *voluntarismo* fundamental do projeto saint-pierreano, baseado no qual o autor propõe 12 artigos fundamentais (para os quais seria necessária a concordância unânime dos governantes) e 8 artigos importantes (para os quais seria necessária concordância por maioria simples) para pronta deliberação dos governantes europeus (chegando a cogitar que seu

projeto pudesse ser realizado no prazo de dezoito meses!), transparece cristalinamente no seguinte trecho da obra, no qual se encontram, sintetizados, simultaneamente, sua força criativa e otimismo tolo:

Demonstramos que para estabelecer uma sociedade basta que as partes estejam de acordo com os artigos do tratado. Assim, a sociedade europeia começará no momento em que dois soberanos hajam assinado o tratado, e estará completamente formada quando todos os demais soberanos cristãos o hajam sucessivamente assinado.

Não seria outro senão Rousseau o primeiro grande leitor (e profundo admirador) de Saint-Pierre, cujo “espírito bem equilibrado – afirma –, mirando exclusivamente o bem público, o levou a orientar sua devoção a uma causa só pela sua utilidade, sem nunca atemorizar-se com as dificuldades, e sem pensar em termos de interesse pessoal”. Contudo, a despeito de sua admiração pelo abade, Rousseau não deixará de notar os incríveis defeitos apresentados no *Projeto* saint-pierreano, mirando sua crítica, essencialmente, sobre o excessivo voluntarismo presente em seu projeto, tão excessivo que pressupunha a adesão praticamente imediata dos governantes europeus aos seus termos (ainda que pequenas correções pudessem ser futuramente inseridas, dizia seu autor, aqui ou ali, nos termos originais). Segundo Rousseau, Saint-Pierre não ponderara suficientemente a respeito do conflito essencial entre os interesses particulares e os interesses públicos dos governantes dos Estados, presumindo que a “sabedoria [dos governantes] iguala a [sua] ambição, e que quanto mais desejam perseguir seu interesse, mais claramente podem vê-lo”, enquanto “a verdade é que a penalidade mais severa do egoísmo excessivo é que ele sempre termina por se derrotar a si mesmo; que quanto maior a paixão, mais certo é não alcançar a sua meta”.

Como alternativa ao voluntarismo saint-pierreano, que chega a classificar como “infantil”, Rousseau oferece, sem hesitação, o recurso ao uso da força, dizendo o seguinte: “Mas, fora de um acordo espontâneo, a única possibilidade que resta é o emprego da força; trocaríamos a persuasão pela imposição: seria preciso formar exércitos, em vez de escrever livros”. Completando, mais à frente, com os seguintes termos: “Em outras palavras, embora admiremos um projeto tão belo, devemos consolar-nos do seu

fracasso pensando que só poderia ser implantado com os meios violentos que a humanidade precisa abandonar”. Se quiséssemos propor uma comparação sumária das proposições de Saint-Pierre e Rousseau acerca da paz perpétua, poderíamos afirmar que, embora ambos defendessem o modelo federativo como solução para os flagelos – e em especial a guerra – encontrados no sistema internacional, o primeiro propunha, como meio para alcançá-lo, a pura vontade dos governantes, ao passo que o segundo advogava o uso da força. Em outras palavras, concernentemente à paz perpétua, Saint-Pierre e Rousseau propõem o mesmo fim (identidade teleológica), motivo por que o segundo enaltecera grandemente o primeiro, mas meios diversos (diversidade instrumental), motivo por que também o censurara francamente.

Depois de Rousseau, o próximo grande filósofo a se dedicar ao tema da paz perpétua é Bentham, com seu ensaio *Um plano para uma paz universal e perpétua*, cujas proposições fundamentais, segundo expõe, são duas: 1) reduzir e fixar a força das diversas nações que compõem o sistema internacional europeu; e 2) emancipar as diversas colônias europeias; para o que recomenda “três grandes objetivos”, já no início do ensaio: 1) a simplicidade do governo; 2) a parcimônia nacional; e 3) a paz. Mas, essencialmente, seu objetivo é um só: a promoção do comércio internacional. Enquanto Saint-Pierre viveu na época das monarquias europeias, e Rousseau, na época das revoluções republicanas, Bentham viverá na época da revolução industrial, movimento econômico amplo e irresistível que inspirava o comércio cada vez mais intenso entre os homens, tanto nacional quanto internacionalmente, tornando as diferenças políticas das nações (se a forma de governo é monarquista ou republicana) irrelevantes frente às suas diferenças econômicas (se a economia é mercantil ou industrial), de modo que as preocupações sobre as revoluções políticas, que moviam Saint-Pierre e Rousseau e ainda moverão Kant, deveriam ser permutadas por preocupações com a indústria e o comércio, que moverão, daí para frente, pensadores tão diversos em suas filosofias gerais (mas essencialmente economicistas em sua fundamentação) quanto Comte e Marx. Numa pequena passagem final de seu ensaio, podemos entrever o espírito econômico do projeto pacifista benthamiano:



Não, a guerra é, nesse sentido, tão desfavorável à opulência quanto no outro. No modo atual de fazer guerra – um modo do qual nenhum homem tem poder para desviar-se – a segurança é proporcional à opulência. Portanto, no mesmo grau em que a guerra é, em seus efeitos diretos, desfavorável à opulência, ela é também desfavorável à segurança.

É justamente o espírito econômico imprimido pela revolução industrial (tão forte quanto o espírito político imprimido pelas revoluções republicanas) que inspiraria os diversos pontos que Bentham tentou traduzir nas dez primeiras proposições de seu ensaio (as cinco primeiras voltadas para Grã-Bretanha, as cinco seguintes replicadas identicamente para a França, as duas mais importantes nações da época): a) a emancipação das colônias (primeira e sexta proposições); b) a independência internacional (segunda e sétima proposições); c) a liberdade comercial (terceira e oitava proposições); e d) a livre navegação dos mares (quarta, quinta, nona e décima proposições). Todavia, as quatro proposições seguintes apontadas no projeto benthamiano apresentariam igualmente questões de natureza política (a maior parte já prevista no projeto de Saint-Pierre) que deveriam ser envolvidas na promoção da paz perpétua: e) a vontade dos governantes das grandes potências para a pacificação europeia (décima-primeira proposição); f) a limitação das tropas de cada Estado (décima-segunda proposição); g) o estabelecimento de uma corte judicial internacional (décima-terceira proposição); e h) o fim das relações sigilosas entre os ministérios que tratam dos negócios estrangeiros (décima-quarta proposição).

Não se pode deixar de notar que, em sua décima primeira proposição, Bentham incorre na mesma inadvertência que Rousseau havia apontado no *Projeto* de Saint-Pierre, qual seja, o *voluntarismo*, isto é, a necessidade da anuência dos governantes, especialmente das grandes potências, para o estabelecimento do acordo geral de paz perpétua entre as nações, que esbarra na incontornável dificuldade segundo a qual *Quis custodiet ipsos custodes?* [Quem vigia os próprios vigilantes?] É preciso dizer, porém, que Bentham, se não desenvolve, ao menos adianta, em sua décima segunda proposição, pelo menos um ponto importantíssimo que estará presente, e representará um enorme avanço, no grande projeto com o mesmo objetivo que lhe sucederá (o projeto kantiano): a necessidade de diminuir paulatinamente, até sua culminante extinção, os exércitos

mantidos pelos Estados, os quais servem tanto para a manutenção interna da ordem quanto, simultaneamente, para a promoção externa da guerra. Em outras palavras, Bentham adiantará um dos principais expedientes que permitirão a Kant propor um sistema pacífico baseado não no velho princípio romano segundo o qual *Se vis pacis para bellum* [Se quer a paz, deve se preparar para a guerra], fundamentado numa ética condicional, mas num princípio segundo o qual *Se vis pacis, para pacem* [Se quer a paz, deve se preparar para a paz], fundamentado numa ética incondicional.

Kant abordará o tema da paz perpétua em seus escritos tardios, produzidos entre os anos 1780 e 1790, período em que o filósofo ministrara seus cursos de direito natural na Universidade de Königsberg, abordando-o tanto em seus opúsculos de filosofia da história, especialmente no já mencionado artigo “Sobre a paz perpétua”, quanto em sua *Metafísica dos costumes* (1797). Criticando inicialmente os projetos anteriores (crítica da qual não escapará sequer Rousseau) por seu espírito essencialmente prático, “talvez porque acreditaram na sua iminente realização”, como afirma na sétima proposição do artigo “Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita” (1784), Kant preferirá entender a paz perpétua, talvez seguindo os passos apontados antes por pensadores como Condorcet, como o corolário de um amplo desenvolvimento da natureza humana segundo uma filosofia da história progressista que se inicia no estado de natureza (onde se desenvolvem as relações privadas entre os indivíduos) e passa, primeiramente, à sociedade civil (onde se desenvolvem as relações entre o Estado e os indivíduos); depois, à sociedade civil internacional (onde se desenvolvem as relações recíprocas entre os Estados); e, por fim, à sociedade cosmopolita (onde se desenvolvem as relações entre o Estado e os indivíduos estrangeiros). Estilisticamente, o artigo kantiano sobre a paz perpétua (assim como os textos de Saint-Pierre e Bentham) foi escrito como um exemplo de tratado de paz para servir de modelo aos legisladores, sendo dividido em duas seções, a primeira dedicada aos *artigos preliminares*, a segunda aos *artigos definitivos* (havendo ainda no suplemento segundo um *artigo secreto!*).

Os *artigos preliminares* são em número de seis: 1) não se deve considerar como válido nenhum tratado de paz que se tenha feito com a reserva secreta de elementos para uma guerra futura; 2) nenhum Estado

independente poderá ser adquirido por outro mediante herança, troca, compra ou doação; 3) os exércitos permanentes devem, com o tempo, desaparecer totalmente; 4) não se deve emitir dívidas públicas em relação com os assuntos de política exterior; 5) nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro; e 6) nenhum Estado em guerra com outro deve permitir tais hostilidades que tornem impossível a confiança mútua na paz futura. Pode-se dizer que, com tais artigos, Kant pretendia que se pusesse fim a cada um dos empecilhos práticos que impediam a pacificação das relações internacionais em sua época (o período final das monarquias absolutas). Tratam-se todos, portanto, de artigos de natureza prática e valor histórico. O primeiro artigo pretendia pôr fim à diplomacia secreta; o segundo, à utilização do princípio da política internacional típica das monarquias absolutistas; o terceiro, aos exércitos nacionais; o quarto, a um trágico instituto de política internacional que havia sido criado recentemente em sua época; o quinto artigo (que repete um princípio inaugurado pela Constituição Francesa de 1793), à ingerência internacional; e o sexto, àqueles que seriam chamados, pouco mais de um século adiante, de crimes de guerra por ferirem o *ius in bellum* [direito durante a guerra].

Esses artigos são chamados “preliminares” justamente porque não representam em si a instituição da paz perpétua, mas apenas a predisposição para ela. Em outras palavras, consistem numa condição necessária, mas não suficiente, para a realização do projeto da paz perpétua. Isso porque, bem observado, representam apenas a eliminação dos meios de guerra, mas não a eliminação de seu fim. O que quer dizer que, caso os artigos preliminares à paz perpétua fossem instituídos no sistema internacional, os Estados se viriam destituídos dos instrumentos necessários para fazer a guerra, mas não do objetivo último de fazê-la, o qual, ao fim e ao cabo, se não for igualmente eliminado, faria com que novos (senão os mesmos) instrumentos fossem novamente instituídos. Tratam-se, portanto, de artigos instrumentais e não teleológicos, capazes de instituir a paz temporária (armistício, trégua), mas não a paz perpétua (federação), mas que servem de primeiros passos para esse fim.

A segunda seção enumera os *artigos definitivos*: 1) a constituição civil em cada Estado deve ser republicana; 2) o direito das gentes deve

fundar-se numa federação de Estados livres; e 3) o direito cosmopolita deve limitar-se às condições da hospitalidade universal. Se os artigos preliminares representam uma condição necessária, mas ainda não suficiente, para a instituição da paz perpétua, os artigos definitivos, por sua vez, são aqueles que representam em si – ainda que não prescindam dos artigos preliminares – a própria concretização desse ideal. Isso porque, se aqueles artigos intentavam eliminar os meios com que os Estados faziam (e fazem, em alguns casos, até hoje) a guerra, estes, de caráter teleológico, visam eliminar a finalidade da guerra em si. A essência do projeto kantiano de paz perpétua pode ser resumida, destarte, na paulatina supressão, primeiramente dos meios que levam à guerra (artigos preliminares), e, depois, do próprio fim da guerra (artigos definitivos). Em suma, suprimidos tanto seus meios quanto seu próprio fim, onde mais poderão os governantes fundamentar a guerra?

Disse acima que a teoria da paz perpétua kantiana se baseia numa ampla filosofia da história progressista, que segue do estado de natureza, passando pela sociedade civil e pela sociedade civil internacional, à sociedade cosmopolita. Pois os artigos definitivos apresentados acima significam, cada um, um princípio prático de fundamento universal que deverá ser instituído em cada uma dessas etapas do desenvolvimento da natureza humana, para se chegar ao corolário final da paz perpétua (que representa não apenas a consecução da paz entre os Estados, mas a somatória da paz entre os indivíduos, entre o Estado e os indivíduos, entre os Estados, e entre o Estado e os indivíduos estrangeiros). Vejamos. Para a realização da paz perpétua, deverá ser instituída, na sociedade civil, a *forma de governo republicana* (primeiro artigo definitivo), segundo a qual o poder legislativo, que consiste no poder soberano – e pelo qual o povo pode ser representado nas decisões públicas (decidindo, por exemplo, se aceita ou não realizar a guerra) –, e o poder executivo devem ser separados (em detrimento da forma despótica, em que esses poderes se encontram reunidos nas mesmas mãos). Na sociedade civil internacional, deverá ser instituído o *princípio federativo* (segundo artigo definitivo), segundo o qual os Estados devem se conduzir uns em relação aos outros segundo os princípios do direito internacional (do qual Rousseau caçoava), que conformariam uma república mundial (em detrimento das relações que se poderiam estabelecer, inversamente, por um Estado de povos, baseado

no espírito da coerção, o único que Hobbes reconheceria). Por fim, na sociedade cosmopolita, deverá ser instituído o *princípio da hospitalidade* (terceiro artigo definitivo), segundo o qual aos indivíduos estrangeiros seria reconhecido, em cada um dos Estados do sistema internacional, o direito de visita, cuja finalidade maior seria o comércio, em virtude do direito fundamental de propriedade comum da superfície terrestre, considerado pelo filósofo como um direito intrínseco a cada indivíduo que coexiste com todos os demais no mesmo *globus terraqueus* [globo terrestre]. Perceba-se que cada um dos artigos definitivos derroga a finalidade da guerra em cada um dos níveis da filosofia da história kantiana, permitindo-se uma visão geral da paz, envolvendo não apenas os Estados, mas também os indivíduos, nacional e internacionalmente.

No segundo suplemento da segunda edição do artigo “A paz perpétua” (de 1796), Kant propõe também um *artigo secreto*: as máximas dos filósofos sobre as condições de possibilidade da paz pública devem ser tomadas em considerações pelos Estados preparados para a guerra. Este último artigo deixa claro que Kant pensa a promoção da paz perpétua como vinculada ao projeto intelectual iluminista, sobre o qual já havia escrito um célebre artigo em 1784, chamado “Resposta à questão: O que é Iluminismo?”, e segundo o qual a organização geral das sociedades deveria ser promovida, tanto nacional quanto internacionalmente, segundo princípios racionais deduzidos da investigação filosófica, considerada a forma mais elevada de pensamento já alcançada pelos homens. Para Kant, os filósofos, que não são representantes do povo, não deveriam governar (como advogava Platão), do que poderia decorrer apenas o despotismo esclarecido (como era o caso do governo de Frederico II, defendido, contudo, por Kant!), mas deveriam, isto sim, poder orientar livremente os governantes na difícil arte de governar, como Maquiavel tentara fazer com Lorenzo de Medici em *O príncipe* (escrito em 1513 e publicado em 1531) e Erasmo tentara fazer com Carlos [que viria a se tornar Carlos V] em *Educação do príncipe cristão* (1515), o primeiro defendendo que *bellum est quaerenda* [a guerra deve ser buscada] e o segundo que *pax est quaerenda* [a paz deve ser buscada]. Em suma, se Saint-Pierre preconizava o voluntarismo (assim como Bentham) e Rousseau, a força, para a implementação da paz perpétua, Kant preconizará a razão, cuja primazia

a própria história – segundo uma filosofia racional da história – haveria de demonstrar. Para avaliar a importância das ideias kantianas sobre a paz perpétua talvez bastem as palavras do próprio autor (colocadas no final do segundo suplemento da segunda edição de seu artigo):

Se existe um dever e ao mesmo tempo uma esperança fundada de tornar efetivo o estado de um direito público, ainda que apenas numa aproximação que progride até ao infinito, então a paz perpétua, que se segue aos até agora falsamente chamados tratados de paz (na realidade, armistícios), não é uma ideia vazia, mas uma tarefa que, pouco a pouco resolvida, se aproxima constantemente do seu fim (porque é de esperar que os tempos em que se produzem iguais progressos se tornem cada vez mais curtos).

Por fim, conviria apenas perguntar: e quanto aos críticos da paz perpétua, quem seriam e o que teriam dito contra um objetivo tão grandioso? Cito quatro, de grande importância histórica: Fichte, Hegel, Marx e Engels. Fichte, que fora um fiel seguidor de Kant em sua primeira fase intelectual, tornara-se excessivamente nacionalista por conta da Guerra Franco-Prussiana, escreveu o seguinte, em seu pequeno escrito *Sobre Maquiavel como escritor* (1807), onde escrevia ao final:

Essa filosofia do tempo se havia tornado, na última metade do século transcorrido, bastante rasa, doentia e miserável, oferecendo como seu bem supremo uma certa humanidade, liberalidade e popularidade, suplicando que simplesmente se seja bom e então tudo também será bom, por toda parte recomendando a áurea via média, isto é, o amálgama de todas as contradições em um surdo caos, inimiga de toda seriedade, de toda consequência, de todo entusiasmo, de todo grande pensamento e decisão e, em geral, de todo e qualquer fenômeno que se destacasse um pouco da longa e larga superfície e, muito particularmente, enamorada da paz perpétua.

Hegel – um inveterado amante da guerra – fizera referência ao projeto da paz perpétua num texto de juventude, chamado desafiadoramente de *Sobre as maneiras científicas de tratar o direito natural* (1802), cujo objetivo fundamental era a destruição de toda a teoria do direito natural confabulada desde Hobbes e no qual postula, sem qualquer comiseração, “a necessidade da guerra”, a qual seria o único recurso capaz de conservar

“a saúde ética dos povos”, da mesma forma que “o movimento dos ventos preserva os mares da putrefação na qual uma calma duradoura os extinguiria, como o faria para os povos uma paz duradoura, ou, *a fortiori*, uma paz perpétua”. Palavras que seriam repetidas, *ipsis litteris*, no § 324 dos *Princípios da filosofia do direito* (1821), obra em que Hegel terminaria por rejeitar a teoria da paz perpétua kantiana com a mesma acusação de voluntarismo que a segue desde Saint-Pierre, afirmando:

A concepção kantiana de uma paz eterna assegurada por uma liga internacional que afastaria todos os conflitos e regularia todas as dificuldades como poder reconhecido por cada Estado, assim impossibilitando a solução que a guerra traz, supõe a adesão dos Estados; teria esta de assentar em motivos morais subjetivos ou religiosos que dependeriam sempre da vontade soberana particular, e estaria, portanto, sujeita à contingência (§ 333).

Depois de Hegel, Marx preferiria não criticar diretamente, mas ridicularizar, a paz perpétua, ao comentar a Guerra Franco-Prussiana na “Segunda mensagem do Conselho Geral sobre a Guerra Franco-Prussiana” (1870), afirmando que “os alemães são um povo essencialmente pacífico” e que “sob sua sóbria tutela, a própria conquista transforma-se de uma condição da guerra futura em uma garantia de paz perpétua”. Enquanto Engels preferia criticar diretamente a paz perpétua, embora seguindo a mesma linha interpretativa de seu parceiro intelectual. Numa pequena, mas interessantíssima, passagem final de seu *Anti-Dühring* (1876-1878 [escrita], 1878 [publicação]), onde se põe a criticar, genericamente, a teoria do “Estado racional” e da “sociedade ajustada à razão” como expressão política e social, respectivamente, da “inteligência idealizada do homem da classe média daqueles tempos, da qual haveria de sair, em seguida, o burguês”, rejeita todas as ideias que acompanharam a Revolução Francesa: da democracia representativa, afirmando que “o contrato social de Rousseau tomara corpo no regime do terror”, à paz perpétua, afirmando que “a prometida paz perpétua transformara-se numa interminável guerra de conquistas”. Para o fiel amigo de Marx, as ideias democráticas de Rousseau desembocariam no regime autocrático de Robespierre e as ideias pacifistas de Kant desembocariam nas guerras napoleônicas, confabulando uma profunda descrença tanto pela democracia quanto pela paz que já existiam

nos textos de Marx e que acompanharão o marxismo até tardiamente, certos da crença de que o capitalismo é necessariamente contrário seja à democracia seja à paz (e, mormente, à paz perpétua).

Em suma, entre os críticos da teoria da paz perpétua, confundida, por fim, com o pensamento liberal do século XVIII, colocar-se-ão tanto os pensadores conservadores (como Hegel) quanto os pensadores socialistas (como Marx e Engels), que permanecerão, em geral, tanto uns como os outros, indiferentes ao problema da superação da anarquia internacional, a qual, se considerarmos toda a destruição costumeiramente produzida pelas guerras, beneficiaria não apenas os Estados, mas também os povos (defendidos por Hegel), as classes (defendidos por Marx) e os indivíduos (defendidos por todo e qualquer pensador liberal).

#### BIBLIOGRAFIA PRIMÁRIA

BENTHAM, Jeremy. Ensaio IV – Um plano para uma paz universal e perpétua. Tradução M. C. L. C. Dias. Co-Tradução J. I. C. Mendes Neto. *BJIR: Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 1, n. 1, p. 158-186, jan./abr. 2011.

COMTE, Augusto. *Reorganizar a sociedade*. Tradução A. Ribeiro. Lisboa: Guimarães, 2002. 173 p.

CONDORCET, Jean-Antoine-Nicolas de Caritat, marquês de. *Esboço de um quadro histórico dos progressos do espírito humano*. Tradução C. A. R. Moura. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993. 205 p.

ENGELS, Friedrich. *Anti-Dübring: filosofia, economia política, socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979 [1977]. 233 p.

ERASMO [de Roterdã], Desidério. A educação de um príncipe cristão. Tradução V. T. Souza. In: ISÓCRATES et al. *Conselhos aos governantes*. Brasília, DF: Senado Federal, 1998. p. 267-426.

ERASMO [de Roterdã], Desidério. *A guerra e queixa da paz*. Tradução A. G. Pinto. Lisboa: Eds. 70, 1999. 133 p.

FICHTE, Johann G. *Pensamento político de Maquiavel*. Tradução R. R. Torres Filho. São Paulo: Hedra, 2010. 85 p. [Também como: FICHTE, Johann G. Maquiavel como escritor. Tradução R. R. Torres Filho. *Revista Almanaque, Cadernos de Literatura e Ensaio*, São Paulo, n. 10, p. 5-29, 1978].

GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Tradução C. Mioranza. Ijuí: Unijuí, 2005. 628p.

GROTIUS, Hugo. *O direito da guerra e da paz*. Tradução C. Mioranza. Ijuí: Unijuí: Fondazione Cassamarca, 2005. 2 v.



- HEGEL, Georg W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução N. P. Lima. Adaptação M. Pugliesi. São Paulo: Ícone, 1997. 279 p.
- HEGEL, Georg W. F. *Sobre as maneiras científicas de tratar o direito natural: seu lugar na filosofia prática e sua relação com as ciências positivas do direito*. Tradução A. Bavaresco e S. B. Christino. São Paulo: Loyola, 2007. 134 p.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução A. Mourão. Lisboa: Eds. 70, 2004. 179 p.
- LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. *Los elementos del derecho natural*. Tradução T. G. Vera. Madrid: Tecnos, 1991. 123 p.
- MARX, Karl. *A guerra civil na França*. Tradução R. Enderle. São Paulo: Boitempo, 2011. 268p.
- MORE, Thomas. *Utopia*. Organização G. M. Logan e R. M. Adams. Tradução J. L. Camargo e M. B. Cipiolla. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 219p.
- PICO DELLA MIRANDOLA, Giovanni. *Discurso sobre a dignidade do homem*. Tradução M. L. S. Ganho. Lisboa: Eds. 70, 2006. 103 p.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Rousseau e as relações internacionais*. Tradução S. Bath. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília, DF: UnB/IRPI, 2003. 316 p.
- SAINT-PIERRE, Abade de. *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. Tradução S. Duarte. São Paulo: Imprensa Oficial; Brasília, DF: UnB/IRPI, 2003. 694p.

## BIBLIOGRAFIA SECUNDÁRIA

- DE LA REZA, German A. Las *memorias* del duque de Sully (o Los avatares del primer proyecto de unión europea). *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 102-114, 2009.
- FERRARI, Jean; GOYARD-FABRE, Simone (Dir.). *L'anne 1796. Sur la paix perpétuelle – De Leibniz aux héritiers de Kant*. Paris: VRIN, 1998. 214 p.
- GALLIE, W. B. *Os filósofos da paz e da guerra*. Tradução S. Rangel. Rio de Janeiro: Artenova; Brasília, DF: UnB, 1979. 140 p.
- GARCÍA, Antonio Rivera. El legendario Gran Proyecto de Enrique IV y Sully: soberanía y confederación europea. *Res Publica*, n. 24, p. 95-119, 2010.
- GILSON, Etienne. *Evolução da cidade de Deus*. Tradução J. C. O. Torres. São Paulo: Herder, 1965. 239 p.
- HABERMAS, Jürgen. A ideia kantiana de paz perpétua – À distância histórica de 200 anos. In: HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Tradução G. Sperber, P. A. Soethe e M. C. Costa. São Paulo: Loyola, 2007 [2002]. p. 193-235.
- HOFFMAN, Stanley. Rousseau sobre a guerra e a paz. Tradução C. H. Canesin. *Videre*, Dourados, v. 2, n. 3, p. 27-64, jan./jun. 2010.
- HURRELL, Andrew. Kant e o paradigma kantiano nas relações internacionais. Tradução C. H. Canesin. *Videre*, Dourados, v. 2, n. 4, p. 39-74, jul./dez. 2010.

KAMEN, Henry Arthur Francis. *O amanhecer da tolerância*. Tradução A. P. Torres. Porto: Inova, s/d. 259 p.

LEFORT, Claude. A ideia de humanidade e o projeto de paz universal. In: LEFORT, Claude. *Desafios da escrita política*. Tradução E. M. Souza. São Paulo: Discurso, 1999. p. 225-243.

LOSURDO, Domenico. A revolução, a nação e a paz. Tradução P. B. Lima. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 22, n. 62, p. 9-27, 2008.

LOSURDO, Domenico. Fichte, a revolução francesa e o ideal da paz perpétua. Tradução E. Salatini e G. Maffia. *BJIR: Brazilian Journal of International Relations*, Marília, v. 2, n. 1, p. 160-218, jan./abr. 2013.

NOUR, Soraya. *À paz perpétua de Kant: filosofia do direito internacional e das relações internacionais*. São Paulo: Martins Fontes, 2004. 212 p.

SALATINI, Rafael. Kant e o cosmopolitismo. In: AGUILLAR, Sérgio Luiz Cruz; ALBRES, Hevelyn Menezes (Org.). *Relações internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas*. Marília: Oficina Universitária; [São Paulo]: Cultura Acadêmica, 2012. p. 229-243.

# A PAZ REEXAMINADA

*Luiz Paulo Rouanet*

## INTRODUÇÃO

Neste texto me proponho retomar, ainda que de maneira resumida, algumas das principais teses dos textos de Kant, *Projeto de paz perpétua (Zum ewigen Frieden)* e de Rawls, *Direito dos povos (Law of Peoples)*. Ao final, proporei algumas direções para o pensamento a respeito da questão da paz em uma “constelação pós-nacional” (Habermas).

De fato, parece que hoje nos encontramos em um momento em que deixa de fazer sentido se referir a Estados nacionais, como se eles fossem

isolados uns dos outros, como se os reflexos da economia, da migração social e da poluição não fossem fenômenos globais, que afetam a todos os países envolvidos. Isto é verdade, mesmo para regimes fechados, como a China, a Coreia do Norte e Cuba, para tomar apenas três exemplos. Ao mesmo tempo, estamos longe de ter uma Federação de Povos, como queria Kant. Se, por um lado, não é desejável que haja uma só governança global, o que obviamente conferiria ao país ou países-sede dessa governança um poder que dificilmente poderia ser aceito pelos demais países, por outro, algum tipo de unidade é preciso haver, para que decisões importantes sobre o futuro, ameaçado, do planeta, possam ser tomadas, após a devida deliberação. Temos hoje reuniões de grupos de países, como G-8, Brics e outras denominações similares, mas não possuímos efetivamente um governo federativo abrangente. As considerações seguintes visam trazer luz para esse debate.

|

Não se trata, aqui, de reexaminar o *Projeto de paz perpétua* como um todo.<sup>1</sup> Os textos que nos interessam aqui, tendo em vista as considerações introdutórias, são o Primeiro Suplemento: “Da garantia da paz perpétua” e o Segundo Apêndice: “Sobre o acordo entre a política e a moral segundo o conceito transcendental do direito público”. No primeiro texto, Kant efetua uma exposição acerca dos motivos das guerras, de seu caráter às vezes inevitável e sobre aquilo que o homem precisa fazer para realizar sua disposição natural, enquanto espécie, do ponto de vista do *direito civil*, do *direito das gentes* (direito internacional) e do *direito cosmopolítico*.

O raciocínio de Kant é conduzido pela ideia da força da Providência ou da Natureza.<sup>2</sup> Logo no primeiro parágrafo do Primeiro suplemento – “Da garantia da paz perpétua”, ela é afirmada:

O que nos oferece essa garantia [da paz perpétua] não é nada menos que a grande artista que é a *natureza* (*natura dedala rerum*) sob cujo curso mecânico transparece manifestamente o fim de suscitar entre

<sup>1</sup> O que foi objeto de minha Dissertação de Mestrado (ROUANET, 1995).

<sup>2</sup> Quanto à importância da ideia de natureza no pensamento de Kant, isto merece estudo à parte. Seria preciso pensá-la tanto em sentido teórico, quanto prático. No que se refere ao primeiro, cf. ROUANET, 2010.

os homens, mesmo de encontro à sua vontade, a harmonia de suas discórdias.<sup>3</sup>

Essa ideia da força da natureza/Providência e sua influência sobre os homens já fora tratada, por Kant, mais notadamente, em *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Não irei tratar desse texto aqui, mas basta lembrar a ideia de “insociável sociabilidade do homem” e do cosmopolitismo presente no próprio título, como que a lembrar que é somente nessa esfera mais abrangente que se pode razoavelmente esperar uma realização dos fins da espécie humana, ou da paz perpétua, como é o caso aqui.

A questão geral relativa ao tema da paz perpétua é por ele colocada nestes termos:

o que faz a natureza nesse desígnio [de perseguir a paz perpétua] para conduzir o homem ao fim a que é obrigado, por dever, por sua própria razão, e por conseguinte, para favorecer sua *intenção moral*, e como garante ela a execução daquilo que o homem *deveria* fazer, mas não faz, segundo as leis de sua liberdade, de tal modo que ele seja *forçado* a fazê-lo, sem prejuízo dessa liberdade, mesmo por uma coerção da natureza [*einen Zwang der Natur*], e conforme às três relações do direito público: o *direito civil*, o *direito das gentes* e o *direito cosmopolita* [*werltbürgerlichen Rechts*].<sup>4</sup>

No que concerne à primeira perspectiva, a do direito civil, Kant considera que os povos são forçados a se submeter às leis públicas, seja devido a suas divisões internas, seja pela pressão de Estados vizinhos. É preciso estabelecer limites, e estes precisam ser defendidos, quer pela força das armas, quer pelas leis públicas. Como não se pode permanecer por tempo indeterminado em estado de guerra com seus vizinhos, é forçoso que se chegue a um acordo, pelo menos temporário, no que respeita ao estabelecimento de fronteiras e à sua defesa.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> KANT, *Zef*, BA 48.

<sup>4</sup> KANT, *Zef*, B 59, 60; A 59. Apoio-me também na tradução de Jean Darbellay, KANT, *Vers la paix perpétuelle*. 2. ed. bilíngue alemão-francês. Paris: PUF, 1974, com modificações.

<sup>5</sup> Podemos ser tentados a pensar em alguns casos contemporâneos, onde esse equilíbrio entre a força das armas e a obediência a pactos é bastante evidente, a balança se inclinando ora numa direção, ora n'outra. Penso, particularmente, nas fronteiras entre a China continental e a China nacionalista (Taiwan), por um lado, e no equilíbrio instável entre as duas Coreias, a do Norte e a do Sul.

Para obedecer a essas leis, porém, não é preciso, segundo Kant, pressupor um povo de anjos; bastaria, ainda segundo ele, a existência de uma boa constituição. A única que efetivamente atenderia a esse nome seria a constituição republicana. Porém, “a constituição *republicana*, a única plenamente conforme aos direitos do homem, é também a mais difícil de estabelecer e mais ainda de conservar”,<sup>6</sup> e isto porque o homem tem dentro de si essas duas tendências contraditórias, a do anjo e a do demônio.<sup>7</sup> Mas, justamente, lançando mão da oposição entre essas tendências, pode-se fazer que o homem cumpra a constituição. Assim,

[...] a natureza se serve justamente dessas inclinações interessadas para vir em socorro da vontade geral que se funda na razão e que, por mais respeitada que seja, se vê impotente na prática. De modo que basta para a boa organização do Estado (a qual está certamente em poder do homem) para erguer umas contra as outras as forças dessas inclinações, de forma que uma neutralize os efeitos desastrosos das outra ou as aniquile; assim, resulta disto, do ponto de vista racional, que é como se essas duas tendências não existissem, e o homem se vê forçado a ser, senão moralmente bom, pelo menos bom cidadão.<sup>8</sup>

As implicações rousseauianas, como a referência à vontade geral, são bastante evidentes, e não precisam ser mais destacadas. Menos óbvia, porque menos conhecida, é a referência ao problema que Rousseau chamou de “problema da quadratura do círculo em política”, e que consiste em como colocar a lei acima dos homens, e que nos termos de Kant, consiste em como dar uma boa constituição mesmo a um povo de demônios,<sup>9</sup> problema que Kant julga haver resolvido: “O problema da constituição de um Estado pode ser resolvido mesmo para um povo de demônios, por mais estranho que possa parecer (contanto que sejam dotados de inteligência [*Verstand*])”.<sup>10</sup> Eis como ele coloca o problema:

Ordenar de tal modo uma multidão de seres razoáveis [*vernünftigen Wesen*] que todos desejem, para sua conservação das leis gerais, mas das quais cada um se inclina secretamente a se excetuar, e lhes fornecer

<sup>6</sup> *Zef*, B 60; A 59; grifos de Kant, exceto quando indicado em contrário.

<sup>7</sup> Como também mostrará Freud, em *O mal-estar da civilização*.

<sup>8</sup> *Zef*, B 60, 61; A 59, 60.

<sup>9</sup> Jean-Jacques Rousseau, OC, t. III, p. 955 (*Projeto de uma reforma projetada para o governo da Polônia*).

<sup>10</sup> *Zef*, B 62; A 61.

uma constituição tal que, a despeito do antagonismo elevado entre eles por suas inclinações pessoais, estes se oponham de tal maneira uns aos outros que, na vida pública dessas pessoas, seu comportamento seja o mesmo que se essas más disposições não existissem.<sup>11</sup>

E Kant acrescenta, logo em seguida: “Esse problema deve *poder ser resolvido* [*Ein solches Problem muss auflöslich sein*]”.<sup>12</sup> Como? Utilizando, justamente, os mecanismos da natureza para, colocando as inclinações de uns contra as dos outros, melhor controlá-los, mediante uma boa constituição. Assim, a questão que já inquietava os gregos, e em particular, Platão, recebe agora uma resposta por parte de Kant: o caráter de um povo deriva de uma boa constituição, e não o contrário. Ou seja, embora inegavelmente se deva promover, no indivíduo, a realização de sua natureza, que prevê o predomínio da razão sobre as inclinações, é somente no ponto de vista da espécie, e mais especificamente, na constituição republicana, que se realiza a finalidade última do homem. Como diz Kant, “a natureza *quer* de maneira irresistível que a vitória caiba enfim ao direito”.<sup>13</sup>

O segundo ponto de vista, do “direito das gentes” (direito internacional), trata da relação dos Estados entre si. Constata-se a *separação* entre os Estados, a qual já constitui, por si, estado de guerra, mas que é preferível, aos olhos de Kant, a uma “monarquia universal” que fundiria todos os Estados em um governo só sob o domínio de um deles. Um governo de semelhante extensão não seria nem possível, nem desejável, pois “as leis perdem sempre em vigor o que governo ganha em extensão”.<sup>14</sup> Mas a natureza impede essa tendência que têm uns Estados a dominar sobre os outros, na forma desse governo universal, lançando mão, para tanto, de dois meios: “a diversidade das *línguas* e a das *religiões*”.<sup>15</sup> Esse meio, embora contenha o germe do ódio e possa conduzir a guerras, acaba por conduzir a uma paz que não é produzida pelo enfraquecimento das

---

<sup>11</sup> Ibidem.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> *Zef*, B 63; A 62.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> *Zef*, B 64; A 63.

forças (como é o caso no despotismo), mas “por seu equilíbrio em meio à mais viva rivalidade”.<sup>16</sup>

Em nota a essa passagem, Kant defende não haver, de fato, múltiplas religiões, mas “diversas *espécies de crenças*”, a religião sendo uma só “para todos os homens e todos os tempos”.<sup>17</sup> Não é meu propósito discutir aqui a validade dessa afirmação. O que vale notar é que Kant não considera, por si, ruim a divisão, desde que haja um pacto republicano a reter as tendências mais agressivas de povos e Estados.

Quanto ao direito cosmopolita, por fim, Kant parece depositar suas esperanças, mais do que na própria ideia desse direito, que no “*espírito de comércio*”, o que faz ressaltar o liberalismo de Kant, na veia, por exemplo, de um Benjamin Constant. Pode-se sem sombra de dúvida colocar em questão essa esperança ingênua da solução dos conflitos no comércio, sendo que, pelo contrário, é ele a causa de muitos, se não a maioria dos conflitos atuais. Pode-se parafrasear a frase de Clausewitz, nesse contexto, considerando que “O comércio [e não a política] é a continuação da guerra por outros meios”.<sup>18</sup>

## ||

O segundo texto de Kant que desejo examinar aqui, antes de passar às demais partes, é o Segundo Apêndice à paz perpétua, e que tem por título “Sobre o acordo entre a política e a moral segundo o conceito transcendental de direito público”.<sup>19</sup> Trata-se do célebre texto no qual Kant se posiciona contra o direito de revolta, considerando-o injusto caso só possa alcançar os seus fins de maneira secreta. A fórmula transcendental do direito público, segundo ele, seria: “Todas as ações relativas ao direito de outrem cuja máxima não é suscetível de publicidade, são injustas”.<sup>20</sup> Kant

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Kant trata mais extensamente do Direito cosmopolita em sua obra *Ideia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. Não efetuei essa análise aqui.

<sup>19</sup> No título da tradução de Jean Darbellay, citada, “De l'accord de la politique avec la morale selon le concept transcendant du droit public”, mas o alemão traz “tranzendentalen Begriffe”, portanto, trata-se de “transcendental”. Trata-se de um lapso, pois no restante do texto, Darbellay traduz por “transcendental”.

<sup>20</sup> *Zef*, B 100; A 94. Trad. Jean Darbellay, op. cit., p. 157.



acrescenta, logo depois, que esse princípio é “puramente negativo, isto é, que só serve para reconhecer o que não é *justo* em relação a outrem”.<sup>21</sup> Ou seja, assim como ocorre em relação ao Imperativo categórico, ele só serve como critério para distinguir o Bem do Mal, ou o Certo do Errado, mas não diz, positivamente, o que deve ser feito, ou no caso do princípio acima formulado, o que é injusto. Kant ainda o considera certo e indemonstrável como um axioma. Vejamos.

Isto é puramente abstrato. Somente em um mundo ideal, a fim de realizar minhas ações, eu daria inteira publicidade a meus fins, sob pena de torná-los irrealizáveis. É contrário a toda prudência política que eu, antes de dispor dos meios necessários, dê publicidade àquilo que pretendo realizar, uma vez que as resistências que fatalmente adviriam contra meu projeto, mesmo, ou porque benéficos à maior parte da sociedade, teriam mais tempo e força para obstar a minhas intenções.

Como fez no Primeiro Suplemento, acima examinado, aqui também Kant examina esse princípio segundo o triplo ponto de vista do direito civil, ou público, o direito das gentes e o direito cosmopolita. Na primeira perspectiva, Kant examina o direito de revolta. A questão é assim colocada: “A revolta é para um povo um meio legítimo de derrubar o poder opressor de um pretense tirano (*non titulo, sed exercitio talis*)?”<sup>22</sup> E ele responde, aplicando a fórmula transcendental afirma transcrita, em solução puramente formal. O povo cometeria uma injustiça, se rebelando, uma vez que não pode dar publicidade às suas intenções. Além disso, se previsse, antes do contrato social, a possibilidade de derrubar o governante em certos casos, retiraria assim a legitimidade do soberano. Aqui, como aponta Jean Darbellay, Kant confunde “soberano” com “governo”, e não o identifica com o “povo”, como é o caso para a maioria dos contratualistas, Hobbes inclusive. Além disso, é possível limitar o poder do soberano, pela constituição, prevendo sim sua deposição caso não cumpra as exigências legais. Isto é previsto por John Locke, e foi utilizado recentemente, entre nós, para a deposição de Fernando Collor de Mello, que renunciou antes de ter seu Impeachment aprovado. Neste ponto, considero a teoria de Kant simplesmente inaplicável.

<sup>21</sup> *Zef.* B 101; A 95.

<sup>22</sup> *Ibidem.*

O que é pior, é que Kant considera que o governante pode declarar publicamente máximas em si imorais, como reprimir violentamente seu povo, e caso seja derrubado, não deve temer ser condenado por ações praticadas em seu governo. A ideia é tão paradoxal, que é preciso citar aqui o texto de Kant na íntegra. Segundo ele, o governante não precisaria manter em segredo suas ações.

Ele pode declarar livremente que punirá com a morte todos os autores da revolta, mesmo que estes acreditassem ter ele primeiro violado a lei fundamental; pois, se ele tem consciência de possuir um poder *irresistível* [...], ele não precisa temer aniquilar o seu próprio desígnio ao publicar sua máxima. Uma consequência não menos evidente do mesmo princípio é que se o povo têm êxito em sua revolta, o soberano, voltando a fazer parte da classe dos súditos, não deve renovar sua rebelião para voltar ao trono, mas não deveria tampouco temer ter de prestar contas de sua administração anterior.<sup>23</sup>

A analogia com a situação presente dos países árabes, e em especial a Síria, é tão evidente que dispensa maiores comentários sobre essa passagem.

O ponto seguinte, sobre o direito das gentes, é algo confuso. Nos casos em que surge um conflito entre a moral e a política, Kant recorre, em cada caso, à fórmula transcendental acima transcrita. Remeto o leitor ao texto. Finalmente, no que concerne ao direito cosmopolita, Kant mesmo se poupa do trabalho de demonstrá-lo, considerando que é possível deduzir sua aplicação a partir da analogia com o direito das gentes. Antes de deixar esse texto controverso, gostaria de salientar um ponto, que pode, se não salvar a intenção do texto de Kant, pelo menos amenizar o absurdo a que conduz o formalismo. Kant afirma, em suas considerações conclusivas, que “a condição para que um direito das gentes seja possível, de maneira geral, é que exista primeiramente um Estado de direito”.<sup>24</sup> Em que medida isto ameniza o impacto das afirmações anteriores de Kant? Na medida em que, se considerarmos como pressuposto um Estado de Direito, não se admite de fato a existência de uma tirania, e não se coloca, então, o direito de rebelião. Aquilo de que o texto de Kant não dá conta é,

<sup>23</sup> *Zef*, B 103; A 97.

<sup>24</sup> *Zef*, B 108; A 102.

justamente, nos casos em que a democracia está ameaçada. E ela pode estar ameaçada inclusive com o princípio da publicidade, acima enunciado, pois um governante autocrático pode muito bem recorrer à propaganda como meio de influenciar a opinião pública. Além disso, nada garante que a opinião pública seja sempre correta, do ponto de vista moral, ou justa. Os exemplos, desde a Antiguidade, o atestam. Existe uma falácia formal, há muito identificada, e que se aplica neste caso: trata-se do *argumentum ad populum*. Ao invés de se demonstrar a veracidade, ou a correção de uma tese, recorre-se ao juízo público.

### III

No que respeita a John Rawls, seu principal trabalho referente ao direito internacional é o *Direito dos povos*. Também o texto “Cinquenta anos após Hiroshima” deve ser consultado para tratar da questão da guerra justa (somente é justa aquela guerra travada em defesa). Aqui, procurarei me ater ao tema do direito de intervenção. Em que casos, segundo Rawls, seria possível e legítima uma intervenção nos assuntos de outros países? Recorde-se, primeiramente, os princípios tradicionais de justiça entre os povos, enumerados por Rawls:

1. Os povos são livres e independentes, e sua liberdade e independência devem ser respeitados por outros povos.
2. Os povos devem observar tratados e compromissos.
3. Os povos são iguais e partes nos acordos entre si.
4. Os povos devem observar um dever de não-intervenção.
5. Os povos têm o direito de auto-defesa, mas não o direito de instigar a guerra por razões outras que não as de auto-defesa.
6. Os povos devem respeitar os direitos humanos.
7. Os povos devem observar certas restrições específicas na condução da guerra.
8. Os povos têm o dever de auxiliar a outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que impedem que elas possuam um regime político justo ou decente. (RAWLS, 1999, p. 37, tradução nossa).<sup>25</sup>

Aqui, os pontos que nos interessam são os de número 4 e 8. Antes de comentá-los, é importante lembrar a distinção, efetuada por

<sup>25</sup> Existe tradução brasileira disponível pela Editora Martins Fontes.

Rawls, entre a parte da teoria “ideal” do Direito dos povos, que abrange os Estados democráticos bem-ordenados e os Povos hierárquicos decentes (não discutirei aqui a adequação desse vocabulário, que é o de Rawls) e a teoria “não-ideal”, que abrange as sociedades imperfeitamente ordenadas e os Estados “fora-da-lei”. Ao se levar em conta essa distinção, fica claro que alguns princípios só se aplicam no âmbito da teoria ideal, não se aplicando a Estados fora-da-lei. É o caso do quarto princípio, como diz expressamente Rawls:

Um princípio como o quarto – o de não-intervenção – terá obviamente de ser qualificado no caso geral de Estados fora-da-lei e graves violações de direitos humanos. Embora adequado para povos bem-ordenados, ele fracassa no caso de uma sociedade de povos desordenados nos quais guerras e sérias violações de direitos humanos são endêmicas. (1999, p. 37-38).

O princípio 8 é tratado em detalhe nos §§ 15-16. O § 15, “Sociedades sobrecarregadas” [*Burdened societies*], trata do caso de países que, no âmbito da teoria não-ideal, são sobrecarregadas, isto é, que não atingem as condições para participação plena na Sociedade dos povos por motivo de falta de recursos, corrupção, catástrofes naturais etc. Nas palavras de Rawls, “Sociedades sobrecarregadas, embora não sejam expansivas ou agressivas, carece das tradições políticas e culturais, o capital humano e o *know-how* e, com frequência, dos recursos materiais e tecnológicos requeridos para serem bem-ordenadas” (1999, p. 106). Segundo ele, “Os povos bem-ordenados têm um *dever* de assistir às sociedades sobrecarregadas” (1999, p. 106). Porém, essa ajuda não deve ser exclusivamente, ou mesmo principalmente, monetária. Essa assistência deve se dar, sim, na forma de transferência de recursos financeiros e matérias, mas também em termos de transferência de tecnologia, de investimentos diversos em infra-estrutura etc. Excluem o uso da força, o que é vedado pelo quarto princípio, acima descrito, o dever de não-intervenção.<sup>26</sup>

Por que não se deve priorizar a transferência de recursos financeiros? Porque, segundo Rawls, os fatores culturais e políticos ajudam a explicar, embora não o façam de maneira exclusiva, as causas da pobreza.

<sup>26</sup> “Despejar fundos é geralmente indesejável, e o uso da força é excluído pelo Direito dos Povos” (RAWLS, 1999, p. 110).

O raciocínio de Rawls, em grande parte, foi motivador e esteve por trás do desenvolvimento do Índice de Desenvolvimento Humano, elaborado por Amartya Sen e equipe, e que granjeou a este último o Prêmio Nobel de Economia, em 1998.

Segundo Rawls, esse dever de assistência deve seguir as três orientações principais: 1º. Uma sociedade bem-ordenada não precisa ser rica. Existem sociedades pobres com bom índice de desenvolvimento humano, assim como há sociedades ricas com índices baixos de IDH; 2º. A cultura política das sociedades sobrecarregadas é um fator importante no que concerne à questão da desigualdade e da pobreza dessas sociedades. Não existe uma receita para acabar com isso, mas certamente, a transferência de recursos, nesse caso, correria facilmente o risco de ser desviada, sem ajudar a diminuir de fato a pobreza e a desigualdade de suas populações. A questão, mais uma vez, não tem a ver, necessariamente, com a disponibilidade de recursos, mas com sua distribuição: “O principal problema [no caso de países que enfrentaram crises de fome] foi o fracasso dos governos respectivos em distribuir (e suplementar) a comida existente” (RAWLS, 1999, p. 109).<sup>27</sup>

Rawls afirma que não existe receita segura para acabar ou diminuir essa causa de desigualdade que é a cultura política de um povo, mas recomenda fortemente a implementação de uma política de direitos para as mulheres. Considera que esta é a melhor forma de ajudar a mudar semelhante cultura política: “A mais simples, mais eficaz e mais aceitável política consiste em estabelecer os elementos de justiça igual para as mulheres” (1999, p. 110). Cita o caso de alguns países, incluindo o Brasil, no qual semelhantes políticas foram implementadas, com bons resultados. Efetivamente, a ênfase dos programas assistenciais do Governo Federal, na última década, incluindo o atual governo de Dilma Rousseff, se dá na mulher como principal receptora dos recursos sociais. Essa ênfase, acrescenta Rawls, não é exclusiva dos povos liberais, mas “comum a todos os povos decentes” (1999, p. 110).

A terceira orientação, por fim, estabelece limites e alvos para o dever de assistência, após os quais as sociedades devem ser deixadas a seus

---

<sup>27</sup> Cf. SEN, 1981 citado por RAWLS.

próprios recursos – resguardando-se, é claro, embora isto não seja dito, que elas voltem a se encontrar em condições de vulnerabilidade tais que não consigam se manter sozinhas. “Assim, as sociedades bem-ordenadas que fornecem assistência não devem agir de maneira paternalista, mas de maneira ponderada, de modo a não entrar em conflito com o objetivo final da assistência: liberdade e igualdade para as sociedades anteriormente sobrecarregadas” (1999, p. 111).

Nesse contexto, é importante lembrar a distinção efetuada por Jeffrey Sachs, segundo o qual algumas sociedades precisam ser ajudadas a alcançar a “escada do desenvolvimento”, isto é, aquele patamar a partir do qual podem se desenvolver sozinhas (SACHS, 2005).

Uma vez atingido esse patamar, as sociedades podem se integrar à Sociedade dos Povos, como membros plenos, e devem ter sua soberania respeitada. A Sociedade dos Povos funcionará assim como uma espécie de Confederação fraca [*loose*], no sentido, de que não se encontrará sob o domínio de uma nação ou grupo de nações poderosas, mas será efetivamente uma união de países iguais. Dessa forma, poderá contribuir para o objetivo de alcançar um mundo com menos ódio e diferenças de classe, étnicas, de gênero ou outras. Como diz Rawls, “Buscamos um mundo no qual ódios étnicos conduzindo a guerras nacionalistas tenham cessado” (RAWLS, 1999, p. 111).

Um último tópico diz respeito à questão de afinidades entre povos ou culturas. Embora seja ingênuo imaginar que não existam tais laços entre países, povos e governantes, o objetivo, em uma Sociedade dos Povos, é que semelhantes elementos tenham cada vez menos importância. O objetivo dos estadistas seria então aproximar os povos, diminuindo efetivamente as diferenças entre eles. “O que encoraja o trabalho do estadista é que as relações de afinidade não são fixas, mas podem ficar cada vez mais fortes com o tempo, à medida em os povos passam a trabalhar juntos em instituições cooperativas que eles desenvolveram” (RAWLS, 1999, p. 112-113).

O § 16 de *O direito dos povos*, “Sobre a justiça distributiva entre os povos”, discute duas visões a respeito da igualdade entre os povos: uma salientando que a igualdade é boa e um fim em si, e outra, defendida

por Rawls e pela Teoria da justiça como equidade, que a eliminação da desigualdade não é o objetivo, pois a desigualdade não é injusta em si, mas apenas nas relações que dela decorrem. Melhor dizendo, a questão reside em se a desigualdade remanescente pode ou não ser aceita pelos povos (assim como pelos cidadãos, no âmbito doméstico) que se encontram na parte mais baixa da relação. Ele discute, aqui, as teses de Charles Beitz (BEITZ, 1979) e de Thomas Pogge (POGGE, 1994; e 1999)<sup>28</sup>. De modo resumido, Beitz defende uma espécie de “princípio de distribuição global”, no qual estende o Princípio da Diferença, de *Uma teoria da justiça*, ao plano global. Rawls se opõe a isso, pois acredita que se corra o risco de transferência unilateral de recursos, sem garantias de contrapartida dos países beneficiados, contrapartidas na forma de mudança da cultura política que leva à corrupção, principalmente.<sup>29</sup>

No caso de Thomas Pogge, Rawls parece mais disposto a aceitar o *General Resource Dividend* [GRD]. Seria um princípio igualitário global com alvo (RAWLS, 1999, p. 119). Infelizmente, Rawls não discutiu mais esse ponto, e na época, o artigo de Pogge estava no prelo.<sup>30</sup> Rawls se opõe a uma concepção cosmopolita de justiça, por considerar que isto seria desconhecer as diferenças específicas entre os povos. Para quem acusa Rawls de querer simplesmente estender os princípios liberais a todo o mundo, este ponto deve ser levado em consideração. Rawls discorda de alguns de seus mais próximos discípulos, como Brian Barry, Charles Beitz e Thomas Pogge, considerando que semelhante concepção cosmopolita de justiça ignoraria essas diferenças (RAWLS, 1999, p. 82 et seq.).

Já é hora de passar a nosso último tópico, antes da conclusão.

#### IV

De fato, hoje já não se pode falar em Estados nacionais, em sentido estrito, embora seja importante manter as fronteiras nacionais, a fim de preservar os interesses, e os direitos, das populações que vivem nos

<sup>28</sup> Ambos publicados, mais tarde, em POGGE, 2008.

<sup>29</sup> Já defendi essa posição, em ROUANET, 2002. Remeto ao livro para maior discussão deste ponto.

<sup>30</sup> Tive a oportunidade de discutir, com Pogge, o texto, sobre o qual apresentei seminário, em Curso oferecido conjuntamente por Álvaro de Vita e Thomas Pogge, em meados de 1998-1999.

países. Simplesmente abolir as fronteiras, como de certo modo aconteceu na Comunidade Europeia, parece ser a receita para se permitir a devastação do capitalismo global em suas formas mais agressivas. É o que Boaventura dos Santos chama de hegemonia, e contra a qual convoca uma “contra-homogenia” (SANTOS, 2005, p. 75 e passim). Santos define a globalização como “conjuntos de relações sociais que se traduzem na intensificação das interações transnacionais, sejam elas práticas interestatais, práticas capitalistas globais ou práticas sociais e culturais transnacionais” (2005, p. 85). Para o mesmo autor, ainda, “pode estar a ser forjada uma nova forma política: o ‘Estado transnacional’” (2005, p. 92).

Habermas aborda exatamente o mesmo problema, em perspectiva muito similar à que adoto aqui. Para ele,

As nossas sociedades compostas com base no Estado nacional, mas atropeladas pelos impulsos de desnacionalização, “abrem-se” hoje diante de uma sociedade mundial inaugurada pelo âmbito econômico. Interessa-me saber se é desejável um novo “fechamento” dessa sociedade global, e como, nesse caso, ele seria possível. Onde poderíamos encontrar uma resposta *política* ao desafio da constelação pós-nacional? (HABERMAS, 2001, p. 79, grifo do autor).

Habermas mostra que as fronteiras de tornam porosas, em mais de um sentido. Entre eles, o risco, e a realidade, de acidentes nucleares, cataclismos globais, poluição, destruição da camada de ozônio, entre outros fatores ambientais, mostram a fragilidade dessas antigas demarcações territoriais. Outro fator que aponta para a mesma fragilidade é a “globalização” do tráfico de drogas (2001, p. 87). Estes e outros fatores apontam para o possível esgotamento do modelo de Estado-nação. Assim,

Apesar de a soberania e o monopólio da violência da autoridade pública terem permanecido formalmente intactos, a crescente interdependência da sociedade mundial coloca em questão a premissa segundo a qual a política nacional – de um modo geral ainda territorial, nos limites do domínio do Estado – pode ser conciliada com o destino efetivo da sociedade nacional. (2001, p. 89).

Outra questão surgida com a revelação da fragilidade das fronteiras, ou antes, talvez fosse o caso de falar, de seu caráter imaginário,



se dá no fenômeno contemporâneo da migração em massa. Cada vez mais, os cidadãos de todo o mundo se veem forçados a procurar outros lugares nos quais acreditam terem melhores condições de vida, o que força os países seja a adotar políticas isolacionistas e segregacionistas, seja a se abrirem, assimilando os custos dessa transformação populacional. Nesse contexto, contrapõem-se exclusão e inclusão, esta última significando “que a coletividade política permanece aberta para abarcar os cidadãos de qualquer origem sem fechar esse *outro* na uniformidade de uma nação homogênea” (2001, p. 94). Diante desse quadro, a hipótese do fechamento, ou da exclusão, revela-se como cada vez mais irrealista. Como diz Habermas, “Sob as condições cambiantes da constelação pós-nacional, o Estado nacional não pode recuperar a sua força anterior com base em uma política de fechamento *a la* ‘porco-espinho’” (2001, p. 103).

Ao mesmo tempo, não é recomendável, pelo menos na visão de Habermas, abandonar simplesmente as identidades nacionais em seu sentido cultural, étnico ou mesmo religioso. Abrir mão das diferenças em nome da globalização é justamente ceder a uma mundialização do capital que tende a destruir as individualidades. Aceitá-lo é se render ao caos, no que ele tem de pior, e isto os seres humanos não podem aceitar, como mostrou Cornélio Castoriadis (CASTORIADIS apud BAUMAN, 2011, p. 26).

Como colocou, ainda, Boaventura dos Santos, “temos o direito de ser iguais quando a diferença nos inferioriza e a ser diferentes quando a igualdade nos desacaracteriza” (SANTOS, 2005, p. 75). Em outros termos, trata-se de um equilíbrio complexo entre preservar nossas identidades ao mesmo tempo que aspiramos a maior igualdade com a população de todo o mundo. Este o desafio do século XXI.

## CONCLUSÃO

Este texto teve por título “a paz reexaminada”. Não me limitei, porém, ao tema da paz estritamente falando, pois, quando ela ocorre, ela é resulta de um conjunto de fatores favoráveis, de medidas que foram tomadas, sim, em países e continentes, mas que possuem reflexos no mundo inteiro. Vivemos em uma sociedade global, no que isto tem de ruim e de bom, como se procurou mostrar acima. Este é o “fato da globalização”. Se

esta será “hegemônica” ou “contra-hegemônica”, cabe aos povos decidir. As experiências da chamada “Primavera árabe” suscitaram alguma esperança. Por outro lado, a violenta repressão à população na Síria, cujo desfecho ainda não parece visível no curto prazo, levanta ceticismo sobre a extensão e a efetividade dessa primavera. Agora, o governo da Síria começa a perder apoio de seus aliados, entre eles a Rússia, e mesmo o Brasil já se dispõe a assinar declarações brandas. Mas é uma questão de tempo. A população síria não vai mais aceitar o tipo de domínio autocrático e violento protagonizado por Assad ou por outro que o suceda no mesmo espírito. Este é um fenômeno global. A vitória é questão de tempo e, infelizmente, muitas vidas.

Não podemos prever o efeito de nossas ações, mas se procurarmos agir corretamente, do ponto de vista moral – e isto, aqui, significa no melhor interesse dos povos – essa ação irá se difundir no globo e, sucessivamente, derrubar as ditaduras restantes. Pode ser que isto não ocorra jamais, mas este não é um motivo para não continuar tentando.

Campinas, 26 de março de 2012

## REFERÊNCIAS

- BAUMAN, Zygmunt. *Vida em fragmentos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BEITZ, Charles. *Political theory and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1979.
- HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional e o futuro da democracia. In: \_\_\_\_\_. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- KANT, I. *Werkausgabe*. 12 Bd. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1977.
- POGGE, Thomas. An egalitarian law of peoples. *Philosophy and Public Affairs*, Baltimore, v. 23, n. 3, p. 195-224, Summer 1994.
- POGGE, Thomas. Human flourishing and universal justice. *Social Philosophy and Policy*, Oxford, v. 16, n. 1, p. 333-361, Winter 1999.
- POGGE, Thomas. *World poverty and human rights*. 2. ed. Oxford: John Wiley Professional, 2008.
- RAWLS, John. *The law of peoples*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

ROUANET, Luiz Paulo. *À paz perpétua: estudo sobre o pensamento político de Kant*. 1995. Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_. *Rawls e o enigma da justiça*. São Paulo: Marco, 2002.

\_\_\_\_\_. A filosofia da natureza de Kant. *Kant e-Prints*, Campinas, série 2, v. 5, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Oeuvres complètes*. Paris: Gallimard, 1968. t. III.

SACHS, Jeffrey D. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.



# A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DAS MINORIAS<sup>1</sup>

*Soraya Nour*

## INTRODUÇÃO

Quando a ONU foi fundada, ela entendeu que o sistema de proteção dos direitos humanos envolvia a proteção das minorias, que portanto não precisariam de um sistema específico, como então na Liga das Nações. Recentemente, no entanto, a ONU mudou o seu paradigma. Devido à incapacidade do sistema para lidar com os ataques contra as minorias, a ONU começou a desenvolver um sistema específico de proteção das minorias, seguido do Tribunal Penal Internacional por crimes cometidos principalmente contra grupos. Além disso, estudos em psicologia social começaram a dedicar atenção especial à violência contra minorias, e a filosofia política normativa e as teorias éticas em relações internacionais, dominadas pela reflexão sobre o caráter universal dos direitos humanos, começaram a olhar mais de perto as questões das minorias. Como o pobre, o fraco, o doente e o dissidente, as minorias são as primeiras

---

<sup>1</sup> Uma versão anterior deste estudo foi publicada em Nour (2009).

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p69-84>

vítimas de perseguição e, em casos extremos, de genocídio, principalmente quando há repressão religiosa, cultural ou política (REHMAN, 2000, p. 3). O genocídio em Ruanda em 1994 se tornou o símbolo do fracasso da comunidade internacional em proteger as minorias, bem como em compreender a discriminação que elas sofrem. O genocídio poderia ter sido evitado, desde que foi previsto um ano antes no Relatório Especial das Nações Unidas de agosto de 1993 sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrarias. Um genocídio não começa de repente, mas é sempre precedido por uma política sistemática de discriminação na participação na vida pública (social, econômica e política), com a exclusão e opressão de certos grupos – em particular minorias (PACKER; FRIBERG, 2004, p. 1). A prevenção de conflitos foi justificada por uma “responsabilidade de proteger” lamentavelmente interpretado em fóruns políticos e acadêmicos em termos de intervenção armada. Contra esta tendência, o Alto-comissário da OSCE para as Minorias, Rolf Ekeus, falou em “responsabilidade de prevenir”, que significa com mecanismos mais eficazes, não-coercitivos, e com poucos efeitos negativos – o que não foi menos polêmico. O Secretário-Geral Kofi Annan pediu para substituir a cultura de reação por uma cultura de prevenção (ANNAN, 2004; PACKER; FRIBERG, 2004, p. 1-2), afirmando que a responsabilidade de proteger não pode ser confundida com o direito de intervir. Apesar de inúmeros esforços, especialmente da Subcomissão de Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias e, no contexto da América Latina, do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), nenhuma definição de minoria pode ser aceite sem controvérsia. O conceito em si é vago, não é possível dar conta das inúmeras minorias que podem se formar quando um traço é estigmatizado. Há uma infinita combinação de variáveis, tais como características físicas, religião, língua, etnia, raça, saúde física e mental, a intimidade sexual, etc. O status de ser uma minoria é uma circunstância histórica.

A primeira parte deste ensaio consiste em discutir os aspectos jurídicos na proteção das minorias, no âmbito da ONU, do Tribunal Penal Internacional e do Sistema Interamericano de Direito Humanos. A segunda parte consiste em analisar os aspectos sociológicos da construção de grupos e sua estigmatização política social, como no caso da construção do “inimigo”, do totalitarismo e do genocídio, e como filosofia e a teoria

política tenta conciliar a reflexão sobre os fundamentos universais dos direitos humanos com os direitos da minoria.

## 1 A CODIFICAÇÃO DO DIREITO DAS MINORIAS<sup>2</sup>

A questão das minorias e as soluções encontradas para protegê-las no âmbito da Liga das Nações e da ONU estão diretamente relacionadas com a metamorfose histórica do Estado. Quatro fases no direito internacional das minorias podem ser identificadas. Em uma primeira fase, desde os tempos medievais até ao início da idade moderna, o status de minoria é determinada principalmente pela religião e os conflitos são resolvidos no campo do direito internacional por tratados bilaterais e multilaterais. Em uma segunda fase, de formação do Estado-nação, os conflitos tornam-se nacionalistas e sua resolução culmina no sistema de proteção das minorias na Liga das Nações. Em uma terceira fase, que começa com a fundação da ONU, a proteção das minorias é absorvida pela proteção dos direitos humanos. Em uma quarta fase, mais recente, de transformação profunda do Estado-nação, a ONU começou a desenvolver um sistema específico de proteção das minorias e estabeleceu o Tribunal Penal Internacional por crimes cometidos contra os grupos.

O sistema de proteção das minorias na Liga das Nações foi baseado no princípio da não discriminação, na garantia do uso das línguas minoritárias nos tribunais e no aprendizado das línguas das minorias e do ensino fundamental nas línguas minoritárias. Neste contexto, a autonomia das minorias húngara e alemã (saxônicas) foi reconhecida na Transilvânia e a autonomia pessoal foi autorizada. Na Polónia e na Romênia, judeus e outras religiões ganharam um estatuto especial – por exemplo, sábado, foi autorizado como dia de descanso para os trabalhadores. Esses compromissos, assumidos no âmbito da proteção da Liga das Nações, foram identificados como tendo valor constitucional, com prioridade sobre as leis e normas locais.

Sucedendo a Liga das Nações, após a Segunda Guerra Mundial, a ONU acreditou que, proibindo a discriminação e o genocídio, a adoção da *Declaração Universal dos Direitos Humanos* seria suficiente para proteger as minorias. A *Declaração*, no entanto, não fazia nenhuma referência ao

<sup>2</sup> Esta seção está baseada em Kovacs (2005, p. 7-28).

direito das minorias, apesar da proposta dinamarquesa. A Liga tinha uma visão limitada, mas mesmo assim muito mais efetiva que a da ONU sobre as minorias. A França e a Inglaterra recusaram a idéia de que um Estado pudesse proteger uma minoria no caso de conflito armado. Esta posição foi apoiada por vários países europeus que se beneficiaram com as mudanças territoriais, em detrimento das minorias. Os governos cingiam alegavam uma relação entre o sistema de proteção da Liga das Nações e o expansionismo nazista favorecido pelo ativismo de minorias alemãs em outros países – apesar de isso só ter acontecido depois que a Alemanha deixou a Liga das Nações. A idéia de condenar a discriminação e o genocídio foi traduzida em duas convenções: a *Convenção sobre a prevenção e punição do crime de Genocídio* (1948) e a *Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial* (1965). A UNESCO também desenvolveu a *Convenção contra a discriminação na educação* (1960) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) elaborou a *Convenção sobre a discriminação no emprego e na ocupação* (1958).

O *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos* adotou um artigo específico sobre minorias. De acordo com o artigo 27, “nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, a pessoas pertencentes a essas minorias não pode ser negado o direito de, conjuntamente com outros membros de seu grupo, usufruir de sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião, ou usar sua própria língua”. O Artigo 30 da *Convenção sobre os direitos da criança* (1989) repete a fórmula do Pacto: “Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas ou pessoas de origem indígena, a uma criança que pertença a tais minorias ou seja indígena não deve ser negado o direito de, em comunidade com outros membros de seu grupo, usufruir de sua própria cultura, professar e praticar sua própria religião, ou usar sua própria língua”. A *Declaração dos direitos das pessoas pertencentes a minorias nacionais ou étnicas, religiosas e linguísticas* (1992) é o símbolo da transformação do paradigma da ONU concernente a minorias. Embora cite as liberdades clássicas, seu conteúdo se refere mais a problemas específicos das minorias. A declaração salienta a importância da participação das minorias na vida pública, econômica e social, a importância do aprendizado da história e da cultura das minorias, bem como do ensino em língua minoritária.



Uma interpretação literal do *Pacto internacional sobre direitos civis e políticos* poderia sugerir que os Estados têm apenas a obrigação negativa de abstinência. Contrariamente a esta interpretação, o Comentário Geral N. 23, *Os direitos das minorias*, em 1994, afirma que os termos utilizados no artigo 27 indicam que as pessoas designadas a serem protegidas são aqueles que pertencem a um grupo que partilhaem comum uma cultura comum, uma religião e/ou um idioma. Estes termos indicam também que as pessoas designadas a serem protegidas não precisam ser cidadãos do Estado-Membro. A este respeito, as obrigações decorrentes do artigo 2.1 também são importantes, uma vez que um Estado-Membro é obrigado por este artigo a garantir que os direitos protegidos pelo Pacto estão disponíveis para todos os indivíduos que se encontram no seu território e sujeitos à sua jurisdição, exceto os direitos que se aplicam especificamente aos cidadãos, como os direitos políticos nos termos do artigo 25. Um Estado-Membro não pode limitar os direitos do artigo 27 a seus próprios cidadãos (CCPR Comentário Geral, n.º 23: *Direitos das Minorias*, quinquagésima sessão, 1994). O Artigo 27 do Pacto, embora formulado em termos negativos, reconhece a existência de uma lei que exige medidas positivas de salvaguardas, não apenas do Estado em si mas de qualquer pessoa que se encontre em seu território. Os direitos consignados neste artigo são individuais, mas o seu respeito exige que um grupo minoritário possa preservar sua cultura, língua ou religião. O Estado deve ter uma ação positiva.

Hoje, alguns regimes constitucionais democráticos são mais atentos aos direitos das minorias. Na Europa, houve uma institucionalização de diversas formas de autonomia pessoal (Finlândia, Hungria, Noruega, Eslovénia, Suécia, etc.) ou de autonomia territorial (Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, Itália, Morávia, etc.); a língua de uma minoria é normalmente assegurado a nível local. Com a integração econômica e social, as autonomias pessoais ou territoriais, bem como as conexões transfronteiriças, já não ameaçam mais os interesses vitais dos Estados membros da União Européia.

Por outro lado, as transformações do Estado-nação também podem envolver conflitos explosivos. Isto requer novos instrumentos institucionais e melhoria dos mecanismos existentes que possam tratar as causas profundas destes problemas e advertir o Conselho de Segurança antes

que ação militar se torna a única opção. Por esta razão, um representante especial do Secretário-Geral sobre as minorias e a prevenção de genocídio é necessário, bem como um comitê independente de especialistas para supervisionar o cumprimento da Convenção das Nações Unidas sobre a prevenção e punição do crime de genocídio. Agências que têm sido mais ativas deveriam ser reforçadas: o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos, criado em dezembro de 1993, que pressiona os Estados a melhorar a proteção dos direitos humanos individuais e de grupos; os Grupos de trabalho das Nações Unidas sobre as minorias e os povos indígenas, que, com suas sessões anuais, se tornaram o principal fórum para a divulgação de informações e troca de idéias, funcionando como uma plataforma para a progressos dos parâmetros internacionais, o Comitê de direitos humanos e o Comitê sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial, que desenvolvem uma jurisprudência em direitos das minorias. A ONU deveria trabalhar com governos que temem de modo equívoco que o desenvolvimento dos direitos das minorias possa encorajar conflito (estudos têm provado o contrário) por meio de seus Programa técnicos de cooperação, afim de implementar tais direitos.

## **A CORTE PENAL INTERNACIONAL**

A fundação da Corte Penal Internacional é uma das inovações mais profundas na legislação internacional relacionada a minorias ou grupos. O fato de que a vítima seja membro de um grupo é conceitual no genocídio e em dois subtipos de crime contra a humanidade. O genocídio não é geralmente cometido contra um indivíduo como tal, mas enquanto membro de um grupo. A maior dificuldade está em definir o que constitui um grupo. O Artigo 6º do Estatuto de Roma da Corte Penal Internacional descreveu o propósito de genocídio como a destruição de “um grupo nacional, étnico, racial ou religioso como tal”. Este é também o caso do crime de perseguição, um subtipo de crime contra a humanidade. Mas, diferentemente do genocídio, o crime de perseguição não limita a natureza do grupo: a perseguição é contra “qualquer grupo ou coletividade por razões de ordem política, racial, nacional, étnico, cultural, religioso, sexista [...] ou por quaisquer outros motivos universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional”. Para o crime de apartheid, um

outro subtipo de crime contra a humanidade, o grupo é limitado à raça: o apartheid é “um regime institucionalizado de opressão e de dominação sistemática de um grupo racial sobre qualquer outro grupo racial ou sobre todos os outros grupos raciais”.

Ao definir vários componentes do *actus reus*, a Câmara de primeira instância do ICTR (Corte penal internacional para a Ruanda) forneceu uma definição de “grupo”: este conceito refere-se apenas a “grupos estáveis”, “constituídos de modo permanente, e aos quais a adesão é determinada pelo nascimento, com a exclusão de grupos mais ‘móveis’, aos quais se adere por um compromisso voluntário individual, como grupos econômicos ou políticos. Assim, o critério comum de grupos protegidos pela *Convenção sobre genocídio* é a adesão a esses grupos, adesão que parece ser normalmente indiscutível por seus membros, que pertencem a este grupo automaticamente, por nascimento, de modo contínuo e, muitas vezes, irremediável” (ICTR, Decisão de 2 de Setembro de 1998, ICTS-96-4-T). A Câmara de primeira instância também definiu mais especificamente cada um desses grupos: “um grupo nacional é definido como uma comunidade de pessoas que são percebidas como compartilhando uma relação jurídica com base na cidadania comum, ligada a direitos e deveres recíprocos. Um grupo étnico é geralmente definido como um grupo cujos membros partilham uma língua comum ou cultura. A definição convencional de grupo racial é baseada em características físicas hereditárias, muitas vezes identificados com uma região geográfica, independentemente de fatores linguísticos, culturais, religiosos ou nacionais. O grupo religioso é aquele cujos membros compartilham a mesma religião”. O que importa é que o ato foi feito contra um indivíduo porque ele pertence a um grupo, não por causa de sua identidade individual. Portanto, o grupo, antes que o indivíduo, é a vítima. Isso diferencia este crime do de matar um indivíduo em particular: o objetivo não é eliminar apenas o indivíduo, mas todo o grupo a que pertence, e do qual o indivíduo é apenas um elemento. O principal problema com essas definições é o seu conceito essencialista de grupo, reproduzindo a polêmica idéia de que um indivíduo tem certas características de pertencimento “imutáveis”. É geralmente o grupo atacante que define os critérios pelos quais alguém pertence ou não ao grupo vítima. A criação de um grupo vítima é a contrapartida da constituição

institucionalmente legitimado do grupo atacante, que se considera estável e constante. Em outras palavras, a construção de uma identidade coletiva homogênea tem como contrapartida a construção da identidade de um inimigo comum, externo ou (como é mais frequentemente o caso) interior ao Estado, que deve “ser extirpado” do corpo que “contamina”. A dificuldade da legislação ao estabelecer uma definição de vítima é um problema em decorrência do princípio “*Nullum crimen, nulla poena sine praevia lege*” (nenhum crime, nenhuma pena sem lei prévia). Conceitos mais amplos sofrem com a resistência dos Estados-Membros, que não serão considerados culpados; e conceitos mais limitados restringem consideravelmente a ação da Corte. A experiência histórica pode oferecer um catálogo de grupos que normalmente tornam-se vítimas, mas essa lista não pode ser considerada exaustiva.

Assim como nenhuma definição de minoria pode ser satisfatório, nenhuma definição de genocídio pode ser aceito tranquilamente. Se não é possível ter um conceito *a priori* de grupo, também não há uma essência do genocídio que anteceda todas as concepções. Uma vez que a tarefa da democracia é proteger as minorias, uma “teoria de genocídio” em um sistema democrático não pode excluir outros tipos de genocídio além do genocídio físico. Lemkin considerou o genocídio em todos os níveis, incluindo o nível cultural. Há atualmente uma grande demanda dos movimentos sociais para incluir também o genocídio da fome no âmbito da Corte Penal Internacional e para considerar não somente a responsabilidade por ação, mas também por omissão. Estes desenvolvimentos históricos e jurídicos apresentam assim uma série de problemas de ordem da psicologia social, que analisam como a exclusão política e social pode chegar a níveis extremos de violência em determinados contextos particulares.

## O SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS

No âmbito da América Latina, é sobretudo o Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) que se ocupa com a defesa das minorias. Sua atuação é diferenciada por Abramovich (2009) em três momentos históricos distintos. No primeiro momento, desde o início de seu funcionamento em 1979, o SIDH se ocupava sobretudo com violações

sistemáticas e em massa de certos grupos por parte do terrorismo de Estado. A Corte IDH era o último recurso de justiça, mas inefetiva frente às justiças internas devastadas. Os Relatórios da Comissão IDH serviam no entanto como uma documentação com rigor técnico, assegurando a legitimidade das denúncias e expondo ao desgaste as imagens dos ditadores. No segundo momento, no fim da década de 80 e no início da década de 90, o SIDH acompanha a transição pós-ditatorial, procurando conter a força de pressão dos militares e tratando de alguns temas sociais de grupos discriminados, como a afirmação da igualdade das mulheres perante a lei em seus direitos familiares e matrimoniais, assim como os direitos sucessórios de filhos nascidos fora do casamento. Na década de 90, a jurisprudência do SIDH sobre os crimes de terrorismo de Estado começa a exercer alguma influência nos sistemas jurídicos locais e mesmo em políticas estatais. A jurisprudência do SIDH sobre anulação das leis de anistia de graves violações de direitos humanos foi essencial para o embasamento jurídico na abertura de processos contra responsáveis de crimes contra a humanidade no Peru e na Argentina. O caso *Barrios Altos contra Peru* (2005) foi decisivo para invalidar a lei de auto-anistia do regime de Fujimori assim como no julgamento de crimes cometidos durante seu governo. Recentes decisões dos tribunais superiores do Chile, bem como debates sobre a redução de penas de grupos paramilitares na Colômbia e temas da justiça transicional na Guatemala, El Salvador, Honduras, Paraguai e Uruguai têm recorrido à jurisprudência da Corte. A ela têm sido apresentados os crimes contra a humanidade cometidos nos anos 70 e 80 no Brasil (*Lundi v. Brasil*, 2009), na Bolívia (*Estrada v. Bolívia*, 2007) e no México (*Pacheco v. México*, 2008).

A fase atual é marcada sobretudo por uma mudança de agenda, na qual as minorias passam a ter papel fundamental: o novo aspecto prioritário na agenda do SIDH são as demandas de grupos e coletividades excluídos, que são afetados em seus direitos de participação e expressão, que sofrem violência institucional ou social, que têm dificuldades de acesso à esfera pública, ao sistema político e à proteção social ou judicial. Com esta mudança de enfoque, os conflitos que ocupam a atenção do SIDH são por exemplo a violência policial contra certos grupos sociais, a violência contra as mulheres tolerada pelas autoridades estatais, a privação da terra e de

participação política dos povos e comunidades indígenas, a discriminação da população afrodescendente e os abusos das burocracias contra imigrantes não-documentados. O que importa é que não se trata para o SIDH de tratar de casos individuais enquanto tais, mas sim de identificar nestes casos padrões estruturais de discriminação e violência contra grupos determinados. Ainda, o SIDH afirma o dever de ação positiva do Estado: não se trata apenas de não discriminar, mas de proteger grupos que são vítimas de discriminação. Assim o SIDH analisa como mesmo práticas neutras podem ter efeitos discriminatórios sobre certos grupos (caso das meninas Yean e Bosico contra República Dominicana, 2005).

Entre alguns casos importantes, pode-se mencionar o caso Maria da Penha Fernandes v. Brasil: a atenção do SIDH se voltou para o fato de que não se trata apenas de um caso individual, mas de um modelo sistemático de conduta, de uma prática geral de impunidade da violência doméstica e de negligência do Estado em implementar medidas efetivas de prevenção. Pode-se também mencionar o caso Sebastião Camargo Filho v. Brasil, 2009, de desocupação forçada na área rural por milícias privadas de fazendeiros e a tolerância da justiça e do Estado; e o caso Wallace de Almeida v. Brasil, 2009, no qual o Brasil foi responsabilizado por violência contra negros em favela do Rio de Janeiro. A execução extrajudicial de um jovem negro não era um caso isolado, e sim estrutural, expressão da tendência racista da polícia e sua cumplicidade com a autoridade federal. O SIDH tem produzido ainda uma relevante jurisprudência relativa à proteção dos povos indígenas, que tem no entanto se deparado com imensas dificuldades de efetivação (ABRAMOVICH, 2009).

## **2 A PSICOLOGIA SOCIAL, A TEORIA POLÍTICA E A FILOSOFIA POLÍTICA DAS MINORIAS**

A versão essencialista de uma “comunidade cultural” sugere uma unidade cultural, o “espírito de um povo”, uma comunidade com uma vontade comum, uma consciência comum e interesses comuns. Segundo essa visão, embora se manifeste em ações, pensamentos e sentimentos dos indivíduos, a personalidade não é uma produção individual, mas a comunidade impõe ideias e sentimentos a cada indivíduo. Assim, a teoria

essencialista da comunidade cultural reproduz os mesmos princípios da teoria racista, simplesmente substituindo o conceito de raça pelo de cultura. Contrariamente a esta concepção essencialista de grupo, estudos da psicologia social têm mostrado que o desenvolvimento do caráter individual não é um produto automático da comunidade. De acordo com a psicologia social, cada indivíduo pertence a vários grupos sociais, como a família, a religião, a escola etc. Por esta identificação com grupos diferentes, o indivíduo adquire uma independente e original, um caráter único, constituído em parte por todas essas identidades, mas que as ultrapassa. Cada um pertence – ou pelo menos pode pertencer – a várias comunidades simultaneamente.

A psicologia social também examina como o ser humano se desenvolve não só no sentido de conquista da autonomia, mas também de adaptação. Isso acontece no caso do fanatismo religioso e ideológico, do nacionalismo, do fascismo e de todos os tipos de fundamentalismo. Há um processo de identificação que resulta em uma polarização antagônica entre “nós” e “eles”. A concepção de “nós” é baseada em um conceito de “pureza”. O mítico “nós” deve ser redescoberto. O inimigo constitui uma “conspiração”: o inimigo externo, que ameaça a segurança das fronteiras e o inimigo interno, que mina os alicerces do regime. Assim, a minoria armênia na Turquia era a vista como cúmplice do inimigo no exterior, a Rússia, e em Ruanda a ameaça dos Tutsi no exterior foi relacionado com os Tutsi dentro das fronteiras.

Na *Psicologia das massas*, Sigmund Freud (1921, p. 88) analisa duas instituições que produzem esse fenômeno: a igreja e o exército, mas não o que os une – o Estado. Em seu comentário a Freud, o jurista Hans Kelsen (1922. Ver BALIBAR, 2011, p. 383) encontra no Estado os mesmos fenômenos que Freud havia identificado na Igreja e do Exército. O processo de identificação pode ter um aspecto positivo na formação do caráter e para desenvolver relações e sentimento sociais em pequenos grupos. No Estado, no entanto, como na Igreja e no Exército, a identificação coletiva só pode produzir hipóstases, como a construção do nacionalismo. Em um Estado, analisa Kelsen, os interesses econômicos, nacionais e religiosos que unificam as pessoas são exatamente os mesmos que as separam. Kelsen (1926) encontra a consequência dessa hipóstase

coletiva do Estado no âmago da teoria da democracia representativa: as minorias não são representadas.

Este problema já tinha sido formulado por John Stuart Mill, que, em suas *Considerações sobre o Governo Representativo*, afirma que “é uma parte essencial da democracia que as minorias devem ser devidamente representada” (MILL, 1861, p. 281; KAUFMANN, 2001, p. 15; ROSANVALLON, 2003). Na década de 80 e 90, a questão das minorias está no cerne de dois grandes debates: o debate (especialmente anglo-saxão) entre liberalismo e comunitarismo, eo debate (principalmente europeu) entre os nacionalistas republicanos e os republicanos cosmopolitas. A questão é a reconciliação da liberdade individual com a liberdade comunitária, problema fundamental do projeto da modernidade. Kant (1797), além do seu conceito individualista da liberdade (a liberdade da vontade) também tem um conceito comunitário de liberdade (não substancialista): a liberdade de um coletivo autônomo, de uma política de comunidade jurídica, um povo que reina sobre si mesmo.

O liberalismo tem uma concepção individualista da liberdade - a liberdade de fazer o que não é incompatível com a liberdade dos outros, o que torna possível o pluralismo e o multiculturalismo. Esta concepção difere do conceito positivo e comunitarista de liberdade que é encontrado em Rousseau (corpo consenso moral – 1755, cap. 1.5), Hegel (moralidade objetiva garantida pelo Estado – 1821, §257-360), Tocqueville (liberdades políticas inscritas nos costumes – 1835, Tomo 2, Parte 4) e Marx (base social reconciliada – 1844 e 1845: p. 331-360).

Na discussão americana entre liberais e comunitaristas, o problema sistemático é a relação entre valores e normas. O liberalismo separa as normas públicas dos valores particulares – um princípio construído no tempo das guerras religiosas, a fim de evitar conflitos sociais, garantindo os direitos das minorias por normas públicas válidas para todos. Os comunitaristas, ao contrário, deduzem as normas públicas dos valores de uma comunidade, que deve ser considerada, em certa medida, como homogênea. Entre os liberais americanos, Rawls (1971, pt. 1, cap. 3) desenvolve um modelo individualista de uma compatibilidade geral das liberdades particulares, definidas positivamente pelo “senso comum” nas democracias ocidentais enquanto liberdade política, liberdade de



pensamento, liberdade de consciência e assim por diante. No entanto, enquanto a liberdade negativa é compatível com a liberdade positiva, as premissas metodológicas da *Teoria da Justiça* de Rawls são individualistas e não comunitárias. O apelo ao famoso “véu de ignorância” (o que um indivíduo decidiria se seus olhos estivessem vendados, impedindo-o assim de avaliar sua situação específica é, portanto, uma decisão egoísta) supõe um indivíduo que não seja determinado por uma situação empírica, e que por isso mesmo não possa, no contrato social, agir em benefício próprio. Este indivíduo age racionalmente em “posição original”. O cálculo estratégico e egoísta de um indivíduo removido de sua situação particular tem os mesmos resultados que uma moralidade universal sem a ajuda da natureza em Kant (1784: 17-18) ou a astúcia da razão em Hegel (1807: VBC, 1822: § 36). Nenhuma discussão razoável ou reconhecimento entre os indivíduos é necessária.

O republicanismo europeu não renuncia à razão prática e a um possível universalismo possível, mas tem também um projeto coletivo (em oposição ao individualismo) e concebe o indivíduo dentro de um coletivo. Assim, o comunitarismo de autores como Karl-Otto Apel (1976), Jürgen Habermas, Paul Ricoeur, Charles Taylor e Albert Wellmer difere-se de um etnocentrismo e está associado ao universalismo. Este tipo de comunitarismo está ligado à ideia aristotélica de política e práxis, mas desenvolveu-se na Alemanha como parte da hermenêutica de Schleiermacher (1838), Dilthey e Gadamer, segundo os quais a liberdade não é uma abstração a-histórica nem um fato da razão pura, mas baseia-se na interpretação que as pessoas têm de suas próprias relações mútuas. Ao contrário do liberalismo, o republicanismo considera o direito acima da lei particular, e a justiça acima da vontade geral; e ao contrário do comunitarismo, o republicanismo considera a lei sobre a identidade coletiva: a lei não é estabelecida por um consenso empírico. O republicanismo se divide em republicanismo nacionalista, inspirado por Rousseau e próximo ao comunitarismo, e republicanismo cosmopolita, inspirado em Kant (1795 e 1797) e próximo do liberalismo. De acordo com o republicanismo nacionalista, a adesão a princípios abstratos não estabiliza uma comunidade política. Para o republicanismo cosmopolita, no entanto, uma identidade política pode ser baseada em princípios de

“Estado de Direito” compatíveis com os valores universais (igualdade, liberdade, autonomia, reciprocidade, participação) e isso inclui ao mesmo tempo as minorias. Enquanto alguns republicanistas vêem a possibilidade de inclusão política das minorias em uma maior representação política (Rosanvallon), outros exigem mais deliberação (HABERMAS, 1996 e RAWLS, 1971. Ver FERRY, 1994; FERRY; LACROIX, 2000, p. 18-19).

O debate filosófico sobre a questão dos direitos humanos das minorias desenvolveu-se fortemente nos últimos anos (ver KYMLICKA, 1995), sobretudo em torno de conceitos como “reconhecimento” e “multiculturalismo”. A perspectiva de minorias contra a simples assimilação da cultura da maioria significa que o reconhecimento de uma cultura minoritária merece proteção. O liberalismo é baseado na não-discriminação, indiferente ao particular. Charles Taylor (1989 e 1992) e Axel Honneth (1992), por um lado, inspirados por Hegel, exigem uma “política do reconhecimento”: além de uma filosofia política com base nas instituições jurídicas e políticas sobre o que é comum a cada um, o reconhecimento se refere ao que cada um tem em particular, suas práticas e crenças concretas. A singularidade de cada um deve ser considerada um valor a ser estimado. A inclusão como identificação é distinta de formas de integração e tolerância, que são indiferentes a essas peculiaridades. A política de identificação visa garantir que as diferentes características de cada um sejam valorizadas e desenvolvidas. Taylor, que se considera na tradição liberal igualitária, opõe a um liberalismo processual que subtrai qualquer conteúdo uma versão do liberalismo que tem um conceito de um bem público aceito. A política da diferença envolve o reconhecimento do valor das diferentes culturas: cada um tem o direito de que o valor de sua cultura seja reconhecido. Apesar das diferenças epistemológicas, o que todas essas teorias têm em comum é a ideia de que as atitudes em relação às minorias não estão limitadas a não-discriminação, mas envolve a promoção ativa e positiva da diversidade e pluralidade cultural.

Uma dificuldade é que as questões contemporâneas das minorias (nacionalismo, racismo e outras formas de discriminação e exclusão das minorias) estão intimamente ligados à legitimação institucional de visões de mundo particulares e excludentes. Uma segunda dificuldade resulta do fato de que, em um contexto onde o que está a crescer não é o mercado,

mas o desemprego, o fenômeno da exclusão é central para a atribuição de um rosto “inimigo” às minorias, o que se associa às crises socio-políticas da economia e da democracia representativa liberal. Interpretações abstratas, tais como “conflitos de identidade” e “rejeição do outro” supõem que a alteridade é *a priori*, ignorando a história que estigmatiza as minorias (BALIBAR, 1997, p. 324-327).

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no sistema interamericano de direitos humanos. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 6, n. 11, p. 7-39, dez. 2009.
- ANNAN, K. *Lecture at the conference: preventing genocide: threats and responsibilities*. Stockholm 26-28 January 2004, UN Press Release SG/SM/9126).
- APEL, K.-O. *Transformation der philosophie*. v. II: Das Apriori der Kommunikationsgemeinschaft [1. ed. 1976]. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1984.
- BALIBAR, É. *La crainte des masses*. Paris: Galilée, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Citoyen sujet*. Paris: PUF, 2011.
- FERRY, J. M.; LACROIX, J. *Philosophie de la communication*. Paris: Cerf, 1994.
- \_\_\_\_\_. *La pensée politique contemporaine*. Bruxelles: Bruylant, 2000.
- FREUD, S. Massenpsychologie und Ich-Analyse [1921]. In: \_\_\_\_\_. *Studienausgabe*. Frankfurtam Main: Fischer, 2000.
- HABERMAS, J. *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1996.
- HEGEL, G. W. F. Phänomenologie des Geistes [1. ed. 1807]. In: \_\_\_\_\_. *Gesammelte Werke*. Hamburg: Meiner, 1990. v. 9.
- \_\_\_\_\_. Grundlinien der Philosophie des Rechts [1. ed. 1821]. In: \_\_\_\_\_. *Gesammelte Werke*. Hamburg: Meiner, 1995. v. 14.
- HONNETH, A. *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1992.
- KANT, I. Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht [1. ed. 1784]. In: PREUSSISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN (Ed.). *Gesammelte Schriften*. Berlin: Walter de Gruyter, 1923.
- \_\_\_\_\_. Rechtslehre [1. ed. 1797]. In: PREUSSISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN (Ed.). *Gesammelte Schriften*. Berlin: Walter de Gruyter, 1923.
- \_\_\_\_\_. Zum ewigen Frieden [1. ed. 1795]. In: PREUSSISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN (Ed.). *Gesammelte Schriften*. Berlin: Walter de Gruyter, 1923.
- KAUFMANN, M. (Ed.). *Integration oder toleranz? Minderheiten als philosophisches problem*. Freiburg: Alber, 2001.

- KELSEN, H. Der Begriff des Staates und die Sozialpsychologie. Mit besonderer Berücksichtigung von Freuds Theorie der Masse. *Imago*, v. VIII, n. 2, p. 97-141, 1922.
- \_\_\_\_\_. *Das Problem des Parlamentarismus* [1. ed. 1926]. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1968.
- KOVACS, P. *La protection internationale des minorités nationales aux alentours du millénaire*. Paris: Pedone, 2005.
- KYMLICKA, W. *The rights of minority cultures*. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- MARX, K. Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie [1. ed. 1844]. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Werke*. Berlin: Dietz, 1976. v. 1.
- \_\_\_\_\_. Deutsche ideologie [1845; 1. ed. 1932]. In: MARX, K.; ENGELS, F. *Werke*. Berlin: Dietz, 1990. v. 3.
- MILL, J. S. *Utilitarianism, on liberty and considerations on representative government*. Ed. H. B. Acton. London: Dent, 1972.
- NOUR, S. Minorities in context. In: NOUR, S. (Dir.). *The minority issue: law and the crisis of representation*. Berlin: Duncker und Humblot, 2009.
- PACKER, J.; FRIBERG, E. *Genocide and minorities: preventing the preventable*. 2004. Disponível em: <<http://www.minorityrights.org/admin/Download/pdf/Genocide2004.pdf>>.
- REHMAN, J. *The weaknesses in the international protection of minority rights*. The Hague: Kluwer Law International, 2000.
- ROSANVALLON, P. *Pour une histoire conceptuelle du politique*. Paris: Seuil, 2003.
- ROUSSEAU, J.-J. *Du contrat social* [1. ed. 1755]. Paris: Aubier-Montaigne, 1943.
- SCHLEIERMACHER, F. D. E. *Hermeneutik und Kritik* [1. ed. Postuma 1838]. Heidelberg: Winter, 1959.
- TAYLOR, C. *Sources of the self: the making of the modern identity*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Multiculturalism and 'the politics of recognition'*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- TOCQUEVILLE, A. *De la démocratie en Amérique* [1. ed. 1835]. Paris: Garnier-Flammarion, 1981.

## PRECARIEDADE E PRIMITIVISMO DO SISTEMA INTERNACIONAL

*Ricardo Seitenfus*

O presente texto aborda as características essenciais da organização das relações internacionais e o desafio impostergável de uma reforma do sistema das Nações Unidas (ONU). Para tanto, abordarei numa primeira parte (*O fracasso do entre guerras*) as lições extraídas do período pré Segunda guerra mundial, essencialmente com a experiência da Sociedade das Nações (SDN); numa segunda parte (*Contornos da nova organização das relações internacionais*) ressaltarei os elementos que compõem a certidão de nascimento da ONU; numa terceira parte (*O sistema paralisado pela Guerra Fria*) indicarei como a disfunção provocada pela Guerra Fria provoca um redirecionamento institucional para, em guisa de conclusão, ressaltar o primitivismo e a precariedade que marcam a atual engenharia institucional das relações internacionais.

## 1 O FRACASSO DO ENTRE GUERRAS

Ao interrogarmos a História, neste início de século, que coincide com um novo milênio, sobre o quê marcou o século que passou, recolheremos variadas respostas. Alguém mencionará a possibilidade da autodestruição engendrada pelo homem. Com efeito, pela primeira vez ele dispõe da possibilidade de destruir várias vezes a vida sobre a terra através das armas nucleares.

Outros mencionarão os dois conflitos mundiais que transformaram o flagelo da guerra, outrora regional e localizado, num drama de toda a Humanidade. Outros ainda indicarão a vitória do capitalismo, a derrota da solidariedade ou ainda o extraordinário desenvolvimento científico e tecnológico. Notamos que uma simples indagação engendra múltiplas respostas. Não poderia ser diferente pois a aceleração da História tornou-se possível graças a um encadeamento de acontecimentos marcantes que não somente impregnaram o tempo mas também mudaram a natureza das relações internacionais.

Eu queria propor uma reposta complementar, indicando que o século XX foi o século das Organizações Internacionais. Através destas instituições – essencialmente as publicas de natureza intergovernamental – definir critérios mínimos para as relações entre os Estados soberanos. O homem se deu conta, ao longo daquele século, que a política internacional não poderia ser deixada somente nas mãos dos diplomatas, como a guerra também não poderia ser o apanágio exclusivo dos militares. Esta tomada de consciência nasce com o final da Primeira guerra mundial. O espírito humanitário e o pacifismo que reina a partir de 1919, são inspirados em grande parte pelo Presidente Woodrow Wilson dos Estados Unidos.

Cogita-se que é possível transformar as relações internacionais, que até então eram calcadas unicamente sobre uma percepção do denominado interesse nacional de forma egoísta e materializada pelas cláusulas secretas dos acordos internacionais. Foi proposto que a moral e a ética estivessem acima da força. As relações conflituosas entre os Estados deveriam dispor de instrumentos que permitissem encontrar soluções aos seus litígios através de meios pacíficos; ou seja, instrumentos jurídicos civilizados, previamente estabelecidos.

Imbuída deste espírito nasce a Liga das Nações, ou a Sociedade das Nações (SDN), baseada num Pacto, que como seu nome indica, é uma aliança entre os coligados para fazer com que nunca mais fosse possível uma catástrofe como a chamada *Grande Guerra* assim denominada então. Em 1939, com o fracasso retumbante da SDN, ela será rebatizada de Primeira guerra mundial.

O espírito moralista sustentado pelos 14 pontos do Presidente Wilson, concederam a Liga das Nações um caráter voluntarista escassamente objetivo e prático. Após um período extremamente proveitoso, sem enfrentar nenhum problema maior durante os anos 1920, a Liga se defronta a partir do início da década de 1930, com os interesses das Grandes Potências. Quando estas manifestam ambições territoriais ou de poder, tendem simplesmente a não se submeter aos ditames da Liga.

Um alerta já havia sido emitido pelo isolacionista Congresso dos Estados Unidos que recusa a ratificação do Tratado de Versalhes para opor-se a criação da SDN. Portanto, a ausência do Estado promotor do entendimento e progressivamente ator incontornável das relações internacionais constitui um baque do qual a SDN jamais se recuperara. Contudo o pior estaria por vir na década seguinte. Ao não prever a possibilidade de sanção para os Estados infratores (a única sanção consistia em sua eventual exclusão) estes são livres para utilizarem-se da guerra (ou da simples ameaça) como instrumento normal de sua política exterior.

Os exemplos são numerosos: quando a Alemanha aplica a política agressiva de Adolf Hitler, ela simplesmente não aguarda as eventuais sanções da Liga e se retira da organização, sem que isto acarrete outras conseqüências para sua posição; e assim foi com a invasão da Abissínia, atual Etiópia, pela Itália. A Liga tentou introduzir um mínimo de política de sanções contra Roma e finalmente se curvou perante o ato de força de Mussolini reconhecendo pouco após a soberania italiana sobre o território; o outro exemplo vem da Ásia quando da ocupação da Manchúria pelo Japão e a criação de um Estado fantoche simpático ao império nipônico. Em todos estes casos, a SDN não consegue ir além dos protestos formais, reconhecendo, senão *de jure* ao menos de fato, a situação criada pelo uso da força.

Vê-se muito bem que estamos caminhando para aquilo que se tentou evitar com a criação da Liga. E a guerra desencadeada em 1939 significara o atestado de óbito certa da Liga das Nações. Portanto a Liga, que nasce em 1919 pelo final da Primeira guerra, vai morrer em razão do início da Segunda guerra, novamente porque ela não foi capaz, através destes instrumentos jurídicos formais, se opor ao poder dos mais fortes.

Entre 1943-45, quando se começa a se vislumbrar o horizonte do final da Segunda guerra mundial, algumas pessoas, alguns países, alguns intelectuais, começam a imaginar como deve ser organizado o pós-guerra. Naquele momento, apesar do fracasso da SDN, nenhuma voz, nenhum intelectual, nenhum acadêmico, nenhum político consegue idealizar as relações internacionais ausente uma Organização Internacional. Este é um elemento fundamental, pois todos estão conscientes da necessidade de dar continuidade a uma organização de caráter universal que tenha como objetivo essencial a manutenção da paz e da segurança internacionais. Portanto, ninguém se opõe a existência de uma herdeira da Liga.

Todavia, todos estão de acordo que lições devem ser extraídas do fracasso da SDN. Simplificando, podemos indicar que dois modelos de organização internacional se afrontam. Por um lado o modelo inspirado por Hans Kelsen. A nova instituição deveria ser democrática e sustentar-se no *poder do Direito*, afastando o vírus da política, do subjetivismo e do estrito interesse nacional dos Estados membros e concedendo prioridade aos interesses coletivos. Por outro lado, a tese dos vencedores da Segunda guerra mundial (essencialmente os Aliados) que defendiam o *direito do Poder*. Ou seja, que a nova institucionalização das relações internacionais deveria ser o reflexo da efetiva distribuição do poder, mormente reconhecendo direitos especiais e superiores aos vencedores da Segunda guerra mundial. Este será o modelo adotado.

## 2 CONTORNOS DA NOVA ORGANIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Várias reuniões levam a um histórico conclave – a Conferência de São Francisco – onde se assina a Carta das Nações Unidas ou Carta de São Francisco, em 1945. É impossível entender os contornos, a eficácia, os objetivos, em síntese, a história de uma Organização Internacional se



a extrairmos do contexto da época. Qual era este contexto? Tratava-se do final da Segunda guerra mundial em que se defrontaram os Aliados e o Eixo. Portanto, a ONU deveria reconhecer que o conflito teve vencidos e vencedores. Isso transparece na própria denominação da nova organização, pois ele se chamará “Organização das Nações Unidas”.

Nações “unidas” em torno de quê? Com que objetivos? Unidas pela guerra. Aliadas contra quem? Contra os vencidos. Inclusive a análise da Carta das Nações Unidas, indica, aqui e acolá, restrições aos países derrotados na guerra. Portanto, a Organização das Nações Unidas não é obra do Espírito Santo, não é obra divina, é obra de interesse dos Estados num momento específico de suas relações, sobretudo num momento de ponto final de um conflito que atingiu proporções inimagináveis, com milhões de mortos, que conseguiu ser um conflito efetivamente mundial, que conseguiu transformar a pesquisa nuclear em armas de destruição massiva, ou seja, um conflito que levou o mundo a beira de uma catástrofe e que nos conduziu, através do equilíbrio pelo terror, a níveis nunca antes alcançados de insegurança internacional.

Portanto a ONU nasce deste conflito. E como não poderia deixar de ser, quem vence a guerra terá direitos, terá competências, terá força para impor certas condições, não só aos vencidos, mas a todos aqueles outros que embora neutros, que participaram marginalmente do conflito ou detentores de território que não foi palco de operações militares. Nada poderá ser feito, de forma impositiva, de forma concreta, de forma a implicar os interesses destes cinco vencedores, sem que eles expressem claramente a sua posição sobre o assunto. A organização não poderá tomar um rumo que contrarie a percepção e os interesses que este cinco tenham sobre o assunto em pauta. Nasce assim, o que vulgarmente se chama de direito (ou poder) de veto, dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança.

Contudo os cinco redatores principais da Carta de São Francisco foram extremamente hábeis na forma de apresentar esta realidade, pois em nenhum lugar da Carta menciona-se a possibilidade que algum país tenha direito de veto. O explicitado consiste no respeito a chamada “regra da unanimidade” para que se tomem decisões em temas relevantes. Regra da unanimidade, bem entendido, entre os cinco membros permanentes do Conselho. Portanto a regra da unanimidade será quebrada a partir do

momento que um dos cinco disser não, e por isso, por via de consequência, ele dispõe do poder de veto embora tal poder não esteja expressamente identificado nos artigos que se referem as atribuições do Conselho de Segurança.

Quais seriam os temas relevantes? A identificação destes é prerrogativa do próprio Conselho de Segurança. Assim, fecha-se o círculo em torno do pentágono imperial que disporá, muito além do poder da força, do poder do Direito.

Apresenta-se de forma muito esquemática e simplista que a ONU dispõe de órgãos a semelhança de um Estado moderno: Judiciário, Executivo e Legislativo. O Legislativo seria a Assembleia Geral, onde todos os países estão representados em pé de igualdade: um Estado equivale a um voto. O Judiciário através da Corte Internacional de Justiça; e o Executivo por meio do Conselho de Segurança (CS). Além disso, um Secretário Geral da Organização com competência administrativa .

Ora, parece que os redatores da Carta de São Francisco tinham também a percepção tripartite da organização do poder e da administração. Contudo, concederam a esse autodenominado executivo, poderes extraordinários. Sendo uma organização política em sua essência e tendo como objetivo primordial a manutenção da paz e da segurança internacionais, não somente quando ela vier a ser rompida, mas também, e isso é fundamental, preventivamente, a ONU sustenta seu poder nas atribuições do CS.

A partir do momento que existe esta delegação e que um Estado permite que alguém fora e acima dele defina que uma situação está levando à ruptura da paz e da segurança internacionais, mesmo não havendo ainda esta ruptura, podemos melhor identificar a discricionariedade do Conselho de Segurança. Este pode, inclusive, solicitar aos países membros, que coloquem à sua disposição, forças armadas sob seu comando para intervir preventivamente nas questões internacionais.

No entanto uma nova tendência surgiu com o conflito da Bósnia, qual seja a de delegar a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ações que deveriam estar sob o monopólio do CS. Ora, há diferenças fundamentais entre a forma de atuar da ONU, através do CS,

no que diz respeito à manutenção da paz e a forma de atuar da OTAN. O Conselho de Segurança tem o poder de atuar preventivamente e solicitar aos Estados membros que coloquem à disposição forças de intervenção militar, mas a OTAN não tem o poder de atuar preventivamente e não pode atuar fora no território dos Estados membros. No caso da OTAN todos os Estados membros colocam suas forças armadas sob um comando militar único.

Trata-se de uma diferença capital, entre a ONU e uma aliança militar regional de caráter defensivo como a OTAN, que pela primeira vez interveio a pedido, inclusive do próprio CS, no conflito da ex Iugoslávia impondo a paz pelas armas. De forma inédita as forças da OTAN saíram do espaço territorial dos Estados membros. Logo esse mau exemplo foi seguido no Afeganistão e mais recentemente na Líbia. Atualmente cogita-se utilizar a mesma artimanha para intervir na guerra civil na Síria.

O caso do Iraque foi ainda mais escabroso pois sendo impossível a adoção de uma Resolução do CS segundo os interesses defendidos pelos Estados intervencionistas, simplesmente estes agrediram o Iraque – inclusive ausente qualquer declaração de guerra – apresentando falsas informações sobre a existência de supostas armas de destruição em massa.

### **3 O SISTEMA PARALISADO PELA GUERRA FRIA**

Ocorre, como ocorreu em vários episódios históricos, tanto das relações internacionais quanto da história dos países, que uma vez eliminado o inimigo comum, os aliados circunstanciais se transformem em concorrentes, em adversários, em inimigos. É o que acontece a partir do início da chamada Guerra Fria. A oposição entre dois sistemas de valores, de formas de organizar o Estado, de organizar a economia, de pensar o homem, de arquitetar as relações internacionais.

Nasce então o mundo bipolar, um mundo em torno da União Soviética, através de um mercado comum, o COMECON, através de uma aliança militar, o Pacto de Varsóvia. E um mundo em torno dos Estados Unidos através do Plano Marshall, da Comunidade Econômica Europeia, dos laços comerciais de investimento entre os países da América

do Norte e a Europa Ocidental, e através da Aliança Atlântica mencionada anteriormente.

São dois mundos que tem visões completamente distintas do que devam ser as relações internacionais e é evidente que este cenário, que este caldo de cultura internacional terá incidências fundamentais sobre a condução da Organização das Nações Unidas.

A ONU será a primeira e a principal vítima, numa perspectiva da civilização das relações internacionais, do conflito Leste/Oeste. Quais são as conseqüências sobre a organização das relações internacionais? Uma primeira manifestação consiste na percepção que os Estados mais importantes têm da própria organização. Esta não é mais a responsável pela manutenção da paz pois as Nações estão desunidas. O sistema de prevenção e solução de conflitos prevista pela ONU se transforma tão somente num cenário. Trata-se de um simples e suplementar palco no qual desembocarão parte dos litígios e não no mecanismo incontornável de sua solução.

Outra conseqüência fundamental: as questões essenciais das relações internacionais pós 45, em razão da diplomacia multilateral e parlamentar – característica das organizações internacionais – esvazia sua agenda.

O fato dos Estados não poder incluir nestes acordos e tratados cláusulas de reserva e secretas – que marcaram a história dos tratados e originaram inúmeras guerras entre os séculos XVII e a primeira metade do século XX, faz com que a necessidade da existência de um domínio reservado, inclusive da própria negociação dos conflitos internacionais, não sendo possível neste cenário aberto de diplomacia facilmente identificável pela opinião pública, se extrai da ONU, as questões mais candentes das relações internacionais.

As questões fundamentais das relações internacionais são deixadas de lado e as Nações Unidas não terão o que dizer, como por exemplo, sobre a limitação à corrida armamentista nuclear. Trata-se de questão essencial do pós-guerra, quando se pensa na manutenção da paz e da segurança internacionais. Cria-se uma Agência Internacional de Controle de Energia Atômica, em Viena, mas que não tem nenhum caráter coercitivo, de imposição, de obrigação de um país aderir à Agência. Há pressões para que todos adiram, mas não há uma obrigatoriedade de adesão. Inclusive o nosso

país é um dos exemplos com relação a estas dificuldades de fazer com que todos os países subscrevam os compromissos da Agência, e que quando os subscrevem podem inclusive colocar reserva com relação a certas questões que considerem contrárias ao suposto interesse nacional. O atual caso iraniano revela as dificuldades do controle mas também pesos e medidas aplicados de forma diferenciada aos Estados nucleares e aos não nucleares.

Portanto a questão fundamental do controle da corrida armamentista, do controle das armas nucleares, será feito a margem da ONU. Assim, o conjunto das negociações entre a ex-União Soviética e os Estados Unidos através dos vários acordos (SALT-1, SALT-2) serão bilaterais.

Era de se esperar que todas as questões envolvendo a segurança, o dia a dia da manutenção da paz internacional, fossem efetivamente discutidas no âmbito das Nações Unidas. Ora, tanto o Pacto de Varsóvia do lado da União Soviética quanto a OTAN se mantêm, se reforçam, aumentam seu poder. Portanto nós temos instâncias distintas a institucionalização de solução de controvérsias através da ONU. De certa forma, esta se transforma num refém da oposição materializada através dos dois blocos pela constituição de dois grandes centros militares de poder, de intervenção militar: Pacto de Varsóvia e OTAN.

Quando se faz um balanço do que foi feito através do sistema de prevenção e solução de litígios sob os auspícios das Nações Unidas nestes sessenta anos de vida da organização, o sentimento não deixa de ser frustrante. Evitou-se uma Terceira guerra mundial. Todavia o foi essencialmente em razão do “equilíbrio pelo terror” que marcou o sistema bipolar. Como o bem definiu Raymond Aron este período foi marcado por ser o “da paz impossível e da guerra improvável”.

Apesar de aparentar ser menos violento, o mundo atual encontra-se no estado de selvageria descrito por Hobbes e dissecado por Aron. Nos sessenta anos de vida da ONU ocorreram mais de 200 conflitos que provocaram 20 milhões de vítimas e 25 milhões de refugiados. A paz era, de fato, a “guerra em outro lugar”, como mencionou Jacques Prévert ao analisar a situação internacional no alvorecer do século passado. Atualmente mais de trinta conflitos – entre guerras civis e internacionais – ocorrem distantes dos holofotes da mídia internacional sem falar na irritante e persistente

insistência de Israel em dar primazia as armas e afastar e afastar de plano as remotas possibilidades de diálogo, mesmo quando proposto por figuras notáveis de sua jovem história como Estado independente. Frente a este conflito que se encontra na raiz de um mundo que se divide e que se opõe em dois campos irredutíveis, a ONU demonstra, em razão do bloqueio exercido por vários membros permanentes do CS, uma total anomia.

Portanto a ONU não consegue fazer com que a terra deixe de ser repouso do sangue dos guerreiros e tampouco encontra caminho para fazer dela depositária do suor dos homens.

É da natureza das organizações quando perdem funções, lutar para encontrar novas que justifiquem sua perenidade. A Teoria do Estado prova que se criam novas necessidades, demandas e desafios. O mesmo fenômeno aconteceu com as Nações Unidas. Embora muitos problemas existissem de longa data, não estavam no horizonte dos desafios das Nações Unidas que não foram criadas pensando neles. Como já enfatizei, sua estrutura organizacional, seu processo de tomada de decisões e seus objetivos giravam essencialmente em torno das questões de segurança. Ora, como a Guerra Fria impedia seu funcionamento e sua intervenção nas questões fundamentais de manutenção da paz e de prevenção dos conflitos, buscou alternativas para sua atuação. O campo que se apresentou era fértil: a descolonização, ou seja, o extraordinário fenômeno que domina o sistema internacional a partir da década de 1950.

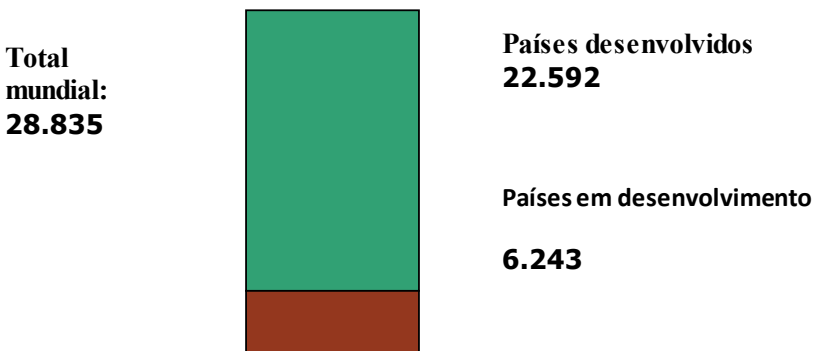
A ONU que nasce com 50 Estados quando foi assinada a Carta de São Francisco, hoje conta com cento e noventa e dois oitenta. Num lapso de tempo extremamente curto de três gerações, é multiplicado por quatro. Os novos Estados percebiam que o fato de integrar as Nações Unidas lhes concedia legitimidade, legalidade e reconhecimento internacional. Estavam convencidos de que um Estado não é um Estado independente se não for membro das Nações Unidas. A conjunção desses dois elementos faz surgir o chamado funcionalismo, que leva as Nações Unidas a enfrentar outro desafio para o qual ela não estava preparada e para o qual ela não foi pensada: a luta pelo desenvolvimento.

A partir de então se pode resumir a essência da ONU em uma medalha de duas faces: por um lado a manutenção da paz e segurança internacionais e por outro, a luta pelo desenvolvimento.

Apesar das extraordinárias descobertas científicas e do aumento da produtividade, criaram-se categorias estanques de países, segundo sua performance econômica e seus índices de desenvolvimento social e humano. O papel marginal e desempenhado por 80% deles, especialistas em áreas com escassa tecnologia agregada. O fenômeno da globalização serve de biombo ao discurso liberalizante que provocou tantos prejuízos e a prática excludente dos países industrializados. A isso a ONU somente consegue responder com palavras vazias e reuniões frustrantes.

Todavia a área social oferece ainda maiores decepções. A fome, a miséria, o desemprego, o analfabetismo, a violência e a xenofobia que atingem centenas de milhões de pessoas, são manifestações inequívocas de que a batalha para melhorar as condições humanas também foi perdida pelas Nações Unidas. A riqueza concentra-se num pequeno número de países que, como caramujos, fecham-se aos contatos com a grande massa de países depauperados. A ONU tampouco consegue convencer as elites dos países do Sul a praticar um mínimo de justiça social. Apesar de sermos  $\frac{3}{4}$  partes da Humanidade, a riqueza material se concentra assim:

Repartição da riqueza mundial (em bilhões de US dólares)



Fonte : UNCTAD

As várias campanhas da ONU em torno de temas específicos, como o direito das mulheres, a proteção ao meio ambiente, a luta contra a tortura e pelo respeito às minorias, os problemas das metrópoles, contrastam as energias e recursos financeiros consumidos com os medíocres resultados. Essa situação fez com que o Presidente De Gaulle da França viesse a designá-la como sendo um “*machin*”, algo indefinível e certamente desprezível.

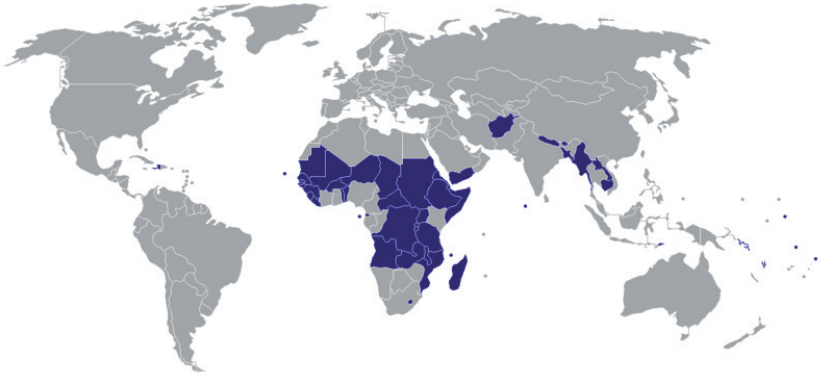
Nos campos do desenvolvimento econômico, social, humanitário e cultural – leitmotiv da organização atualmente, caracterizada pela multiplicação e, infelizmente, duplicidade de instituições especializadas – o fosso a separar os que possuem quase tudo dos que possuem quase nada não cessa de aumentar. Certamente ilhas de prosperidade surgiram na Ásia e na América Latina. Todavia tal fenômeno não se deve a ações oriundas junto ao sistema das Nações Unidas. Muito pelo contrário. O desenvolvimento econômico e social destes países é fruto, antes de tudo, de uma oposição frontal as regras do sistema econômico preconizado pelas Nações Unidas, em particular as emitidas pelo Fundo Monetário Internacional.

Sem sombras de dúvida a organização modernizou-se, do ponto de vista institucional, desde a experiência tragicômica da Liga das Nações. Mas muito distantes estamos ainda daquele “centro onde se harmonizam os esforços das Nações” conforme reza o artigo primeiro de sua Carta fundamental.

O próprio Banco Mundial reconhece que a ajuda ao desenvolvimento concedida aos países do Terceiro Mundo, tão somente 10% alcançam o destinatário final. Não é por outra razão que o mapa a seguir indica as imensas áreas onde a maioria da população vegeta com menos de um dólar americano por dia.



## A máscara da África



## CONCLUSÃO

O nacionalismo, mãe pródiga das Nações Unidas, pois de seu ventre nascem 2/3 dos atuais membros é, ao mesmo tempo, o covão da organização. No caso dos jovens Estados – formidável maioria no seio da ONU – o dilema aparece flagrantemente entre uma posição apaixonadamente nacionalista – berço indispensável e simplista – de afirmação de identidade e a necessidade em buscar formas parlamentares o sempre bem vindo batismo comunitário dos mais fortes.

Ausente delegação legítima de poder, as Nações Unidas são relegadas a um papel secundário, decorrente de sua falta de autoridade. Enquanto a ONU não conseguir outra coisa a não ser uma justaposição de Estados egoístas e desconfiados com mecanismos de cooperação deficientes e não alcançar o indispensável patamar civilizatório que representa a criação de instrumentos de ação coletiva, corremos o risco de perpetuação dessa situação.

Frente a tal estado de coisas os países industrializados, liderados pelos Estados Unidos, batem em retirada, dando prioridade a outros fóruns para debater e resolver seus verdadeiros problemas internacionais. Reforçam-se assim, no campo econômico, o Grupo dos Oito (G8) e no

político e estratégico a OTAN. Como pano de fundo a agravar ainda mais esse estado, a onda avassaladora do trans-nacionalismo – econômico, cultural, tecnológico, religioso e racial – golpeia o pretensão universalismo onusiano desafiando todos aqueles que pretendem aumentar o grau de eficiência e o nível de representatividade da organização.

A reforma da composição e atribuições do CS constitui o primeiro passo a transformações mais profundas. Após o arremedo de reforma de 1963, quando foi duplicado o numero de Estados-membros não permanentes, chegou o momento de tocar no cerne da representação. Ora, o dilema está na condição dos Estados-membros permanentes, já que, na prática, eles detêm um poder de obstrução (ou de veto) que conduz o CS a paralisia, como ocorreu em inúmeras oportunidades, mas igualmente a bloquear qualquer tentativa de recomposição.

Da perspectiva do funcionamento do CS há contradição entre representatividade e eficácia. O veto existe e, para os cinco Estados que o detêm, constitui elemento irrenunciável. Também do ponto de vista jurídico, qualquer modificação no Tratado constitutivo da ONU exige uma dupla maioria: na Assembleia Geral e no CS. Portanto um projeto de reforma sustentado no principio da igualdade jurídica entre os Estados, esta fadado ao fracasso.

Sendo a manutenção do instituto do veto um dado incontornável, resta aos candidatos que concorrem ao CS defender a ideia de que eles próprios devem usufruir desse direito.

O Brasil é um candidato representativo de uma importante região do mundo ausente do CS. Contudo nossa candidatura não deve ser defendida como sendo a de um representante da América Latina (ou da América do Sul). Por razões políticas e de sensibilidade cultural, cujos exemplos históricos são numerosos, dificilmente a região avalizará uma representação do interesse coletivo na sensível área tratada no CS. Portanto, a pretensão brasileira deve ser fundada em nossa representatividade e não na representação regional.

Ao longo de sua breve vida a ONU oscilou entre um papel marginal nos temas e dilemas centrais das relações internacionais e uma obsessão em transformar-se em uma verdadeira fábrica de letras. Toneladas

de papel oriundas de consultorias, relatórios, reuniões, conferências, simpósios, assembleias, conselhos e declarações. A grande maioria já nasce letra morta. Aos grandes esforços gastos para elaboração, sucede ausência de vontade e competência para torná-los realidade.

Ausente uma reforma em profundidade que deveria alcançar os níveis administrativo, político, institucional e operacional – a ONU não poderá suprimir os entraves que a impediram que estivesse a altura dos anseios daqueles que esperavam que ela viesse a ser um ator preponderante na construção de um mundo mais solidário, justo e equilibrado.



# AS OPERAÇÕES DE PAZ COMO FERRAMENTA PARA A CONSTRUÇÃO DA PAZ

*Sérgio Luiz Cruz Aguilár*

## INTRODUÇÃO

Diferente de décadas atrás, a maior parte das atuais operações de paz da Organização das Nações Unidas (ONU), apesar de apresentarem o componente segurança, está estruturada com o objetivo principal de apoiar um amplo processo político que permita o estabelecimento de uma paz duradoura. Isso implica em uma série de funções que incluem: o apoio às negociações políticas e às iniciativas de reconciliação nacional; monitoramento e apoio ao estabelecimento de comissões de Direitos Humanos; apoio a processos eleitorais independentes, a restauração da autoridade estatal e a promulgação de leis de acordo com padrões internacionais; estabelecimento do estado de direito; e a reforma do setor de segurança, incluindo o desarmamento, desmobilização e a reintegração

de ex-combatentes. Incluem, ainda, a construção/reconstrução da infraestrutura de serviços básicos e das instituições governamentais, em particular, no campo da administração pública e das finanças, bem como a adoção de medidas para revitalizar a economia e gerar empregos.

Essas ações ocorrem no âmbito do que conceitualmente se chamou de *peacebuilding*, termo que autores brasileiros apresentam como construção, edificação ou consolidação da paz. Dessa forma, utilizando exemplos de operações de paz contemporâneas, apresentaremos alguns aspectos dos processos de construção da paz pós-conflitos. Inicialmente, faremos algumas considerações sobre estudos das causas da violência. Em seguida, abordaremos as operações de paz da ONU, algumas questões conceituais, suas características e as mudanças ocorridas nas últimas décadas para, então apresentarmos como essas operações, atualmente, colaboram para a construção da paz em Estados que viveram, ou vivem situações de conflitos armados. Na conclusão faremos algumas breves considerações sobre as operações de construção da paz e a teoria kantiana.

## **SOBRE A VIOLÊNCIA**

Os cientistas sociais há tempos estudam os motivos, razões e fatores causais que intervêm na motivação da guerra. Esses estudos podem ser agrupados em duas grandes categorias: nível individual e no nível das coletividades sociais. No nível individual as principais explicações apresentam a violência como uma necessidade biológica, ou como um comportamento psicológico de resposta a um estímulo que se exterioriza diante de uma frustração, dentre outras (DOUGHERTY; PFLATZGRAFF, 2003, p. 295-336).

No nível das coletividades sociais, inúmeros estudos apresentam a violência para fortalecimento da unidade interna ou originada da luta entre grupos (Sumner); resultante da incerteza da detenção do poder entre elites dirigentes (Rosecrance), seja em razão da transferência do sentimento agressivo para outro grupo, seja em resposta a distúrbios internos para preservar a coesão nacional (Kluckhohn), ou em decorrência de imperativos

convencionais, tradicionais e ideológicos (Malinowski); como invenção cultural (Mead); como agente de mudança cultural (Blainey); dentre vários outros (DOUGHERTY; PFLATZGRAFF, 2003, p. 339-342).

Num largo espectro histórico o mundo viveu, desde a antiguidade, guerras de conquista e ocupação. Apesar do reconhecimento do Estado-nação no século XVII as guerras continuaram sendo travadas por tropas mercenárias até a formação dos grandes exércitos nacionais no século seguinte. Das guerras localizadas do mundo pós-napoleônico houve a explosão da violência no século XX com duas guerras mundiais, e tentativas fracassadas (Ligas das Nações) ou com alguns resultados (ONU) de manter a paz no globo.

A última década do século XX presenciaria, ainda, inúmeras guerras intraestatais com o envolvimento ou não, legal ou não, com resultados positivos ou não, da sociedade internacional. O século XXI começaria com vários conflitos localizados principalmente na África e com a proeminência de atores não estatais como geradores de violência, como o terrorismo internacional, resultando em duas guerras importantes (Afeganistão e Iraque).

Ou seja, a história da humanidade é uma história de guerras que tiveram relação com a expansão territorial; disputa por matérias primas, sobretudo energética; necessidade de acesso a mercados e/ou garantia de fornecimento de mercadorias; busca de espaços vitais; desejo de prestígio; posse de territórios periféricos; segurança do Estado contra uma ameaça; dentre outras. Pode-se, então, inferir sobre a importância da guerra para o Estado, que esse ator permanecerá com o poder de decidir por ela ou pela paz, e que o cenário do século XXI ainda é o da “anarquia” onde o entendimento entre os principais atores do sistema continuará fundamental para a administração e a resolução de conflitos.

Não se percebe, atualmente, a possibilidade de uma guerra entre potências. Mas, em várias partes do mundo ainda prevalece uma situação de conflito em potencial entre Estados ou no interior deles. Também não se percebe a intenção estatal de renúncia do direito de recorrer à guerra

quando seus interesses fundamentais estiverem em jogo. Tanto é que os gastos militares no mundo cresceram numa taxa real anual de 5,1% entre 2001 e 2009. Em 2010, a estimativa de gastos estava em torno de 1,63 trilhão de dólares.<sup>1</sup> Entre 2001 e 2010 ocorreram 29 conflitos armados de grandes proporções, sendo que naquele último ano, quinze estavam em andamento no mundo.<sup>2</sup> Ou seja, não há e não se percebe a possibilidade de haver em curto prazo a “paz perpétua” de Kant.

Com relação aos conflitos no interior dos Estados, várias são as razões para sua ocorrência, sendo as mais comuns: lutas entre grupos para assumir ou reassumir determinada posição no aparato estatal; grupos que buscam o atendimento de suas demandas; grupos minoritários que procuram ganhar poder político; grupos que, apesar de serem majoritários, não possuem poder político e buscam adquirir esse poder; militares que buscam assumir o poder político, etc.

Normalmente, quando há um conflito entre grupos, a principal causa é o não atendimento de demandas, a falta de liberdade e de oportunidades que um grupo ou alguns grupos sofrem dentro do Estado. Há, então, a tendência de que as características de cada grupo sejam exploradas ocorrendo a exaltação das diferenças. A forma e a intensidade com que isso se dá, acaba criando uma dinâmica de ódio que faz com que os grupos passem a se ver como inimigos. Assim, promove-se a coesão no interior de cada grupo ao mesmo tempo em que se gera uma espiral de violência entre eles. Ou seja, a intransigência gera frustração, e a exploração das diferenças entre grupos (étnicos, religiosos, políticos, culturais) leva ao ódio, resultando no conflito armado.

Por vezes, um simples acontecimento pode ser o estopim de um conflito armado, como o caso do tunisiano desempregado Mohamed Bouazizi que em dezembro de 2010 ateou fogo no próprio corpo em protesto contra o desemprego no seu país e acabou se tornando o estopim, não só da revolução popular que provocou a queda do ditador Ben Ali, como de uma série de revoltas populares no mundo árabe (PUDDPHATT, 2011, p. 19).

<sup>1</sup> SIPRI. *Background paper on SIPRI military expenditure data 2010*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

<sup>2</sup> SIPRI. *SIPRI Yearbook 2010*. Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 2001-10. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/02/02A>>. Acesso em: 5 jan. 2012.



Dessa forma, para a resolução de um conflito deve-se promover o consenso e a cooperação e implica, normalmente: no controle da violência física (separação das partes em luta utilizando militares e policiais); criação de ambiente favorável ao diálogo (por meio de incentivos ou coerção – sanções); uso da diplomacia para estabelecer acordos (se inicia com acordos de cessar fogo para, numa última fase, serem estabelecidos acordos de paz); e eliminação das causas e condições responsáveis pelo conflito (atuando como prevenção contra uma nova violência) (LANGHOLTZ, 2010, p. 198-199). Essa última fase engloba as chamadas operações de construção da paz.

### **A ONU E AS OPERAÇÕES DE PAZ**

As operações de paz não estavam previstas na Carta de São Francisco, mas, com a escalada do conflito entre a Índia e o Paquistão, em 1947, e no Oriente Médio, em 1948, o Conselho de Segurança da ONU (CS) estabeleceu essa modalidade de resolução de conflitos. Seu amparo legal se dá pelo Capítulo VI da Carta, que trata da solução pacífica de controvérsias, Capítulo VII que apresenta as ações coercitivas para fazer frente a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, e pelo Capítulo VIII que ampara as ações de organizações regionais sob o mandato da ONU. De 1948 até hoje foram realizadas 66 operações com um custo estimado, até 31 de dezembro de 2011, de aproximadamente 69 bilhões de dólares.<sup>3</sup>

As primeiras operações criadas no período da Guerra Fria diziam respeito a conflitos envolvendo Estados e suas forças armadas. Nesse contexto, as operações chamadas tradicionais ou de primeira geração, tinham basicamente a função de buscar o cessar-fogo, tréguas e armistícios, o patrulhamento de fronteiras e zonas de exclusão militar, o apoio à retirada de tropas e o acompanhamento de negociações para a assinatura de tratados de paz (DOYLE, 1996, p. 6).

A partir do final da década de 1980, com a proliferação de conflitos armados intraestatais, as missões se tornaram mais complexas, incorporando uma série de funções, atividades e objetivos às missões de paz tradicionais, por isso chamadas de segunda geração. Os mandatos

---

<sup>3</sup> ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

passaram a ser orientados para a ajuda humanitária, verificação da situação dos direitos humanos, policiamento, supervisão de eleições e auxílio a governos em diversos setores, dentre outras atividades.

Já as operações denominadas de terceira geração implicam no uso da força, inclusive sem a aquiescência dos contendores, e embasadas no Capítulo VII da Carta da ONU, com a realização de operações militares para proteger atividades de assistência humanitária, impor o *status quo* anterior ou o cessar-fogo, etc. Enquanto as missões anteriores limitavam o uso da força apenas para autodefesa das tropas da ONU, as operações mais recentes passaram a permitir o uso da força em caso de necessidade para o cumprimento do mandato.

O surgimento de inúmeros conflitos e o maior engajamento da ONU na tentativa de resolvê-los, a partir do final da década de 1980, resultaram na criação, em 1992, do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations - DPKO*), responsável pela direção política e executiva das operações de paz. Antes da sua criação os assuntos relativos às missões de paz eram da alçada do Escritório de Assuntos Políticos Especiais ou da Divisão de Operações de Campo (*Field Operations Division*) do Departamento de Administração e Gerenciamento, aparato que se mostrou ineficiente para acompanhar os desdobramentos das atividades englobadas por missões mais complexas.

Como havia dificuldades na coordenação entre o pessoal da ONU e as demais organizações não-governamentais que atuavam na mesma região, em 1992 foi também criado o Departamento de Assuntos Humanitários (*Department of Humanitarian Affairs – DHA*), substituído em 1998 pelo Escritório de Coordenação para Assuntos Humanitários (*Office of Coordination for Humanitarian Affairs – OCHA*), responsável por gerenciar as atividades de assistência humanitária. Em 2005, devido à complexidade das operações de segunda geração, a ONU criou a Comissão de Construção da Paz – *Peacebuilding Commission* (PBC).<sup>4</sup>

Apesar da ONU desdobrar operações de paz desde a década de 1940, o tratamento conceitual das operações de paz só se iniciou com os

<sup>4</sup> A Comissão tem o objetivo principal de colocar juntos todos os atores relevantes para obter recursos e recomendar estratégias integradas para a recuperação e a construção da paz pós-conflito. ONU. Peacebuilding Commission. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 6 jan. 2012.

documentos “Uma Agenda para a Paz”, de 17 de junho de 1992, e seu “Suplemento”, de 3 de janeiro de 1995, ambos do então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali.<sup>5</sup> A partir deles a ONU passou a trabalhar com cinco categorias de operações de paz: prevenção do conflito, promoção da paz, manutenção da paz, imposição da paz e construção da paz.

A prevenção do conflito (*preventive diplomacy*) implica na aplicação de medidas estruturais ou diplomáticas de modo a evitar que as tensões intraestados ou interestados se transformem em conflitos armados. A promoção da paz (*peacemaking*) inclui medidas após o início do conflito que visam a levar as partes à negociação de acordos. A manutenção da paz (*peacekeeping*) é a técnica destinada a preservar a paz, ainda que frágil, quando o conflito foi iniciado e auxiliar na implementação os acordos obtidos (cessar-fogo, separação de forças, etc.). A imposição da paz (*peace enforcement*) envolve a aplicação, com autorização do CS, de medidas coercitivas, incluindo o uso de forças militares. A construção da paz (*peacebuilding*) envolve medidas com o objetivo de reduzir o risco do retorno do conflito por meio do fortalecimento das capacidades nacionais em todos os níveis para o manejo do conflito e a construção da paz e do desenvolvimento sustentáveis (ONU, 2008, p. 17-19).

É importante ressaltar que essa classificação apenas oferece um marco conceitual. Nas operações de paz pode haver uma inter-relação entre essas categorias. Uma operação pode se dar em um âmbito mais amplo chamada de manutenção da paz, mas apresentar ações de construção da paz. No âmbito de uma manutenção da paz, num determinado momento, o CS pode decidir por ações de imposição da paz, como ocorreu em 1995 na antiga Iugoslávia. Dessa forma, os nomes que dão título às operações realizadas não oferecem, necessariamente, o seu significado, sendo necessário um estudo mais detalhado das resoluções e ações realizadas para determinar que tipos de operações ocorreram para o gerenciamento ou a resolução de determinado conflito.

Atualmente, quinze operações estão em andamento em quatro continentes, sendo catorze de manutenção de paz (Haiti, Costa do

---

<sup>5</sup> Outros documentos importantes sobre a matéria são o “Relatório Brahimi” (2000), “Um mundo mais seguro: nossa responsabilidade comum” (2004) e “Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos” (2005).

Marfim, Libéria, República Democrática do Congo, Sudão, Darfur, Timor Leste, Índia e Paquistão, Chipre, Kosovo, Líbano, Síria, Sahara Ocidental e Oriente Médio) e uma missão política especial no Afeganistão, todas elas comandadas pelo DPKO a um custo em torno de 7.83 bilhões de dólares para o período de 1 de julho de 2010 até 30 de junho de 2011.

Em meados de 2011 a ONU empregava 82.278 militares armados, 14.667 policiais e 2.188 observadores militares de 115 diferentes países. O número de funcionários civis era de 19.449, sendo 5.734 funcionários internacionais e 13.715 contratados locais. Com mais 2.248 pessoas do programa de voluntários das Nações Unidas o número total de pessoas em operações de paz era de 122.948 em maio de 2011.<sup>6</sup>

#### **AS OPERAÇÕES DE PAZ E A CONSTRUÇÃO DA PAZ**

A partir da década de 1990, as Nações Unidas passaram a se empenhar nas ações voltadas para as causas dos conflitos onde foram estabelecidas operações de paz com a principal finalidade de estabelecer condições de uma paz duradoura. Trata-se de um processo longo, profundo e complexo que envolve atuar nas causas do conflito violento de uma maneira mais abrangente e, em consequência, nos assuntos que afetam o funcionamento da sociedade e do Estado, de modo a fortalecer sua capacidade de efetivamente e legitimamente cumprir com suas obrigações principais (ONU, 2008, p. 17-19).

As ações de construção da paz podem se dar no âmbito ou na sequência de outro tipo de operação, normalmente de manutenção da paz. Sendo o objetivo principal o de evitar a recorrência do conflito, as ações são desenvolvidas por programas em áreas críticas como: restauração da habilidade do Estado em prover segurança e manter a ordem pública, fortalecimento do estado de direito e do respeito aos direitos humanos, apoio à emergência de instituições políticas legítimas e a processos participativos, e promoção da recuperação social e econômica e do desenvolvimento, que inclui o retorno seguro e o reassentamento de desalojados e refugiados

<sup>6</sup> ONU. DPKO. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/current.shtml>>, <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>> e <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>>. Acesso em: 20 maio 2011.

(ONU, 2008, p. 17-19). Como essas áreas se inter-relacionam, o mesmo acontece com as atividades críticas a serem executadas.<sup>7</sup>

O que fazer com combatentes que deixam essa condição em consequência dos acordos de paz é um problema em qualquer conflito, o que torna relevante a execução de programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). O insucesso dos programas de DDR normalmente resulta no retorno da violência. Quanto maiores as forças em luta e quanto mais longo for o conflito, maior será o problema de ex-combatentes a ser enfrentado. A ação internacional nesse campo se inicia com o estabelecimento de locais de recolhimento e/ou destruição de armamentos, munição e equipamentos diversos, e sua segurança. A ONU e as partes em luta estabelecem um cronograma e decidem o destino do material a ser entregue. Em alguns casos são destruídos, como na América Central. Em outros, o material servível é transferido para as forças armadas ou policiais do Estado. Nos locais de reunião de ex-combatentes, a ONU pode trabalhar em coordenação com outras agências no processo de reintegração que tem o objetivo de desmobilizar e permitir meios de vida sustentáveis a esse pessoal.

Não há uma fórmula única, pois o programa de DDR deve levar em consideração as especificidades de cada conflito e da região em que ocorreu. Em Angola, o Protocolo de Lusaka, de 20 de novembro de 1994, previu três fases distintas e interdependentes, sendo a última a desmobilização e reintegração, compreendendo a seleção e incorporação do pessoal da UNITA<sup>8</sup> nas novas Forças Armadas Angolanas e a desmobilização e reintegração dos excedentes na sociedade. Nesse processo as Organizações Não Governamentais (ONG) tiveram papel fundamental na fase de reabilitação. Foram criadas quinze áreas de aquartelamento onde se realizaram atividades para a incorporação dos antigos combatentes da UNITA às Forças Armadas Angolanas. Posteriormente, foram criados os Centros de Desmobilização em algumas das antigas áreas de aquartelamento onde foram implementados programas sociais para ajudar os ex-soldados a retornarem à vida civil (MARTINS FILHO, 2005). No Timor Leste, parte

---

<sup>7</sup> Sobre as mudanças nas operações a partir da década de 1990 e a situação atual ver GUTTRY, 2012.

<sup>8</sup> União Nacional para a Independência Total de Angola. Era, na época da assinatura do Protocolo, o grupo que lutava contra as forças armadas angolanas.

dos integrantes da Frente Revolucionária de Timor Leste Independente (FRETILIN) foram incorporados nas Forças de Defesa do Timor Leste. Na Libéria, o programa de Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reintegração (DDRR), encerrado em julho de 2009, desarmou e desmobilizou mais de 101 000 ex-combatentes e, desse total, mais de 90.000 receberam assistência para reintegração (STRACHAN, 2009).

Outro problema que normalmente tem que ser resolvido nos países afetados por conflitos refere-se aos campos de minas. Apesar dos tratados internacionais que limitam o uso desses artefatos, seu emprego, além dos efeitos devastadores durante o conflito, resultam em consequências duradouras mesmo depois da cessação das hostilidades. Em inúmeros casos, como no Camboja, Moçambique, Angola, América Central, a existência de áreas repletas de minas provocava mortes e amputações aos civis e limitavam o terreno utilizável para qualquer tipo de atividade, como a lavoura ou a pastagem.

Dessa forma, o desenvolvimento e a condução do país a normalidade passa, necessariamente, pela execução de programas de desminagem. Os recursos para a contratação de pessoal especializado e a execução dos programas normalmente vêm de doações internacionais. Em algumas missões, além da utilização de unidades militares especializadas, procura-se contratar empresas locais, geralmente formadas por ex-militares, para execução dessas tarefas. Na antiga Iugoslávia, durante a administração transitória na Eslavônia Ocidental (UNTAES) houve a contratação da empresa local Desk para a execução de desminagem (AGUILAR, 2003, p. 164).

As ações de DDR estão relacionadas com programas de reforma do setor de segurança - *Security Sector Reform* (SSR) e, logicamente, com atividades relacionadas com o estado de direito e a proteção e promoção dos direitos humanos.

A SSR implica na reestruturação, reforma e treinamento das forças armadas e policiais, a reforma do sistema legal e judicial e/ou o apoio ao desenvolvimento de uma legislação essencial (ONU, 2008, p. 17-19). A questão chave nas atividades de SSR é como reconciliar uma sociedade fragmentada com a criação de forças armadas e policiais como instituições neutras. A questão se torna ainda mais complicada quando

há o componente étnico nos conflitos intraestatais onde grupos formam milícias para proteger suas comunidades.

No período imediatamente pós-conflito, várias questões precisam ser resolvidas para que se estabeleça uma paz duradoura. Num primeiro momento, é normal que os membros dessas comunidades não confiem nas instituições nacionais e procurem manter o controle das forças armadas e policiais por meio de posições de comando ou, se integrados nessas instituições nacionais, busquem permanecer em suas áreas habituais, as mesmas onde atuaram durante a guerra e onde se localiza a maioria de sua etnia.

Com frequência grupos se queixam de serem marginalizados quando se encontram sob comando de membros de outros grupos, contra os quais lutaram durante o conflito, ou de terem negado o acesso a altos postos nessas instituições. Como percepções de tratamento diferente são perigosas para o processo, um dos problemas que as Nações Unidas enfrentam nas atividades de SSR é conseguir estabelecer um balanço étnico e, ao mesmo tempo, levar em consideração competências e experiências individuais que, por vezes, conduz a nomeação de pessoas de determinados grupos para certas funções em detrimento de elementos de outros grupos (PETER, 2012). Ou seja, é fundamental para as ações de construção da paz que se estabeleça um mínimo de confiança entre os integrantes das forças armadas e policiais e entre eles e a sociedade local.

Nos territórios envolvidos em conflitos armados contemporâneos, especialmente naqueles em que há os componentes étnicos e religiosos, ocorrem abusos e violações de direitos humanos. Assim, a maioria das operações de manutenção da paz apresenta mandato para a proteção desses direitos. Nas ações de construção da paz a proteção e promoção dos direitos humanos são objetivos centrais e se ligam a todas as demais atividades. São executadas por meio do monitoramento, auxílio as investigações de violações e desenvolvimento da capacidade dos atores e das instituições nacionais em lidar com a questão. Normalmente, incluem um processo de reconciliação nacional que envolve entendimentos individuais para o caso de crimes leves, processos e condenações dos que perpetraram crimes graves e reparação das vítimas.

As atividades para restaurar e estender a autoridade do Estado têm o objetivo de dotá-lo de capacidade de gerar renda e prover os serviços básicos para a população. Isso somente ocorre se for criado um ambiente seguro, com uma liderança política legitimamente estabelecida por meio de um processo constitucional com participação popular, além da construção e/ou reconstrução das instituições públicas e da infra-estrutura.

O processo constitucional implica na chamada assistência eleitoral que é executada pela sociedade internacional presente na, ou em apoio à operação de paz, de modo a permitir a realização de eleições livres e honestas. Isso se dá com a organização, monitoramento e condução das eleições, que envolvem segurança, apoio técnico e logístico realizado por um componente eleitoral composto ou assessorado por peritos da Divisão de Assistência Eleitoral do Departamento de Assuntos Políticos da ONU.

Nas últimas duas décadas aumentou a participação de organizações regionais e ONGs no auxílio a processos eleitorais, em coordenação com as operações de paz em andamento. Da mesma forma, tem se tornado normal que o mandato de uma determinada operação seja expandido, passando a englobar atividades relacionadas com eleições. Dentre vários exemplos, foi o caso da África do Sul, quando a *United Nations Observer Mission in South Africa* (UNOMSA), estabelecida em 1992, como missão de observação, teve seu mandato alterado em janeiro de 1994 incorporando o monitoramento das eleições naquele país.

No campo do desenvolvimento socioeconômico tem-se notado resultados positivos dos projetos de impacto rápido – *Quick Impact Projects* (QIP) - em benefício da população, voltados tanto para a infra-estrutura como para geração de emprego e renda. Esses projetos são importantes especialmente na fase inicial, pois geram confiança no processo de paz, enquanto programas de longo prazo são preparados e implementados. Mas, em todos eles há a necessidade do envolvimento de agências especializadas, programas e fundos da ONU, ONGs nacionais e internacionais e governos estrangeiros, seja pela presença física ou por meio de financiamentos e doações.



## AS OPERAÇÕES DE CONSTRUÇÃO DA PAZ E A TEORIA KANTIANA

Kant trabalhou a ideia da paz perpétua baseada no estabelecimento de Estados com forma de governo republicana, em uma confederação internacional de Estados livres cujas relações estariam reguladas pelo Direito das Gentes, e no princípio da hospitalidade universal, o cosmopolitismo (KANT, s/d.). Essa forma republicana de governo, que hoje entendemos como democracia, deveria ser baseada no estado de direito fundado na liberdade individual, igualdade legal e separação dos poderes que permitiriam a liberdade para agir com moralidade.

O filósofo argumentou, também, que o atrito, o antagonismo inevitável entre os homens, uma marca das sociedades, é usado pela natureza como meio de estabelecer uma condição de segurança e tranquilidade. Através da guerra e após devastações, revoluções e até mesmo a exaustão, a natureza conduziria as sociedades para aquilo que a razão poderia ter-lhes dito antes e com uma experiência bem menos triste, a passagem do estado sem leis dos selvagens para uma liga de nações onde até o menor dos Estados poderia esperar segurança e justiça (KANT, s/d, p. 30). O estabelecimento dessa “Liga da Paz” seria o requisito mais importante para a realização da paz perpétua.

Para Kant a experiência da guerra civil e internacional melhoraria as instituições internas dos países ao longo do tempo e serviria como um catalisador para o desenvolvimento de constituições republicanas. A partir daí, se estabeleceria um “Estado de direito” internacional entre os Estados. Ou seja, a guerra cria e destrói Estados, mas traz novas relações entre eles no sistema internacional (MITCHELL, 2002, p. 749-759).

Para o filósofo, a legislação nacional do Estado, por si só, não protegeria os indivíduos, pois permaneceria a ameaça da guerra internacional. Assim, o direito civil (leis nacionais) existiria para proteger as liberdades individuais, enquanto que o direito das gentes protegeria os sistemas nacionais em relação a outros Estados. Dessa forma, o direito internacional existiria para o benefício das leis nacionais, protegendo a liberdade e a autonomia moral dos cidadãos dos poderes de guerra de outros Estados.

O direito internacional apresenta várias ferramentas para solução pacífica de disputas entre os Estado que estão enumeradas no art. 33 da Carta da ONU (negociação, conciliação, inquérito, arbitragem, solução judicial, mediação, recurso a entidades ou acordos regionais), além dos bons ofícios, bastante utilizados. Mas a guerra continua sendo uma forma de resolução de disputas entre Estados ou entre grupos no interior dos Estados.

Kant descreveu seis artigos preliminares para se alcançar a paz perpétua. No 5º artigo apresentou que “nenhum Estado deve imiscuir-se pela força na constituição e no governo de outro Estado”. No entanto, o filósofo admitiu a ajuda externa quando “um Estado se dividiu em duas partes devido a discórdias internas e cada uma representa para si um Estado particular com a pretensão de ser o todo”. Isso porque, o fato de um terceiro Estado prestar ajuda a uma das partes “não poderia considerar-se como ingerência na Constituição de outro Estado (porque só existe anarquia)”. Mas não admitiu a intervenção, pois “enquanto essa luta interna não está ainda decidida, a ingerência de potências estrangeiras seria uma violação do direito de um povo independente que combate a sua enfermidade interna” (KANT, s/d, p. 126). Assim sendo, as operações de construção da paz poderiam ser relacionadas com o pensamento kantiano de ajuda às partes, ou a uma das partes num estado de guerra civil. No mesmo sentido, estariam relacionadas com a melhoria das instituições internas, permitindo o estabelecimento do estado de direito e de uma legislação nacional voltada para a proteção dos indivíduos.

## CONCLUSÕES

Os processos de construção da paz realizados pela ONU se baseiam na necessidade de aprofundamento da esfera social do Estado em que a operação de paz é estabelecida. Para isso, não basta a reconstrução física, é com o desenvolvimento social que o processo obterá sucesso e isso se dá com a sincronia de objetivos políticos e sociais. Assim, as operações de construção da paz a adquirem uma condição *sine qua non* para que os Estados fragilizados por conflitos armados possam alcançar a paz duradoura.

Apesar de suas imperfeições e dos problemas que enfrentam desde sua concepção até a atuação no campo, essas operações se constituem numa importante ferramenta para gerenciar e resolver conflitos armados. Ao estabelecer uma operação de paz as Nações Unidas atuam como uma terceira parte na resolução de conflitos.

A arquitetura atual das operações multidimensionais, com foco nas ações de construção da paz, reflete o reconhecimento da sociedade internacional da necessidade de se envolver na solução das causas dos conflitos de modo a buscar uma paz estável e duradoura. Talvez, o principal reflexo desse reconhecimento tenha sido a criação da Comissão de Construção da Paz da ONU.

As operações são desdobradas e desenvolvidas por conta de um mandato do CS, refletindo principalmente a posição dos membros do Conselho, em especial dos cinco membros permanentes. Por conta do mandato estabelecido, as funções da operação bem como o apoio às atividades de outros atores envolvidos, podem ser mais robustas ou mais limitadas, ou seja, a capacidade de uma operação de paz é determinada pelo CS.

Quando o foco é a construção da paz, com ações direcionadas para a promoção socioeconômica, reconstrução do Estado, desenvolvimento e promoção dos direitos humanos, a maior parte dos componentes é civil, diminuindo os efetivos militares que normalmente são mais robustos nas operações de manutenção ou de imposição da paz.

O envolvimento das Nações Unidas em processos de construção da paz nas últimas duas décadas demonstrou que é difícil garantir uma paz estável se não houver o estabelecimento do estado de direito, com a desmobilização de combatentes, a reforma do setor de segurança, o retorno de refugiados e desalojados, o estabelecimento de um governo legítimo e a promoção dos direitos humanos. Mas nenhuma dessas ações se sustenta sem a promoção do desenvolvimento sócio-econômico, que só ocorre se houver o envolvimento da sociedade internacional em geral, pois a ONU não tem condições humanas ou financeiras para, sozinha, executar todas as ações necessárias para esse fim.

Dessa forma, apesar de gerenciadas pela ONU ou por organizações regionais, as operações de construção da paz só conseguiram

ser uma ferramenta eficaz na construção de uma paz duradoura se houver o comprometimento da sociedade internacional ou de boa parte dela nesses esforços.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Sergio. *A Guerra da Iugoslávia: uma década de crises nos Bálcãs*. São Paulo: Usina do Livro, 2003.
- DOUGHERTY, James E.; PFALTZGRAFF JR., Robert L. *Relações internacionais: as teorias em confronto*. Lisboa: Gradiva, 2003.
- DOYLE, Michael W. Discovering the limits and potential of Peacekeeping. In: OTUNNU, Olara A.; DOYLE, Michael W. (Ed.). *Peacemaking and Peacekeeping for the new century*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 1996.
- GUTTRY, Andréa de. Organizações Regionais como Mantenedoras e Construtoras da Paz: porque tanta ansiedade? In: AGUILAR, Sérgio L. C.; ALBRES, Hevellyn M. *Relações internacionais: pesquisa, práticas e perspectivas*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. p. 97-124.
- KANT, Immanuel. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Tradução Artur Mourão. Lisboa: Edições 70, s/d.
- LANGHOLTZ, Harvey J. *Principles and Guidelines for UN Peacekeeping Operations*. Williamsburg: Peace Operations Training Institute, 2010.
- MARTINS FILHO, Elias Rodrigues. O processo de paz em Angola e a participação brasileira. In: AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Org.). *Brasil em missões de paz*. São Paulo: Usina do Livro, 2005. p. 97-124.
- MITCHELL, Sara McLaughlin. A kantian system? democracy and third party conflict resolution. *American Journal of Political Science*, Houston, v. 46, n. 4, p. 749-759, Oct. 2002.
- ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>>. Acesso em: 20 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations>>. Acesso em:
- \_\_\_\_\_. Peacebuilding Commission. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacebuilding/mandate.shtml>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- \_\_\_\_\_. *Peacekeeping operations: principles and guidelines*. New York: Department of Peacekeeping Operations: Department of Field Support, 2008.
- PETER, Isabelle. SSR lessons from the DRC. In: ISN, 5 jan. 2012. Disponível em: <<http://isnblog.ethz.ch/security/ssr-lessons-from-the-drc>>. Acesso em: 6 jan. 2012.
- PUDDEPHATT, Andrew. As revoluções árabes e a comunicação digital. *Política Externa*, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 19-26, jun./ago. 2011.
- SIPRI. Disponível em: <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 20 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Background paper on SIPRI military expenditure data 2010*. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/factsheet2010>>. Acesso em: 21 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. *SIPRI Yearbook 2010*. Appendix 2A. Patterns of major armed conflicts, 2001-10. Disponível em: <<http://www.sipri.org/yearbook/2011/02/02A>>. Acesso em: 5 jan. 2012.

STRACHAN, Anna Louise. *Peacekeeping and peacebuilding in post-conflict environments: a critical analysis of the UN approach in Timor-Leste, Liberia and Nepal*. Nova Deli: Institute of Peace and Conflict Studies, 2009. (IPCS Research Papers, n. 23).



PARTE II  
CONTRIBUIÇÕES PARA A  
REFLEXÃO SOBRE A PAZ





# A CONTRIBUIÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO PARA A CONSECUÇÃO DA PAZ

*José Blanes Sala*

## 1 INTRODUÇÃO

A ideia da paz como algo desejável para a humanidade é intrínseca à natureza do direito internacional público. Historicamente, as suas regras se destinam fundamentalmente à obtenção da trégua durante os longos períodos de guerra entre comunidades ou povos, quando não, a selar a desejada paz. O tratado mais antigo de que temos notícia aconteceu em 3010 antes de Cristo, entre Eannatum, soberano da cidade de Lagash, e as autoridades da cidade de Umma, na Mesopotâmia, cujo ataque tinha sido rechaçado. Escrito em língua suméria e afixado em uma estela, retrata o reconhecimento, por parte de Umma, da nova fronteira entre as duas cidades e o compromisso da não agressão.

Na verdade, a humanidade, desde o seu início, vive sempre longos períodos de guerra e curtos períodos de paz. Esta lógica, incompatível com

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4,p121-136>

as exigências da natureza humana, segundo os filósofos gregos, vai ser denunciada no período clássico por um personagem - um tanto esquecido na atualidade, mas muito influente em seu tempo- em seus *'Panegírico'* e *'Discurso sobre a Paz'*.

Efetivamente, Isócrates, possui uma concepção da cultura baseada na existência do Homem como ser político livre, dentro do conjunto da comunidade civilizada. Neste sentido, o seu pensamento possui uma clara feição voltada para o universal. Declara ele que, graças à sua cultura espiritual, Atenas adquiriu uma superioridade tal sobre o resto da Humanidade, que os seus discípulos se converteram em mestres do mundo inteiro. Isócrates eleva-se, assim, muito acima da ideia de seu modelo Tucídides. Este denominou Atenas da *paideusis*<sup>1</sup> de toda a Grécia. Segundo a tese de Isócrates, porém, o resultado da obra espiritual de Atenas foi o nome dos gregos não designar no futuro uma raça, mas antes um grau supremo do espírito. “Quem participa da nossa Paideia, diz, é grego num sentido mais elevado que quem só partilha conosco a ascendência comum”<sup>2</sup> (JAEGER, 1989). Para Isócrates, por tanto, em nome deste grau espiritual mais elevado é preciso inverter a lógica, a humanidade deverá passar a viver longos períodos de paz e, infelizmente, ainda curtos períodos de guerra.

## 2 ANTIGUIDADE CLÁSSICA

Para aqueles que acreditamos que a estrutura atual do direito internacional é originária da nova concepção grega de direito, forjada na época das Cidades-Estado, o conceito de paz está na própria essência do fenômeno jurídico. O ponto de equilíbrio entre as normas herdadas pelos costumes e as normas criadas pelo cidadão da Pólis. O direito não é uma realidade exclusivamente política, constructo social, mas também espelha as necessidades que a natureza humana carrega desde o seu aparecimento. Neste contexto, a paz surge como condição essencial para que a vida social permita aos seus indivíduos alcançarem os seus objetivos como pessoa.

<sup>1</sup> A palavra Paideia, denomina o conceito de 'cultura', ou talvez esteja mais perto de 'formação' mediante o desenvolvimento de uma educação. Jaeger comenta que qualquer povo altamente organizado tem um sistema educativo. Mas a 'Lei e os Profetas' dos hebreus, o sistema confucionista dos chineses, o "dharma" hindu, são na sua essência e na sua estrutura espiritual, algo fundamentalmente distinto do ideal grego de formação humana.

<sup>2</sup> Panegírico, 50.

É claro que a paz no âmbito das relações internacionais, a rigor, só pode ser contextualizada a partir do momento em que aparecem os Estados-Nação. Desta forma, para a maioria dos estudiosos do direito internacional, este somente surge a partir do século XIV depois de Cristo. Mas já na Grécia Clássica, encontramos institutos típicos do direito internacional importantes para a consecução da paz, como o asilo, as confederações, e a arbitragem para a solução de conflitos.

Na verdade, o direito internacional público, na sua missão reguladora do conflito, uma vez que nem sempre consegue evitá-lo na sua pior forma de violência, conhecido como a guerra, tem se prestado também a servir como instrumento de humanização dos seus efeitos. Foi assim também na Grécia Clássica, com a exigência de uma declaração formal do estado de guerra ou com a prática do respeito aos heraldos. O próprio Platão, em seu livro V da República, apresenta um programa de humanização da guerra entre as Pólis.

No entanto, o objeto de este artigo é exclusivamente a paz. Pessoalmente, não considero que os esforços para humanizar a guerra tenham contribuído de forma substantiva para a consecução da paz. Por sinal, quando a guerra explode com toda a sua virulência a última coisa em que se pensa é nos tratados internacionais firmados com o compromisso de humanizá-la, já seja no tratamento dispensado aos prisioneiros e à população civil ou – como ingenuamente se pretendia no século XIX – no intuito de diminuir a letalidade das armas utilizadas.

Do século V antes de Cristo até o século XIV depois de Cristo não haverá nenhum projeto jurídico mais consistente do que o de Isócrates para a procura da paz como objetivo completo e complexo.

Com o advento das conquistas e da cultura de Roma não podemos entender a *Pax Romana* como nada semelhante ao proposto por seus antecessores. Na verdade surge ela como resultado da sua tendência à dominação mundial. Na conceituação de Augusto (século I depois de Cristo) o império encontra um fundamento ético na medida em que assegura a paz entre os povos submetidos que passam a formar parte dele. Na verdade, o império romano pretendia constituir-se nele mesmo o mundo internacional existente em torno do Mediterrâneo como uma *civitas máxima*.

### 3 IDADE MÉDIA

Algo parecido ocorre alguns séculos depois com a ideia de império proposta por Carlomagno (771 a 814 depois de Cristo) quando coroado pelo papa Leão III o dia de Natal do ano 800. A estreita cooperação entre Imperador e Papa, as duas instituições supremas -as quais assumem, respectivamente, as potestades temporal e espiritual- também trabalha com a ideia de *civitas máxima*, e ver-se-á logo malograda com os sucessores de um e de outro. Na verdade, o que mais se assemelha ao projeto isocrático, ao longo da Idade Média, é o esforço da Igreja para atenuar e refrear as guerras feudais. Muito mais frequentes e encarniçadas do que ela entende que seria de desejar, este esforço deu lugar às famosas ‘trégua de Deus’ ou ‘paz de Deus’, as quais, nascidas no sul da França, se generalizaram a partir do Concílio de Clermont (1095) impulsionadas pelo papa Urbano II (1088 a 1099), o qual – contraditoriamente, para o olhar do século XXI – também promove a Primeira Cruzada.

Enquanto que a ‘trégua de Deus’ proibia a utilização das armas durante certos períodos particularmente sagrados – o advento e a quaresma, bem como os domingos –, a ‘paz de Deus’ tinha como finalidade resguardar das agressões determinadas pessoas (clérigos, camponeses, comerciantes, peregrinos) assim como determinados bens (igrejas, moinhos, gado, etc.). A rigor, as guerras feudais acabaram sendo proibidas. Surge, então, o ideal da ‘cavalaria’ que, mediante um estrito código de honra, impõe certas formalidades e limites ao combate, canalizando a atividade militar. De outro lado, os teólogos passarão a exigir que a guerra entre os soberanos, para existir licitamente, responda a uma série de condições éticas. Entre os mesmos teólogos as respostas são diversas<sup>3</sup> quando se trata da guerra contra os ‘infieis’, havendo a possibilidade de constituir-se em um direito incondicional (TRUYOL Y SERRA, 1998).

<sup>3</sup> No que diz respeito à guerra contra os infieis, a sua legitimidade incondicionada era evidente para aqueles que, subordinando os princípios do direito natural aos do direito divino positivo, negavam aos infieis qualquer personalidade jurídica internacional propriamente dita (Enrique de Susa, os curialistas). Os autores que, com Tomás de Aquino, procuravam distinguir claramente o âmbito natural e temporal do espiritual e sobrenatural, não admitiam qualquer discriminação, estando também condicionada aos limites da guerra justa a luta contra os infieis. Esta ótica, compartilhada por Inocêncio IV e Raimundo de Peñafort, foi a que finalmente prevaleceu, desde Caetano até Gentili e Grotius, passando pelos teólogos e juristas espanhóis dos séculos XVI e XVII (TRUYOL Y SERRA, 1998).

A questão da ‘guerra justa’ perpassa todos os questionamentos teológico-filosóficos desde Agostinho (354 a 420) com a sua ‘*De Civitate Dei*’, passando por Grotius (1583 a 1645) até os nossos dias, com um impacto evidente sobre o direito. Mas não é, nem pode ser, o objeto da nossa reflexão neste artigo. Em nossa opinião, o direito internacional público também persegue, inicialmente de forma muito precária, mas adquirindo progressivamente contornos muito mais definidos, um direito incondicional à paz, dentro do qual a noção de *justum bellum* deverá ser posta em cheque.

Entendemos os esforços do direito por ‘humanizar’ a guerra e por colocar condições para que esta possa acontecer em último termo, mas hoje aqueles esforços podem e devem ser superados mediante uma concepção jurídica mais radical que busque impedir qualquer tipo de agressão entre os Estados, povos ou comunidades. O velho instituto da ‘legítima defesa’ faz sentido a título pessoal, podendo até adquirir uma feição grupal, quando destinado a proteger a vida, mas nunca pode se tornar institucional, justificando-se por si mesmo, devendo a sociedade buscar novas regras, mais exigentes, no sentido de garantir o direito à paz, o qual pertence à terceira dimensão do que conhecemos hoje como direitos humanos, fazendo parte das aspirações da humanidade, independentemente das fronteiras locais, regionais ou estatais.

O referido direito incondicional à paz se faz presente desde o século XVII, tendo alguns predecessores conforme apontaremos agora. Mas a sua absorção pelo direito internacional público ainda está sendo elaborada, conforme detalharemos a seguir. Na realidade, o principal propósito deste artigo é mostrar como a contribuição do direito internacional público é extremamente relevante para a consecução de tão desejado direito.

### 3 OS PREDECESSORES

Os predecessores do direito à paz não são os tradicionais que costumam ser citados como os fundadores da ciência do direito internacional (Suarez, Gentili e Grotius), na verdade estamos ainda muito longe da consideração sobre a incondicionalidade do direito à paz, até

mesmo do próprio direito à paz. A paz ainda é considerada como uma realidade longínqua e aguardada... Os seus propagadores estão mais perto do visionário do que o teórico respeitado.

Nesta categoria devemos situar a obra de Raimundo Lúlio (1232 a 1316). Este sábio catalão, responsável pelas primeiras obras literárias na língua do seu país, vai defender as cruzadas, só que de forma alguma como instrumento de destruição física e aniquilação dos muçulmanos, mas a fim de dispor de audiência para a pregação. Quer dizer, as cruzadas deviam estar a serviço da palavra e não das armas a fim de levar a cabo a tarefa missionária. Lúlio é a primeira pessoa a defender publicamente a necessidade do diálogo<sup>4</sup>, claro que com a finalidade apostólica que move o seu zelo pela fé católica como a única verdade admissível. Na sua obra de juventude *Livro do gentil e dos três sábios* percebemos uma clara aposta no debate e na persuasão como a melhor forma de lidar com os infiéis (ENSENYAT, 2007). Mais adiante, já no final da vida, ver-se-á obrigado a admitir o uso limitado da força como um elemento a mais, a fim de obter a conversão mediante a realização do que ele denomina de ‘audiências cativas’, devido à natural resistência dos infiéis a ouvir as pregações e se interessar pelo debate nesta matéria.

A primeira obra genuinamente pacifista do ponto de vista jusfilosófico pertence ao francês Emeric Crucé (1590 a 1648), figura pouco conhecida sobre a qual ainda pairam dúvidas a respeito da sua principal ocupação; para alguns era um frade, para outros um político. O certo é que conservamos a sua obra *Le nouveau Cynée ou discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'établir une paix générale et la liberté de commerce par tuot le monde*, publicada na cidade de Paris em 1623. Inspirado por um pacifismo verdadeiro, este intelectual vai propor a associação dos Estados Europeus à Turquia e a todas as outras potências não cristãs em torno de uma organização internacional, a qual teria um conselho permanente com sede em Veneza; isto permitiria a intensificação dos intercâmbios comerciais e inclusive o estabelecimento de um sistema comum de pesos e

---

<sup>4</sup> Cabe aqui lembrar o caso, por uma questão de justiça, de Guilherme de Trípoli, frade dominicano, contemporâneo de Lúlio, o qual ao fazer o relato das causas do fracasso da Terceira Cruzada, enfatiza a necessidade de terminar com as armas e empreender a atividade missionária, acusando os ocidentais de não aprender línguas para tanto.

medidas. Trata-se também de uma obra pioneira de relações internacionais, três séculos antes de que esta área do conhecimento fizesse aparecimento...

Vale ressaltar, a esta altura, que se costuma mencionar o jurista francês Pierre Dubois (1250 a 1312) como o criador do primeiro grande projeto de paz universal no ocidente. Nada mais falso, na verdade a proposta que apresenta na sua obra *De recuperatione Terrae Sanctae* (1309) consiste na união dos soberanos cristãos, mediante uma organização internacional, com o intuito de enfrentar os infiéis e recuperar os Santos Lugares. De forma que o seu projeto não tem nada de pacífico, o seu objetivo principal é juntar forças para a ‘guerra santa’. Objetivo bem diferente do seu contemporâneo Raimundo Lúlio, conforme já comentamos.

Também é interessante fazer a contraposição do pensamento pacifista de Emeric Crucé com o do conterrâneo e quase contemporâneo Jean Bodin (1530 a 1596), o famoso teórico da ideia político-jurídica de soberania. Curioso observar que se encontram em pólos opostos, pois enquanto Crucé propõe uma progressiva relativização da soberania estatal, como uma surpreendente antevisão de alguns séculos; Bodin reforça a estrutura jurídica do Estado monárquico a fim de torná-lo indestrutível na sua independência nacional, mesmo com o futuro advento – relativamente próximo – da soberania popular proposta pela Revolução.

#### 4 FRANCISCO DE VITÓRIA

Entre o pacifismo mais radical e a soberania nacional a todo custo encontramos um dos grandes teóricos do jus naturalismo, considerado por muitos o mestre de Grotius e o verdadeiro pai do direito internacional público moderno. Francisco de Vitória (1483 a 1546), frade dominicano, professor da Universidade de Salamanca, vai apresentar a doutrina tradicional do *bellum justum* de forma renovada com importantes consequências no âmbito jurídico. Em nome do bem comum universal, Vitória considera que, se uma guerra justa resulta ser mais prejudicial para o conjunto da cristandade ou da *orbis* do que o dano sofrido, então o príncipe afetado deverá renunciar ao recurso da mesma. Além disso, apaga qualquer tipo de discriminação relativa aos não cristãos (TRUYOL Y SERRA, 1998).

A *orbis* resulta um conceito fundamental para o intelectual espanhol, no qual encontra a ideia de comunidade internacional resultante da sociabilidade, inerente à natureza humana, estendendo-se esta ao conjunto do gênero humano, englobando povos, nações e Estados. Considera a *orbis* com características de pessoa jurídica, já que de certo modo, para ele, constitui um só corpo político, uma *respublica*. Existindo, por consequência, entre todos os povos um direito natural de sociedade e de comunicação (*jus naturalis societatis et communicationis*). Da natureza da comunidade internacional se deduz a primazia sobre as comunidades políticas particulares, referindo-se ao *bonum commune totius orbis*, diante do qual devem ceder lugar o bem comum dos seus membros.

Não podemos esquecer que vive ele o impacto da descoberta do Novo Mundo e da constatação definitiva da circularidade da Terra. Neste sentido, se posicionará de forma corajosa contra as ilegítimas conquistas do território americano e a favor dos direitos dos indígenas, claro que tudo temperado pelo ideal católico da catequização.

Embora não tenha sido a paz um dos temas de incidência na obra de Vitória entendo que ele desempenha um papel relevante no panorama do direito internacional público, no sentido de colocar alguns fundamentos essenciais para que posteriormente possa cogitar-se num direito incondicional de corte universal.

## 5 OS PROJETOS DE PAZ PERPÉTUA

Os famosos projetos de paz perpétua só verão a luz ao longo dos séculos XVII e XVIII. São eles os responsáveis mais próximos para o referido direito incondicional.

Os dois primeiros propõem a paz perpétua exclusivamente no espaço europeu, como algo possível. William Penn (1644 a 1718), pai espiritual inglês dos quakers americanos, escreveu em plena guerra dos Augsburg o seu *Essay towards the present and future peace Europe* (1693), no qual inclui a Rússia e Turquia. Se trata de uma proposta com uma boa dose de realismo aliada a uma clara inspiração religiosa. Os soberanos da Europa deveriam estabelecer uma Constituição e um Parlamento estruturado com uma representação moderada e com poder coercitivo. Charles Irénéé



Castel, abade de Saint Pierre (1658 a 1743) oferece um minucioso projeto de paz perpetua no seu *Projet de traité pour rendre la paix perpetuelle entre les souverains chrétiens* (1713). Imagina uma federação baseada no espírito de tolerância e ideais conservadores, o órgão supremo seria um Senado com a função precípua de apagar as diferenças, assistido por um secretariado permanente: as decisões seriam garantidas em último termo por um exército confederado. Como ressalta Truyol e Serra<sup>5</sup>, resulta muito interessante que em tempos de segredos de Estado o abade de Saint Pierre proponha como princípio básico a publicidade nas relações internacionais.

A obra do abade ficou famosa pela publicidade que recebeu mercê aos comentários de Jean Jacques Rousseau (1712 a 1778). Este o achava inviável tendo em vista a natural resistência dos monarcas diante de qualquer tentativa de limitação do seu poder soberano. Na opinião de Rousseau uma federação europeia só seria possível pela obra de uma revolução, sendo que o poder dos grandes Estados deveria ser contrariado com o das federações dos pequenos Estados.

Os dois seguintes autores sim virão a propor um projeto universal de paz perpétua. São os dois trabalhos mais conhecidos e comentados hoje.

Em primeiro lugar, o famoso jurista inglês Jeremy Bentham (1748 a 1832) com o seu *A Plan for a Universal and Perpetual Peace* (1789). Esta obra se encontra em forma de ensaio dentro da sua obra maior *Principles of International Law* (publicada postumamente). Neste trabalho excepcional, o inteligente utilitarista apresenta os principais fundamentos em que deve basear-se tamanho projeto. Assim como o abade de Saint Pierre reconhece o princípio da publicidade, ampliando-o além da supressão da diplomacia secreta para a liberdade de imprensa e de informação. Interessantes propostas no sentido de banir a guerra ao exigir o desarmamento efetivo e proibir as alianças ofensivas. A exemplo das práticas da Grécia Clássica vai propor a criação de um tribunal arbitral para a solução dos conflitos. Como bom britânico vai propugnar pela liberdade comercial entre as nações. Mas, o que já não foi do agrado dos seus patrícios, também propôs que as potências coloniais abandonassem definitivamente as suas possessões.

---

<sup>5</sup>História del Derecho Internacional Público, p. 98.

Em segundo lugar, o já clássico filósofo alemão Immanuel Kant (1724 a 1804) com o seu conhecidíssimo opúsculo *Zum ewigen Frieden (Sobre a paz perpetua)* (1795). Ao ser um trabalho filosófico extrapola os limites da mera proposta e apresenta o seu ideal de ‘república universal’ como um critério racional que serve como referência para configuração da realidade (TRUYOL Y SERRA, 1998). Para ele, o mesmo imperativo que obriga os indivíduos a sair do estado de natureza para formar a sociedade civil, impõe aos Estados, que ainda se encontram nele, sair para constituir a *civitas gentium*, regida pelo direito e que Kant denomina de ‘cosmopolítico’. O direito internacional para Kant é apenas uma fase transitória, pois não pode assegurar de forma estável a paz.

Na mesma época, nos Estados Unidos aparece o primeiro ativista do pacifismo, William Ladd (1778 a 1841). Crítico acérrimo do comércio de escravos, também declara a guerra como uma realidade frontalmente contrária ao cristianismo. Criador da *American Peace Society* (1828) resultado de um conglomerado de associações com o mesmo objetivo. No seu livro *An Essay on a Congress of Nations* (1840) imagina uma sociedade de nações onde se aplica a separação de poderes, com primazia do poder judicial e onde a opinião pública desempenha uma função indispensável.

## 6 DO SÉCULO XIX AO SÉCULO XX

Ao longo do século XIX, alguns juristas vão encontrar no direito internacional um meio diferenciado para o reconhecimento e a proteção de uma série de direitos individuais essenciais à vida digna da pessoa humana. Os seus trabalhos procuram recolher aqueles direitos fundamentais para o homem já delineados na famosa Declaração Universal oferecida na Revolução francesa e nas Declarações de Independência americanas. Autores como o suíço Johann Caspar Bluntschli (1808 a 1881), o italiano Pasquale Fiore (1837 a 1914) e principalmente os austríacos Heinrich Lammasch (1853 a 1920) e Alfred Hermann Fried (1864 a 1921). Em todos eles está presente a necessidade da solução pacífica dos conflitos como alternativa exclusiva para garantir a convivência entre os povos. O penúltimo citado vai ter uma participação decisiva na criação do Tribunal Permanente de Arbitragem. O último foi Fundador da revista *Die Friedenswarte (A torre*

*vigia da paz*) (1891), foi também autor do *Handbuch der Friedensbewegung* (*Manual do movimento pela paz*) (1905), recebendo o prêmio Nobel da Paz em 1911 junto com o advogado holandês Tobias Michael Carel Asser (1838 a 1913), este responsável pela organização das duas Conferências Internacionais de Paz em Haia.

No Brasil cabe citar o trabalho de dois juristas dedicados à causa abolicionista, que com frequência escrevem sobre a paz e cujo trabalho terá ressonâncias noutros países da América Latina: Joaquim Nabuco (1849 a 1910) e Ruy Barbosa (1849 a 1923). Este último, inclusive, teve presença de destaque nos trabalhos da II Conferência Internacional de Paz em Haia em 1907.

A primeira metade do século XX, ao tempo que representa uma ruptura dramática com a referida tradição em busca da paz com o advento das duas guerras mundiais, será o revulsivo que impulsiona novas iniciativas. Ao seu término terá produzido duas sociedades de nações e duas cortes judiciais internacionais.

A paz, no entanto, a partir da segunda metade do século XX não pode mais ser um desejo, é preciso engastá-la no mesmo conjunto de direitos essenciais à dignidade da vida humana, e torná-la também um direito inalienável, sob pena de sucumbir às atrocidades de uma pugna que se revela cada vez mais letal para o conjunto da comunidade humana, ao ponto de condicionar o seu desaparecimento com o uso do poder nuclear ou das armas químicas e biológicas.

Não carece mais citar nomes de juristas ou de outras pessoas que, ao longo do século XX lutaram com a sua obra pelo reconhecimento e a efetividade da paz como um direito inalienável. A lista seria por demais exaustiva e se correria o risco de cometer injustiças por omissão.

O fato mais importante é que a paz deixa de ser considerada uma aspiração de cunho meramente moral e passa a ser vista como um verdadeiro direito no marco da afirmação histórica dos direitos humanos (ALARCON, 2009).

Com o término da Segunda Guerra Mundial, dezenas de convenções internacionais, exclusivamente dedicadas à matéria dos direitos humanos, foram celebrados no âmbito da organização das Nações Unidas

ou das organizações regionais, e mais de uma centena foram aprovadas no âmbito da Organização Internacional do Trabalho. Não apenas os direitos individuais, de natureza civil e política, ou os direitos de conteúdo econômico e social foram assentados no plano internacional. Afirmou-se também a existência de novas espécies de direitos humanos: direitos dos povos e direitos da humanidade (COMPARATO, 2007).

O certo é que hoje a temática Direitos Humanos tornou-se extraordinariamente ampla e caleidoscópica. Quer dizer, cada vez mais abrangente e necessitando sempre de óticas diferentes para visualizá-la.

A sua progressiva ampliação fica patente com a descrição do que se conhece hoje como ‘dimensões’ de direitos, atendendo à ordem cronológica da sua teorização e reivindicação, bem como ao diferente valor que os inspira. Os direitos civis e políticos constituem o que se deu em chamar ‘primeira dimensão’. Foram formulados pela escola do direito natural racionalista dos séculos XVII e XVIII. A ‘segunda dimensão’ enuncia os direitos sociais e econômicos a partir das críticas socialistas originadas no século XIX pela contradição entre igualdade da lei e a extrema desigualdade econômica do capitalismo. Sobre os direitos da terceira não há um acordo fechado ainda. Costuma-se dizer que são direitos que reclamam a faculdade de desfrutar de um meio ambiente sadio, não contaminado; a faculdade de viver em paz, sem guerras; as faculdades coletivas das minorias étnicas, religiosas e linguísticas; bem como a faculdade dos povos ao desenvolvimento. Por derradeiro, as transformações da sociedade da informação e da biotecnologia têm levado alguns teóricos a colocar a necessidade de avançar em direção a uma quarta geração de direitos.

O fato é que atualmente, graças à atuação do direito internacional público a temática da paz passou a ocupar um ‘status’ inusitado de conteúdo jurídico subjetivo, podendo ser exigido das pessoas jurídicas públicas, visando a sua aplicabilidade nos diversos foros de proteção internacional, devendo ser progressivamente assumido também em todos os foros de proteção nacional.

Certamente, a entrada em vigor da *Carta da Organização das Nações Unidas* (1945) contribuiu de forma decisiva para este fato, pois faz ela inúmeras menções à paz como sendo o objetivo principal da

organização; é assim em seu artigo 1º, pontos 1 e 2 e em seu artigo 2º pontos 3 e 4<sup>6</sup>, isto sem contar outras menções esparsas. Dois anos depois a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948) a recolhe em seu emblemático preâmbulo<sup>7</sup> e, de forma indireta, sem declinar o nome, no seu artigo XXVII quando declara: “Todo ser humano tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”.

## 7 REFLEXÕES FINAIS

Neste sentido a ONU tem-se pronunciado repetidamente numa série de resoluções cada vez mais enfáticas: *Declaração sobre a preparação da sociedade para viver em paz* (Resolução 33/73 de 1978); *Declaração sobre o direito dos povos à paz* (Resolução 39/11 de 1984)<sup>8</sup>; *Declaração sobre uma cultura de paz* (Resolução 53/243 de 1999).

Embora a incondicionalidade do direito pareça clara, a sua efetivação esbarra na dificuldade de definir com precisão o sujeito que pode

<sup>6</sup> Artigo 1º Os propósitos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: adotar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz;

2. Desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal; [...]

Artigo 2º A Organização e seus Membros, para a realização dos propósitos mencionados no artigo 1º, agirão de acordo com os seguintes princípios:

[...]

3. Todos os Membros deverão resolver suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que não sejam ameaçadas a paz, a segurança e a justiça internacionais;

4. Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

<sup>7</sup> Preâmbulo.

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo;

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da humanidade e que o advento de um mundo em que todos gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do ser humano; [...]

<sup>8</sup> [...] Reconhecendo que garantir que os povos vivam em paz é sagrado dever de todos os Estados,

1. Proclama solenemente que os povos de nosso planeta têm o direito sagrado à Paz;

2. Declara solenemente que proteger o direito dos povos à paz e promover sua realização é uma obrigação fundamental de todo Estado; [...]

reivindicá-lo e de quem deve ser exigido. A Declaração da ONU de 1984, acima citada, entende que se trata de um direito dos povos; à semelhança do direito à autodeterminação, inscrito na Carta de São Francisco, atribuível aos povos, responsável na sua aplicação pelo término do regime colonial.

No entanto, ainda não está claro, do ponto de vista jurídico, o conceito de povo. Desta forma, é muito difícil definir quais são as condutas que devem ser exigidas para o respeito de tal direito e de quem o devem ser. A mesma Declaração se refere a uma obrigação do Estado e orienta no sentido de eliminar a ameaça de guerra, especialmente da guerra nuclear, que o Estado possa protagonizar; também orienta o Estado no sentido de renunciar ao uso da força nas relações internacionais, estimulando os meios pacíficos de solução de controvérsias.

Um dos grandes desafios do Estatuto de Roma de 1998, tratado internacional que criou o Tribunal Penal Internacional, foi tipificar o crime de agressão, o qual restou totalmente indefinido no seu texto, diferentemente dos outros crimes, como genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. Tal definição seria determinante para estruturar o direito à paz e iria além dos deveres exigidos aos Estados, atingindo condutas individuais, muito mais facilmente imputáveis. Isto porque os Estados ainda escondem as suas responsabilidades atrás de uma pretendida soberania.

Mas a comunidade internacional tem consciência de que isso é ainda muito pouco e muito vago para pensar numa efetividade concreta do referido direito. Avançar além de uma mera declaração internacional, que não possui força vinculante para os Estados signatários, significa, em primeiro lugar, definir muito melhor o campo subjetivo deste direito. Por isso, atualmente, o recém criado Conselho de Direito Humanos da ONU está trabalhando, ainda no plano de estudos preliminares, uma conceituação mais apropriada.

Depois deste breve panorama, nos parece que resta demonstrada a contribuição histórica do direito internacional público para a consecução da paz. É claro que a consecução da paz ainda está por vir, se é que algum dia há de chegar... Este seria tema para outra conversa, onde muito além

do direito, entram em cena, entre outras disciplinas, a ciência política, a sociologia e a antropologia. O que resta inegável até agora é o esforço do direito internacional como instrumento jurídico comprometido para a meta desejada.

## REFERÊNCIAS

- ALARCON, P. J. L. O direito à paz: a constitucionalização de um direito fundamentalmente humano. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 18., 2009, São Paulo. *Anais...* São Paulo: [s.n.], 2009.
- COMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- DIMITRIJEVIC, V. Os direitos humanos e a paz. In: SYMONIDES, J. *Direitos humanos: novas dimensões e desafios*. Brasília: UNESCO/Brasil: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.
- ENSENYAT, G. Pacifismo y cruzada em Ramón Llull. In: VVAA. *Ramon Llull y el Islam, el inicio del diálogo*. Barcelona: Icaria Editorial, 2007. (Quaderns de La Mediterrània, 9).
- JAEGER, W. *Paidéia: a formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- PIOVESAN, F. *Direitos humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RAMOS, A. C. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2005.
- TRINDADE, A. A. C. *O direito internacional em um mundo em transformação*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 2002.
- TRUYOL Y SERRA, A. *Historia del derecho internacional público*. Madrid: Editorial Tecnos, 1998.
- VELASCO, M. D. *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, 1999.





# PAZ, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO: O ESPAÇO SUL-AMERICANO NA POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA

*Roberto Goulart Menezes*

## INTRODUÇÃO

A paisagem geopolítica da América do Sul alterou-se profundamente na primeira década do século XXI. A vitória eleitoral de governos com orientação nacionalista, desenvolvimentista ou socialista esteve no centro dessa mudança. Esses novos governos reivindicam maior autonomia no plano internacional para seus países perante os Estados Unidos e “defendem um projeto político e econômico sul-americanista” (FIORI, 2007, p. 99; 2011), além de, no plano doméstico, almejarem justiça social com a mudança gradual na agenda política e econômica que marcou a região desde o começo da década de 1990: o neoliberalismo.

Essa nova América do Sul trouxe novos desafios para a ação diplomática brasileira com tensões nos campos econômico, energético e da segurança que incidiram sobre a dinâmica do processo de integração na região desafiando a liderança regional brasileira. A nacionalização do setor de gás e petróleo na Bolívia; os questionamentos do governo paraguaio sobre o Tratado de Itaipu; as desavenças diplomáticas entre Bogotá e Caracas; a disputa entre Argentina e Uruguai a cerca das *papeleiras* e o conflito colombiano são acontecimentos que operam como forças centrífugas no subsistema sul-americano favorecendo a sua fragmentação.

Porém, na percepção da diplomacia brasileira essas tensões geopolíticas representaram adversidades e não obstáculos intransponíveis rumo a uma América do Sul integrada. Nas palavras do então Ministro Amorim, essa avaliação está baseada em uma “aguda consciência da

interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (2004, p. 42).

No governo de Lula da Silva (2003-2010), a América do Sul ocupou um lugar de destaque em sua ação diplomática sob forte ênfase política na agenda regional. Pouco menos de um mês para a sua posse, o presidente enviou de um emissário – Marco Aurélio Garcia – para mediar a crise venezuelana na virada de 2002 para 2003, marcando uma mudança no rumo da política externa do País. O novo estilo diplomático marcou a opção por uma maior atuação política no seu entorno geopolítico e resultou na criação do grupo de países amigos da Venezuela<sup>9</sup> (CRUZ, 2010).

O objetivo deste trabalho é apresentar um quadro da política externa do governo Lula da Silva para a América do Sul e debater os limites e as resistências enfrentados pela estratégia brasileira frente à nova geopolítica regional. Em seguida analisamos o papel da Unasul e sua importância na estratégia diplomática do País para a região como instrumento de pacificação e fortalecimento da democracia.

## 1 AUTONOMIA POLÍTICA RELACIONAL E ORDEM INTERNACIONAL

A autonomia é um dos objetivos permanentes da política externa dos Estados-nação no sistema internacional contemporâneo. De acordo com Russel y Tokatlian (2002), o conceito de autonomia política significa a defesa e ampliação dos espaços de liberdade dos Estados-nação na ordem internacional e possui uma pluralidade de significados. Três formas dela são correntes nas relações internacionais: 1) como um dos princípios do modelo westfaliano, que assegura a independência de cada Estado no sistema internacional; 2) como uma condição, na qual um Estado exerce sua autonomia ao tomar suas decisões sem interferências externas ou de grupos internos específicos; e 3) como um dos interesses nacionais objetivos dos Estados (p. 161-162).

De acordo com os autores, a globalização e o fim da Guerra Fria no plano internacional e a democratização e a integração no plano regional alteraram profundamente o contexto para a ação dos Estados latino

<sup>9</sup> Oposição e Chávez elogiam criação de grupo. *Folha de S. Paulo*, 17.01.2003. Junto com o Brasil, integraram o Grupo os Estados Unidos, México, Espanha, Chile e Portugal.

americanos, dotando a autonomia política de novas feições. Considerando esse novo cenário, eles propõem a noção de autonomia relacional, isto é, “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (2002, p. 176). Essa concepção da autonomia política, conforme os autores, orienta-se no plano teórico pelas formulações do construtivismo e da teoria crítica, em oposição aos postulados da teoria realista e neo-realista que privilegiam o conflito. Assim, a autonomia relacional não se baseia no alto ou baixo nível de confrontação, mas na capacidade de implementar e executar políticas que favoreçam o interesse nacional (2002, p. 181).

Pensar a autonomia política relacional como prática implica em participar mais ativamente na formulação de normas e regras internacionais a fim de facilitar a governabilidade global processada nos organismos multilaterais e nos diversos regimes internacionais. Assim, o objetivo maior seria a busca e construção de um multilateralismo de tipo novo (RUSSEL; TOKATLIAN, 2002).

Na história da política externa brasileira, a noção da “autonomia pela distância” norteou a atuação internacional do País durante quase toda a Guerra Fria e se estendeu até meados dos anos 1980. Autonomia e universalização são os dois conceitos chaves da Política Externa Independente e conformaram um novo paradigma da política externa desde o início dos anos 1960. Fundamentada numa visão inovadora do mundo, a Política Externa Independente (PEI) foi fruto de um projeto político e de uma concepção intelectual e acrescentou novos conceitos à atuação externa do Brasil, a fim de manter e ampliar sua autonomia (FONSECA, 1998).

A estratégia do globalismo ou universalismo como paradigma da política externa a partir dos anos 1960 buscou ampliar o espaço de exercício da autonomia brasileira mediante a multiplicação dos vínculos econômicos e políticos do País, que era guiado pelo objetivo do seu desenvolvimento econômico. Com o golpe militar de 1964, a lógica da “autonomia pela distância” fora interrompida até ser recuperada mais fortemente com o “pragmatismo responsável” do governo Geisel em 1974 e manteve-se até a primeira metade do governo Sarney, quando começou a perder força.

A chegada do governo F. Collor de Mello (1990-1992) impôs uma mudança significativa no paradigma globalista da política externa brasileira ao ensaiar laços mais estreitos nas relações com os Estados Unidos. Em sua primeira fase, a diplomacia de F. Collor preferiu acalentar as supostas esperanças em um mundo regido pelos Estados Unidos de modo unipolar e almejava, de certo modo, fazer das relações com Washington o eixo primordial da atuação externa brasileira.

A transição do sistema internacional vivida na virada dos anos 1980, os desafios postos pelo esgotamento da ordem da guerra fria, o papel dos Estados Unidos como única superpotência e o fenômeno da globalização econômica e financeira formaram a moldura sob a qual se deram os ajustes, as mudanças e as transformações da política externa do País. Nesse contexto, iniciavam-se os ajustes e as mudanças na matriz conceitual da política externa, com um breve interregno no governo Itamar Franco (1992-1994), retomados e aprofundados no governo Cardoso (CRUZ, 2004).

A gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), guiou-se pela “autonomia pela participação ou integração” (CARDOSO, 2006). De acordo com Gelson Fonseca Jr., formulador da ideia, esse paradigma está referenciado em um mundo caracterizado pelo multilateralismo no qual “o Brasil tinha que entrar no processo para discutir e tentar mudar as regras que estavam se formando” (Entrevista ao autor, 2010). Nesse sentido, a adesão aos regimes internacionais orientados pela lógica da “autonomia pela participação” reflete a percepção da política externa do governo Cardoso de um ordenamento internacional mais voltado para a cooperação.

## **2 A VALORIZAÇÃO DO ESPAÇO SUL-AMERICANO**

A valorização do espaço sul-americano esteve entre os objetivos da política externa do governo Cardoso informada pelo paradigma da “autonomia pela integração”. O objetivo anunciado pela diplomacia era o de consolidar o Mercosul para, no momento seguinte, negociar com os demais países da região a formação de uma área de livre comércio. Assim,

nas palavras do presidente Cardoso, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) seria o “pólo com base no qual vamos organizar o espaço da América do Sul” (TOLEDO, 1998, p. 127).

A efetiva inserção brasileira no espaço sul-americano remonta ao final dos anos 1970 e se acelerou em meados dos anos 1980 com a crise econômica internacional, a moratória da dívida externa e as profundas transformações no sistema internacional. Pensada pelo Itamaraty, a estratégia de reaproximação ganhou contornos mais precisos no governo José Sarney (1985-1990), sem abdicar do universalismo da política exterior. A partir daí, a reaproximação com os vizinhos constituiu um esforço simultâneo para amenizar a crise e também um exercício diplomático para reverter a imagem negativa do País na região (OLIVEIRA, 2005).

Podemos assinalar que o regionalismo aparece para o País como uma nova possibilidade de superar as restrições do cenário internacional. Os entendimentos entre Brasil-Argentina desde meados dos anos 1980 e que estão na origem do Mercosul materializou essa opção. Desde então, tem sido um consenso na literatura que o Mercosul é uma iniciativa inédita de nossa diplomacia e símbolo maior da parceria estratégica Brasil-Argentina, e se mantém no topo das prioridades da política externa brasileira. Seus êxitos e dilemas também ajudam a pensar hoje as reais possibilidades de organização do espaço político-econômico sul-americano perante o aprofundamento do processo de interdependência global.

Porém, movidos pela lógica da busca desenfreada por mais mercados para seus produtos, os governos F. Collor de Mello (1990-1992) e Carlos Menem (1989-1999) promoveram em suas economias aberturas comerciais radicais e instrumentalizaram o processo de integração pelas necessidades econômicas de curto prazo, deixando em suspenso a dimensão política. O ideário e as práticas neoliberais influíram na percepção de como o Mercosul deveria seguir a fim de auxiliar na resolução da crise econômica. Assim, “uma integração de ambições desenvolvimentistas foi transformada num instrumento de política econômica neoliberal” (VIZENTINI, 2008, p. 95). Essa orientação neoliberal imprimida pelo governo F. Collor e C. Menem ao Mercosul e concebida nos moldes do regionalismo aberto, marcou a trajetória do processo de integração até o início do século XXI.

Segundo Lampreia, embora no início o Mercosul tenha tido muito progresso comercial, em função da resistência por parte de Domingo Cavallo, a Argentina acabou por estagnar o processo de integração. “O Cavallo tinha uma posição muito diferente do Guido Di Tella, não olhava o Mercosul politicamente. Ele não queria nem originalmente a união aduaneira. Então, aos poucos houve um processo de desconstrução do Mercosul” (Entrevista ao autor, 2009).

Na ânsia em refazer as relações bilaterais com Washington, conforme avalia Lampreia, o governo argentino entendia que “era preciso fazer um esforço dobrado” no reposicionamento de suas relações com os Estados Unidos, inclusive enviar um navio para a Guerra do Golfo [1991] e, no plano do discurso, ter “relações carnais” com os Estados Unidos. Essa conduta da diplomacia de Buenos Aires, segundo o chanceler brasileiro além de ser “uma coisa quase escandalosa, talvez tivesse um elemento de distanciamento do Brasil e uma aposta de virar o parceiro eleito dos Estados Unidos na região” (Entrevista ao autor, 2009).

Com o aprofundamento da crise no Mercosul desde a desvalorização do real em 1999 e os avanços da agenda de negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas, a Reunião de Brasília em 2000 pode ser vista como “a retomada de um discurso diplomático autonomista (ainda que não confrontacionista) por parte do Brasil, que critica a ‘globalização assimétrica’ (VIZENTINI, 2008, p. 99).

Realizada nos dias 31 de agosto e 1º de setembro de 2000, a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul, marca a gestão Cardoso nos dois últimos anos do seu governo e pôs em marcha o conceito de América do Sul. Convocada no contexto da celebração dos 500 anos da conquista do Brasil, o México participou como observador e os Estados Unidos não foram convidados para o encontro.

Para a política externa brasileira, o significado desse encontro reforçava o paradigma da América do Sul na agenda externa do País. Essa ênfase nas relações visando formar um espaço sul-americano integrado é assim incorporada ao paradigma da política externa brasileira como mais uma de suas frentes. No entanto, inicialmente o Itamaraty relutou diante da iniciativa da Presidência da República em promover o encontro,

pois receava que os vizinhos associassem a iniciativa a um possível gesto brasileiro de liderança.

Porém, o foco principal da reunião acabou recaindo mais sobre a questão da integração física do que política, como o lançamento da Iniciativa de Integração da Infra-Estrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), que visa integrar fisicamente a América do Sul por meio de 10 eixos de integração com a realização de obras nos setores de transportes, energia e telecomunicações.

A Argentina recebeu a cúpula com frieza. Apesar do discurso inicial do então presidente Fernando De La Rúa em priorizar o Mercosul, a diplomacia argentina, ciosa de suas relações com os Estados Unidos, não apoiava a ideia de um bloco sul-americano que representasse algum tipo de oposição aos interesses de Washington na região. Nesse sentido é que se deve entender a resistência expressa por parte da Argentina. O então Ministro das Relações Exteriores, Lampreia, recorda:

Agora eu acho que é importante também dizer que a Argentina naquele ponto, ao contrário de outros países, ainda via com certa relutância, certa suspeita esse projeto. Porque ela achava que o Brasil era dominante demais. Isso nunca foi articulado nesses termos pelo governo argentino para nós. Mas eu acho que havia uma concepção muito forte. Eles nunca abandonaram a ideia de que o espaço sul-americano sublinhava muito a hegemonia brasileira. E que, portanto, era melhor não enfatizar demais esse conceito. (Entrevista ao autor, 2009).

A dimensão da autonomia implícita na Reunião de Brasília ganha força quando se considera o crescente engajamento dos Estados Unidos no conflito colombiano. Às vésperas do início do encontro, o então presidente William Clinton (1993-2001) anunciou o apoio militar e econômico, denominado Plano Colômbia. A iniciativa da política externa de Washington recebeu do presidente F.H. Cardoso uma nota, se não crítica, ao menos de distanciamento da lógica de imprimir ao conflito interno colombiano a dimensão de uma guerra. Ao final da Cúpula de Brasília, ele declarava: “não vamos mandar tropas nem vamos aceitar

coordenação, muito menos a subordinação de nossas forças armadas ou policiais a potências estrangeiras, sejam elas quais forem.”<sup>10</sup>

Ainda no âmbito regional, a política externa da gestão Cardoso teve êxito ao atuar como mediadora no conflito fronteiriço entre Peru-Ecuador em 1996. Lampreia recorda às tratativas do importante acordo que pôs fim as hostilidades e enfrentamentos entre os dois países:

O acordo com o Equador é um acordo modelar. Primeiro, porque foi um esforço político militar, inclusive tinha uma vertente militar de delimitação e de patrulhamento para fazer frente a uma querela que já tinha levado a duas guerras entre países vizinhos na região e que já durava mais de cem anos. Foi um esforço importante, e não foi só um esforço brasileiro junto com a Argentina, EUA, Chile. Um esforço cooperativo de construção de consenso e que teve um resultado esplêndido e sólido. Ninguém questiona isso mais, nenhum dos dois países põe em dúvida. Esse é o tipo da liderança, digamos, uma liderança mais consensual, benigna que o Brasil possa exercer. Eu entendo até que o presidente Lula exerce isso, também como o presidente Fernando Henrique exerceu. (LAMPREIA, 2009).

O mesmo não aconteceu no conflito colombiano que envolve de um lado, o Estado colombiano e, de outro, os grupos guerrilheiros, como as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farcs) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), entre outros, além dos grupos paramilitares. Neste caso, o Brasil não buscou uma atuação ativa. A violência na Colômbia, país com o qual o Brasil faz fronteira, exige constante vigilância por parte do País, dado o potencial de risco de o conflito transbordar para o lado brasileiro. Mas fundamentalmente em termos geopolíticos aparece como a preocupação mais significativa, dado tamanho envolvimento dos Estados Unidos no conflito colombiano.

### **3 A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA E O ESPAÇO SUL-AMERICANO**

O governo Lula da Silva aprofundou a valorização da América do Sul como espaço político de atuação da sua política externa. A agenda para a região tinha como objetivos principais o aprofundamento da

<sup>10</sup> O Brasil diz não, *Véja*, 6 set. 2000.



aliança estratégica com a Argentina, a revitalização do Mercosul com a consolidação da União Aduaneira e a formação de um espaço econômico unificado alicerçado no livre comércio e em projetos de infra-estrutura.

A nova orientação regionalista do governo Lula da Silva fundamentou-se em uma concepção de integração regional diferente da que predominou desde o fim dos anos 1980, com ênfase maior na dimensão comercial. Ao operacionalizar um conceito mais amplo de integração no qual a dimensão política, juntamente com a base econômica e comercial, é a razão de ser da formação de um espaço sul-americano integrado, a noção de regionalismo aberto revelou-se insuficiente. Ao dedicar mais espaço em sua agenda à vizinhança, a política externa brasileira dotou o paradigma sul-americano de mais força e densidade.

O espaço inédito que a América do Sul ocupou na agenda da diplomacia do governo Lula da Silva se refletiu também na área burocrática destinada a cuidar dos assuntos na região. No Ministério das Relações Exteriores, a divisão encarregada pela região ganhou uma Secretaria Geral para América do Sul (SGAS), que passou a reunir o Departamento de América do Sul (DAS I e II), Departamento de Integração, Departamento de Negociações Internacionais e Departamento de México, América Central e Caribe, sob a coordenação do Embaixador Ênio Cordeiro, que a comandou até o segundo semestre de 2009, quando fora nomeado embaixador em Buenos Aires, quando o Embaixador Antonio Simões assumiu a secretaria.

A criação da SGAS é um forte indicativo do grau de importância que a região adquiriu na última década. No início dos anos 1990, todas as questões relativas ao continente americano estavam sob a responsabilidade de um único Departamento, o das Américas. A dimensão política e estratégica concedida a América do Sul e a necessidade de uma Subsecretaria dotada de capacidade para articular as ações da política externa na região, em um nível mais elevado, é ressaltada por Danese:

Hoje em dia a ênfase na agenda sul-americana é muito densa. A secretaria pode interagir com autoridades de alto nível de outros países. Permite que você tenha certa agilidade no tratamento da agenda. Sem dúvida todas as iniciativas foram mostrando e servindo para um papel didático interno. [...] Fazer curso para diplomata sul americano é importante para eles se darem conta com quem eles estão falando. Eles se darem conta de

perceberem que houve toda uma mudança qualitativa no interlocutor e no diálogo com esse interlocutor (Entrevista ao autor, 2009).

Na atuação do Brasil no plano regional, em meio às crises recorrentes vividas no processo de integração, o tema da liderança ganhou mais espaço no debate acerca da política externa do País. E passou-se a empregar a noção de uma liderança cooperativa para se referir a maneira como o Brasil se utiliza do seu peso econômico, geopolítico, político, entre outros, para se relacionar com seu entorno geográfico. O mecanismo escolhido para isso tem sido o da integração.

Os requisitos de uma integração do tipo multidimensional vão além dos aspectos comerciais da integração. Isso porque essa modalidade de integração agrega também as dimensões produtiva, energética e física e configura-se como uma integração regional após a crise do neoliberalismo na região (LIMA; COUTINHO, 2007). Se apenas a vontade política não é suficiente para que um projeto de integração prospere, como bem demonstram a maioria das tentativas postas em prática na região, também apenas a dimensão comercial não define o êxito do processo.

O papel articulador desempenhado pelo País em situações de crise e instabilidade institucional não poderia ser sacrificado em nome de uma liderança que empurra alguns de seus vizinhos a estreitar seus laços para fora do Mercosul e da região.

Com a renovação das lideranças políticas sul-americanas e a rejeição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) esperava-se uma nova dinâmica na lógica dos processos de integração. Afastada a ameaça da estratégia dos Estados Unidos, uma nova oportunidade se abria para a revisão, ampliação e o aprofundamento do tão sonhado e suado projeto integracionista regional. Apesar da proximidade de identidades ideológicas essa expectativa não se consumou como o esperado. A nova fase da integração regional vive uma “situação paradoxal” (GARCIA, 2008) e a liderança brasileira deparou-se com novos desafios no processo de integração no subsistema sul-americano. A razão maior desse paradoxo

está no fato de que apesar dos governos de esquerdas se mostrarem mais inclinados a apoiar o regionalismo, isso não tem sido suficiente para fazer avançar a integração na região.

De acordo com Lima e Coutinho (2007) “no plano estatal, a legitimidade de uma liderança cooperativa brasileira depende do grau de generosidade que o Brasil, como país mais forte, está disposto a demonstrar.” (p. 136). A maneira de lidar com as assimetrias no processo de integração seria um dos indicadores dessa generosidade e meio de reafirmar os propósitos de uma concepção de integração para além dos preceitos do regionalismo aberto.

No rol de políticas encampadas pelo governo Lula da Silva com o fim de mitigar as assimetrias políticas e estruturais no Mercosul, ainda que insuficientes, estão a eliminação da cobrança dupla da TEC e a instituição do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), aprovado em 2005 (Decisão CMC N° 45/04). Seu orçamento de US\$ 100 milhões anuais é composto da seguinte forma: Brasil contribui com 70%, Argentina com 27%, Uruguai com 2% e Paraguai com 1%. Na apresentação de projetos, o Paraguai terá 48% dos recursos e o Uruguai 32%. Brasil e Argentina ficam com 10% cada. As propostas brasileiras para atender as reivindicações dos sócios menores, Paraguai e Uruguai, e mitigar as assimetrias, foram rejeitadas pela Argentina. Até o momento, o FOCEM é o principal mecanismo institucionalizado voltado para auxiliar na redução das assimetrias no Mercosul.

Em operação desde 2006, o FOCEM está voltado para a realização de obras de infra-estrutura, sobretudo, transporte, telecomunicações e energia nas economias menores, a fim de estimular e aumentar a interdependência entre os países membros e de facilitar o acesso aos principais mercados do acordo tanto ao Paraguai como ao Uruguai. Apesar de ser um passo importante, somente esse mecanismo não é suficiente para lidar com as grandes assimetrias entre os sócios do Mercosul. Para o governo brasileiro, o FOCEM é um começo e seu alcance é limitado.

No caso do Mercosul, são fortes as disparidades regionais internas e as limitações orçamentárias, o que faz do FOCEM um mecanismo importante para as pequenas economias do acordo. Considerando o volume de investimento interno direto que o Paraguai tem recebido, o FOCEM figura como uma importante fonte de financiamento de seu desenvolvimento: em 2005 o país recebeu US\$ 48 milhões, em 2008 US\$ 209 milhões e em 2011 US\$ 149 milhões (CEPAL, 2012).

Para um país como o Brasil, detentor de cerca de 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do Mercosul e também com mais capacidade de investimentos (ainda que não exorbitantes), a coordenação do processo de integração no Cone Sul, bem como em direção aos demais países da América do Sul, não pode ser estabelecido apenas na vontade do país. Para lograr resultados mais palpáveis para as populações sul-americanas e para a economia como um todo, o Brasil não poderia se portar como um país hegemônico na região. O caso das negociações com a Bolívia após a nacionalização das refinarias da Petrobrás naquele país é outro exemplo.

Na decisão da diplomacia brasileira pesou e muito o fato de se tratar de um país “menor e mais fraco”, dado que uma reação agressiva por parte do mais forte, o Brasil - na condição de poder regional em construção -, poderia despertar ainda mais a desconfiança dos vizinhos, bem como reduzir o potencial de uma liderança persuasiva (WOMACK, 2007, p. 27). Ao recorrer à tradição negociadora da solução pacífica de controvérsias, a política externa brasileira se preocupou com a manutenção das relações cooperativas com o país vizinho, sem descuidar das assimetrias existentes.

As assimetrias nas relações Brasil-Bolívia se aproximam do modelo de relação de assimetria normal proposto por Womack (2007). Nela, a crise é um dos componentes, mas é fundamental que as situações de crise não ameacem o conjunto das relações bilaterais. Assim, para Womack, a assimetria normal baseia-se no reconhecimento da autonomia do lado menor pelo ator mais poderoso e, ao mesmo tempo, no respeito do lado menor às capacidades do lado maior. Decorre daí que nem a autonomia nem o respeito são absolutos; ambos estão em uma relação de interdependência, na qual o pressuposto de que o menor será respeitoso e vice-versa (2007, p. 23). Respeito, segundo o autor, que não implica

na dominação do menor, mas sim no fato das negociações terem como parâmetro as disparidades existentes na relação.

Por outro lado, a condução do conflito pela diplomacia do Brasil demonstrou certa coerência em seu discurso político em primar pela solução pacífica de controvérsias, a discrição e a compreensão do outro lado, o mais fraco na relação. No longo prazo, o Brasil vislumbra uma integração sul-americana, em um espaço articulado e estável.

Como assinalado na abertura deste capítulo, a percepção da diplomacia brasileira no governo Lula da Silva para a região é a de que há uma consciência aguda “da interdependência entre os destinos do Brasil e de nossos vizinhos sul-americanos” (AMORIM, 2004, p. 42). Consciência expressa, entre outros, no princípio da não-indiferença diante das profundas transformações em curso nas sociedades da América do Sul.

O discurso do presidente Lula da Silva em tom de balanço da sua política externa, reflete em sua fala de improviso na comemoração do Dia do Diplomata, em 21 de abril de 2010 oferece pistas para entendermos os fundamentos da generosidade e da boa vizinhança:

Alguns queriam que eu partisse para a garganta do Evo Morales, que esganasse ele quando ele disse que o gás era dele. E eu não fiz porque achei que o gás era dele mesmo, e que nós tínhamos que pagar o preço justo pelo gás. Todo mundo queria que eu pulasse na garganta do Lugo e esganasse ele quando ele queria um pouco mais de dinheiro de Itaipu. E eu acho que eles precisam. E por que eu acho que eles precisam? Porque um país como o Brasil, que é a maior economia desse continente, o Brasil tem que ser o lado generoso. O Brasil tem que ser aquele que estende a mão, aquele que ajuda, aquele que permite que haja um avanço dos outros. O Brasil não pode ser o grande país e os outros os pequenos países. Até porque não haveria espaço para felicidade, para tranquilidade se a gente não fizer uma outra maneira de tratar os nossos vizinhos e fazer com que o crescimento do Brasil sirva para eles crescerem. (LULA DA SILVA, 2010).

#### **4 A UNASUL E A POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO MULTIDIMENSIONAL**

A Unasul é uma iniciativa pensada do ponto de vista geopolítico e representa uma inovação por se tratar de um exercício de autonomia da região frente ao histórico da presença institucional e política dos Estados

Unidos. Para o presidente Lula da Silva, a Unasul é uma tentativa de a própria região encontrar o entendimento para seus problemas e repôs o projeto de integração sul-americano em novo patamar.

Ela pode ser entendida no contexto de maior ampliação da influência brasileira na América do Sul e visa neutralizar ou reduzir a margem de manobra dos Estados Unidos, bem como impedir a emergência de outras potências regionais, como Argentina e Venezuela, “inserindo-as em instituições coletivas nas quais o Brasil tem papel protagonista” (GRATIUS, 2007, p. 5).

As relações do Brasil com os Estados Unidos no governo Lula da Silva mantiveram-se dentro dos moldes da noção de “divergência limitada” e, como demonstra o histórico das relações bilaterais ao longo do século XX, continuam ocupando lugar crucial na política externa brasileira (LIMA; HIRST, 2006). O presidente Lula da Silva sublinha a importância institucional e política da Unasul:

Na América do Sul nós ficamos muito tempo subordinados aos Estados Unidos e à Europa. A doutrina na América do Sul, muitas vezes, era ter o Brasil como um império, o Brasil era o adversário. Então, restabelecer essa política de confiança entre nós [...] Nós já criamos o Banco da Unasul. [...] há um tempo de maturação da confiança entre os governos [...] é preciso ter muita paciência política, muita disposição de conversar [...] O que não pode é a gente repetir os erros do século XX, em que todos os governantes da América Latina achavam que tinham que ficar ligados aos Estados Unidos, que era a salvação. E não é. É um trabalho duro.<sup>11</sup>

Proposta pelo Brasil, a Unasul abriu um novo capítulo na história da integração regional e visa a consecução de um espaço sul-americano integrado político e economicamente unindo os 12 países da América do Sul. Formalizada pela Declaração de Cuzco (Peru), durante a III reunião de presidentes da América do Sul, ela está ancorada na zona de livre comércio criada pelo acordo entre o Mercosul e a Comunidade Andina, mais Chile, Suriname e Guiana em 2004.

<sup>11</sup> Entrevista exclusiva concedida pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, à agência espanhola EFE 26. 11. 2009.

No plano internacional, a Unasul visa fortalecer a identidade própria da América do Sul a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais”.<sup>12</sup>

Pelo Tratado Constitutivo firmado em 2008 na capital brasileira, a Unasul tem como objetivo central “construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político [...], com vistas a eliminar a desigualdade econômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e da independência dos Estados” (UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS, 2008).

Nos seus quase 10 anos de existência, a Unasul, enquanto fórum para encaminhar as questões políticas regionais, já possui em seu histórico importantes ações no campo da promoção da democracia e da paz na região. Entre as quais se destacam a intervenção exitosa no massacre ocorrido em Pando (Bolívia) em 2008 e a mediação no conflito entre Colômbia e Venezuela.

Porém, o reforço da presença do Brasil na região e o discurso diplomático que eleva a América do Sul à condição de prioridade na agenda da nova política externa do País reacendem o debate acerca da liderança regional do Brasil no espaço sul-americano.

No campo da economia política internacional, Arrighi (2001) deu importantes contribuições no uso da noção de hegemonia. Em sua leitura gramsciana, “enquanto a dominação repousa principalmente sobre a coerção, a liderança associada à hegemonia repousa sobre a capacidade do grupo dominante de apresentar-se como portador de um interesse geral e de ser percebido assim” (p. 35).

Esse interesse geral pode ser identificado a partir dos aspectos “coletivos” do poder, em vez dos “distributivos”: “Os aspectos distributivos do poder dizem respeito a uma relação de jogo de soma zero, no qual

<sup>12</sup> Declaração de Cuzco, 08.12.2004. Disponível em <<http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-decusco/declaracao-de-cusco>>. Acesso em: 12 jan. 2005.

um participante só ganha poder quando outros o perdem. Os aspectos coletivos do poder, ao contrário, referem-se a uma relação de jogo de soma positiva, no qual a cooperação entre participantes distintos aumenta seu poder sobre terceiros ou sobre a natureza” (2008, p. 160).

Assim, a liderança pensada como direção e o domínio, conquista o consentimento dos liderados por meio da persuasão e do consenso. A liderança ‘intelectual e moral’ se fundamenta, portanto, na capacidade de um ator conduzir um grupo de nações a uma direção desejada, e ao mesmo tempo, conseguir que ele seja visto como promotor do interesse geral.

Os formuladores e operadores da agenda externa do País a tratam o tema da liderança com cautela e negam veementemente as possíveis pretensões de liderar ou hegemonizar a região sul-americana. No entanto, a percepção revelada pela comunidade de política externa brasileira é oposta. Seus integrantes expressam-na mais diretamente em favor de um papel de destaque para o país no subcontinente (SOUZA, 2009). Contudo, essa manifestação ou entusiasmo em favor da liderança brasileira pode dificultar ao invés de auxiliar na integração sul-americana. Assim, conforme Lima (2007) “a alto-proclamada liderança regional brasileira, não tanto por parte do governo, sim pelos meios de comunicação e pelos círculos acadêmicos; são também fatores que contribuem para tornar mais problemáticas as iniciativas de coordenação regional.” (p. 182, tradução nossa).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao incorporar as crises nos países vizinhos como desafios da política externa brasileira, e assim responder com certo grau de generosidade as assimetrias das relações com eles, o Brasil avança na direção de uma liderança estrutural buscando coincidir os níveis interno e regional, ancoradas por iniciativas cooperativas aceitas internamente e pelos sócios regionais (LIMA, 2007).

A política externa iniciada em fins dos anos 1980 e consolidada nos dois governos da gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) inaugurou um conjunto de iniciativas em direção aos Estados vizinhos, notadamente no âmbito da integração sul-americana. Dessa maneira, o



conceito de América do Sul ganha contornos mais definidos e, nos dois últimos anos de seu governo, com a proposta de uma integração física por meio do IIRSA, renova a configuração geopolítica da região.

Na origem da Reunião de Presidentes em 2000 estava o esboço de um projeto político mais ambicioso, porém os temas técnicos prevaleceram. Na explicação para esse desfecho da Reunião pesou o receio dos países vizinhos em relação às reais pretensões brasileiras, bem como a liderança brasileira na conformação de um espaço regional em contraposição aos Estados Unidos.

No discurso dos formuladores da política externa de ambos os governos, o Brasil apresenta um comportamento de tipo *soft power* nas suas relações regionais. No caso do governo Cardoso, o que se depreende do conteúdo das entrevistas dos formuladores é que a lógica da “autonomia pela participação” e a consecução de seus objetivos, como o reposicionamento das relações com os Estados Unidos, justifica a cautela na condução dessa política.

Pode-se constatar que a concepção de liderança desenvolvida pelo governo Lula da Silva baseia-se em uma percepção da ordem internacional diferente da do governo Cardoso, que se guiava por uma concepção kantiana, de cooperação entre as nações. Já no caso da diplomacia do governo Lula da Silva predominaria “o jogo duro das relações internacionais”, que requer uma ação baseada na cooperação, mas também na busca explícita de um maior espaço para o Brasil, a exemplo da conduta adotada durante a conferência da OMC em Cancun, em 2003. Na ocasião, a diplomacia brasileira liderou a formação do G20 alterando o *modus operandi* nas negociações agrícolas.

No que se refere à formação de um espaço sul-americano, vale notar que a despeito de se tratar de dois momentos distintos, ou seja, de duas Américas do Sul, uma diferença parece ser estruturante. Enquanto a diplomacia do governo Cardoso apresenta a necessidade de se “organizar” o espaço sul-americano, o presidente Lula da Silva trabalha com a ideia de liderar esse mesmo espaço. Ele ainda qualifica essa liderança quando afirma que a integração da região, além de ser uma responsabilidade do Brasil, não

pode se dá em bases hegemônicas e sim guiadas pela generosidade para com os vizinhos, reafirmando o paradigma da cordialidade oficial.

Tal como formulado por Arrighi (1996), a hegemonia como dominação ou liderança é fundada, em larga medida, no consentimento, na conciliação, na resolução diplomática das diferenças. O país hegemônico, nesse sentido, se apresenta como o portador de um interesse geral. Em se tratando do Brasil, ao que tudo indica a orientação regional da sua política externa não tem sido percebida unicamente como portadora de um interesse geral e em benefício para a região, como demonstram ações por parte da Bolívia, Equador, Paraguai.

Com o discurso da generosidade para com os vizinhos, o governo Lula da Silva mobiliza aspectos da liderança intelectual e moral. Tal modalidade se manifesta na criação ou proposição de instituições regionais, tais como a Unasul e o Conselho de Defesa Sul Americano, reservando para si o papel de protagonista. Essa seria a principal modalidade de liderança praticada pelo Brasil, sendo um importante ativo para o sistema internacional o papel de mediador na região. O que não está muito claro é até que ponto essa liderança intelectual e moral brasileira tem auxiliado na integração sul-americana. A superação da desconfiança dos vizinhos para com o Brasil é um dos desafios apresentados, uma vez que as supostas aspirações hegemônicas do Brasil no subcontinente parecem representar um incômodo e nada tem de “natural”.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, C. Conceitos e estratégias da diplomacia do Governo Lula. *DEP*, Brasília, n. 1, p. 41-48, out./dez. 2004.
- \_\_\_\_\_. A integração sul-americana. *DEP*, Brasília, n. 5, p. 5-27, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Conversas com jovens diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011.
- ARRIGHI, G. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Adam Smith em Pequim*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro : Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.

- BBC BRASIL. Lula projeta Brasil a 'líder regional e ator global de 1ª ordem', diz jornal argentino. *Folha Online*, 12 out. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/bbc/ult272u636792.shtml>>. Acesso em: 15 maio 2012.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de Política Externa*. Vários anos.
- CARDOSO, F. H. O Brasil e uma nova América do Sul. *Valor Econômico*, 30 ago. 2000.
- \_\_\_\_\_. Política externa: o papel e as viagens do presidente. In: CARDOSO, F. H. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 601-681.
- CEPAL. Investimentos diretos na América Latina, 2012. Disponível em: <[www.cepal.org](http://www.cepal.org)>. Acesso em: 15 maio 2012.
- CRUZ, S. V. *Globalização, democracia e ordem internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil no mundo*. São Paulo: Unesp, 2010.
- DANESE, S. *A escola da liderança*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- \_\_\_\_\_. Entrevista ao autor [out. 2009]. Brasília, DF, 2009.
- DECLARAÇÃO de Cuzco, 08/12/2004. Disponível em: <<http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-decusco/declaracao-de-cusco>>. Acesso em: 12 jan. 2005.
- FIORI, J. L. Olhando para a esquerda latino-americana. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 97-124.
- \_\_\_\_\_. *Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana*. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011.
- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- \_\_\_\_\_. Entrevista ao autor [abr. 2010]. Brasília, DF, 2010.
- GARCIA, M. A. A opção sul-americana. *Revista Interesse Nacional*, ano 1, n. 1, abr./jun. 2008.
- \_\_\_\_\_. Entrevista ao autor [maio 2009]. Brasília, DF, 2009.
- GRATIUS, S. O Brasil nas Américas: potência regional pacificadora? *Fride*, working paper, n. 35, abr. 2007.
- GUIMARÃES, S. P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.
- HERMANN, C. Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*, Beverly Hills, v. 34, p. 3-21, 1990.
- HUNTINGTON, S. P. *The clash of civilizations and the remaking of world order*. London: Touchstone, 1998.
- INFORME LATINOBAROMETRO. Corporación Latinobarómetro, Santiago de Chile, 2011.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. Hegemonía: genealogia de un concepto. In: \_\_\_\_\_. *Hegemonía y estrategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*. 2. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2004. p. 31-75.

- LAMPREIA, L. F. Entrevista ao autor [out. 2009]. Rio de Janeiro, 2009.
- LIMA, M. R. S. Brasil em América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. *Foreign Affairs em espanol*, p. 38-43, oct./dic. 2007.
- \_\_\_\_\_; COUTINHO, M. Uma versão estrutural do regionalismo. In: DINIZ, Eli (Org.). *Globalização, estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 125-151.
- \_\_\_\_\_; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. *International Affairs*, London, v. 82, n. 1, p. 21-40, 2006.
- LULA DA SILVA, L. I. Discurso do Presidente Lula da Silva durante cerimônia em comemoração ao Dia do Diplomata, 20/04/2010. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2012.
- MENEZES, R. G. Soft power, o brilho da espada: o Brasil e a ordem internacional pós 11 de setembro. *Revista Mediações*, Londrina, v. 16, n. 2, p. 107-122, jul./dez. 2011.
- MIYAMOTO, S. O idealismo e a paz mundial. *Primeira Versão* (IFCH/UNICAMP), Campinas, n. 82, mar. 1999.
- \_\_\_\_\_. *As grandes linhas da política externa brasileira*. Brasília, DF: CEPAL: IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 45).
- MORGENTHAU, H. J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/IPRI, 2003.
- NYE JR, J. *O Paradoxo do poder americano*. São Paulo: Unesp, 2002.
- O BRASIL diz não. *Veja*, São Paulo, 6 set. 2000.
- OLIVEIRA, H. A. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- RUSSELL, R.; TOKATLIAN, J. G. De la autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfis Latinoamericanos*, México, p. 159-194, dic. 2002.
- SEITENFUS, R. Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea. *Carta Internacional*, p. 5-12, mar. 2006.
- SOUZA, A. *A agenda internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2009.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e estados europeus: 990-1992*. São Paulo: Edusp, 1996.
- TOLEDO, R. *O presidente segundo o sociólogo*. São Paulo: Cia. das Letras, 1998.
- UNIÃO DAS NAÇÕES SUL AMERICANAS. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul Americanas, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/americado-sul-e-integracao-regional/unasul/tratado-constitutivo-da-unasul>>. Acesso em: 15 mar. 2012.
- VIZENTINI, P. F. O Brasil, o Mercosul e a integração da América do Sul. In: WIESEBRON, M.; GRIFFITHS, R. (Org.). *Processos de integração regional e cooperação intercontinental desde 1989*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2008. p. 93-108.
- WOMACK, B. Teoría de La asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. In: TOKATLIAN, J. *India, Brasil y Sudáfrica: el impacto de las nuevas potencias regionales*. Buenos Aires, 2007. p. 15-34.

ZANINI, F. Lula quer que Brasil “assuma sua grandeza”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 17 jan. 2003.



# ÁFRICA SUBSAARIANA: CONSIDERAÇÕES SOBRE PAZ, INSEGURIDADE E CRISES

*Claudio Oliveira Ribeiro*

*Natalia N. Fingermann*

## INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria, simbolizado pela queda do muro de Berlim e pela superação do mundo bipolar, implicou profundas transformações na ordem internacional, e conseqüentemente no padrão de atuação internacional dos Estados. De imediato, esse fenômeno proporcionou uma série de interpretações que, por diferentes correntes teóricas, a exemplo das análises de Fukuyama (1992) e Huntington (1994, 1998), buscam explicar a atual configuração internacional. O paradigma realista, até então consagrado na obra de Morgenthau (2003), comandado por uma dinâmica clara de rivalidade e polaridades definidas, foi perdendo fôlego, abrindo espaço para a revisão dos tradicionais campos de análise consagrados pela teoria do realismo, centrado na perspectiva das relações interestatais: o estratégico-militar, o econômico e o dos valores (LAFER; FONSECA, 1994, p. 50).

Os processos de globalização e transnacionalização, acompanhados da ampliação do comércio internacional, da progressiva complexidade dos meios de comunicação e da informação, trouxeram aos Estados a necessidade de repensar, e até mesmo, de redefinir os pressupostos essenciais de suas políticas domésticas. Nesse contexto, tornou-se essencial aos Estados responder à nova e complexa interdependência global e promover a reformulação das tradicionais posições diante de temas e acontecimentos que, mesmo geograficamente distantes, passaram a afetar diretamente a vida nacional (KEOHANE; NYE, 1971). Num processo cada vez mais acelerado, são estabelecidas regras e normas internacionais que limitam

a noção clássica de soberania nacional e que têm suas bases em valores “universais” (HOFFMANN, 1995/1996).

No caso dos países africanos, soma-se a essas demandas a necessidade de promover ações que façam prevalecer suas prioridades e interesses em concomitante à própria ampliação da presença internacional. Com efeito, a partir do desaparecimento do confronto bipolar, no continente africano começaram a aflorar diversos processos internos, antes ocultos, reprimidos ou distorcidos por aquela ótica sistêmica. Para o Continente, o contexto regional pós Guerra Fria se caracteriza pela erosão do Estado surgido com o fim do colonialismo, a deterioração da frágil situação social, como resultado da aplicação de drásticos programas de ajuste estrutural, e a perda de relevância da África na nova dinâmica global. Isto resultou, por um lado, na impossibilidade de obter novos recursos financeiros e, por outro, no fundamento da teoria da “fadiga” do Ocidente para seguir proporcionando “ajuda” a uma região que não tinha relevância na nova conjuntura internacional.

Este cenário, marcado pelo advento do processo de globalização, significou, essencialmente, a transformação econômica, política e ideológica do sistema internacional. De acordo com o discurso teórico predominante, estas mudanças seriam benéficas, inevitáveis e de alcance mundial. A fascinação que exerceu a globalização no meio acadêmico contrasta, entretanto, com a falta de interesse pelo estudo da África subsaariana, concebida como uma região que, durante décadas, foi mantida estática e imersa em conflitos irresolutos. Em linha com os argumentos mais reiterados, essa região estaria excluída do *tempo mundial* e seria irrelevante nas análises do sistema mundial do século XXI (LAÏDI, 1997).

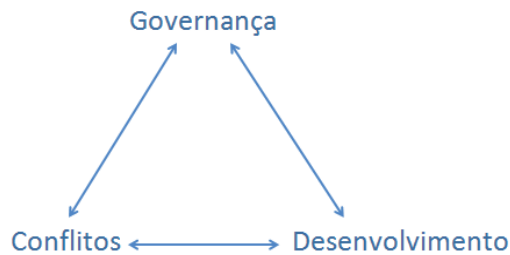
A partir desta leitura, compreende-se a posição de alguns acadêmicos e observadores internacionais que excluem esse continente das análises da globalização, argumentando uma suposta ausência de mudanças qualitativas e que os problemas africanos são anacrônicos em relação ao *tempo mundial*. Para este continente, a globalização tem um impacto desestabilizador, que acelera os graves problemas internos e que tende, sobretudo, a favorecer as forças desintegradoras das estruturas políticas, sociais e econômicas existentes, modificando sensivelmente a natureza e o ritmo das mudanças gestadas em movimentos internos. Os



aspectos políticos e econômicos que geraram uma situação de insegurança, crise e conflito na África subsaariana serão discutidos no decorrer do texto, que se baseia no modelo de análise de sistema-social, como visto a seguir.

## 1 ANÁLISE DE SISTEMA- SOCIAL

A análise de sistema social considera que a única maneira de se entender situações de incerteza e crises é através de um estudo apurado de três dimensões inter-relacionadas: a governança, o conflito e o desenvolvimento (MARSHALL; COLE, 2011).



Fonte: Elaborado pelos autores com base em MARSHALL; COLE, 2011.

Figura 1: Análise de Sistema Social

De acordo com essa análise a alteração em qualquer uma dessas dimensões influencia diretamente as outras duas, portanto, não há como entender a situação da África subsaariana se todas essas dimensões não forem levadas em consideração. Segundo Marshall e Cole, o sistema tem um bom desempenho quando há mudanças em todas as dimensões, sendo que em cada dimensão a mudança há de ser implantada de maneira coordenada e legítima. Além disso, deve-se considerar que a dimensão desenvolvimento inclui tanto o capital humano quanto o capital material.

O estudo de Marshall e Cole faz parte da pesquisa realizada pelo *Center for Systemic Peace*, com o objetivo de identificar o grau de fragilidade dos Estados-nações, por meio de um exame apurado das práticas de governança e desenvolvimento. Esse artigo, portanto, apropriase dessa análise para buscar entender quais são os principais aspectos de

governança e desenvolvimento que permeiam a situação de incerteza na região a partir da década de 80, e mais intensamente, na década de 90. Destaca-se que a vantagem dessa análise frente às tradicionais análises que consideram somente o “papel do governo” está na sua capacidade de integrar de forma holística a complexidade da estrutura social e das redes de relacionamento do sistema, reconhecendo as inter-relações dinâmicas do sistema (MARSHALL; COLE, 2011, p. 3).

A dimensão desenvolvimento envolve a disponibilidade e administração de recursos materiais e humanos, ou seja, a análise do desenvolvimento econômico e da distribuição de renda. Enfatizam-se também os seguintes aspectos: acesso a tecnologias e informação, acesso a energia, capacidade produtiva agrícola e industrial e o grau de comercialização no mercado regional e global. A dimensão governança abrange uma análise do sistema de alternância de poder, da manutenção da ordem social e o poder de influência da sociedade civil no processo decisório. A dimensão conflito compara as guerras entre nações e os conflitos sociais (civis), considerando principalmente a influência dos aspectos internos (étnicos) e externos (papel das potências) na promoção e manutenção da paz.

## **2 PERSPECTIVA HISTÓRICA**

### **A. DIMENSÃO DESENVOLVIMENTO**

É possível afirmar que a África subsaariana, desde a fase das independências na década de sessenta, tem se caracterizado por uma trajetória em que a grande maioria de seus países observa uma sequência de crises políticas, econômicas e sociais, em que há a consequente deterioração das condições de vida da grande maioria da população. Na esfera econômica, os Estados africanos, nascidos para a vida independente com uma acentuada distorção estrutural, caracterizam-se por: terras agrícolas erosivas por mau uso, uma infraestrutura insuficiente de portos e transportes, economias rudimentares baseadas em monocultura destinada à exportação agrícola ou mineral e uma agricultura de subsistência marginalizada no contexto da economia de mercado.

Nesse complexo contexto, dificilmente se pode fazer referência a um mercado nacional integrado. Assim, com a ausência de uma base industrial e de uma capacidade interna de inversão, as economias africanas têm se distinguido, desde a independência, por uma dependência frente à economia internacional. Com altas faturas pela importação de alimentos e produtos industriais, sua principal fonte de renda são as exportações de produtos não manufaturados, totalmente voláteis a flutuações de preços do mercado internacional. Neste sentido, a dependência africana a ajuda externa<sup>1</sup> aumenta cada vez mais, fazendo-se necessários recursos financeiros externos até para conseguir prover serviços públicos básicos à população. Entre os anos de 1975-79, ainda no sistema bipolar internacional, dezessete países apresentavam uma dependência da ajuda oficial internacional, acima de 10% do PIB (GOLDSMITH, 2001).

A vulnerabilidade dos países africanos aos custos do transporte internacional, aos flutuantes preços dos mercados internacionais e à demanda externa de seus produtos que, em muitos casos, são facilmente substituídos ou prescindíveis, são alguns dos fatores que desencadearam esse rápido processo de endividamento. Contudo, essa relativa abundância de “ajuda” e empréstimos, na década de sessenta e setenta, acentuaram ainda mais as distorções já referidas, com um impacto negativo em diversos indicadores econômicos: renda *per capita*, níveis de produtividade agrícola e industrial, quantidade das exportações e investimentos externos.

No início da década de oitenta, após a crise do petróleo, instalou-se então a mais grave crise econômica da história da África subsaariana. Essa crise ditou uma série de tendências negativas de caráter crônico e retardou ainda mais o desenvolvimento econômico e social dos países. Houve uma abrupta queda da produção alimentícia *per capita* e o esgotamento do setor agrícola, o que diretamente levou a uma diminuição da participação dos países africanos na economia regional e internacional. Esses contribuíram para a erosão dos termos de troca e, conseqüentemente, pra a mais alta taxa de fuga de capital do mundo, com um rápido declínio das inversões estrangeiras e, cada vez mais, uma maior dependência em relação às fontes externas de financiamento (em especial do Banco Mundial e o Fundo

---

<sup>1</sup> Consideram-se países dependentes da ajuda externa aqueles em que a ajuda oficial internacional está acima de 10% do PIB, conforme definido por BRAUTIGAM, 2000.

Monetário Internacional). Essa circunstância determinou o maior nível de endividamento externo em comparação ao PIB em nível mundial.

Nesta linha é importante enfatizar que o valor da dívida externa africana é insignificante no sistema internacional, muito abaixo da dos países latinos americanos, conquanto represente, para numerosos países dessa região, valores que correspondem a mais de 80% do PIB. Os problemas da dívida desencadearam uma aguda crise financeira, interpretada por Susan George (1988) como a emergência de um novo tipo de rivalidade internacional que foi denominada “conflito financeiro de baixa intensidade”, que não é exclusivo da África, embora nessa região seja mais profundo.

A crise econômica implicou, por sua vez, em outros problemas latentes nas diversas sociedades africanas, tais como o desemprego, o êxodo rural para centros urbanos, a ausência de divisas para manter a importação de produtos básicos (sobretudo de alimentos e remédios), a falta de energia e o abandono dos serviços públicos. Com o aprofundamento da crise, o setor rural adquiriu maior força na esfera de intercambio social, em detrimento da economia de mercado, e nos centros urbanos cresceu a economia informal. Vale destacar que desde então o conjunto de países mais pobres do globo se encontra na África e são: Chade, Mali, Burkina Fasso, Etiópia, Níger, Guiné, Serra Leoa, Moçambique, Benin e Guiné-Bissau.

Em meio a esta situação caótica, líderes africanos se reuniram em 1980 na costa da Nigéria para reforçar o Plano de Ação Lago, que pressupunha que os problemas africanos estavam relacionados a um comércio global injusto, conforme havia sido apontado pelos economistas da teoria da dependência. Contudo, a publicação do economista Elliot Berg<sup>2</sup>, em nome do Banco Mundial, aponta para outra direção, que demonstra que as raízes dos problemas africanos estão na má gestão dos Estados: corrupção, patrimonialismo, companhias estatais ineficazes, regulamentação estatal exagerada e mercado interno fechado (BERG, 1981). Portanto, pode-se dizer que, segundo essa visão, é a dimensão de governança interna o que estaria por trás do péssimo desempenho econômico e social local, gerando assim uma situação de constante instabilidade. Porém, como já

<sup>2</sup> O livro de Berg *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action* foi apontado pela revista *Foreign Policy* como uma dos cinco mais importantes livros sobre a África nos últimos 75 anos.

mencionado nesse artigo, a situação de crise e instabilidade num país não pode ser vista como algo unidimensional, pois mais fatores a influenciam, sendo a governança somente um deles.

Após essa publicação de Berg, e numa situação de escassos recursos financeiros próprios, os governantes africanos optaram por buscar soluções externas para a crise interna, tendo as instituições financeiras multilaterais ao centro desse processo. Segundo o diagnóstico do FMI e BM, os principais erros políticos cometidos pelas elites governamentais eram a ausência de incentivos para a produção agrícola para a exportação, a criação de indústrias estatais para a sustentação de importações, e a existência de um mercado interno fechado à competição externa. As reformas propostas foram orientadas, portanto, para “ajustar” as nações africanas às novas exigências da economia internacional, assim como para solucionar a crise financeira que impedia o pagamento da dívida externa e o livre comércio.

Numerosos países africanos foram convertidos em laboratório dos conhecidos programas de ajuste estrutural no início da década de 80, mesmo antes de serem experimentados na América Latina. Os principais objetivos dos programas de ajustes eram atrair investimento externo direto, favorecer o intercâmbio comercial e assegurar a estabilidade econômica e política dos Estados através de políticas de desregulamentação, privatização e devolução da moeda nacional. No entanto, como sintetizam as tabelas a seguir, em nenhum caso se registrou crescimentos reais auto-sustentáveis e nem incrementos substanciais na capacidade produtiva interna, pois como bem afirmou Brautigam (2009, p. 45) o propósito primordial dos programas de ajustes era “*getting prices right, not getting production right*”.

**Tabela 1** – África: participação nas importações e exportações mundiais (em %) (Exclusive Oriente Médio)

1950	1960	1965	1979	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
3,3	3,5	2,9	2,4	2,3	2,5	1,7	1,2	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8

Fonte: Handbook of International Trade and Development Statistics, p. 35.

Os resultados do programa foram na direção oposta das previsões dos organismos internacionais, e a África subsaariana afundou cada vez

mais num processo de marginalização econômica, com uma retração na participação no comércio mundial (Tabela 1), ao mesmo tempo em que aumentou expressivamente o endividamento externo (Tabela 2). Em menos de dez anos a dívida externa praticamente duplicou, registrando uma evolução da dívida total de US\$ 84 para US\$ 165 bilhões entre 1980-1988, o que corresponde, respectivamente, à evolução do comprometimento do PIB dos Estados da região de 31% para 76%. Portanto, em menos de uma década, o número de países dependentes de ajuda externa subiu de dezessete, entre 1975-79, para vinte e cinco entre 1980-89 e, logo atingindo trinta no período de 1990-97 (GOLDSMITH, 2001). As relações comerciais dos países africanos foram igualmente afetadas, uma vez que o serviço da dívida em relação à porcentagem das exportações salta de 10% para 21% no mesmo período.

**Tabela 2** – Indicadores da Dívida Externa dos Países em Desenvolvimento, 1980, 1988, 1995

	Dívida Total (bilhões \$)			Dívida como % do PIB			Serviço da Dívida como % das Exportações		
	1980	1988	1995	1980	1988	1995	1980	1988	1995
Todos os países em Desenvolvimento	667	1.334	2.068	27	35	38	13	23	16
África Subsaariana	84	165	223	31	67	74	10	21	15
Leste asiático e Pacífico	94	215	473	22	30	29	13	19	11
Sul da Ásia	38	98	168	17	28	39	12	26	25
Europa e Ásia Central	88	220	295	26	18	36	9	19	15
Oriente Médio e Norte da África	84	177	217	19	42	40	5	18	14
América Latina e Caribe	259	458	607	36	57	40	37	40	30
Países Seriamente Endividados	60	152	226	31	104	128	11	29	21

Fonte: World Bank, World Debt Tables, 1996.

Na grande maioria dos países, o resultado destes programas foram novos conflitos e acentuação de velhas distorções econômicas, sociais e políticas, propiciando um aumento da diferenciação socioeconômica interna.

Aprofundou-se também o empobrecimento das camadas mais baixas da estrutura social, marginalizadas pela globalização e, ao mesmo tempo, surgiu um novo setor da elite, vinculado à abertura do mercado interno, identificando seus interesses, valores, padrões de consumo e visão de mundo com as elites globais das grandes capitais ocidentais. Como observa Thomas Callaghy (1991), em países como Zimbábue, Nigéria e

Quênia estes programas tiveram efeito totalmente oposto, pois as reformas implementadas estimularam a inversão de capitais externos, ao suspender algumas das vantagens que tinham as companhias transnacionais, como por exemplo, as tarifas de proteção para as importações.

A esse conjunto de indicadores associou-se a queda das receitas das exportações tradicionais, ocasionada pela deterioração do preço das commodities, que levaram ao atraso do pagamento e acúmulo das dívidas exteriores. Se, em 1975, as matérias primárias representavam 26% das importações da Comunidade Europeia, esse número caiu para 22% em 1980 e 17% em 1986. Por conseqüência, os preços dos produtos agrícolas caíram significativamente durante as últimas duas décadas, lavando os países do Terceiro Mundo a um “choque dos termos de troca”. Somente entre 1980 e 1995 os *terms-of-trade* dos países em desenvolvimento pioraram em 30%.

Esse fato teve como conseqüência a concentração dos HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) no continente africano. Entre as décadas de 80 e 90, dos 41 HIPC, 33 encontravam-se na África, registrando-se que, entre os 20 HIPC classificados como em situação de endividamento insustentável, 16 localizavam-se na África Subsaariana. A Tabela 3 fornece indicadores da gravidade do endividamento externo destes países, cujo comprometimento econômico e financeiro tornou-se claramente insustentável.

**Tabela 3- Dívida Externa como porcentagem do PIB (média do período)**

Categoria do país	1980-84	1985-89	1990-94	1995-2000
HIPC	38	70	120	103
Outros países da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA)	21	33	38	33
Outros países de rendimento baixo-médio	22	30	27	26

Fonte: GAUTAM (2003)

Alarga-se, portanto, a dinâmica de exclusão-inserção da África subsaariana na nascente economia mundial do século XXI, ao não incentivar o desenvolvimento interno com a abertura dos mercados globais. Nessa nova divisão internacional de trabalho, a África perdeu a relevância no comércio internacional, porém ao mesmo tempo fortaleceu sua dependência frente às instituições financeiras internacionais – dominadas

pelos Estados Unidos e seus aliados. Esse fato praticamente anulou todas as possibilidades de construir soluções internas para suas nações.

Embora internacionalmente se reconhecesse as falhas dos programas de ajuste, essas foram novamente atribuídas à ineficácia dos governos africanos. Para as instituições financeiras internacionais, houve uma falta de compromisso com os princípios neoliberais das elites africanas, além de inexperiência e má administração dos governantes para lidar com os protestos das populações. Faltou reconhecerem as fragilidades do programa que não verificava as particularidades de cada país, seguindo o conhecido modelo *one-size-fits-all*.

## B. DIMENSÃO CONFLITO

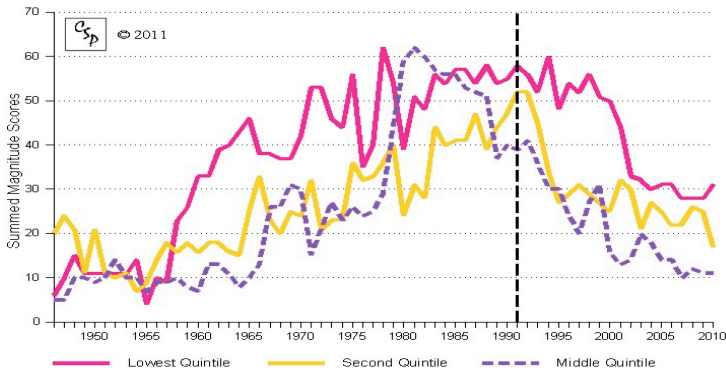
No contexto da Guerra Fria, o jogo de poder bipolar foi, em grande medida, o marco de referência para definir a posição internacional dos países da África subsaariana. Isso contribuiu para sua inserção plena no sistema internacional a partir de dois critérios fundamentais: potencialidade conflitiva e posição geoestratégica. O ambiente internacional dominado pelo conflito ideológico Leste-Oeste fez que os modernos Estados africanos surtissem para a vida independente com o pesado fardo do passado colonial, que havia favorecido as divisões e conflitos domésticos, acentuando a falta de coesão interna dos mesmos.

Em comparação ao período colonial, estes Estados tornaram-se impressionantemente tão numerosos quanto frágeis (Vide Gráfico 1-Membros das Nações Unidas por região geográfica). Estruturados, em sua maioria, a partir de elites étnicas, não geraram instituições nacionais capazes de assegurar a aplicação e o cumprimento de leis e contratos.

A natureza do pacto social, expresso pela ordem constitucional e seus processos, não resultou em níveis de coesão social capazes de garantir a paz em tempos de crise. O Gráfico 2, mostra claramente a intensidade de conflitos internos que há entre os anos de 70 e 90 nos países mais pobres do mundo, muitos deles parte da África subsaariana. Em contraposição a essa situação de instabilidade, ressalta-se a estabilidade que há nesse mesmo período nas regiões mais ricas do mundo. O baixo envolvimento em guerras, apontada no Gráfico 3, está normalmente vinculada à atuação

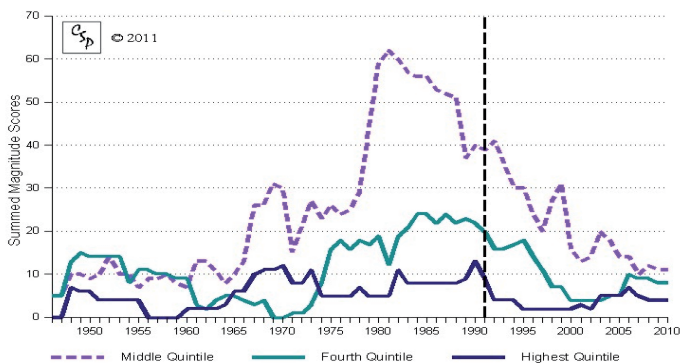


em conflitos civis externos, fato que ocorre principalmente no período da Guerra Fria (MARSHALL; COLE, 2011). Esses dados mostram que em boa parte dos países africanos o pacto social pós-colonial e seus valores, identidades e interesses fundamentais não chegaram a refletir uma aspiração coletiva. Os indicadores de coesão social, tais como cultura cívica e tradições, emanavam de contextos institucionais locais, obrigando os excluídos a olharem além do Estado e para fora da nação em busca de suas identidades, valores e interesses (GROVOGUI, 2004).



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

Gráfico 2: Conflitos nos 3/5 dos países mais pobres do mundo



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

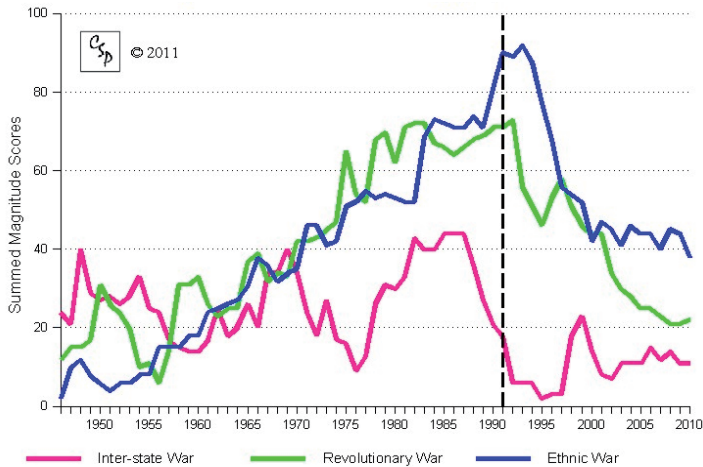
Gráfico 3: Conflitos nos 3/5 dos países mais pobres do mundo

Ademais, para além do modelo de administração, a adoção do princípio de integridade territorial (*uti possidetis juris*) adotado pela maioria dos países africanos implicou que os Estados surgidos do processo de descolonização herdassem, quase sempre, os limites territoriais do período colonial (BOUTROS-GHALI, 1969). Com fronteiras artificiais herdadas da colonização, em um único território foram reunidos grupos étnicos com rivalidades históricas, ou importantes etnias foram divididas entre dois ou mais Estados. Assim, a garantia de imutabilidade das fronteiras resultou, e ainda implica, em graves problemas de legitimidade e estabilidade (RAVENHILL, 1998). Como aponta Foucher (1991), entre 1960 e 1985, apenas 13% dos traçados coloniais chegaram a ser debatidos pelos Estados que se tornaram independentes. Os acordos pós-coloniais, portanto, não foram numerosos e as fronteiras permaneceram, na grande maioria (87%), herdadas, sendo ainda pouco “africanas”. Tal constatação leva a perceber que as “fronteiras herdadas da colonização” não remetem apenas a um fato histórico evidente ou a uma constatação estabelecida com fins mais ou menos críticos ou explicativos, mas também ao princípio de legitimidade (FOUCHER, 1991).

Com altos níveis de analfabetismo, desde o período colonial, os grupos étnicos geograficamente mais longes da capital colonial tinham, geralmente, frágeis vínculos com governo local e fortes laços, incluindo os econômicos, com grupos étnicos nos territórios vizinhos. Conseqüentemente, a África subsaariana surgiu para a vida independente com uma população heterogênea, fragmentada em 43 Estados, cuja diversidade étnica, cultural, lingüística e de desenvolvimento econômico e político havia sido acentuada pelo fenômeno colonial.

Nota-se que nos anos anteriores e seguintes da independência a maioria dos conflitos civis nos países da região podia ser classificada como “revolucionários”. Porém, já na década de sessenta começou a deterioração profunda e contínua de tais Estados, com o surgimento principalmente de regimes personalistas, que fomentaram as diferenças étnicas, impulsionando um crescimento gradativo nos conflitos internos de caráter étnico. O Gráfico 4 abaixo mostra que conflitos étnicos na esfera mundial continuaram a crescer em intensidade mesmo após a erosão do

sistema bipolar, quando há uma queda nos conflitos “revolucionários” e entre-nações devido à falta de interesse das grandes potências em manter suporte militar e financeiro na região. Além disso, Marshall e Cole (2011) apontam que há um aumento significativo de conflitos civis após 90 na África subsaariana, com destaque para os países da África oriental.



Fonte: Center for Systematic Peace, 2012.

Gráfico 4: Tipos de Conflitos, 1946-2010

### C. DIMENSÃO GOVERNANÇA

No plano político, a África independente emerge sob a percepção amplamente difundida, e posteriormente consolidada, de que a insistência no relacionamento com o continente africano teria um custo relativamente elevado para o Ocidente. Com efeito, esse “custo” está associado à percepção de que as lutas por libertação e a conquista das independências ocorridas entre as décadas de 60 e 70 não lograram por fim a maior parte dos conflitos vivenciados no continente africano.

Neste cenário, a prevalência do sistema unipartidário, sob qualquer forma e intento, fez proliferar o modelo de Estado de partido único como fundamento de unidade e bem-estar social geral, frustrando as expectativas

criadas ao longo do processo de independência, acarretando uma situação desenfreada de crises e desacertos (SYLLA, 1977). Sua adoção acarretou no patrimonialismo, nepotismo, tribalismo e corrupção generalizada, minando o otimismo da era da independência, propiciando intervenções militares cujos registros, com poucas exceções, têm sido muito piores do que aqueles dos regimes que eles substituíram (GROVOGUI, 2004).

Sem vínculo com a grande maioria da população e protegidos por uma grande potência no contexto de Guerra Fria, estes regimes autoritários desencadearam o surgimento dos Estados predatórios, dominados por regimes quase sempre ilegítimos. A repressão e os estímulos dos diferenciais étnicos, regionais e inclusive religiosos eram constantemente utilizados para controlar a população. Além disso, a excessiva concentração de poder apoiava-se na manipulação do discurso bipolar, que muitas vezes contava com a “ajuda” ou empréstimos externos para manter os altos gastos pessoais e militares, como também instaurar práticas clientelistas não legítimas. Nesse contexto de instabilidade, os golpes de Estado se converteram em fenômeno cotidiano, como o mecanismo mais freqüente para alcançar a troca de regime.

Estes aspectos produziram, por um lado, a extraordinária vulnerabilidade dos Estados africanos ante às pressões externas e, por outro, sua incapacidade para realizar tarefas mínimas no plano interno, como o desenvolvimento de uma nova identidade do tipo moderno ao construir mecanismos de integração nacional, garantir aspectos básicos de seguridade aos cidadãos e elaborar normas de conduta social para a gestão dos conflitos. Aspectos necessários na perspectiva de assegurar tanto a convivência com participação política dos distintos setores sociais e dos grupos étnicos, como a de criar também um processo de seleção dos líderes governamentais que garantissem a construção e manutenção da paz. Ilegítimos e ineficientes, os Estados africanos se converteram na própria fonte de inseguridade e violência política, dando lugar ao *dilema de inseguridade* na África subsaariana.

Conseqüentemente, os Estados africanos tornaram-se pouco, para não dizer quase nada, atrativos aos investimentos externos. Em boa parte porque os novos Estados independentes tentaram controlar economicamente as riquezas de seu solo e subsolo, ainda dominadas pelos

trustes. A política de nacionalização, então implantada, multiplicou os conflitos que, indiretamente, abalaram a economia mundial – como, por exemplo, a crise do petróleo de 1973 (FERRO, 1996, p. 394). Parafrazeando Bahia, pode-se considerar que a revolução africana seguiu uma trajetória marcada pela breve euforia após a independência, instauração de partido único ou tomada de poder pelos militares, forte estatização da economia e ampla esperança de democratização seguida, em muitos casos, de uma restauração autoritária sobre um fundo de crise de identidade e de violência (BAHIA, 2002, p. 116).

Paralelamente, o deteriorar da situação econômica veio contribuir para o aumento do fluxo de refugiados e migrantes, agravando as condições sociais, tais como as de higiene, segurança e habitação. Nesse ambiente, o continente africano transformou-se em palco para o crescimento desenfreado de uma série de doenças, ainda que muitas delas totalmente passíveis de controle (como poliomielite, sarampo, dengue etc.), sejam capazes de fazer milhões de vítimas a cada ano. Já no caso da epidemia de AIDS, a situação apresentou-se de forma mais assustadora, chegando ao ponto de afetar as perspectivas demográficas em longo prazo em vários países. Como mostra o último Informe da ONU acerca dos Objetivos do Milênio, ao adentrar a década de 90, 44,6% da população da África Subsaariana contava com menos de US\$1 por dia para se sustentar. Passada mais de uma década, esta cifra praticamente não se alterou, registrando que 44,0% da população mantêm-se no mesmo patamar socioeconômico.

## CONCLUSÃO

Desde o surgimento da vida independente, os Estados africanos foram marcados por guerras civis e de conflitos étnico-políticos, que durante a Guerra Fria eram apresentados como expressões locais do conflito bipolar. Esse argumento serviu de base para “justificar” a intervenção das forças estrangeiras e promover a construção de um ambiente desprovido de estabilidade e marcado por conflitos e crises institucionais. Em compasso, o problema da segurança interna foi sendo agravado e prolongado. A ausência de paz se traduziu no dilema de insegurança interna e na deformação das

tarefas essenciais do Estado, responsável por garantir a defesa exterior e a segurança doméstica.

As transformações internacionais na década de oitenta e noventa alteraram sensivelmente a posição dos Estados africanos no cenário internacional. Esse período coincidiu com as primeiras manifestações pró-democráticas na África, aceleradas pelo descontentamento social gerado pela crise econômica e pela imposição dos programas de ajuste estrutural, assim como pela profunda deterioração dos regimes autoritários e personalistas. Ou seja, a deterioração profunda da dimensão de governança e desenvolvimento apresentadas nesse artigo, por meio da análise de sistema-social, mostram que primeiramente houve uma intensificação dos conflitos civis na região, seguida no início do século XXI, por uma reestruturação das forças internas, a partir do reposicionamento das organizações internacionais e da busca por uma nova forma de inclusão no sistema internacional.

Se durante a Guerra Fria os governos autoritários eram úteis nos jogos de poder das superpotências, uma vez concluído o conflito bipolar, e ante o impulso da globalização, esses regimes se converteram em um obstáculo para os antigos aliados. No plano internacional, as regras do jogo haviam mudado, perdendo a vigência dos critérios bipolares para definir a posição geoestratégica dos Estados. Com efeito, neste contexto, as crises dos Estados africanos tornaram-se mais agudas, devido à incapacidade das elites governamentais para adaptar-se às transformações internacionais e responder às demandas internas de uma sociedade civil nascente.

A partir desse cenário, conclui-se que a construção e manutenção da paz nos países da África subsaariana não podem depender apenas da ação de forças exclusivamente externas ou domésticas, mas de uma combinação de forças, que articulem os fatores políticos, econômicos e sociais em nível regional e nacional. Entre estes fatores destacam-se a solução do dilema de insegurança interna, a reversão da tendência histórica para a pauperização e da tendência de declínio das economias locais, mediante a promoção de novas regras do jogo internacional para acessar fundos junto ao mercado global. Estas condições exigem certo grau de homogeneização das estruturas políticas, econômicas e sociais internas e, sobretudo, um compromisso com a promoção da paz em âmbito regional.

Nota-se que desde a última década do século XX, os grupos africanos buscam inserir seus países no nascente sistema mundial de forma pró-ativa e manter a paz em nível local e regional. Por meio de diversas iniciativas, os círculos políticos e acadêmicos dos países africanos incluíram na sua agenda a temática da democratização, os programas econômicos de reajuste estrutural e a integração regional. E apontam que a alternativa para a manutenção da paz na África subsaariana está na sua democratização e no aumento do regionalismo, processos esses dialeticamente unidos e que expressam a existência das forças integradoras.

Em relação ao processo de democratização, notam-se muitos avanços em diferentes países da região. O reposicionamento político de uma pluralidade de grupos africanos, revelado em inúmeras manifestações de ruas, impulsionou os processos de transições políticas em diferentes países. A grande maioria dos Estados abandonou o sistema de partido único e houve um crescimento no número de países democráticos com sistemas multipartidários, que já no início do século XXI se encontravam em mais de 90% dos países, estando somente seis países nas mãos dos “antigos regimes”, com 15 anos ou mais no poder. Esse ganho da democracia no âmbito regional tende a promover a paz de forma ampla, contudo essa situação ainda caracterizada como de transição mantém certa instabilidade e incerteza, o que nos impede em determinar com total clareza o futuro dessas nações.

Já mencionando o sucesso das políticas de integração regional, destaca-se a construção de diversos espaços regionais, como a Comunidade Econômica de Estados da África Central (ECCAS), a União Árabe Maghrebí (AMU), a Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (SADC), o Mercado Comum da África do Leste e do Sul (COMESA) e a União Africana (UA), esta última diretamente vinculada ao dilema de insegurança e à promoção da paz. A UA surge de imediato como instituição fundamental para execução de tal projeto, uma vez que sobre ela recai a responsabilidade de assegurar princípios, normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos Estados envolvidos venham a convergir. Em outras palavras, a UA é responsável pela validade de regimes, sejam eles de caráter econômicos ou políticos, em plano regional. Como Instituição capaz de promover e assegurar: “Um conjunto de princípios,

normas, regras e procedimentos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.” (KRASNER, 1982, p. 1).

Por tal perspectiva, a miséria e a marginalização da África deixam de serem vistas como problemas particulares deste continente. A exclusão da África subsaariana na nova dinâmica mundial se traduz tanto na erosão político-estratégico da oposição que mantinha esse continente durante a Guerra Fria como em sua transformação acelerada na nova periferia *global* do século XXI. Mas, ao mesmo tempo, esta região está cada vez mais inserida (ainda que de forma dependente) no sistema mundial, através do enorme poder do FMI e do BM, que pressionam a favor das tendências mundiais de homogeneização (com os programas de ajuste estrutural e a adaptação neoliberal dos vestígios do Estado pós-colonial) e da diferença das estruturas internas (pauperização acelerada).

A dinâmica negativa de exclusão-inserção dos países africanos é um processo reversível: com avanços e retrocessos, se desenvolvem nessa região enormes esforços para enfrentar o impacto destabilizador dos câmbios desencadeados no tempo mundial. Em alguns países tenta-se o mecanismo de adaptação. Em outros se buscam estratégias alternativas. Estas atitudes se contrapõem à visão da África subsaariana como um uma região estática, como um “mundo bárbaro”, que estaria fora do tempo mundial e incapaz de fazer florescer condições para a vigência da paz.

## REFERÊNCIAS

- BAHIA, L. H. N. As Áfricas e suas ordens políticas: entre o otimismo e o pessimismo. In: COELHO, P. M.; MENDONÇA, H. M. *Relações Brasil-África: um colóquio*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2002.
- BERG, E. *Accelerated development in Sub-Saharan Africa: an agenda for action*. Washington: The World Bank, 1981.
- BOUTROS-GHALI, B. *L'Organisation de l'Unité Africaine*. Paris: Librairie Armand Colin, 1969.
- BRAUTIGAM, D. *Aid dependence and governance*. Estocolmo: Almqvist and Wiksell International, 2000.
- BRAUTIGAM, D. *The dragon's gift: the real story of China in Africa*. New York: Oxford University Press, 2009.



- CALLAGHY, T. M. Africa and the world economy: caught between a rock and hard place. In: HARBESON, J.; ROTHCHILD, D. (Ed.). *Africa in world politics*. Boulder: Westview Press, 1991. p. 39-68.
- CENTER FOR SYSTEMATIC PEACE. 2012. Disponível em: <<http://www.systemicpeace.org/conflict.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2012.
- FERRO, M. *História das colonizações: das conquistas às independências, séculos XIII a XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- FOUCHER, M. *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1991.
- FUKUYAMA, F. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1992.
- GAUTAM, Madhur. *A iniciativa para os países pobres muito endividados (HIPC): Uma análise do OED*. Departamento de Avaliação de Operações (OED) do Banco Mundial, 2003.
- GEORGE, S. *A fate worse than debt: a radical analysis of the third world debt crisis*. London: Penguin Books, 1988.
- GOLDSMITH, A. A. Foreign aid and statehood in Africa. *International Organization*, Cambridge, v. 55, n. 1, p. 123-148, Winter 2001.
- GROVOGUI, S. N. A crise do estado na África: desafios do pacto democrático na África. In: COELHO, P. M. P.; SARAIVA, F. S. (Org.). *Fórum Brasil-África: cooperação e comércio*. Brasília, DF: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), 2004.
- HOFFMANN, S. The politics and ethics of military intervention. *Survival*, v. 37, n. 4, Winter 1995/1996.
- HUNTINGTON, S. P. Choque das civilizações? *Política Externa*, São Paulo, v. 2, n. 4, p. 120-141, mar. 1994.
- HURRELL, A.; WOODS, N. (Ed.). *Inequality, globalization, and world politics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- KAISER, K. Transnational relations as a threat to the democratic process. *International Organization*, Cambridge, v. 25, n. 3, p. 706-720, Summer, 1971.
- KEOHANE, R.; NYE, J. *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- KRASNER, S. D. (Ed.). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Defending the national interest: raw materials investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- LAFER, C.; FONSECA Jr., G. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA, G.; CASTRO, S. H. N. (Org.). *Temas de política externa II*. Brasília, DF: FUNAG; São Paulo: Paz e Terra, 1994. v. 1.
- LAIDI, Z. *Le temps mondial*. Brussels: Editions Complexe, 1997.
- MARSHALL, M. G.; COLE, B. R. *Global report 2011: conflict, governance and state fragility*. Vienna, VA: Center for Systematic Peace, 2011.

MEARSHEIMER, J. The false promise of international institutions. In: BROWN, M. et al. *Theories of war and peace*. Cambridge: MIT Press, 2000.

NESS, G. D.; BRECHIN, S. R. Bridging the gap: international organizations as organizations. *International Organization*, Cambridge, v. 42, n. 2, p. 245-273, Spring 1988.

RAVENHILL, J. Redrawing the map of Africa. In: ROTHCHILD, D.; CHAZAN, N. (Ed.). *The precarious balance: state and society in Africa*. Boulder: Westview Press, 1998.

SHAW, T. M.; INEGBEDION, J. E. The marginalization of Africa in the new world (dis)order. In: STUBBS, R.; UNDERHILL, G. R. D. (Ed.). *Political economy and the changing global order*. Toronto: McClelland and Stewart Inc., 1994. p. 390-403.

SYLLA, L. *Tribalisme et parti unique en Afrique noire*. Paris: Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1977.

TSHIYEMBE, M. Les principaux déterminants de la conflictualité africaine. In: ELA, P. A. *La prévention des conflits en Afrique centrale: prospective pour une culture de la paix*. Paris: Karthala, 2001.

# GUERRA E PAZ NA REGIÃO DOS "GRANDES LAGOS" DA ÁFRICA: A JUSTIÇA E OS REFUGIADOS DE RUANDA PERANTE O GENOCÍDIO DE 1994

*César Augusto S. da Silva*

## 1 INTRODUÇÃO

Este texto buscar analisar as questões relativas à guerra que assolou um pequeno país chamado Ruanda, no coração do continente africano, e o conseqüente surgimento de milhares de refugiados na chamada região dos "Grandes Lagos" da África, desde o genocídio no ano de 1994 até o processo de pacificação do país, tal qual a criação de um Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), e seu objetivo de punir os principais responsáveis pela limpeza étnica promovida naquele trágico episódio.

Vai procurar demonstrar que o processo histórico de colonização europeia e posterior independência tanto de Ruanda como de todos os demais países africanos da região central do continente cobraram um alto preço em termos de rivalidades políticas e étnicas, impossibilitando um processo contínuo de paz duradoura na região. Caracterizando o processo

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p179-200>

político no país enquanto marcado por migrações forçadas e disputas por espaços de poder, incluindo as idas e vindas da convivência conturbada entre tutsis e hutus ruandeses, além de uma interferência da comunidade internacional de forma tardia, que somente após os massacres enviou tropas de paz de maneira mais decisiva.

Naquele contexto de pós Guerra Fria, ainda na primeira metade dos anos noventa, quando as autoridades governamentais de países conflagrados entravam em colapso, ficava evidente as limitações para as ações mais contundentes das Nações Unidas em termos de segurança. Nos três cenários principais daquele momento, na Somália, em Ruanda e na Bósnia, a comunidade internacional interrompeu as operações de paz e retirou as suas forças militares. Decisões de omissão que custaram milhares de vidas humanas e produziram ondas de sobreviventes refugiados, e que como lembrava o antigo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, eram ilusórias, moral e eticamente indefensáveis (LANNES, 1999, p. 108). No caso de Ruanda, o período de maior violência sistemática da limpeza étnica ocorreu de abril a agosto de 1994, e os principais países contribuintes de tropas só apresentaram-se para intervir em grande escala, após os trágicos acontecimentos.

Assim, após os conflitos e a relativa estabilização do país na busca da paz, surgiu uma Corte Internacional lotada em Arusha, na Tanzânia, em 1995. Porém, mais de quinze anos após sua criação, ainda não terminou seus trabalhos, atuando com poderes limitados e uma abrangência de forma seletiva de modo a não colocar em risco o tênue equilíbrio político do país. E desta forma, não tendo como colocar no banco dos réus alguns membros do atual governo tutsi que também participaram da retaliação armada ao governo extremista de maioria hutu, deposto em 1994. Neste sentido, existem muitas críticas em torno da seletividade e da politização do tribunal, comparadas às acusações que pesavam contra o antigo tribunal de exceção, de Nuremberg, em 1945, criado pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial, para julgar somente os criminosos de guerra das potências do Eixo.

Ainda assim, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda parece analisar as questões do genocídio, inspirado por uma doutrina de paz, tal qual a citada por Raymond Aron (ARON, 2002, p. 850), no sentido de defender a opção da pacificação pelo direito, na linha de Hugo Grotius (O

Direito da Guerra e da Paz), e ainda ser auxiliado por tribunais comunitários “gacacas” do país, de modo a reforçar a tendência da defesa do direito e das instituições políticas, com o objetivo de substituir o reinado da força pelo império da lei, ainda que com todos os limites possíveis.

## 2 PROBLEMAS DE GUERRA E DE PAZ NA REGIÃO DE RUANDA

O grande genocídio produzido naquele país africano no ano de 1994 está inserido em um contexto maior de guerras e rivalidades étnicas, culturais e políticas daquela região africana, e remonta ao período da colonização europeia nos “Grandes Lagos” da África Central. Ou seja, na colonização promovida pela Bélgica assim como na constituição e divisão das próprias fronteiras dos países africanos, ainda no final do século XIX, por meio da Conferência de Berlim, em 1885, que acabavam colocando distintos grupos rivais nas mesmas regiões, além de especificamente na história de hostilidades e rivalidades entre diferentes clãs formadores dos novos Estados nacionais surgidos por volta da década de sessenta do século XX.

Os povos que constituem a população de Ruanda e da região dos “Grandes Lagos” descendem fundamentalmente dos bantos, mais especificamente os “himas” (humas ou hindas), reconhecidos atualmente como os hutus e os tutsis (85 % e 14%, respectivamente); os “shonas”, que se disseminaram pela região sul do continente, e os “twas”, que perfazem 1% (os pigmeus). As etnias majoritárias estabeleceram por décadas suas próprias organizações políticas, seus próprios exércitos na construção de fronteiras e na disputa pelo comando do país junto ao colonizador, conforme destaca Eugénio Almeida (ALMEIDA, 2004, p. 37), além da busca incessante por recursos naturais e econômicos.

Em uma rápida retrospectiva histórica, no final do século XIX, a Alemanha declarou Ruanda seu protetorado, mas devido à sua derrota na Primeira Guerra Mundial, os belgas obtiveram a tutela do país, assim como do Burundi (ALMEIDA, 2004, p. 53). A metrópole transformou então a minoria tutsi na elite política, militar e econômica da colônia. Ao mesmo tempo, a Igreja Católica Romana também investiu em transformar estes grupos tutsis na elite política de Ruanda, fomentando entre eles enorme noção de superioridade étnica, além de situar a cidadania tutsi nos

postos-chaves da administração colonial, como destaca Miryam Minayo (MINAYO, 2008, p. 61). O que acabava acirrando as rivalidades com os hutus, além de destruir as práticas religiosas pré-coloniais que funcionavam como ponto de ligação e harmonia entre as comunidades locais (ACNUR, 2000, p. 51).

As origens da violência genocida que se propagou naquele pequeno país africano podem ser encontradas em sua sociedade historicamente dividida étnica e socialmente, além da manipulação colonial da Bélgica em relação aos mitos formadores das etnias da região, durante o tempo em que foi a metrópole dos reinos “Ruanda-Urundi”, que se fragmentaria mais tarde nos dois países Ruanda e Burundi, ao conseguir a independência no contexto dos processos de descolonização da África, embora professassem a mesma religião e falassem a mesma língua, como frisa Gelson Fonseca (FONSECA Jr, 1998, p. 94).

De 1930 a 1934, por ordem da metrópole belga, houve um censo populacional com a obrigação de constar na carteira de identidade a origem étnica do portador, sendo este movimento a origem da política colonial que acirraria os ânimos e as diferenças entre as etnias que compunham o país (KRIEGER, 2004, p. 160). Considerando que desde a Conferência de Berlim de 1885 a partilha da África por parte das potências ocidentais, ao tomarem regiões, não correspondia às divisões e rixas entre os reinos e clãs africanos, evidenciando um erro político que teria um alto custo mais tarde, especialmente na África Central (ALMEIDA, 2004, p. 37).

Como frisa Jeffrey Herbst (HERBST, 2000, p. 256), a combinação de vários fatores de política nacional e internacional, produziram trajetórias radicalmente diferentes na construção e consolidação dos Estados nacionais africanos em relação à trajetória dos países europeus e de outras partes do mundo, fundamentalmente o processo de colonização do continente, assim como a formação dos próprios Estados de forma tardia.

Na década de 50, quando aumentou a pressão das Nações Unidas em favor da descolonização e da independência dos países africanos, a Bélgica favoreceu a ascensão de um poderoso grupo hutu que se revoltou contra o governo tutsi em 1959, empreendendo a partir do noroeste do país uma “*Revolução Social*” cujo objetivo final era a ascensão ao poder, provocando

os primeiros grandes massacres, a queda da monarquia tutsi e a produção do deslocamento forçado de cerca de cento e vinte mil refugiados tutsis (ACNUR, 2000, p. 51). Um movimento político liderado por Grégoire Kayibanda que se apoiava em bases quase raciais para produzir a aniquilação da monarquia, e futuramente se elegeu o primeiro presidente de Ruanda. Em 1960, um referendo supervisionado pela ONU deu autonomia ao país, que acabaria se tornando independente em julho de 1962, com vitória esmagadora nas eleições presidenciais do partido de Kayibanda – o Partido do Movimento de Emancipação Hutu – o “Parmehutu”.

O novo Estado nacional pós-colonial, nascido naquele momento, fundou sua legitimidade na vitória hutu sobre o feudalismo tutsi. Todavia, os vencedores eleitorais hutus continuaram a agir como se os antigos chefes tutsis fossem inimigos hereditários, e não apenas uma ameaça momentânea ao surgimento da República, tornando-os uma espécie de “corpo estranho” no país, como evidencia Jacques Semelin (2009, p. 106). As práticas opressoras sobre os tutsis, desde o início da República, explicam sua debandada e conversão em milhares de refugiados, recebidos nos países vizinhos (SEMELIN, 2009, p. 107), assim como a impossibilidade de convivência pacífica entre eles.

O novo governo ruandês negava sistematicamente a possibilidade da repatriação dos refugiados tutsis, e a não solução do problema contribuiria decisivamente para o genocídio que se abateria, em 1994, visto que desde aquela época alguns tutsis exilados em Ruanda organizavam ataques armados em território ruandês contra o poder hutu. Tais incursões provocavam represálias hutus contra os tutsis que ainda viviam no país (SEMELIN, 2009, p. 107). Quando aconteceu a descolonização, e os belgas saíram da região, os mecanismos institucionais de partilha de poder falharam (NORRIS, 2008), e as elites políticas e econômicas hutus substituíram os colonizadores em uma violenta competição com os tutsis que gerou grandes embates militares. A impossibilidade de um processo de reconciliação e de paz provocou milhares de mortes e uma conseqüente evacuação de refugiados em direção ao Burundi, Tanzânia, Congo, e Uganda.

A Assembleia Geral da ONU, em fevereiro de 1962, tentando antecipar em alguns meses o momento da independência apelou para o regresso e a reinstalação dos refugiados tutsis que já estavam fora do

país, visto que os países vizinhos também não podiam receber a todos, considerando que somente a Tanzânia tinha um regime político mais estável e com estrutura institucional para receber milhares de deslocados (ACNUR, 2000, p. 52). Porém, tal apelo foi sem sucesso, e o problema de retorno dos refugiados tutsis se arrastaria até a década de 90.

Juvenal Habyarimana, antigo Ministro da Defesa do governo de Grégoire Kayibana, chegou ao poder em 1973, com um golpe de Estado que derrubou o antigo presidente, estabelecendo uma “Segunda República” enquanto uma ditadura de partido único. Desde então, a sociedade ruandesa se tornou cada vez mais estratificada e rígida com a formalização do sistema de cotas étnicas para emprego e oportunidades educacionais (RODRIGUES, 2000, p. 133), e ao estabelecer contra seus opositores uma política de “expulsão” do país, fazendo surgir novas ondas de refugiados tutsis. Além disso, Habyarimana favoreceu uma minoria de hutus do norte do país, principalmente os representantes do seu próprio clã originários daquela região, provocando ainda mais resistências internas contra seu governo.

Nos anos setenta, incursões militares contra a população ruandesa em Uganda levaram os refugiados tutsis a se unirem ao Movimento Revolucionário Nacional (NRA) de Yoweri Museveni e, em 1979, os membros mais antigos deste grupo fundaram a Aliança Ruandesa para a Unidade Nacional, em Uganda, que se transformaria em 1987 em uma Frente Patriótica Ruandesa (FPR), encabeçadas por Paul Kagame e Fred Rwigyema (MINAYO, 2008, p. 61), iniciando a preparação das operações militares com o objetivo da retomada do poder em seu país de origem, derrubar o governo ugandense da época, e ainda conseguir uma reconciliação étnica com a maioria hutu em Ruanda; porém, liberando o país do regime extremista.

### **3 O GENOCÍDIO E O CONTEXTO DOS ANOS 90**

Assim, este grupo atacou Ruanda a partir do sul de Uganda em 1990, iniciando um conflito cujo objetivo final era forçar o regime político de Habyarimana a aceitar a repatriação de refugiados, em sua maioria tutsi, e no limite, lograr a tomada do próprio poder. A ameaça militar fez com



que o governo solicitasse a ajuda da França e da Bélgica, e com base nesta ajuda iniciou-se uma série de tentativas de processos de paz, que culminaria com os “*Acordos de Arusha*”, em 04 de agosto de 1993. Porém, estes acordos nunca seriam colocados em prática, visto que a República Democrática do Congo (Zaire) também enviou tropas para ajudar o exército ruandês, e deste modo, sem saída, a FPR apelou para a estratégia das guerrilhas, começando aí uma guerra intermitente que promoveria massacres de lado a lado (RODRIGUES, 2000, p. 134).

É necessário dizer que ainda em julho de 1992, o governo de Habyarimana e a Frente Patriótica Ruandesa assinaram um acordo de cessar-fogo, com a mediação da Organização da Unidade Africana (OUA) e da Tanzânia, que abrangia o envio de observadores militares supervisionados pela OUA, o “Neutral Observer Group” (NMOG), com cerca de cinquenta oficiais, tendo como missão o controle para aplicação do que fora estabelecido no cessar-fogo (BIZAWU, 2008, p. 69), mas que não teria muito êxito. Em resposta a uma petição realizada por Ruanda e Uganda, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas autorizou o envio de uma missão militar de observadores mediante a aprovação da Resolução 846, de 22 de junho de 1993, para supervisionar a suspensão das hostilidades.

Com os citados Acordos de Arusha, em agosto de 1993, que preconizavam uma transição de dois anos com um governo de unidade nacional, a formação de um novo exército, além de eleições livres presidenciais e legislativas (BIZAWU, 2008, p. 70), o Conselho de Segurança da ONU aprovou nova Resolução, n.872, em outubro, que autorizava o estabelecimento de uma Missão de Assistência (UNAMIR), cujo mandato centrava-se em supervisionar os Acordos de Paz proporcionando um ambiente seguro e estável para colocá-lo em prática.

O aparente clima de paz entre os dois principais grupos étnicos foi quebrado pelo atentado que derrubou o avião que levava o presidente de Ruanda, Juvenal Habyarimana e o de Burundi, Cyprien Ntaryamira, sendo o estopim que iniciou o genocídio ocorrido em 1994 por parte dos hutus contra os tutsis e os hutus moderados, matando quase um milhão de pessoas no espaço de pouco mais cem dias, em um massacre que estendeu por todo o território ruandês. Dentre os principais personagens neste

drama humano estavam os “banyamulenge”, tutsis de origem ruandesa que foram recrutados pelas forças de Paul Kagame para se defender das tentativas de extermínio, e os “interahamwe” – grupo que compõe as milícias extremistas hutus que ocuparam a região das colinas de Uvira, e levaram terror e massacre às populações da região de Kivu, no Congo (BIZAWU, 2008, p. 70).

Em pouco tempo, o conflito abalou toda a região dos “Grandes Lagos” da África, resultando também em um deslocamento maciço de pessoas em direção aos outros países, produzindo quase dois milhões de refugiados. Deslocados que foram ajudados em um primeiro momento pelos organismos internacionais comprometidos com a causa dos direitos humanos, ou seja, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados) e a Cruz Vermelha. As circunstâncias exatas e os autores do atentado que vitimaram os presidentes de Ruanda e Burundi não são claramente conhecidos até hoje, porém este acontecimento foi o pretexto usado para o genocídio que dentre mortos e desaparecidos chegou ao número astronômico de perto de um milhão de pessoas.

Com o depoimento dos sobreviventes e da população deslocada, ainda há muitas controvérsias sobre quem começou as hostilidades. Aparentemente, o grupo hutu mais radical havia se sentido em perigo por causa da política de agressão empreendida desde 1990, pela Frente Patriótica Ruandesa (FPR), sustentada por Uganda (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 57). Mas, por outro lado, há relatos de testemunhas para a Comissão de Direitos Humanos da ONU que defendem que os hutus preparavam o massacre há mais de um ano, como vingança pelos anos de dominação tutsi, e que os acordos de paz eram uma “cortina de fumaça” para o que estava por vir. De fato, no dia seguinte ao assassinato do presidente, pelo menos dez boinas azuis da Bélgica foram mortos junto com o primeiro-ministro ruandês. O fato é que isto ocasionou a reação da Frente Patriótica Ruandesa (FPR), e a retomada da guerra pela oposição tutsi armada (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 58).

A África era um continente praticamente esquecido e periférico no sistema internacional até aquele momento, em especial os países que não dispunham de recursos minerais, petróleo, ouro, diamantes, pedras preciosas e outros produtos de grande interesse comercial, tal qual era

Ruanda, um pequeno país no coração do continente cuja subsistência advinha da atividade agropastoril, da exportação de chá e café, ainda que Juvenal Habyarimana tenha atraído muitos investimentos externos advindos da França (VIOTTI, 2004, p. 116).

Em outras palavras, na época do massacre, a imagem internacional do continente africano era predominantemente aquela abalada por guerras intermitentes, padecendo com epidemias de grandes proporções, sofrendo com conflitos armados intermináveis e a ambição de seus líderes despóticos que promoviam todos os tipos de golpes de Estado, interrompendo processos de paz e estabilidades políticas, e assim, inviabilizando no longo prazo a construção de mecanismos de partilha de poder e de instituições políticas sólidas (NORRIS, 2008). Neste sentido, o chamado “berço da humanidade” foi marginalizado durante toda década de noventa do século XX, sem amparo e sem projetos sistêmicos de longa duração por parte da comunidade internacional, a não ser a presença maciça dos organismos sociais de cunho humanitário para questões mais emergenciais em torno de socorro aos refugiados e aos deslocados internos. E não seria, então, pela crise genocida de um pequeno país que este sistema internacional funcionaria e se mobilizaria de forma mais decisiva para evitar ou atenuar o desastre.

Neste sentido, a reação internacional antes e durante o massacre foi “tardia, insuficiente e falha” (MINAYO, 2008, p. 62). Isto pode ser comprovado pela retirada de grande parte dos efetivos belgas que integravam a UNAMIR durante a crise, sendo uma das respostas ao início da matança que surgia. E também com uma nova Resolução da ONU, de n. 918, de 17 de maio de 1994, autorizando o aumento dos efetivos militares da organização e impondo um embargo de armas e materiais conexos a Ruanda, conforme destaca Charles Zorgbibe (1996, p. 52). Teria sido excelente, caso esta reação tivesse chegado a tempo de ser cumprida, visto que quando se fez, em torno de oitocentas mil pessoas já haviam sido massacradas. Os demais atores do sistema internacional que poderiam ter feito uma intervenção mais decisiva naquele momento, estavam flagrantemente desinteressados pelo conflito civil periférico em Ruanda, existindo esforços inclusive para evitar o reconhecimento de que teria sido um genocídio propriamente dito (VIOTTI, 2004, p. 118).

Os Estados Unidos, o vencedor da Guerra Fria, sob a administração de Bill Clinton, estavam muito mais interessados no que ocorria na Europa (a Guerra dos Balcãs e a desintegração da Iugoslávia), e também traumatizados com o desastre da operação militar na Somália que vitimou soldados americanos, ocasionando resistência do governo e da própria sociedade norte-americana em ajudar países africanos em crise, quando seus interesses diretos não estavam em jogo. A França, ainda que com grandes desconfianças da comunidade internacional, tendo em vista que havia financiado o regime de Habyarimana e vendido armas à capital Kigali, necessitava justificar uma intervenção que fosse humanitária e imparcial (MINAYO, 2008, p. 64). Então, tomou a iniciativa perante o Conselho de Segurança de criar uma força multinacional sob os moldes da operação na Somália, que controlasse a crise e estabilizasse o país (a chamada Operação Turquesa), a qual foi aprovada pela Resolução n. 929/94. Dois mil e quinhentos soldados franceses se separaram e chegaram a Ruanda, vindos do Zaire, mesmo com a oposição da FPR e certa hesitação da Organização da Unidade Africana no sentido de resolver a questão e promover uma paz duradoura.

Em 30 de junho de 1994, a Comissão de Direitos Humanos da ONU publicou um relatório afirmando que o genocídio havia sido previamente programado e sistemático contra tutsis e hutus moderados. Mas as forças militares da FPR reagiram e rapidamente tomaram o controle da capital Kigali, e em uma questão de semanas, da maior parte do país, aniquilando o governo de maioria hutu. Em 17 de julho daquele ano, terminaria oficialmente o conflito armado, com a retomada do país pela FPR, sendo formado um novo governo de união nacional, com Pasteur Bizimungu na presidência da República.

Porém, na seqüência seria a vez dos hutus fugirem em massa, convertendo-se em refugiados. E foi o que fizeram milhões deles, migrando para os mesmos países para onde tinham ido os tutsis há cerca de 30 anos atrás, de modo a escapar da possível retaliação da FPR, e principalmente porque o governo hutu deposto espalhou pânico antes de ser derrubado. No final de agosto de 1994, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados estimava em mais de dois milhões o número de refugiados ruandeses nos países vizinhos, ou seja, 1,2 milhões na República Democrática

do Congo (Zaire), 580.000 na Tanzânia, 270.000 no Burundi e cerca de 10.000 em Uganda (ACNUR, 2000, p. 256).

Apoiando-se nos relatórios dos especialistas da Comissão de Direitos Humanos e respondendo a uma solicitação do novo governo, o Conselho de Segurança da ONU adotou a Resolução n.955, de 08 de novembro de 1994, que estabelecia um Tribunal Penal Internacional para Ruanda, sob os moldes do Tribunal para a Iugoslávia (JAPIASSU, 2004, p. 105), com o objetivo de julgar indivíduos considerados responsáveis por atos de genocídio e violações graves ao direito internacional humanitário no território de Ruanda, assim como cidadãos ruandeses considerados responsáveis pelos mesmos atos cometidos no território dos Estados vizinhos, entre 1º de janeiro e 31 de dezembro de 1994.

No final de 1994, o preço da crise em Ruanda em termos humanitários contabilizava números astronômicos: além das oitocentas mil a um milhão de pessoas vítimas do genocídio e de cerca de dois milhões de refugiados fora do país, perto de 1,5 milhões de pessoas encontravam-se como deslocadas internas (ACNUR, 2000, p. 256). De uma população total de sete milhões, mais da metade fora afetada diretamente pelo conflito, com conseqüências regionais até hoje, em torno da desestruturação do país, da existência do Tribunal Internacional, em Arusha, para julgar o genocídio e os crimes contra a humanidade, além dos refugiados espalhados nos países vizinhos, normalmente em campos de refugiados, em condições precárias, e vulneráveis ao terror e à manipulação das milícias, o que acaba tornando muito difícil distinguir entre refugiados e guerrilheiros.

E ainda assim, a crise entre o novo governo de Pasteur Bizimungu, e os hutus refugiados em vizinhos como o Zaire ou a Tanzânia permaneceram. Em muitos campos de refugiados, principalmente no Zaire, vários refugiados eram membros do antigo governo derrubado pela FPR, e rapidamente reconstituíram as estruturas usadas para governar Ruanda, de modo a planejar operações militares contra seu país, a ponto da Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados, a época, Sadako Ogata, precisar contratar membros do Exército do Zaire, do presidente Mobutu Sese Seko, em 1995, para conseguir dar segurança aos campos (POWER, 2008, p. 222), visto que as grandes potências continuavam desinteressadas pelo problema, e não cederam tropas militares para prender os genocidas

que estavam misturados com os refugiados, mesmo com a solicitação oficial do Secretário-Geral, a época, Boutros Boutros-Ghali.

Nesta época, tanto no Camboja como na República Democrática do Congo, as grandes potências estavam dispostas a gastar centenas de milhões de dólares para alimentar os refugiados, mas sem inserir suas forças militares nos campos para garantir a punição ou remoção dos culpados pelo genocídio (POWER, 2008, p. 223). Particularmente, na região dos “Grandes Lagos” da África, uma região de valor estratégico mundial muito baixo, os governos ocidentais não enxergavam a ajuda como um instrumento capaz de promover seus interesses nacionais. Em outras palavras, a ajuda humanitária em termos de alimentos, medicamentos ou uma ajuda mais emergencial eram usados como um meio de se esquivar de um engajamento mais profundo em suas políticas externas, para assuntos ligados à intervenção humanitária.

A crise nos campos de refugiados foi enorme em praticamente toda a região central da África neste período, e as agências humanitárias se viram muitas vezes imobilizadas ou incapazes de deter o rearmamento dos grupos rivais e a desintegração de famílias inteiras, ao ponto de muitas se retirarem do trabalho humanitário de ajuda, e a solução para os refugiados tendendo a ser única e exclusivamente a repatriação (JRS, 2000, p. 145). As propostas de retornar a Ruanda acabavam trazendo muitas inquietações e a volta de verdadeiros “fantasmas” para os sobreviventes dos massacres ou mesmo o temor de retaliação por parte do novo governo de Ruanda, pois como explícito por relatórios de vários organismos internacionais, as maiores vítimas dos conflitos armados intermitentes naquela região africana continuavam sendo os civis, convertidos em deslocados ou refugiados (JRS, 2000, p. 147).

O que é necessário dizer é que em grande medida o genocídio de Ruanda no ano de 1994 não foi suficiente para aplacar a crise e trazer uma paz duradoura, visto que as rivalidades históricas e as soluções violentas entre os extremistas hutus e tutsis continuaram, e se estenderam para o território dos países vizinhos, assim como logo em seguida também ocorreu uma enorme desestabilização nestes países pelo êxodo em massa dos refugiados. Do mesmo modo que novos conflitos armados específicos na República Democrática do Congo (Zaire), principalmente entre

1998 e 2002, ou mesmo no Burundi, tornando muito instável a região. Estima-se que após o genocídio naquele pequeno país africano, em que mais da metade da população de todo o país foi afetada diretamente, dos que sobreviveram, em torno de 54% eram mulheres e 34% das famílias restantes eram lideradas por mulheres (QUICK, 2001, p. 14).

Some-se a isso, que desde 1998, em toda a região dos “Grandes Lagos”, por volta de três milhões de congolezes, burundianos e ruandeses permanecem como deslocados ou refugiados (ACNUR, 2006, p. 68). E segundo as estimativas da própria ONU, foram recrutados entre vinte mil (20.000) e quarenta mil (40.000) crianças-soldados que passaram a engrossar as tropas e as milícias em confronto, assim como mais de quarenta mil mulheres têm sofrido sistemática violência sexual, enquanto estratégia de guerra.

Essencialmente o que se encontra por trás das crises e guerras intermitentes africanas, que produzem os refugiados como consequência, são as disputas por espaços de poder e a busca por recursos naturais, na medida em que as elites sociais e intelectuais do continente, seguindo a tradição colonial, seguem manipulando a identidade étnica dos vários clãs de modo a preservar o poder político (JRS, 2000, p. 148) e acirrar rivalidades. Somente mais recentemente, no início desta década, o país foi relativamente estabilizado e o problema dos refugiados razoavelmente equacionado, com a naturalização de vários ruandeses em outros países e a repatriação voluntária em condições seguras acontecendo paulatinamente, na medida em que os organismos internacionais e o governo atual colaboram conjuntamente na busca da paz e na solução dos problemas, com o advento de justiça comunitárias “*gacacas*” (ROSE; SSEKANDI, 2007, p. 115) para indenizar vítimas e punir culpados, porém ainda com altos níveis de pobreza e miséria.

#### **4 RUANDA E O TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL**

Em busca de uma paz duradoura, e a substituição da barbárie e da guerra pelo império da lei, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda foi criado pelo Conselho de Segurança da ONU ainda em 1994, competente para julgar qualquer pessoa considerada responsável pelos atos de genocídio

e outras violações graves ao direito internacional humanitário no território do país, assim como cidadãos ruandeses que tenham cometido os mesmos atos no território dos países vizinhos. Funcionando em Arusha, capital da Tanzânia, abrange o genocídio, os crimes contra a humanidade e as violações ao artigo 3º comum das Convenções de Genebra de 1949, de direito internacional humanitário.

O Tribunal foi instalado em julho de 1995 e iniciou seus trabalhos em novembro daquele mesmo ano, sendo especificamente criado para o caso de Ruanda. Mesmo funcionando a “passos de tartaruga” na avaliação do Serviço Jesuíta para Refugiados (JRS, 2000, p.147), a Corte vem trabalhando ininterruptamente desde esta época e já emitiu mais de setenta sentenças e condenações de alguns dos responsáveis pelos crimes mais bárbaros daqueles eventos de 1994.

Depois de mais quinze anos de processos contra os chamados “*genocidaires*”, os trabalhos desta instituição são avaliados de forma extremamente contraditória. Para alguns, somente processou os membros da etnia hutu, não listando os tutsis que participaram de crimes cometidos em represália, na seqüência do genocídio de abril de 1994. Então, considera-se por um lado este tribunal de alcance muito limitado (BOSIRE, 2006, p. 78), enquanto um modelo de justiça seletivo e exercido somente pelos vencedores, tal qual o antigo Tribunal de Nuremberg da Segunda Guerra Mundial, e um típico exemplo de como a África não deve promover o combate judicial contra a impunidade. Os representantes do próprio organismo, no entanto, valorizam o fato de que num espaço de apenas quinze anos tenham sido estabelecidos precedentes jurídicos históricos, de modo a recuperar a credibilidade nas instituições jurídicas africanas e a possibilitar o julgamento de todos os responsáveis.

Entre 1998 e 1999 foram emitidos 28 atos de acusação contra 48 pessoas. E naquele período pronunciou julgamentos na seguinte ordem (BAZELAIRE; CRETIN, 2004, p. 59): condenou por genocídio a Clément Kayishema (a prisão perpétua) e Obed Ruzindana a 25 anos de prisão. Condenou por genocídio e crimes contra a humanidade a Omar Serushago (a 15 anos de prisão). Condenou Jean-Paul Akayesu a prisão perpétua, também pelos crimes de genocídio e contra a humanidade. Akayesu era o prefeito da cidade de Taba, onde morreram pelo menos duas



mil pessoas, sendo ele o principal incentivador hutu contra os tutsis na cidade que administrava. E condenou Jean Kambanda a prisão perpétua pelos mesmos crimes. Kambanda era o primeiro-ministro do governo extremista hutu, que incentivava o genocídio por meio do rádio, ou seja, “*Radio Television Libre des Mille Collines*”, ainda que caiba recurso da sentença.

Jean Kambanda, durante seu julgamento, deu uma ideia muito clara das distintas estruturas hierárquicas que impulsionaram o genocídio, após o assassinato do presidente da República. Ele descreveu cinco níveis de comando que foram responsáveis pelo massacre: o comitê de crise do exército, a hierarquia militar oficial, os líderes políticos influenciados pelos militares, o governo interino e a rede de “autodefesa civil” (SÉMELIN, 2009, p. 263). Segundo ele, militares de alta patente foram os responsáveis diretos pela organização das forças políticas que iniciaram a barbárie contra os civis, armando policiais militares, policiais civis e distribuindo armas à população hutu, e que após o assassinato do primeiro-ministro, conseguiram aprovar uma proposta de formação de um governo civil constituído por extremistas hutus. Mais recentemente, dois ex-ministros de Ruanda foram condenados a cerca de 30 anos de prisão, em 30 de setembro de 2011. Justin Mugenzi, ex-ministro do Comércio, e Prosper Mugiraneza, ex-ministro da Função Pública, devido à suas participações no genocídio ocorrido no país africano. O mesmo Tribunal absolveu outros dois ex-ministros: Casimir Bizimungu e Jérôme-Clément Bicamumpaka. Os quatros ministros participaram ativamente do governo civil que administrava Ruanda na época dos massacres, após a morte do então presidente Juvenal Habyarimana, em seis de abril de 1994.

Na verdade, entre os acusados pelo Tribunal de Ruanda, estão vários ex-ministros, comandantes militares, diretores de órgãos de imprensa e altos funcionários públicos da administração extremista hutu, a época. É notório que o genocídio foi responsabilidade de dirigentes radicais hutus que decidiram fazer uma limpeza étnica e eliminar totalmente os tutsis. Uma estratégia genocida que, aliás, já tinha precedentes desde a administração de Kayibanda, que pode empregar, ele próprio, um anúncio de genocídio contra os tutsis, em seu discurso datado em 11 de março de 1964:

Supondo-se que consigam o impossível e tomem a cidade de Kigali, tentem explicar um pouco como imaginam o caos resultante de tal bravata, do qual seriam as primeiras vítimas?... seria o final total e precipitado da raça tutsi. (SÉMELIN, 2009, p. 112).

Ou seja, ainda na década de sessenta, aquele que era o presidente de Ruanda já previa um massacre contra a etnia tutsi, caso eles tentassem tomar a capital (o que ironicamente acabaria acontecendo), demonstrando o grau de rivalidade e hostilidade histórica entre hutus e tutsis. Esta estratégia militar de dizimar os tutsis só não foi completa em abril de 1994, devido à intervenção dos grupos armados deste grupo, pertencente à Frente Patriótica Ruandesa. Porém, o atentado que derrubou o avião dos presidentes Juvenal Habyarimana, de Ruanda, e Cyprien Ntaryamira, do Burundi, assim como as execuções praticadas pela FPR, enquanto represálias de guerra ficaram de fora de todos os processos judiciais instaurados na justiça ruandesa e no Tribunal de Arusha.

Mesmo que atualmente a corte internacional seja a melhor instância para julgar o ocorrido, tem sérias limitações devido à primazia da influência tutsi, representado pelo regime político de Paul Kagame. E, do mesmo modo daquele que foi criado para a antiga Iugoslávia, este tribunal sofre pressões por parte de diversas potências que participaram do período de violência contínua, assim como da própria ONU, para que limite e encerre suas atividades. No caso de Ruanda, como já frisado anteriormente, foi a debandada das tropas da ONU que deixaram as vítimas tutsis abandonadas à mercê da limpeza étnica, relatado por sobreviventes que testemunharam à Comissão de Direitos Humanos.

Sob o ponto de vista jurídico muitos manifestam a relevância da jurisprudência internacional que estabeleceu o Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR), junto com o Tribunal Penal Internacional para a Iugoslávia (TPIY), e que pode ser aplicada em outros processos judiciais. São valorizados os conceitos originais de genocídio, de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e a obediência hierárquica feita pelo Tribunal de Ruanda (JAPIASSU, 2004, p. 108), e, por outro lado, inspirou o Tribunal Penal Internacional permanente. Destaca-se especialmente a consideração do delito de violação sexual como um ato genocida, o que

é de suma importância, pois nesta região do mundo o ultraje massivo às mulheres constitui uma tática regular de guerra, tais como os praticados pelas próprias tropas zaienses contratadas pelo ACNUR para proteger os campos de refugiados (POWER, 2008, p. 224).

Também é muito relevante o procedimento jurídico estabelecido para condenar a cumplicidade da imprensa local nos crimes de genocídio, e os limites para imunidade presidencial quando se trata de chefes de Estado em exercício que cometem delitos deste tipo. É precisamente a jurisprudência estabelecida por esta corte internacional que permitiria a implementação de juízos contra os que participam de guerras na região dos “Grandes Lagos”, especialmente na República Democrática do Congo, onde os extremistas hutus ou tutsis estabelecem milícias e alianças voláteis a fim de enfrentar o exército de Ruanda e do Congo, na busca de novamente desestabilizar a região.

Ruanda também criou tribunais “*gacacas*”, ou seja, cortes comunitárias nas aldeias, organizando processos contra os crimes de genocídio e contra a humanidade, de modo que eles mesmos julguem o ocorrido, reforçando e complementando a ação da Corte Internacional de Arusha, nascido do esforço do governo para prender e processar mais de cem mil pessoas acusadas de crimes de guerra, e os similares aos processados pelo tribunal internacional (ROSE; SSEKANDI, 2007, p. 115). É um sistema de compensação não vinculado a uma comissão de verdade e reconciliação, como nos outros países africanos, mas ao seu sistema judicial regular. A chamada Lei Orgânica de Ruanda, do ano de 2000, codificou uma versão alterada dos procedimentos tradicionais de aplicação da lei por meio da qual os idosos das aldeias juntariam todas as partes em disputa com o objetivo de mediar uma solução pacífica.

Esta lei orgânica, em seu capítulo sétimo, diz respeito aos danos para as vítimas, e o artigo noventa regulamenta um Fundo de Compensação para Vítimas de Genocídio e Crimes Contra a Humanidade. Tanto a justiça comum quanto as “*gacacas*” estão obrigadas a enviar cópias dos processos judiciais e dos julgamentos para o fundo, que então irá indicar a identidade das pessoas que sofreram perdas materiais, a lista de vítimas e o inventário dos danos corporais, além de prejuízos definidos em conformidade com a escala estabelecida pela legislação. Desta forma, o fundo fixa as modalidades

para a outorga de compensações às vítimas do genocídio, esperando-se chegar ao equilíbrio e a compensações justas, como frisam Cecily Rose e Francis Ssekandi (ROSE; SSEKANDI, 2007, p. 115).

E neste aspecto, Ruanda poderia servir como um grande exemplo para os demais países africanos devastados por guerras civis e pela instabilidade política, como frisam os mesmos analistas (ROSE; SSEKANDI, 2007, p. 117), quanto à política de redução da pobreza, acrescentada da compensação para vítimas individuais ou famílias, de modo a contribuir para a reconciliação étnica e uma “paz jurídica”, no sentido enunciado por Aron (2002, p. 848). A redução da pobreza e a repatriação dos refugiados parecem estar na lista de prioridades do atual governo de Ruanda por meio da aplicação de políticas públicas específicas, e isto beneficiaria muito os ruandeses cujo sustento foi devastado durante a guerra civil e o genocídio de 1994, assim como beneficiaria a construção de uma estabilidade política e econômica para o país.

## CONCLUSÃO

Como demonstrado ao longo do texto, o genocídio que provocou a convulsão social e política de Ruanda nos anos 90, a violência desmedida e genocida entre hutus e tutsis que compõe a maioria da população ruandesa têm raízes muito antigas e remontam ao período da chegada dos clãs ao antigo reino de “Ruanda-Urundi”, bem como mais recentemente a manipulação dos mitos de criação de ambas as etnias pela política colonial da antiga metrópole, Bélgica. Além do período da independência ruandesa, nos anos 60, com relações políticas tensas e inacabadas, como o problema da repatriação dos refugiados tutsis.

Os sobreviventes deste massacre inominável que vitimou quase um milhão de pessoas em pouco mais de três meses, transformaram-se em refugiados, forçados a uma migração em massa em direção aos países vizinhos. Tornando-se verdadeiros símbolos contra o genocídio que se abateu naquela região africana, e contra o desastre das migrações forçadas,

assim como da existência de deslocados de lado a lado, ou seja, tanto refugiados tutsis como hutus, que se espalharam pelos países vizinhos em fuga dos conflitos armados intermitentes.

Atualmente, a política da Região dos “Grandes Lagos” da África continua dominada pela memória do genocídio devido à presença do Tribunal Penal Internacional na Tanzânia, conhecido como Tribunal de Arusha, assim como pela existência dos tribunais “gacacas” em Ruanda, vinculados ao sistema judicial regular do país, dedicados a julgar os criminosos de guerra e a compensar as vítimas. O exército ruandês continua praticando episódicas incursões na região leste da República Democrática do Congo para prender os culpados pelos assassinatos em massa, enquanto a opinião pública internacional tem análises controversas sobre a mencionada Corte, pois influenciado pela politização do atual regime de Paul Kagame, e pela atuação da França e sua interpretação dos fatos ocorridos em 1994, além das críticas feitas ao tribunal em função do tempo que demora e continua demorando, para concluir seus trabalhos.

Em outras palavras, o Tribunal Penal Internacional para Ruanda chegou a mais de quinze anos de funcionamento, e mesmo com as críticas e limitações expostas por vários aspectos em torno da seletividade e dos acordos com o governo de Ruanda no sentido dos processos não alcançarem os tutsis, contribuiu muito para a criação de uma jurisprudência internacional no que se refere aos crimes de guerra, de genocídio e contra a humanidade. Estabelecendo parâmetros para futuros processos judiciais de tamanha magnitude e repercussão, capazes de criar precedentes para o direito internacional e contribuir para a convivência pacífica entre os componentes do país, tendo em vista a busca da paz pelo império do direito.

Portanto, as questões de guerra e de paz naquela região conflagrada da África continuam tensas, e sob um tênue equilíbrio político e social, mesmo com a existência do Tribunal Penal Internacional e a justiça comunitária “gacaca” no território ruandês, tentando estabelecer justiça e construindo precedentes judiciais de modo a servir de exemplo para outros conflitos armados nos mesmos moldes. Pode-se concluir que uma paz duradoura e politicamente solidificada parece ainda um horizonte longe

do pequeno país africano, mas com um processo político de estabilização em plena marcha na atualidade da região dos “Grandes Lagos” da África.

Espera-se que tristes episódios como o da limpeza étnica em grande escala promovida pelos hutus contra os tutsis e os hutus moderados jamais voltem a acontecer, mesmo com a existência dos conflitos intermitentes que continuam a acontecer entre o governo ruandês e os rebeldes lotados no Congo que buscam derrubar o atual regime de Ruanda, agora de maioria tutsi, e que a comunidade internacional tenha aprendido a lição e modifique seu paradigma de intervenção humanitária em regiões conflagradas, de modo que processos de reconciliação e de paz prevaleçam.

A comunidade internacional precisa avaliar melhor e com mais senso de justiça e oportunidade aos diversos cenários que se apresentam, visto que a mensagem passada pelos sobreviventes do massacre, convertendo-se em milhares de deslocados e refugiados, foi a de que a tragédia em seu país era anunciada e poderia ter sido evitada, caso decisões mais contundentes do Conselho de Segurança da ONU para enviar suas tropas de operações de paz tivessem sido tomadas com mais rapidez e presteza, de modo a evitar tragédias humanas daquelas proporções, o que pode ser perfeitamente aplicável a casos semelhantes na África, ou em outras regiões do mundo.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. *A situação dos refugiados no mundo*. Tradução de Isabel Galvão. Almada: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2000.

ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo: desplazamientos humanos en el nuevo milênio*. Barcelona: Icaria Editorial, 2006.

ALMEIDA, E. C. *África: trajetos políticos, religiosos e culturais*. Azeitão: Autonomia 27, 2004.

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sérgio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília, DF: UnB, IPRI, 2002.

BAZELAIRE, J.-P.; CRETIN, T. *A justiça penal internacional*. Tradução de Luciana Pinto Venâncio. Barueri: Manole, 2004.

BIZAWU, S. K. *O Conselho de Segurança da ONU e os conflitos nos Grandes Lagos*. Barueri: Manole, 2008.

BOSIRE, L. K. Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana. Tradução de Luis Reyes Gil. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 5, p. 71-109, 2006.

- FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. (374 p.)
- \_\_\_\_\_. (Org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU – 1998-1999*. Brasília, DF: IPRI, FUNAG, 2002.
- HERBST, J. *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*. New Jersey: Princeton University Press, 2000.
- JAPIASSÚ, C. E. A. *O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do direito penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- JRS. Los refugiados de Los Grandes Lagos. *Revista Política Exterior*, Madrid, v. XIV, n. 76, p. 133-148, jul./ago. 2000.
- KRIEGER, C. A. *Direito internacional humanitário*. Curitiba: Juruá, 2004.
- LANNES, U. L. P. O Brasil e as operações de manutenção da paz. In: DUPAS, G.; VIGEVAZI, T. *O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional*. São Paulo: Alfa-Omega, 1999. p. 99-116.
- MINAYO, M. S. *Obligación Internacional de Proteger o Caballo de Troya? Intervenciones armadas por razones humanitarias*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008.
- NORRIS, P. *Driving democracy: the power-sharing institutions work?* New York: Cambridge, 2008.
- POWER, S. *O homem que queria salvar o mundo: uma biografia de Sérgio Vieira de Mello*. Tradução de Ivo Koritowski. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- QUICK, D. Los papeles de las mujeres en la Ruanda post-genocidio. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, n. 11, p. 14-15, oct./dic. 2001.
- RODRIGUES, S. M. *Segurança internacional e direitos humanos: a prática da intervenção humanitária no pós-guerra fria*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- ROSE, C.; SSEKANDI, F. M. A procura da justiça transicional e os valores tradicionais africanos: um choque de civilizações – o caso de Uganda. *Sur: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 7, p. 101-127, 2007.
- SÉMELIN, J. *Purificar e destruir: usos políticos dos massacres e genocídios*. Tradução de Jorge Bastos. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.
- SWINARSKI, C. *Direito internacional humanitário como sistema de proteção internacional da pessoa humana: principais noções e institutos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- VIOTTI, A. R. A. *Ações humanitárias pelo Conselho de Segurança: entre a Cruz Vermelha e Clausewitz*. Brasília, DF: FUNAG, 2004.
- ZORGBIBE, C. *O pós guerra fria no mundo*. Tradução de Maria Cristina Leme Gonçalves. Campinas: Papirus, 1996.

## SITES CONSULTADOS

ONUBR. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/tribunal-penal-internacional-de-ruanda-condena-dois-ex-ministros/>>.

PUC-Rio. Disponível em:

<[http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210263\\_05\\_cap\\_03.pdf](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/0210263_05_cap_03.pdf)>.



# A PAZ COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO CHINÊS: DOS "CINCO PRINCÍPIOS DE COEXISTÊNCIA PACÍFICA" AO PRINCÍPIO DE "DESENVOLVIMENTO PACÍFICO"

*Marcos Cordeiro Pires*

*Thais Caroline Lacerda Mattos*

## 1 INTRODUÇÃO

Ao refletirmos sobre a questão da Paz na República Popular da China, faz-se necessário inserir esta questão dentro de uma longa perspectiva histórica. Aquilo que hoje motiva a liderança política da China, qual seja, a manutenção de uma “sociedade harmônica” e a defesa de um “desenvolvimento pacífico”, tal como postula o “Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China” (CHINA, 2011), é baseado em princípios antigos que garantem a especificidade da nação chinesa, uma das mais antigas civilizações do mundo e com uma história comum e ininterrupta de mais de cinco mil anos.

Ao analisarmos esta construção histórica, podemos encontrar muitos elementos que continuam influenciando a sociedade chinesa até os dias de hoje. Em primeiro lugar, diferentemente de outras experiências

<https://doi.org/10.36311/2014.978-85-7983-512-4.p201-222>

ditas “imperiais” na Antiguidade, que tinham por motivação a expansão territorial e cultural para um espaço geográfico muito mais abrangente do que suas originais localidades – como ocorreu na expansão persa, no helenismo de Alexandre, o Grande, na expansão da civilização romana, ou ainda na expansão árabe – não encontraremos na China, ou melhor, em meio a sua mais significativa etnia, a Han (95% do total), um projeto expansionista, fosse de seu território, de sua cultura e de seus valores. De fato, os momentos de expansão do império chinês se estão mais relacionados com as dinastias ditas “bárbaras”, como a dinastia mongol (Yuan – 1261-1368) e as dinastias manchu (Jin – 1115-1234 e Qing – 1644-1911) do que aquelas dirigidas pelos Han.

Cabe assinalar que a unificação territorial do Império se deu durante a Dinastia Han (206 a.C.-220 d.C), quando também ocorreu a assimilação da filosofia de Confúcio<sup>1</sup>, que a partir de então passaria a ser a base moral e ideológica do Estado e da sociedade chinesas. Durante o período Imperial, o Imperador era considerado o “Filho do Céu”, e tinha por mandato celeste conservar a “Grande Harmonia” mediante obrigações morais e virtuosas, para os quais os ensinamentos confucianos viriam a contribuir para a constituição e manutenção de um Estado harmonioso e pacífico. Os textos de Confúcio buscavam incutir nos indivíduos os meios para se atingir a redenção pessoal: o “Caminho” do aprendizado para retificação e a conveniência das hierarquias para objetivar a manutenção da ordem social. Posteriormente, tais valores se constituíram na base da doutrina oficial do Estado chinês, chegando mesmo o conhecimento das obras de Confúcio servir de referência para o ingresso na Administração Pública, no caso a função de Mandarim.

Como destaca John K. Fairbank & Merle Goldman (2007), estas bases culturais chinesas serviriam para garantir a superioridade da cultura chinesa (Han) e para se contrapor à violência e à ignorância dos governos dos chamados povos “bárbaros”, que diversas vezes subjugaram a China. Esta superioridade fazia com que aqueles governantes, após a conquista do Império, de submetessem aos valores da cultura sino-cêntrica. De acordo ele,

---

<sup>1</sup> Confúcio, (551 a.C.-479 a.C.) foi um pensador e filósofo chinês. Sua filosofia tornou-se a base da conduta ética do povo chinês e de outras nações da Ásia. A essência de seu pensamento é a disciplina, o estudo e o respeito às hierarquias, desde assuntos familiares até as questões de Estado.

Ser governado por indivíduos pertencentes a uma outra cultura impôs um sério problema para a teoria política chinesa. Desde os tempos mais remotos, sob os reis Shang, a cultura (que incluía o sistema de escrita chinesa, o uso de bronzes ritualísticos, a consulta xamanista dos ancestrais e a observação ritual dos poderes da natureza por parte do governante) era uma parte fundamental da sociedade. O primeiro dogma sino-cêntrico era que a superioridade do *Zhongguo*, o País do Centro, em questões de *wen* (cultura e civilização) inevitavelmente dominaria a mera violência militar (*wu*) das tribos da Ásia Interior. Isso seria realizado pelo reconhecimento da superioridade chinesa pelos chefes tribais não-chineses, que se inclinariam diante do Imperador. Este tinha recebido o Mandato Celeste para governar a China, e sua magnificência e compaixão benevolentes atrairiam naturalmente os estrangeiros a esse país, onde seriam também transformados pela civilização. (FAIRBANK & GOLDMAN, 2007, p. 117).

A propósito do chamado “Mandato do Céu” recebido pelo Imperador, antes de ser um legado automático, ele era submetido às circunstâncias de sua administração. A legitimidade do governante perante os governados poderia se esvaír diante quaisquer falhas nos desígnios imperiais, como desordens, fomes e, até mesmo, a ocorrência de sucessivas catástrofes naturais (nevascas, terremotos, secas, enchentes) que sinalizariam a perda de apoio do “Céu”. Isto acabava por estimular rebeliões, levando à derrota de uma dinastia e a instalação de uma nova, que tinha por responsabilidade restabelecer prontamente a Harmonia perdida (KISSINGER, 2011).

A última dinastia Han, a Ming (1368-1644), depois de montar uma enorme frota que atingiu territórios longínquos do “Império do Meio”, como a Península Arábica e a África Oriental, reviu sua estratégia de expansão naval e ordenou a destruição da frota de maior calado para evitar que os chineses fossem influenciados pela cultura daqueles povos ditos “bárbaros”, então visitados pelo navegador chinês Zheng He<sup>2</sup>.

Mesmo com o fim desta dinastia eo estabelecimento da Dinastia Qing, em 1644, a China se manteve aparte da ordem internacional que se tornava cada vez mais integrada por conta da expansão marítima e econômica

---

<sup>2</sup>Zheng He (1371 - 1433) foi um explorador marítimo chinês do século XV. De religião muçulmana, realizou viagens por mar pelo sudoeste asiático e pelo Oceano Índico. Chegou à Índia, ao Mar Vermelho e a Moçambique.

da Europa Ocidental. Conforme descreve Alain Peyrefitte (1997) em seu “Império Imóvel”, a tentativa inglesa de abrir o mercado chinês por meio da Embaixada Macartney, que buscou seduzir o Imperador Qianlong com os avanços da indústria inglesa do século XVIII, caiu por terra, frente à suposta “arrogância” dos chineses, confiantes na superioridade de sua cultura e seus valores.

Este “auto centramento” só foi interrompido em 1840, ano do início da primeira Guerra do Ópio, quando a Inglaterra, depois de fracassos em abrir a China pacificamente, impôs o primeiro de uma série de “contratos desiguais” que violaram fortemente a soberania chinesa e forçaram o Imperador a entregar o atual território de Hong Kong. Posteriormente com a segunda Guerra do Ópio (1856-1860), as tropas ocidentais (Inglaterra, França, Estados Unidos) e russas, enfraqueceram o Império e tomaram aproximadamente 2,5 milhões de Km<sup>2</sup> de seu território. Em 1894, foi a vez dos japoneses invadirem a China e tomarem a Ilha de Taiwan, a Manchúria e o Reino vassalo da Coreia. Nesse ínterim, o país foi abalado por uma série de rebeliões internas, como a *Taiping* (1851-1864) e a revolta dos Boxers (1900), que reuniam os insatisfeitos com a inépcia do Imperador e também contra as agressões estrangeiras. Em 1911 a Dinastia Qing perdia seu “Mandato Celeste” e Império deu lugar a uma República instável e vacilante.

Entre 1911 e 1949, a China voltou a conviver com fortes comoções internas (o fim do Império, a predominância de “Senhores de Guerra”, a guerra civil entre os nacionalistas e comunistas e a invasão total desferida pelo Império Japonês). A estabilidade política só seria garantida com a vitória das tropas de Mao Tsé-Tung, em outubro de 1949, e a retirada dos contingentes nacionalistas para Taiwan. A maior parte do povo chinês, a partir de então, se submetia à República Popular da China, sob a direção do Partido Comunista da China. Em Taiwan, com o apoio dos Estados Unidos, se instalava o governo nacionalista sob o nome de República da China.

Por conta desse período em que os chineses denominam de “Século da Grande Humilhação”, entre 1840 e 1949, o grande objetivo do novo governo era o de por o povo chinês é pé, tal como discursou Mao Tsé-Tung em 1º de outubro de 1949, em Pequim, então reinstituída

como capital da China. Além disso, outras duas importantes questões se colocavam para a liderança chinesa: a manutenção da estabilidade interna e a garantia de um ambiente internacional pacífico e estável para realizar a reconstrução do país.

Nesse processo, tal como analisa Henry Kissinger (2011), os princípios da tradição cultural chinesa se fizeram presente nas estratégias de política internacional da China, mesmo sob um governo marxista-leninista. As estratégias utilizadas por Mao Tsé-Tung e por seu mais próximo colaborador, o Primeiro-Ministro Zhou Enlai, tiveram por base os ensinamentos da história política e militar da China. Na seção seguinte, faremos uma breve discussão sobre a consolidação do regime chinês entre, 1949 e 1978, e também de sua política externa.

## **2 OS CINCO PRINCÍPIOS DA COEXISTÊNCIA PACÍFICA E A DIPLOMACIA DA CHINA POPULAR: DA REVOLUÇÃO À APROXIMAÇÃO COM OS ESTADOS UNIDOS**

O estabelecimento de um Estado Socialista, em 1949, buscou reforçar a estabilidade social interna, mitigar a enorme pobreza e recolocar o país em posição de proeminência no cenário internacional. Tal como ensinou a História, as trocas de dinastias ocorriam diante de problemas sociais e econômicos, mas, logo após a sua substituição, os novos dirigentes buscavam sempre a estabilidade social e a convivência pacífica com reinos subsidiários do Imperador. Pode parecer exagero da parte dos autores deste ensaio, mas o predomínio do Partido Comunista da China (PCC) em muito se assemelhava à subida de uma nova dinastia ao poder.

À época da fundação da República Popular da China (RPC), o PCC tinha em suas fileiras mais de quatro milhões de quadros. As atividades governamentais foram assumidas pelos membros do Partido que, supervisionados pelo Comitê Central, cuidavam de todos os aspectos da vida social da China, desde as Forças Armadas, subordinada diretamente o Birô Político do Comitê Central do Partido Comunista, até o trabalho coletivo nos campos junto às dezenas de milhões de famílias que se livraram do jugo dos senhores de terras. Abrangia também os pelos serviços públicos, como educação, saúde, transporte, infraestrutura e as principais atividades

econômicas. De maneira similar a outros Estados marxista-leninistas, a estrutura estatal se confundia com a estrutura partidária.

Apesar do desejo de estabilidade, a reconstrução da China se deu em meio a uma atmosfera internacional bastante contaminada pela Guerra Fria, agudizada pelos incidentes de Berlim, em 1948, e pela reação norte-americana à explosão de bombas nucleares por parte da União Soviética (URSS), em 1949. O primeiro país a reconhecer o novo status na China foi a União Soviética. A primeira (e única) viagem de Mao Tsé-Tung ao exterior foi a Moscou, no final de 1949, quando firmou com Josef Stalin o “Acordo de Cooperação China-URSS”.

O Acordo garantia, entre outras coisas, a proteção à China no caso de novo ataque japonês; o retorno dos territórios de Lüshun e Dalian ao controle dos chineses; a concessão de crédito e de apoio técnico por parte da União Soviética para a reconstrução econômica da China; e o reconhecimento por parte da China da independência da República Popular da Mongólia, então sob influência soviética. A assistência técnica soviética era direcionada para os setores de base da economia chinesa, como os de energia, transporte, comunicação e indústria pesada. Tal contribuição deixaria marcas profundas no modelo de desenvolvimento, na cultura, na arquitetura, educação, artes e literatura.

Com relação à política externa, condicionada por sua condição de emergir do colonialismo e do imperialismo ocidental e japonês, a China deu apoio à legítima luta dos povos da Ásia e da África contra o colonialismo. Ao mesmo tempo, tinha por objetivo estabelecer um mundo estável e pacífico, baseado no respeito mútuo e na autodeterminação dos povos. É claro que esta política foi condicionada pelas restrições imposta pela Guerra Fria, mas em essência, muito antes de reemergir como uma potência em ascensão, a China priorizava a paz, não somente como estratégia de unificação territorial, mas também como fundamento da diplomacia chinesa com seus vizinhos. Vale lembrar que, desde o Império, os chineses nunca pretenderam exportar seus valores culturais pelo mundo e sua relação com os reinos subalternos foi muito mais de suserania do que

de uma política de ocupação e significação, do qual a atual vivacidade das culturas coreana, vietnamita, tibetana ou uigur são exemplos.

Adicionalmente, o novo Estado chinês buscava o reconhecimento internacional e o estabelecimento de relações diplomáticas com todos os países que respeitassem a integridade nacional da China e o seu direito a representar o povo chinês em todos os foros internacionais, principalmente o assento do povo chinês no Conselho de Segurança da ONU, que à época era ocupado pelos dirigentes de Taiwan, com apoio dos Estados Unidos. Nesse contexto, para a maior parte dos países sob a influência dos Estados Unidos, a República Popular da China somente seria reconhecida após 1972, quando da visita de Richard Nixon à Pequim.

As relações RPC e EUA já nasceram deterioradas pelo forte apoio norte-americano às tropas nacionalistas de Chiang Kai-Shek, quando estas se estabeleceram na Ilha de Taiwan e formaram o governo da República da China. Pioraram ainda mais quando os chineses apoiaram os soviéticos durante a Guerra da Coreia (1950-1953). A China forneceu centenas de milhares de soldados e a URSS se incumbiu do fornecimento de material militar e do apoio logístico. Ademais, a União Soviética se comprometeu a garantir a proteção do país contra um possível ataque nuclear norte-americano ao território chinês, ameaçando os EUA de retaliação caso assim o fizessem. A situação de “empate” no confronto entre as forças Norte, apoiadas pela URSS e pela China, e as do Sul, apoiadas pelos Estados Unidos, elevou o moral da liderança chinesa, uma vez que com menor capacidade de defesa, conseguiu refrear o avanço das tropas apoiadas pelos EUA e obter um cessar-fogo, que persiste até os dias de hoje (2012).

## **2.1 CINCO PRINCÍPIOS DA COEXISTÊNCIA PACÍFICA**

Ao longo da década de 1950, o prestígio da China cresceu rápido, assim como a capacidade de elaboração de sua política externa. Nesse processo, teve papel destacado o então Primeiro Ministro e Ministro do Exterior, Zhou Enlai, que procurou estreitar os laços com Estados fronteiriços da China e também com outras nações da Ásia e da África. No ano de 1953, em visita à Índia, o Zhou Enlai formulou pela primeira vez aquilo que seria sua grande contribuição para a diplomacia chinesa a partir

de então: os “Cinco Princípios da Coexistência Pacífica”. Em 1954, após participar da Conferência de Paz que marcou fim ao domínio francês no Vietnã, em Genebra, ele reafirmou os Cinco Princípios, algo que voltaria a fazer na Conferência de Bandung, realizada em 1955 na Indonésia. Seguem abaixo os cinco princípios defendidos por Zhou Enlai:

1. Respeito à soberania e à integridade territorial de cada país;
2. Não agressão;
3. Não ingerência nos assuntos externos de outros Estados;
4. Igualdade nas relações entre os Estados; e
5. O benefício mútuo nas relações entre os Estados.

A definição dessa diretriz de política exterior esteve intimamente relacionada à condição de um Estado nacional em construção. Os quatro primeiros princípios citados são fundamentais para a materialização da meta chinesa de coexistência pacífica, particularmente com os vizinhos. A experiência desastrosa iniciada com a Guerra do Ópio levou a China a perder territórios e ver seu povo subjugado por potências estrangeiras. Sua vida política e social foram controladas por forças militares de ocupação e ainda era vista como pária na ordem internacional. A reconstrução do orgulho nacional chinês passava por garantir a igualdade de tratamento perante todas as nações no mundo, incluindo os aliados soviéticos, tal como postula o quinto princípio, o do “benefício mútuo”.

A política externa chinesa foi posta a prova em abril de 1955, na Indonésia, durante a “Conferência de Bandung”, da qual participaram vinte e nove delegações asiáticas e africanas que formaram o chamado grupo dos “Países Não Alinhados”, que procuravam manter uma equidistância entre os blocos capitalista (EUA) e socialista (URSS). Esta conferência foi uma contrapartida à criação, em 1954, da Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO), uma aliança militar similar à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que incluía países considerados anticomunistas e também ex-potências coloniais (Estados Unidos, Inglaterra, Austrália, França, Filipinas, Nova Zelândia, Tailândia e Paquistão), anunciada em Manila, na capital das Filipinas.



Mao Tsé-Tung e Zhou Enlai procuraram adotar uma política independente para a China: ao mesmo tempo buscava o apoio soviético para contrabalançar uma pressão dos Estados Unidos na região da Ásia-Pacífico, tentava se beneficiar da citada influência positiva entre os “Não Alinhados” para refrear uma possível hegemonia soviética na Região. Dessa forma, a China apoiou diversos tratados de desarmamento e controle armamentista, como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares (CTBT) e a Convenção para a Proibição de Armas Químicas (CPAQ), entre outros.

Nesse contexto, por não procurar um *status* hegemônico na Ásia e não abrigar qualquer ambição expansionista, o Estado chinês se preocupou constantemente em defender seu território de invasões e agressões externas, particularmente no Estreito de Taiwan, e, dessa forma, se configurou como uma força influente junto aos países recém-independentes da Ásia e da África que procuravam se posicionar em meio às disputas das superpotências.

## 2.2 DA RIVALIDADE SINO-SOVIÉTICA À “DIPLOMACIA DO PING PONG”

Apesar de aumentar o seu prestígio externo, cabe lembrar que a China estava muito vulnerável no final da década de 1950. De um lado, aumentava o nível de envolvimento dos Estados Unidos no seu entorno, no Vietnã, no Laos, nas Filipinas, na Coreia do Sul e, principalmente, junto ao maior rival do país, o Japão. Internamente, o país sofria com os reflexos econômicos negativos da estratégia do “Grande Salto Adiante” (1958-1960) que, somados à ocorrência de catástrofes naturais, levaram o país a enfrentar uma fome de grandes proporções, contribuindo para a morte de um incontável número de pessoas. Em 1960, as rusgas com a URSS levaram ao fim da colaboração técnica e financeira ao país, levando a liderança chinesa a organizar uma política interna com maior autonomia frente ao exterior.

Vale destacar que as relações entre a China e a URSS começaram a estremecer no final da década de 1950. Em princípio, por questões ideológicas sobre o rumo do socialismo mundial. De um lado, por conta do mal estar provocado pelos informes do XX Congresso do Partido

Comunista da União Soviética, em 1956, em que foram divulgados documentos denunciando desvios da Era Stalinista. De outro lado, por diferentes percepções sobre a construção de uma sociedade comunista, já que o Grande Salto era visto pelos soviéticos como voluntarismo, uma vez que seria impossível avançar rumo ao comunismo sem antes criar uma forte base material, ainda sob o socialismo, mesmo admitindo a existência de diferentes classes sociais. Tais divergências se traduziam nas críticas públicas dos chineses contra a política de Nikita Krushev de “coexistência pacífica” com os Estados Unidos, que buscava um equilíbrio nuclear.

Aquilo que era divergência ideológica foi para o campo da política real, já que a China se recusava em se transformar em um satélite soviético, tal como ocorria na Europa Oriental, pois as feridas do colonialismo ainda estavam abertas na sociedade chinesa. O país tinha um peso populacional e político próprio e queria transformar isso em prestígio internacional, e não num irmão caçula dos soviéticos. O acúmulo de tais desavenças levaram os dois países à beira da guerra ao longo da década de 1960.

Observando o desenrolar daquela década, na China, nota-se um período muito conturbado. No final de 1962, o país enfrentou escaramuças na fronteira com a Índia, rechaçando uma invasão do exército indiano contra uma área disputada por ambos os países. Após fazer os indianos recuarem ao seu território, a China declarou um cessar-fogo, sem ocupar o seu território. Em 1964, foi detonado o seu primeiro artefato nuclear, alterando o *status* internacional do país, sendo o quinto membro do Conselho de Segurança da ONU a possuir armas atômicas. Entre 1962 e 1969, ocorreram diversas choques na fronteira sino-soviética, chegando à beira da guerra total. No Vietnã, o envolvimento dos EUA na guerra civil levou a uma intervenção aberta tentando liquidar as tropas comunistas do Norte, o que abria um flanco em sua fronteira do Sul.

Do ponto de vista interno, a “harmonia” do país foi conturbada pela Revolução Cultural, iniciada em 1966, quando jovens quadros do Partido, os Guardas Vermelhos, incentivados por Mao Tsé-Tung, buscavam eliminar da sociedade chinesa elementos tradicionais contrários à cultura proletária. Nesse processo turbulento, muitos dirigentes do PCC foram perseguidos, outros foram seviçados e outros foram retirados de seus postos, como o então presidente da República Liu Shaoqi. A perturbação

da ordem social foi tanta que o próprio Mao decretou o fim do movimento, em 1969.

Após o período de turbulência, já no começo da década de 1970, a liderança chinesa preocupava-se com a formação de um amplo arco de países inimigos em seu entorno. Assistia ao aumento gradativo de forças soviéticas ao longo de seus limites territoriais, tanto pelo posicionamento de centenas de milhares de soldados na fronteira Norte, como pela formação de governos pró-soviéticos na Coreia do Norte e no Vietnã. Ao Sudoeste, sem conseguir resolver o problema fronteiriço, a Índia se colocava como a principal aliada da URSS na Ásia. No Sudeste, havia a presença da SEATO, que havia patrocinado um golpe de Estado na Indonésia (Suharto, em 1965) e apoiado eleições fraudulentas nas Filipinas (Ferdinando Marcos, 1965). O cerco se fechava no Extremo Oriente, com o Japão, a Coreia do Sul e Taiwan como bases para as operações do exército norte-americano.

Conforme descreveu Kissinger (2011), diante da criação de um cinturão hostil em seu entorno, os chineses começaram a se aproximar dos Estados Unidos, pois entre um inimigo perto e outro longe, seria melhor se alinhar ao inimigo distante contra o inimigo mais próximo, como ensinava a velha arte chinesa da guerra (Sun Tsú). De maneira similar, os norte-americanos viam a aliança com a China, apesar de comunista, um golpe poderoso contra seu principal inimigo, a União Soviética, algo que devia ser incentivado.

No ano de 1971, após algumas manobras diplomáticas da parte de ambos os países e também por meio de reuniões secretas, estabeleceu-se a base para a aproximação entre Estados Unidos e China. A parte visível deste acercamento foi convite por parte do governo chinês para que uma equipe de tênis de mesa dos Estados Unidos, que competia no Japão, visitasse a China. Este ato ficou conhecido como “diplomacia do ping-pong”. Poucos meses depois, os Estados Unidos apoiaram uma resolução que transferia o assento de Taiwan para a República Popular da China, colocando Pequim no Conselho de Segurança da ONU.

A partir de então, teve início o lento, mas contínuo movimento de inserção da China na economia internacional. Em 1972, o então Presidente dos EUA, Richard Nixon, visitou a China, quando foi recebido por Mao Tsé-Tung. Da reunião resultou um “comunicado conjunto” proferido em Xangai, onde eram explanados pontos de vista americanos e chineses acerca da política global. Em primeiro lugar, os EUA admitiam a existência de uma única China, pré-condição estabelecida pela China para avançar no entendimento. Em contrapartida, os Estados Unidos reiteraram seu apoio a Taiwan em caso de ataque vindo do continente.

O comunicado também incentivava a conveniência de maiores trocas e contatos em assuntos de ciência, tecnologia, cultura, jornalismo e esporte. Em meio a esta abertura, por fim, os Estados Unidos e a República Popular da China trabalhariam para um resultado comum: a normalização das relações dos dois países como forma de contribuir para o afrouxamento de tensões na Ásia e no Mundo.

Após a sanção norte-americana, muitos países do mundo passaram a reconhecer o governo de Pequim, como o próprio Japão, apesar das feridas ainda abertas da época da II Guerra Mundial. A partir de então, a China passou a se integrar com maior intensidade com a economia mundial e também outras instituições multilaterais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e, mais recentemente, a Organização Mundial do Comércio (OMC), em 2001.

Aquele movimento de aproximação entre China e Estados Unidos, visto em largo prazo, provou que aliança foi muito bem sucedida em liquidar o inimigo comum e em integrar as duas economias: em 1991 ruía a União Soviética e na década de 2000 a China se transformava no maior comprador de títulos do Federal Reserve.

### **3 O PROCESSO DE REFORMA E ABERTURA DA CHINA E O PRINCÍPIO DO “DESENVOLVIMENTO PACÍFICO”**

Com as mortes de Zhou Enlai (1975) e de Mao Tsé-Tug (1976), e depois de um curto período de transição, assumia o poder na China a “segunda geração”, capitaneada por Deng Xiaoping. Colocava-se em pauta a modernização da economia e uma maior inserção do país na economia

mundial, além de manter a aproximação com os Estados Unidos, com vistas a garantir sua segurança, já que a China se preparava para um “inevitável” conflito com a URSS<sup>3</sup>. Ademais, tratava-se de desenvolver o país, pois a renda per capita era muito baixa, assim como o nível de produtividade geral da economia. Tal discussão permeava as instâncias de poder desde a década de 1960, mas com a troca de gerações foi para o topo das prioridades, em dezembro de 1978.

A concepção política das “Quatro Modernizações” foi concebida e aprovada no Terceiro Pleno do 11º Comitê Central do PCC, em dezembro de 1978. Naquele momento, ficou decidido que, a partir de 1979, os esforços seriam concentrados em uma modernização socialista, que impactaria de forma direta as estruturas e a forma de organização da produção na China (SPENCE, 1995), levando ao abandono do coletivismo e do igualitarismo que haviam permeado as últimas duas décadas, particularmente flexibilizando o planejamento central.

A primeira medida de reforma se deu na zona rural, por meio da divisão das comunas populares e a distribuição das terras para as famílias. Isso liberava os camponeses a produzirem uma quantidade de produtos que poderiam ser levados diretamente ao mercado, para além da quota a ser vendida ao Estado a preços fixos. Do ponto de vista da modernização industrial, decidiu-se, em 1980, pela implantação gradual das Zonas Econômicas Especiais (ZEEs), que tinham por função adotar experiências de Zonas Francas para a produção e exportação de bens de consumo, atraindo empresas estrangeiras (principalmente de Hong Kong e Taiwan), além de introduzir um “laboratório” para experiências de mercantilização da economia, que posteriormente seriam levadas para todo o país.

As ZEEs foram implantadas em regiões estratégicas: Zhuhai, Shenzhen e Shantou na província de Guangdong, próximas a Hong Kong e Macau; Xiamen, na província de Fujian, em frente à Ilha de Taiwan; e a Ilha de Hainan. Os locais foram cuidadosamente escolhidos por serem consideradas de fácil acesso ao mercado internacional e próximos de fontes de capital, como Hong Kong e Taiwan.

---

<sup>3</sup> Um visitante da China, em 1978, descreveu com detalhes a rede de abrigos nucleares da cidade de Pequim. A grande ameaça seria um ataque nuclear dos “revisionistas” soviéticos. Ver: HENFIL, 1980.

Essas reformas abriram caminho para um longo ciclo de crescimento econômico na China. Depois dessas medidas, o país foi lentamente implementando uma política de mercantilização da economia em detrimento do planejamento centralizado. A política de “portas abertas” se estendeu para todo o território. Empresas estatais foram vendidas ou coletivizadas e as mais importantes foram concentradas em grandes grupos. O capital estrangeiro foi admitido em parcerias com empresas chinesas ou sem parceiros e a China, em 30 anos de ‘Abertura e Reforma’, tornou-se a segunda maior economia do mundo e a primeira nação exportadora. Os Jogos Olímpicos de Pequim, em 2008, serviram para mostrar a grandiosidade da nação que se reerguia e também a capacidade de organização do governo chinês. Entre 1979 e 2010 a economia chinesa cresceu a taxas próximas a 9% ao ano.

### 3.1 DESENVOLVIMENTO PACÍFICO

A ascensão rápida da China é vista com certa desconfiança por nações do Ocidente e da Ásia. A nova condição da China tende a despertar o medo de uma hegemonia na Região que pudesse comprometer a soberania de países menores, como os da ASEAN, ou potências rivais, como o Japão. Mesmo nos Estados Unidos, país que estimulou o crescimento chinês durante a Guerra Fria, pode-se encontrar forças políticas que enxergam a China como um “competidor estratégico”, ao invés de um parceiro estratégico, como procuram defender os próprios chineses (GLASER; NOLT, 2006). De acordo com eles:

Na ausência de uma maior convergência de valores e de acordo sobre as bases normativas do sistema internacional, uma parceria global de segurança estratégica com a China não é nem viável nem desejável. Ideais fundamentais, tais como a promoção da democracia, boa governação e Estado de Direito, respeito pelos direitos humanos, incentivando a difusão dos ideais de livre mercado e instituições livres, que formam a base para as alianças dos EUA com a Grã-Bretanha, Japão e da Austrália, bem como a cooperação com outros parceiros de segurança, não são compartilhadas pela China.

No entanto, apesar de opiniões como esta, há nos Estados Unidos vozes expressivas, como a do ex-Secretário de Estado Henry Kissinger (2011), que defendem a importância de uma parceria mais assertiva com a China, que poderia dinamizar a economia de ambos os países como também garantir uma maior estabilidade para a ordem internacional. No entanto, o que é inegável nesse processo é que uma nova ordem internacional está sendo moldada e nela a China terá um papel essencial.

Em relação à ascensão econômica da China há um aspecto a destacar. Ao observarmos o crescimento chinês nas últimas três décadas, pode-se notar uma grande diferença com processos similares ocorridos na História recente. No final do século XIX, os também rápidos processos de desenvolvimento de Estados Unidos, após a guerra de Secessão; da Alemanha, depois da Unificação, decorrente da vitória contra a França; e do Japão, após a Restauração Meiji, abalaram a ordem internacional. Em grande parte isto ocorreu devido a busca de “espaços vitais” para a colocação de uma crescente produção industrial em um mundo praticamente dividido entre ingleses e franceses. Nesse sentido, estas ascensões ocorreram “contra a corrente” e acabaram por resultar em conflitos regionais, como a guerra entre Estados Unidos e Espanha (1898), na expansão alemã para a África Austral, na guerra sino-japonesa (1894) e na guerra russo-japonesa (1905). A eclosão da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e mesmo a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) são expressões da ascensão de novas potências em um mundo marcado pelo princípio da soma zero.

De forma diferente, a ascensão da China ocorreu “a favor da corrente”, em meio à intensificação do processo de globalização. A utilização da China como a “Fábrica do Mundo” por parte de empresas multinacionais e seu posicionamento em elos importantes da cadeia produtiva global veio em consonância com as políticas implementadas pelas potências industrializadas em aumentar sua produtividade e seus lucros. Até aqui se tem constatado a ocorrência de uma ascensão de tipo “win-win”, não interessando à China abalar o contexto que lhe tem sido útil para a sua expansão.

Nesse aspecto, vale a pena retomar algumas características da relação EUA-China. O envolvimento econômico entre a China e os Estados Unidos, na década de 1990, passou a ser mais intenso, devido ao

aumento considerável de exportação de produtos chineses para os Estados Unidos e dos investimentos estratégicos de multinacionais americanas de produção em território chinês. Também neste período, a China já desempenhava um papel proeminente frente à economia mundial devido a seu acelerado crescimento econômico, o que a poupou, em grande medida, dos piores efeitos da crise financeira asiática em 1997-1998. A condição de uma potência econômica estável consolidou-se diante de sua condição de membro da OMC em 2001, que contou com o aval dos Estados Unidos. Na década de 2000, os Estados Unidos se tornaram o principal comercial da China. A simbiose entre as duas economias era completada com a forte compra de títulos do Tesouro norte-americano pela China, que se tornava o maior credor do país.

Hu Jintao e Wen Jiabao, que vem ocupando os cargos de liderança desde 2003, tem conduzido a China com vista a garantir a estabilidade política e econômica, estimulando a construção de uma “sociedade harmoniosa”, por meio do aumento do gasto social e da tentativa de diminuir a forte desigualdade de rendas decorrente da rápida acumulação de capitais, e, do lado externo, na busca de um desenvolvimento pacífico em uma ordem mundial também pacífica e estável. Ambas as estratégias se encontram entre as prioridades do governo chinês, principalmente a última, conforme veremos a seguir.

Com o fim da Guerra Fria na década de 1990, os grandes problemas estratégicos do país com a Ex-URSS foram superados. A criação da Organização de Cooperação de Xangai (OCX), em 2001, vem garantindo a estabilidade política na Ásia Central, frente à estreita colaboração entre China, Rússia, Cazaquistão, Uzbequistão, Tadjiquistão e Quirquistão. Outros vizinhos como Índia, Paquistão, Irã e Mongólia são estados “observadores”.

Atualmente, os focos de atrito nas relações externa da China se localizam no Sudeste Asiático, em diversos arquipélagos do Mar do Sul da China, diante da perspectiva de exploração de riquezas minerais e direitos de pesca. Na impossibilidade de definir a soberania sobre as ilhas, disputadas pelo Japão, Coreia do Sul, Vietnã, Filipinas e Malásia, foram adotadas medidas de segurança regional e de confiança mútua. Os entendimentos entre a China e os países da ASEAN, resultaram em acordos intra-regionais



como o Tratado de Amizade e Cooperação e a Declaração sobre a Conduta das Partes do Mar do Sul da China, ambos firmados no começo da década de 2000, configurando os esforços de aceitação de multilateralismo e de resolução de problemas comuns. Apesar disso, focos de atrito tem se intensificado nos últimos anos, mostrando que o arranjo institucional não conseguiu criar uma solução justa para o problema.

### 3.2. DA “ASCENSÃO PACÍFICA” AO “DESENVOLVIMENTO PACÍFICO”

Temendo uma reação negativa dos vizinhos com relação ao rápido crescimento econômico, político e militar da China, as lideranças do PCC tem buscado reforçar o caráter pacífico do país nesse processo. No ano de 2003, Zheng Bijian, presidente do Fórum de Reforma da China e assessor de Hu Jintao, propôs o conceito de “ascensão pacífica”:

A China não busca hegemonia ou a predominância nos assuntos mundiais. Ela defende uma nova ordem internacional política e econômica, que pode ser alcançada por meio de reformas incrementais e da democratização das relações internacionais. O desenvolvimento da China depende a paz mundial – uma paz que o seu desenvolvimento por sua vez a reforçará.<sup>4</sup>

Neste mesmo ano, Pequim entrou para o Grupo de Fornecedores Nucleares e buscou sua participação como membro do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis, o que demonstrou que a China emergia na política mundial como uma grande potência “responsável”, além de “pacífica e desenvolvimentista”. A responsabilidade vincula-se à observância dos dirigentes chineses de perceber a importância do reconhecimento do papel das grandes potências, inclusive a China, na manutenção da ordem global (FOOT, 2009).

É interessante notar que os chineses modificaram a sua doutrina de “ascensão” para “desenvolvimento” pacífico a partir de 2005. O termo “ascensão” poderia ser erroneamente interpretado como uma busca de

---

<sup>4</sup> “China does not seek hegemony or predominance in world affairs. It advocates a new international political and economic order, one that can be achieved through incremental reforms and the democratization of international relations. China’s development depends on world peace – a peace that its development will in turn reinforce”. (tradução nossa).

hegemonia, algo que os chineses procuram evitar e que poderia despertar desconfiança junto a seus vizinhos.

Com o crescimento da força econômica de China e a crise financeira de 2008, especulou-se muito acerca da disposição do país em continuar fielmente envolvido no projeto de desenvolvimento pacífico. A dúvida recaía sobre a possibilidade de a China continuar unindo paz e crescimento frente aos exemplos da Alemanha e Japão na primeira metade do século XX. Porém, desde a década de 1990, os diplomatas chineses, munidos da consciência acerca as preocupações que um país em rápida ascensão pode despertar, têm trabalhado na construção da reputação chinesa, principalmente no cenário global e regional. Parte dessas preocupações refletem as mudanças na política externa, como o tratado da ASEAN de Amizade e Cooperação no Leste Asiático, em 2003, que resultou na configuração da Área de Livre-Comércio China-ASEAN, assim como o seu comportamento positivo, ou “responsável” frente à crise financeira asiática.

É importante observar que os quatro pilares principais da política externa chinesa em relação à ordem internacional, compreende o comprometimento com o multilateralismo e a ONU, no papel central de manutenção e garantia de uma segurança mundial, o método do diálogo como fonte de resoluções de controvérsias, o compromisso com o desenvolvimento econômico global e a promoção do crescimento em outros locais sob a responsabilidade maior dos países desenvolvidos, além de reconhecer a coexistência de sociedade e culturas também interessadas na estabilidade da ordem global (BRESLIN, 2010).

Para uma maior compreensão da estratégia chinesa de desenvolvimento, o “Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China”, é um documento de extrema importância. Divulgado no dia 06 de setembro de 2011, pelo Departamento de Comunicação do Conselho de Estado da China, o documento reflete o estabelecimento do compromisso da China em continuar a seguir o desenvolvimento pacífico, aberto e colaborador aos demais países existentes (PAULINO, 2011).

Na realização do Simpósio do “Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China”, também em setembro de 2011,

o conselheiro de Estado Dai Bingguo, fez um discurso acerca do comprometimento chinês em suas intenções. O Livro Branco foi lançado por ocasião do 90º aniversário da fundação do PCC, fato relevante em seu significado para a China e o Mundo, pois reafirma que a escolha estratégica chinesa do desenvolvimento pacífico é o único caminho que conduzirá a China para a modernização e prosperidade, além de contribuir para a paz e prosperidade comum ao restante do mundo. Dai Bingguo (2011) declara que o país será firme, persistente e inabalável na escolha desta direção e que o Livro Branco tornara-se a diretriz de ação para o desenvolvimento pacífico. Também observa que esta estratégia é baseada na longa tradição histórica e cultural da China, além de ser fruto de mais de sessenta anos desde a fundação da República Popular da China, em especial no curso da experiência de Reforma e Abertura. Por ser uma estratégia de longo prazo, Dai Bingguo ressalta que o desenvolvimento pacífico não é uma forma de iludir ou enganar os demais países, é resultado de uma análise da situação atual do mundo, apoiada pelo povo chinês e pelo PCC e que necessita de cooperação da comunidade internacional. Elucidando a seriedade do compromisso chinês, Dai Bingguo afirma:

A Intenção estratégica da China para o desenvolvimento pacífico é transparente, o objetivo que persegue é elevado, e suas políticas são claras. A atitude da China é sincera, a sua determinação é firme e o que a China diz será honrado. Estamos profundamente conscientes de que este caminho de desenvolvimento pacífico não será um percurso plano. No entanto, estando unida e desafiando todas as dificuldades, o povo chinês ficará com o caminho do desenvolvimento pacífico de geração em geração, de forma modesta e prudente, pois esse é um caminho que trará benefícios para nós, para nossos filhos e para toda a raça humana”<sup>5</sup>.

O desenvolvimento ancorado em seus próprios esforços, baseado na defesa da paz mundial, procurando não somente o benefício mútuo, mas também o desenvolvimento comum entre outros países, resultando na prosperidade comum e a construção de uma paz durável, resume-se no

---

<sup>5</sup> “China’s strategic intention for peaceful development is transparent, the goal it pursues is lofty, and its policies are clear-cut. The attitude of China is sincere, its determination is firm and what China says will be honored. We are deeply aware that this path of peaceful development will not be plane sailing. Yet, standing united and defying all difficulties, the Chinese people will stick to the path of peaceful development from generation to generation in a modest and prudent manner, for such is a path that will bring benefits to us, to our children and to the entire human race”. (Tradução nossa).

significado do desenvolvimento pacífico da China, que é o caminho para o desenvolvimento científico, aberto, pacífico, independente, cooperativo e comum (PAULINO, 2011).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da paz e da estabilidade são marcantes na trajetória do povo chinês. A principal etnia do país, a Han, não se caracteriza por ser um povo expansionista e/ou imperialista. Apesar de possuírem uma cultura mais sofisticada do que seus vizinhos, e de acreditarem que os valores éticos dos chineses sempre venceria a força dos invasores, os Han foram submetidos ao domínio de povos menos “desenvolvidos”, mas com forte capacidade militar, como os mongóis e os manchus. No entanto, os invasores foram “significados” pelos Han e passaram a adotar sua visão de mundo.

A construção da República Popular da China, depois de 110 anos de dominação imperialista, buscou garantir um ambiente de paz para viabilizar a reconstrução do país, ao mesmo tempo de defendia a autodeterminação dos povos, como postulava a política dos “Cinco Princípios de Coexistência Pacífica”.

As tensões provocadas pela ruptura das relações com a União Soviética e a posterior aproximação da China com os Estados Unidos criaram o ambiente que viabilizou o ingresso do país na ordem internacional controlada pelos norte-americanos e abriu espaço para um longo processo de crescimento econômico que recolocou a China em posição de destaque na ordem internacional.

Diferentemente de outros processos rápidos de ascensão econômica e política, como no final do século XIX a ascensão de Estados Unidos, Alemanha e Japão, a China não vem criando tensões que levem à ruptura da ordem internacional. Pelo contrário, a manutenção de um ambiente de paz é pré-condição essencial para que continue elevando o nível de vida de sua população. A publicação do Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico reforça esta percepção e abre espaço para a construção de uma ordem mundial mais aberta e multipolar.

## REFERÊNCIAS

- BIJIAN, Z. China's "peaceful rise" to great-power status. *Foreign Affairs*, Sept./Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/61015/zheng-bijian/chinas-peaceful-rise-to-great-power-status>> . Acesso em: 12 maio 2012.
- BINGGUO, D. *China is committed to the path of peaceful development*. [Beijing: Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China], 15 Sept. 2011. Disponível em: <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t860218.htm>>. Acesso em: 12 maio 2012.
- BRESLIN, S. Entendendo a ascensão regional chinesa. In: SPEKTOR, M.; NEDAL, D. (Org.). *O que a China quer?* Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 33-62.
- CHINA. State Council. The People's Republic of China. *China's peaceful development*. Beijing, 2011. Disponível em: <[http://english.gov.cn/official/2011-09/06/content\\_1941354.htm](http://english.gov.cn/official/2011-09/06/content_1941354.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2012.
- FAIRBANK, Jonh K.; GOLDMAN, Merle. *China: uma nova história*. Porto Alegre: L&PM, 2007.
- FOOT, R. Estratégias chinesas em uma ordem global hegemônica: acomodação e hedging. In: HURRELL, A. et al. *Os Brics e a ordem global*. Rio de Janeiro: FGV, 2009. p. 125-151.
- GLASER, B.; NOLT, J. Strategic partnership or strategic competition. Edited by John Feffer. *Foreign Policy in Focus*, 28 Nov. 2006. Disponível em: <[http://www.fpif.org/articles/strategic\\_partnership\\_or\\_strategic\\_competition](http://www.fpif.org/articles/strategic_partnership_or_strategic_competition)> . Acesso em: 21 maio 2012.
- HENFIL. *Henfil na China*. Rio de Janeiro: Codecri, 1980.
- KISSINGER, H. *Sobre a China*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- PAULINO, L. A. *Desafios atuais para a política externa da China: uma reflexão sobre o Livro Branco sobre o Desenvolvimento Pacífico da China*. [S.l: s.n.], 2011.
- PEYREFITTE, A. *O império imóvel*. Rio de Janeiro: Casa Jorge Editorial, 1997.
- PINTO, P. A. P. China: a ascensão pacífica da Ásia Oriental. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, DF, v. 48, n. 2, p. 70-85, 2005.
- PIRES, M. C. A reconstrução da hegemonia da China na Ásia. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ANPUH, 2011.
- SPENCE, J. D. *Em busca da China moderna: quatro séculos de história*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.



## SÚMULAS BIOGRÁFICAS

**ADRIANE SILVA DUARTE** é livre-docente em Literatura Grega Clássica e professora associada de Língua e Literatura Grega na FFLCH-USP. Publicou *O dono da voz e a voz do dono* (2000) e *Cenas de reconhecimento na poesia grega* (2012) e traduziu as comédias de Aristófanes *As Aves* (Hucitec, 2000) e *Duas comédias: Lisístrata e As tesmoforiantes* (Martins Fontes, 2005).

**CÉSAR AUGUSTO SILVA E SILVA** é doutorando em Ciência Política pela UFRGS e professor de Relações Internacionais e Direito da UFGD. Possui certificação acadêmica pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH), de San Jose da Costa Rica. Organizou *Direitos humanos e refugiados* (2010).

**CLAUDIO OLIVEIRA RIBEIRO** é doutor em Ciência Política pela FFLCH-USP e professor de Relações Internacionais da PUC-SP.

**JOSÉ BLANES SALA** é doutor em Direito Internacional pela FD-USP e professor de Relações Internacionais na UFABC. Organizou *O município e as relações internacionais* (2009), *Relações internacionais e direitos humanos* (2011) e *Relações internacionais* (2010, com Ana Lúcia Gasparoto).

**LUIZ PAULO ROUANET** é doutor em Filosofia pela FFLCH-USP e professor de Filosofia da UFSJ. Publicou *O enigma da justiça* (2002) e *Paz, justiça e tolerância no mundo contemporâneo* (2010) e organizou *Razão mínima* (2004, com Waldomiro J. Silva Filho). Traduziu inúmeras obras de filosofia e ciência social.

**MARCOS CORDEIRO PIRES** é doutor em História Econômica pela FFLCH-USP, professor do curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília, diretor adjunto do Instituto Confúcio da Unesp, vice-coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI) e co-coordenador do Grupo de Pesquisa dos BRICS (CNPq).

**NATALIA N. FINGERMANN** é mestre em *Social Development* pela *University of Sussex*, doutoranda em Administração Pública e Governo na FGV-SP e professora e coordenadora do curso de Relações Internacionais do Centro Universitário SENAC.

**RAFAEL SALATINI** é doutor em Ciência Política pela FFLCH-USP, professor do curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília e coordenador do grupo de estudos “PACTO – Paz, Cultura e Tolerância”.

**RICARDO SEITENFUS** é doutor em Relações Internacionais pelo IUHEI de Genebra, professor titular da Universidade Federal de Santa Maria (RS). Atualmente é representante residente da Organização dos Estados Americanos (OEA) na Nicarágua. Escreve a título pessoal. Publicou vários livros de Relações Internacionais. Sítio pessoal: [www.seitenfus.com.br](http://www.seitenfus.com.br).

**ROBERTO GOULART MENEZES** é doutor em Ciência Política pela FFLCH-USP, professor adjunto do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL-UnB) e coordenador do Núcleo de Estudos do Mercosul do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinares (NEM/CEAM-UnB).

**SÉRGIO LUIZ CRUZ AGUILAR** é doutor em História pela Unesp-Araraquara, professor do curso de Relações Internacionais da Unesp-Marília e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI). Publicou *A guerra da Iugoslávia* (2003).

**SORAYA NOUR** é doutora em Direito Internacional pela FD-USP e professora da Universidade Portucalense. Publicou *À paz perpétua de Kant* (2004).

**THAIS CAROLINE LACERDA MATTOS** é graduanda de Ciências Sociais na Unesp-Marília, bolsista PIBIC e membro do Grupo de Pesquisa dos BRICS (CNPq).



## **SOBRE O LIVRO**

Formato	16X23cm
Tipologia	Adobe Garamond Pro
Papel	Polén soft 85g/m2 (miolo) Cartão Supremo 250g/m2 (capa)
Acabamento	Grampeado e colado
Tiragem	300
Catálogo	Telma Jaqueline Dias Silveira
Normalização	Maria Luzinete Euclides
Capa	Edevaldo D. Santos
Diagramação	Edevaldo D. Santos

2014

Impressão e acabamento

Gráfica Campus  
Marília - SP

